



Memoria 2023

**Consejo
de Obras Públicas**

Memoria 2023

Consejo de Obras Públicas



2024

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible:
<https://publicaciones.transportes.gob.es/>

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

Título: Memoria del Consejo de Obras Públicas 2023

Autor: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Subsecretaría de Transportes y Movilidad Sostenible.
Consejo de Obras Públicas

Año de edición: 2024

Edita: © Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Línea: NIPO 196-24-094-5

Papel: NIPO 196-24-093-X

Depósito Legal: M-44680-2003

Impreso en papel con gestión forestal certificada

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

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

ÍNDICE



PRESENTACIÓN	8
1. INTRODUCCIÓN	11
2. RESUMEN ANALÍTICO DE LA ACTIVIDAD ANUAL.....	13
3. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS	39
3.1. Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras y servicios.....	40
3.1.1. Valoraciones de las ofertas y la problemática de las bajas	40
3.1.2. La valoración del plazo de ejecución en la adjudicación de los contratos de obras.....	41
3.1.3. La calidad de los proyectos de obras y otros documentos contractuales	42
3.1.4. Contratos de obra amparados en convenios de colaboración entre administraciones públicas.....	45
3.1.5. Actuación de la Administración, con la colaboración de empresas externas, en trabajos de asistencia técnica.....	46
3.1.6. Entidades colaboradoras	50
3.1.7. Pliegos de prescripciones técnicas particulares en los contratos de mantenimiento y conservación de infraestructuras públicas	54
3.1.8. Interferencias y suministros en relación con las compañías de servicios.....	55
3.1.9. 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.....	56
3.1.10. Reclamaciones en contratos de obras	57
3.1.11. Costes indemnizables en contratos de obras públicas.....	62

3.1.12. Incumplimiento de obligaciones contractuales por contratistas	71
3.1.13. Consideración del contrato en su conjunto en las indemnizaciones de daños	73
3.1.14. Actualización de deudas e intereses de demora	74
3.1.15. La revisión de precios en los contratos de obras del sector público.....	79
3.1.16. La revisión de precios en los contratos de obras del sector público con plazo de ejecución inicial inferior a un año.....	80
3.1.17. Desequilibrios económicos en los contratos de obras del sector público por variaciones imprevistas en los precios	81
3.1.18. Daños producidos por causa de fuerza mayor	92
3.1.19. La modificación de los contratos	93
3.1.20. La modificación de los contratos de asistencia técnica asociados a contratos de obras...98	
3.1.21. Modificaciones de contratos en el ámbito de los denominados «sectores excluidos»	99
3.1.22. Contratos complementarios.....	102
3.1.23. La acción de repetición	104
3.2. Incidencias en las concesiones administrativas	108
3.2.1. El plazo para tramitar y resolver en los expedientes de caducidad de las concesiones administrativas	108
3.2.2. El instructor y el órgano competente para resolver.....	109
3.2.3. Situaciones concursales	110
3.2.4. Comunidades de regantes que carecen de una unidad de toma o concesión y que no disponen de instalaciones comunes.....	110

3.2.5. Solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico de concesiones para construcción y explotación de áreas de servicio	112
3.2.6. Solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico de concesiones de áreas de servicio con motivo de la situación generada por la crisis sanitaria de la Covid-19	114
3.3. Incidencias en los encargos a medios propios.....	116
3.4. Indemnizaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración.....	118
3.4.1. Aspectos relativos a la instrucción de los expedientes	118
3.4.2. Expedientes de indemnización instados por compañías de seguros.....	120
3.4.3. Daños y perjuicios por accidentes de circulación en tramos en obras.....	121
3.4.4. Accidentes atribuidos a la conservación de la carretera.....	123
3.4.5. Accidentes en carreteras atribuidos a deslizamientos en la calzada	127
3.4.6. Accidentes en carreteras atribuidos a barreras de seguridad	129
3.4.7. Valoración del daño en accidentes de carreteras	131
3.4.8. Atropellos en zonas de afluencia de peatones	135
3.4.9. Daños derivados de un deficiente funcionamiento de ciertas infraestructuras hidráulicas de regadío.....	136
3.4.10. La calificación del terreno en zonas inundables y la cobertura de los daños por inundaciones.....	137
3.4.11. Daños por desbordamiento de ríos y arroyos.....	139

3.4.12. El drenaje de las obras lineales en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de tipo extracontractual.....	142
3.4.13. La fuerza mayor en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de tipo extracontractual.....	146
3.4.14. Expedientes relacionados con la reposición de servicios afectados por la ejecución de la obra pública.....	146
3.4.15. La inversión de la carga de la prueba.....	148
3.4.16. La información sobre las infraestructuras.....	150
3.4.17. Las valoraciones de daños en los expedientes de responsabilidad patrimonial.....	151
3.4.18. El IVA en las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial.....	153
3.4.19. La acción de repetición en solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial.....	153
3.5. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones.....	155
3.5.1. La regulación de las obras públicas.....	155
3.5.2. Normativa técnica sobre obras públicas y medios auxiliares para su ejecución.....	156
3.5.3. La selección de inversiones.....	157
3.6. Aspectos generales y de procedimiento.....	159
3.6.1. Solicitud de dictámenes e informes al Consejo de Obras Públicas.....	159
3.6.2. Formatos de la presentación de documentación.....	162
4. PERSONAL DEL CONSEJO.....	165

5. RESEÑA HISTÓRICA	167
6. RELACIÓN Y BIOGRAFÍA DE PRESIDENTES	175
6.1. Relación de presidentes de la Junta Consultiva y del Consejo de Obras Públicas	175
6.2. Biografía	180
7. REGLAMENTO DEL CONSEJO	189

PRESENTACIÓN

Tal y como se contempla en el Reglamento por el que se rige, aprobado por Orden de 30 de septiembre de 1999, el Consejo de Obras Públicas es el órgano colegiado superior de carácter técnico, asesor y consultivo en materia de obras públicas del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

El Consejo informa en asuntos que precisan de una especialización sobre las materias propias de ambos departamentos ministeriales que, por su complejidad, requieren un alto grado de conocimiento técnico y de la normativa de contratación del sector público y de los procesos de planeamiento, proyecto, construcción, conservación, mantenimiento y explotación de las obras públicas, en general, y de las infraestructuras, en particular. Asimismo, requieren de un especial conocimiento del régimen concesional y de gestión de distintas clases de servicios públicos y sobre los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento de las administraciones públicas.

A las funciones asesoras y consultivas en ambos ministerios se unen otras labores que, aunque no consultivas, conforman una dimensión externa y que están destinadas a la transmisión de sus conocimientos a otros organismos y entidades. En este sentido, el Consejo también desarrolla una labor formativa encaminada a la mejora del funcionamiento de los servicios públicos en general, que se materializa a través de los cursos que viene organizando e impartiendo desde hace años entre el personal adscrito al ministerio.

El Consejo de Obras Públicas viene ejerciendo desde su creación una labor eficaz en el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas y, ateniéndose a dichas funciones, su actuación se ha centrado, especialmente, en la emisión de dictámenes sobre los diversos asuntos que le han sido remitidos. En concreto, el Consejo ha sido consultado durante el proceso de tramitación de varias modificaciones normativas y reglamentarias y en relación con expedientes incoados por incidencias surgidas en la ejecución de contratos o respecto a concesiones en el dominio público y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

La función consultiva desarrollada por el Consejo, una vez más, se ha mostrado oportuna en el proceso de toma de decisiones en garantía del interés general. Sirva como ejemplo que de la cuantía económica de las peticiones sustanciadas en los expedientes sometidos a consulta durante el año 2023, por un importe algo superior a los 30 millones de euros, este órgano colegiado ha informado favorablemente una cifra de unos 3,8 millones de euros, lo que representa un porcentaje de aceptación del 12,6 % sobre lo solicitado.

Un año más, se redacta la presente memoria con el objetivo no sólo de recopilar las actuaciones desarrolladas durante el año 2023 sino también con el de mostrar la experiencia adquirida y transmitida por los distintos consejeros que, desde su creación, han ido desarrollando su labor en las tareas del Consejo de Obras Públicas.

Bajo esa consideración, esta memoria incluye un capítulo específico en el que se recogen una serie de observaciones y sugerencias que se ponen a disposición de la Administración y de otras entidades del sector y que este Consejo considera pueden proporcionar elementos que faciliten la toma de decisiones y contribuir a la mejora de la gestión que realizan los citados ministerios.



José Miguel Majadas García

Presidente del Consejo de Obras Públicas



1 | INTRODUCCIÓN

La presente memoria del Consejo de Obras Públicas, correspondiente al año 2023 fue aprobada por el Pleno en su sesión ordinaria nº 10, celebrada el día 24 de mayo de 2024.

Se ha redactado para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 14.f) y 16.2 del reglamento de este órgano colegiado, aprobado por Orden del ministro de la Presidencia, de 30 de septiembre de 1999, que establece la obligatoriedad de elaborar y elevar a los actuales Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico una memoria anual de sus actividades «en la que, con ocasión de exponer los trabajos del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones y sugerencias que resulten de los asuntos consultados en aras de un mejor funcionamiento de la actividad de ambos Departamentos».

Bajo esa consideración, esta memoria se ha estructurado, además de éste, en seis capítulos en los que, en primer lugar, se recoge resumidamente la actividad desarrollada en el año 2023 y, a continuación, se analizan diversos temas de los abordados en su función consultiva sobre los asuntos remitidos el pasado ejercicio y durante los anteriores, formulando observaciones y sugerencias que se ponen a disposición de los departamentos de los que depende el Consejo y de otras entidades del sector y que entiende pueden servirles para la mejora funcional de los servicios públicos.

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

El texto de la memoria está disponible en la página web del Consejo www.mitma.gob.es/organos-colegiados/consejo-de-obras-publicas/cop donde, además de las publicadas en años anteriores, figura diversa información relativa a este órgano colegiado de la Administración General del Estado.



2 | RESUMEN ANALÍTICO DE LA ACTIVIDAD ANUAL

A lo largo del ejercicio 2023, el Consejo de Obras Públicas ha continuado con el desarrollo de su actividad reglamentaria habitual con especial intensidad en lo relativo a su función básica, referente a la emisión de dictámenes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de su vigente reglamento y atendiendo a las solicitudes que se le han formulado.

Los dictámenes e informes han sido solicitados al Consejo de Obras Públicas, fundamentalmente, por los órganos superiores y directivos del entonces Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) o, desde el 21 de noviembre de 2023, por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MITMS) y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), a través de los cauces establecidos al efecto.

Una vez concluido el ejercicio 2023, el número de asuntos sobre los que actuar ascendió a 127, de los que 119 tuvieron entrada en el Consejo durante el año para informe y los restantes ocho estaban pendientes de dictaminar al final de 2022. Del total se despacharon 106 expedientes, permaneciendo aún en estudio 21 asuntos a finales de año y que, por tanto, pasaron a ser objeto de informe durante 2024, ello debido a las tardías fechas en que fueron remitidos al Consejo por los servicios instructores correspondientes o a la especial complejidad de alguno de ellos.

Las tres secciones del Consejo (Asuntos Generales, Técnica de Fomento y Técnica de Medio Ambiente), junto con las ponencias extraordinarias, se reunieron en 78 ocasiones, para analizar y debatir los expedientes asignados con objeto de preparar las propuestas de dictamen para la elevación, en su caso, al pleno del Consejo. Del total de los 106 expedientes vistos, 102 se trataron en pleno y cuatro fueron devueltos a los servicios instructores directamente por las secciones, con objeto de recabar información complementaria para la subsanación de deficiencias o carencias detectadas en las instrucciones practicadas o para perfeccionamiento del expediente, con el fin de poder emitir posteriormente, con el rigor preciso, los dictámenes correspondientes.

En el siguiente cuadro se incluye la distribución de los 102 informes tratados durante 2023 por el pleno del Consejo, clasificada según los centros directivos de los departamentos ministeriales solicitantes:

Procedencia de los asuntos tratados en pleno	N°	%
Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible	94	92,16 %
Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible	5	
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura	2	
Dirección General de Carreteras	14	
Secretaría General Técnica	72	
SEPES	1	
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	8	7,84 %
Secretaría de Estado de Medio Ambiente	1	
Dirección General del Agua	4	
Dirección General de la Costa y del Mar	3	
Total consultas	102	100 %

El pleno se reunió en 29 sesiones con objeto de analizar esas 102 ponencias, que fueron expuestas y debatidas, aprobándose finalmente todas ellas menos una que quedó sobre la mesa: 75 por unanimidad y 26 por mayoría.

Durante las sesiones plenarias, algunos dictámenes fueron complementados con votos particulares (emitiéndose nueve, que fueron conjuntos de varios consejeros).

Las materias de los 102 casos tratados durante 2023, como se corresponde con la diversidad temática de los expedientes remitidos al Consejo dentro de sus competencias, establecidas en el artículo 4 de su reglamento, abarcaron un amplio campo de actuaciones, analizando asuntos como los que se citan a continuación:

- Informes relativos a disposiciones generales y textos normativos tramitados por los departamentos ministeriales a los que asesora (han supuesto durante el año 2023 aproximadamente un 3 % del total de actuaciones).
- Incidencias en el seno de los contratos, incluyendo tanto solicitudes formuladas por empresas constructoras por daños y perjuicios derivados de incidencias surgidas durante la ejecución de las obras, como expedientes instruidos por la modificación y la resolución de contratos (suponiendo en conjunto un 20,79 % de las actuaciones).

- Solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración Pública, derivada de daños y perjuicios ocasionados a personas y/o a sus bienes por el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos (con un 67,33 % sobre el total de actuaciones). De ellas, resultan de especial importancia las reclamaciones por sucesos en carreteras que suponen un 57,43 %.
- Incidencias en concesiones de autovías y áreas de servicio que suponen casi un 1 % del total.
- Expedientes ligados a la gestión del dominio público, esencialmente relativos a la caducidad de concesiones otorgadas en zona de dominio público portuario y marítimo-terrestre, con un porcentaje del 6,93 %, respecto al total de actuaciones.
- Otros asuntos, no incluidos en los anteriores y que fueron consultados al Consejo de Obras Públicas, suponen un porcentaje de aproximadamente un 1 %.

En el cuadro que sigue figura una distribución detallada del tipo de asunto despachado por el pleno del Consejo durante el año 2023, 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°	%	MITMS	MITECO
1. Disposiciones generales y normativas				
1.1. Proyectos de reales decretos	1	0,99	1	-
1.2. Informes sobre planes y/o programas	-	-	-	-
1.3. Informes sobre otras disposiciones	2	1,98	2	-
Suma 1	3	2,97	3	-
2. Incidencias en la ejecución de contratos				
2.1. Reclamaciones por daños catastróficos en las obras	-	-	-	-
2.2. Reclamaciones por desequilibrios económicos de contratos	-	-	-	-
2.3. Reclamaciones por suspensiones temporales en la ejecución de obras	3	2,97	1	2
2.4. Reclamaciones por otras alteraciones de las condiciones contractuales	5	4,95	3	2
2.5. Modificaciones de contratos de obras	2	1,98	2	-
2.6. Resoluciones de contratos	11	10,89	11	-
Suma 2	21	20,79	17	4
3. Incidencias en concesiones de autovías y áreas de servicio				
3.1. Reclamaciones de autovías	-	-	-	-
3.2. Reclamaciones de áreas de servicio	1	0,99	1	-
3.2. Otras reclamaciones en concesiones de infraestructura	-	-	-	-
Suma 3	1	0,99	1	-
4. Reclamaciones por responsabilidad patrimonial				
4.1. Daños a terceros por ejecución de obras	7	6,93	7	-
4.2. Daños por sucesos en carreteras	58	57,43	58	-
4.3. Lesiones por caídas en zonas de dominio público	2	1,98	2	-
4.4. Daños por desbordamiento de ríos y arroyos, y otras catástrofes medioambientales	1	0,99	1	-

	Nº	%	MITMS	MITECO
4.5. Daños atribuidos a la explotación de infraestructuras hidráulicas	-	-	-	-
4.6. Daños atribuidos a la explotación de infraestructuras de transporte	-	-	-	-
Suma 4	68	67,33	68	-
5. Gestión del dominio público				
5.1. Caducidad de concesiones en el dominio público hidráulico	-	-	-	-
5.2. Caducidad de concesiones en el dominio público portuario	3	2,97	3	-
5.3. Caducidad de concesiones en el dominio público marítimo-terrestre	4	3,96	-	4
5.4. Otros informes sobre dominio público	-	-	-	-
Suma 5	7	6,93	3	4
6. Otros asuntos				
6.1. Otras reclamaciones contractuales (incidencias, resoluciones administrativas, recursos y otros)	-	-	-	-
6.2. Otros informes (informes especiales, convenios...)	1	0,99	1	-
Suma 6	1	0,99	1	-
TOTAL	101*	100,00	93	8

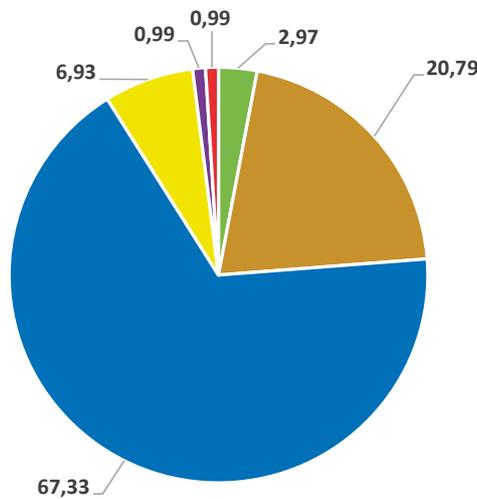
MITMS = Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible
MITECO = Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

*En esta tabla no está incluido el dictamen que se ha quedado sobre la mesa, solamente incluye los expedientes que han sido dictaminados en el pleno durante el año 2023.

Las materias tratadas por el Consejo de Obras Públicas de los expedientes en los que ha sido consultado se observa en el apéndice que se incluye al final de este epígrafe, donde se resume una relación de los dictámenes emitidos por este órgano colegiado.

En los siguientes gráficos se detalla y cuantifica la distribución de los expedientes tratados durante el ejercicio 2023, clasificados según los grupos temáticos sobre los que se ha informado y su distribución en relación con las demandas de cada uno de los ministerios solicitantes.

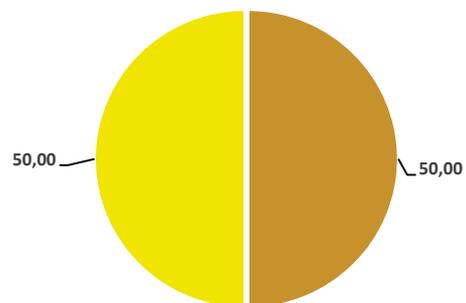
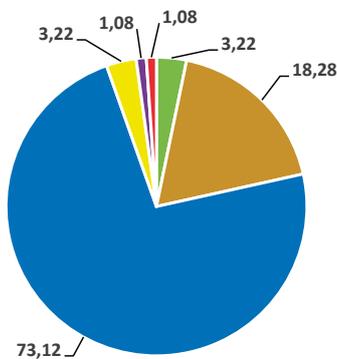
Distribución porcentual de los asuntos tratados en pleno durante 2023



Distribución porcentual de los asuntos tratados en pleno durante 2023 según el ministerio solicitante

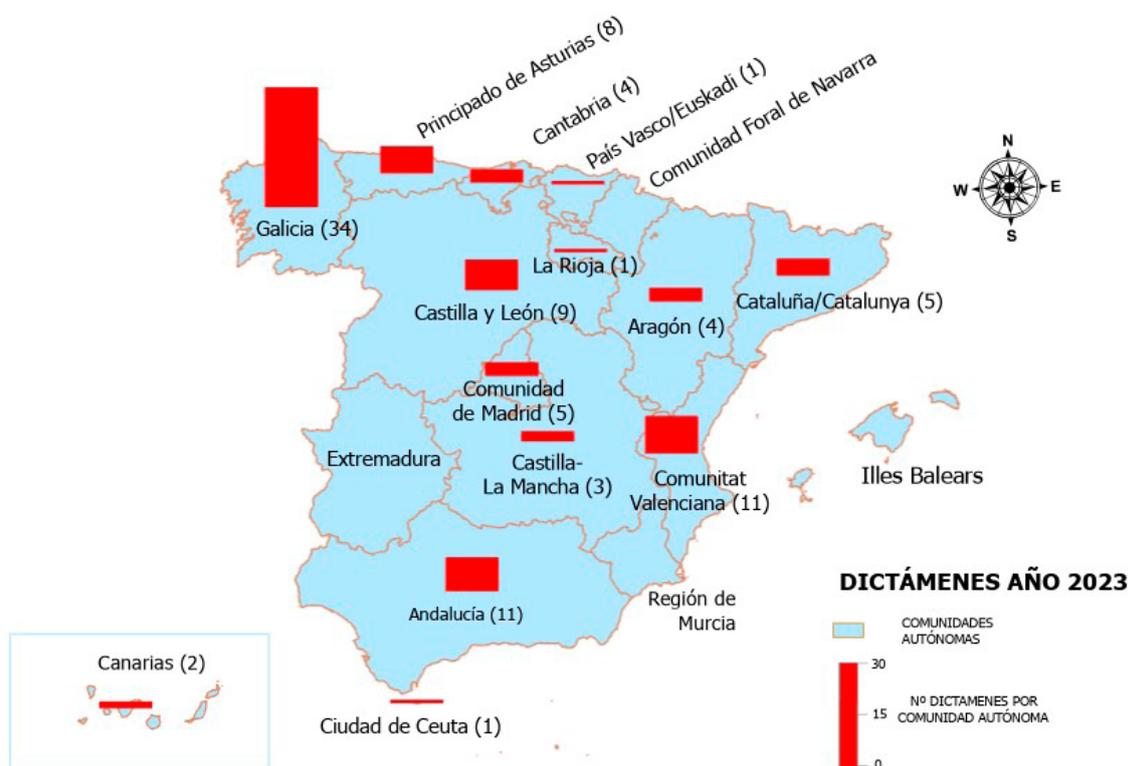
Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico



- Disposiciones generales y normativas
- Incidencias en la ejecución de contratos
- Reclamaciones por responsabilidad patrimonial
- Gestión del dominio público
- Otros asuntos
- Incidencias en concesiones de autopistas y áreas de servicio

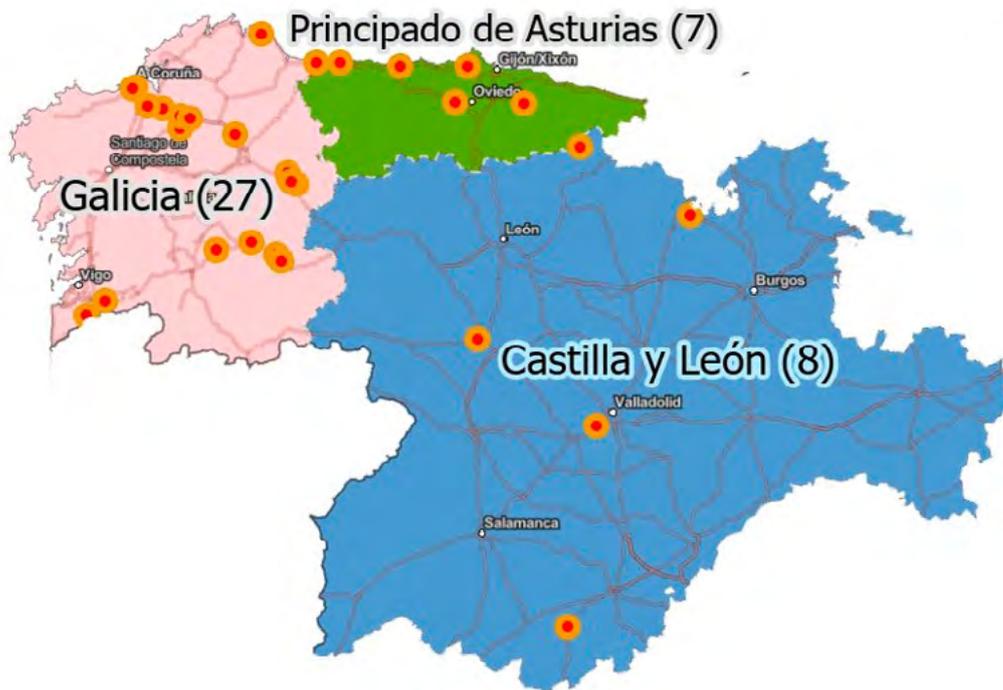
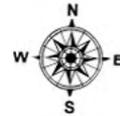
Seguidamente se incluye un mapa de España con el detalle del número de actuaciones del Consejo por comunidades y ciudades autónomas, señalando en cada una de ellas el número de casos en que se ha intervenido.



*En el mapa no están reflejados los dictámenes relativos a la categoría de Disposiciones generales y normativa.

Se puede observar en el mapa que el mayor número de dictámenes emitidos se encuentra en la zona noroccidental de la Península. Esto es debido a que en el año 2023 el Consejo ha recibido un gran número de solicitudes relativas a reclamaciones de responsabilidad patrimonial por sucesos acaecidos en la Red de Carreteras del Estado en esa zona.

**COMUNIDADES AUTÓNOMAS
CON MÁS DICTÁMENES DE RECLAMACIONES PATRIMONIALES
EN LA RED DE CARRETERAS DEL ESTADO
AÑO 2023**



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

	Importe (€) solicitado o tramitado	% reclamado sobre el total	Importe (€) favorable dictaminado	% de conformidad
1. Disposiciones generales y normativas				
1.1. Proyectos de reales decretos	NP	NP	NP	NP
1.2. Informes sobre planes y/o programas	NP	NP	NP	NP
1.3. Informes sobre otras disposiciones	NP	NP	NP	NP
Suma 1	NP	NP	NP	NP
2. Incidencias en la ejecución de contratos				
2.1. Reclamaciones por daños catastróficos en las obras	-	-	-	-
2.2. Reclamaciones por desequilibrios económicos de contratos	-	-	-	-
2.3. Reclamaciones por suspensiones temporales en la ejecución de obras	20 792 091	69,03	2 442 283	11,75
2.4. Reclamaciones por otras alteraciones de las condiciones contractuales	4 248 827	14,11	540 634	12,72
2.5. Modificaciones de contratos de obras	-	-	-	-
2.6. Resoluciones de contratos	-	-	-	-
Suma 2	25 040 918	83,13	2 982 916	11,91

	Importe (€) solicitado o tramitado	% reclamado sobre el total	Importe (€) favorable dictaminado	% de conformidad
3. Incidencias en concesiones de autovías y áreas de servicio				
3.1. Reclamaciones en autovías	-	-	-	-
3.2. Reclamaciones en áreas de servicio	-	-	-	-
3.3. Otras reclamaciones en concesiones de infraestructura	-	-	-	-
Suma 3	-	-	-	-
4. Reclamaciones por responsabilidad patrimonial				
4.1. Daños a terceros por ejecución de obras	368 031	1,22	39 043	10,61
4.2. Daños por sucesos en carreteras	3 754 675	12,47	719 748	19,17
4.3. Lesiones por caídas en zonas de dominio público	127 003	0,42	47 230	37,19
4.4. Daños por desbordamiento de ríos y arroyos, y otras catástrofes medioambientales	830 482	2,76	-	-
4.5. Daños atribuidos a la explotación de infraestructuras hidráulicas	-	-	-	-
4.6. Daños atribuidos a la explotación de infraestructuras de transporte	-	-	-	-
Suma 4	5 080. 92	16,87	806 021	15,87

	Importe (€) solicitado o tramitado	% reclamado sobre el total	Importe (€) favorable dictaminado	% de conformidad
5. Gestión del dominio público				
5.1. Caducidad de concesiones en el dominio público hidráulico	NP	NP	NP	NP
5.2. Caducidad de concesiones en el dominio público portuario	NP	NP	NP	NP
5.3. Caducidad de concesiones en el dominio público marítimo-terrestre	NP	NP	NP	NP
5.4. Otros informes sobre dominio público	NP	NP	NP	NP
Suma 5	NP	NP	NP	NP
6. Otros asuntos				
6.1. Otras reclamaciones contractuales (incidencias, resoluciones administrativas, recursos y otros)	-	-	-	-
6.1. Otros informes (informes especiales, convenios...)	-	-	-	-
Suma 6	-	-	-	-
TOTAL	30 121 110	100,00	3 788 937	12,58

NP = No procede

Del cuadro anterior, que constituye el resumen fundamental de la actividad del organismo durante el ejercicio 2023, resulta importante destacar que se han dictaminado numerosos expedientes que carecen de reclamación cuantificada económicamente, como son, por ejemplo, las caducidades de concesiones en dominio público.

Consejo de Obras Públicas

A continuación se puede observar la información sobre los importes reclamados y los que este Consejo ha estimado por comunidades autónomas.

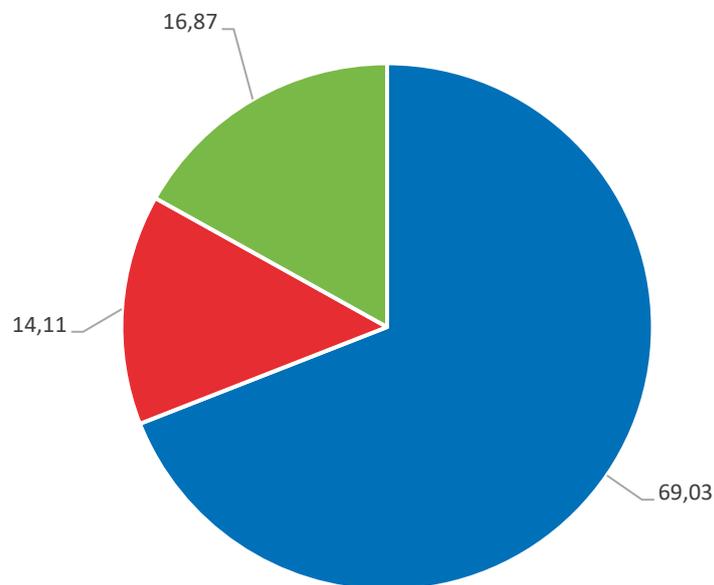


La siguiente tabla muestra las cantidades reclamadas y las cantidades que el Consejo ha estimado en sus dictámenes por comunidades autónomas:

Comunidad autónoma	Importe solicitado	Importe estimado
ANDALUCÍA	712 515 €	454 927 €
ARAGÓN	15 046 743 €	1 509 210 €
ASTURIAS	119 647 €	29 623 €
CANARIAS	830 482 €	0 €
CANTABRIA	1 927 999 €	212 943 €
CASTILLA-LA MANCHA	245 422 €	4889 €
CASTILLA Y LEÓN	2 484 805 €	223 206 €
CATALUÑA	1 674 611 €	114 710 €
COMUNIDAD VALENCIANA	298 080 €	3851 €
GALICIA	6 600 230 €	1 206 526 €
MADRID	180 575 €	29 052 €
TOTAL	30 121 110 €	3 788 937 €

La importancia relativa, en términos económicos, de las cantidades reclamadas o asimiladas, según los tipos de expedientes tramitados, se pone de manifiesto en el gráfico siguiente. En él se advierte que las reclamaciones de contratistas suponen algo más del 83,13 % del total demandado o tramitado. Por otro lado, las reclamaciones por responsabilidad patrimonial suponen un 16,87 % del total demandado. En estos últimos expedientes se suelen solicitar cantidades menores, sin embargo, el número de solicitudes este año ha sido el más elevado por categorías, siendo un total de 68 dictámenes relativos a reclamaciones por responsabilidad patrimonial frente a 21 respecto a la ejecución de contratos. El número de dictámenes emitidos en reclamaciones por responsabilidad patrimonial ha sido tan alto debido a que, aunque la cuantía fuera menor, en el año 2023 ha aumentado la consulta específica sobre la conveniencia o no de realizar la acción de regreso o repetición en esta tipología de dictámenes.

Distribución porcentual de las cuantías solicitadas o tramitadas respecto al total en 2023



● Suspensiones en la ejecución de obras

● Otras alteraciones de condiciones contractuales

● Reclamaciones por responsabilidad patrimonial

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

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

Cuantificación de la actividad del Consejo según el ministerio solicitante				
MINISTERIO	Cantidad reclamada	%	Cantidad reconocida	% de aceptación
Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible	14,38 M€	47,73	1,74 M€	12,14
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	15,74 M€	52,27	2,04 M€	12,98
Total	30,12 M€	100,00	3,78 M€	12,58

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

Actividad (cuantificación económica)	2019	2020	2021	2022	2023
Importe total solicitado a instancia de parte (M€)	34,81	40,94	21,12	10,93	30,12
Importe total favorable dictaminado (M€)	1,59	2,55	5,25	1,46	3,78
Porcentaje de aceptación o conformidad (%)	4,56	6,23	24,84	13,40	12,58

En 2023 ha proseguido la incorporación sistemática de nuevos registros a la base de datos del Consejo, comenzada en 2003, para la mejora de la tramitación de los asuntos entrados en el organismo y, por ende, de la búsqueda de información para la redacción de los dictámenes correspondientes. La base incluye, además de los dictámenes emitidos por el Consejo de Obras Públicas, los correspondientes del Consejo de Estado y las resoluciones definitivas, cuando le han sido remitidos. Asimismo, el Consejo ha continuado con el proceso de renovación del archivo iniciado en el año 2021 de los expedientes antiguos tramitados,

mediante el escaneo de los dictámenes emitidos por este órgano colegiado desde el año 1971 en adelante, con el objetivo de completar el archivo digital de sus trabajos. Además, en el año 2023 se ha comenzado a utilizar el *software* ArqGIS para la gestión de expedientes lo que permite el uso de herramientas de GIS disponibles de uso público (catastro, zonas inundables, red de carreteras y ferrocarriles, etc.) y posibilita asimismo la localización geográfica de los expedientes en mapas (en los párrafos anteriores se han introducidos algunos mapas elaborados con este programa).

Como en ediciones precedentes, merece reseñarse la participación del Consejo en el plan de formación de 2023 del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, que consistió en un curso titulado: “Preparación, ejecución e incidencias en los contratos públicos de obras y de concesión de obras públicas”, que fue impartido entre los días 23 al 27 de octubre. La intervención del Consejo se centró en las incidencias en la ejecución de contratos de obras y concesiones (modificados, suspensiones, resoluciones, fuerza mayor, revisión de precios, etc.), y en las concesiones de utilización del dominio público, con planteamiento de casos prácticos.

APÉNDICE:

Relación de dictámenes emitidos por el Consejo de Obras Públicas durante 2023

Clave Pleno Título resumido

1.- DISPOSICIONES GENERALES Y NORMATIVAS

1.1.- Proyectos de reales decretos

013/23 Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Dominio público hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y el Reglamento de la Administración pública del agua aprobado por el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio.

1.3.- Informes sobre otras disposiciones

033/23 Expediente relativo al "Proyecto de Orden TED/XX/2023, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la administración hidráulica en materia de seguridad de presas y embalses".

051/23 Expediente relativo al "Proyecto de Orden TED/xx/2023 por la que se crea, en el ámbito de la Administración General del Estado, el Registro de seguridad de presas y embalses".

2.- INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS

2.3.- Reclamación por suspensiones temporales en la ejecución de obras

002/23 Expediente de solicitud de indemnización por daños y perjuicios en las obras del "Colector general del Asón. Tramo: Colindres-Ampuero. Saneamiento general de las marismas de Santoña (Cantabria)", formulada por la empresa contratista...

085/23 Expediente relativo a la reclamación de (...) por daños y perjuicios por mayor permanencia en obra y costes financieros del contrato de obras "Autovía A-54. Lugo-Santiago. Tramo: Vilamoure-Nadela y conexión con Lugo"...

102/23 Expediente relativo a la reclamación formulada por (...), por la paralización de las obras del contrato de elaboración del proyecto y ejecución de la modificación n.º 1 de la presa de Mularroya, azud de derivación y conducción de trasvase, tt.mm. La Almunia de Doña Godina, Chodes y Ricla (Zaragoza).

2.4.- Reclamación por otras alteraciones de las condiciones contractuales

001/23	Expediente relativo a la reclamación de indemnización de daños y perjuicios, formulada por (...), en la obra de restauración del castillo de Garcimuñoz (Cuenca).
008/23	Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...) por daños del contratista por las obras de la EDAR, colectores interceptores, estaciones de bombeo y emisario submarino de Nerja, Plan de saneamiento integral Costa del Sol-Axarquía, sector Nerja (Málaga).
037/23	Expediente relativo a la reclamación de deuda por el contrato de servicios: "Ejecución de diversas operaciones de conservación y explotación en N-123 de Zaragoza a Francia por el Valle de Arán, p.k. 0,000 a 37,260; N-123-A de Zaragoza a Francia por el Valle de Arán, p.k. 20,900 a 37,250; N-230 de Tortosa a Francia por el Valle de Arán, p.k. 29,100 a 117,600 y N-260, Eje Pirenaico, p.k. 354,000 a 463,300. Provincia de Huesca".
059/23	Expediente relativo a la reclamación formulada (...) por daños y perjuicios originados por la ejecución del contrato de servicios de asistencia técnica de dirección de obra del proyecto de la EDAR, colectores interceptores, estaciones de bombeo y emisario submarino de Nerja (Málaga).
074/23	Expediente relativo a la reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por (...), en la ejecución de las obras de rehabilitación del antiguo edificio de la aduana en Barcelona como sede de la Delegación de Gobierno en Cataluña.

2.5.- Modificaciones de contratos

016/23	Expediente relativo a la propuesta de modificación n.º 2 del contrato de "Servicios para la redacción del Proyecto de Construcción para la conexión en ancho estándar al Corredor Mediterráneo de la plataforma multimodal de la Llagosta (Barcelona). Plataforma, vía y electrificación", expediente...
023/23	Expediente relativo a la Modificación n.º 2 con adicional de las obras: "Acondicionamiento de la carretera N-260. Tramo: Congosto del Ventamillo-Campo", provincia de Huesca.

2.6.- Resoluciones de contratos

003/23	Expediente relativo a la resolución del contrato de obras de "Seguridad Vial. Construcción de enlace y vías de servicio. N-111, pp.kk. 317 al 320. Tramo: Nalda-Albelda de Iregua. Provincia de La Rioja"...
004/23	Expediente de resolución del contrato de obras para "Reordenación de accesos en la intersección de la carretera N-II con la carretera GIV-5125 en Pontós y en la intersección de la carretera N-II con la carretera GIV-6226 en Garrigás, provincia de Girona".
007/23	Expediente de resolución del contrato de servicios PR-548/06 para la redacción del Proyecto de construcción (...) "Autovía A-56. Ourense-Lugo. Tramo: enlace de Cambeo-San Martiño".

020/23	Expediente de resolución del contrato de concesión de obra pública para la construcción y explotación del área de servicio de Antequera en la A-45 autovía de Málaga, p.k. 82+000, margen izquierda, en el t.m. de Antequera (Málaga), de la que es adjudicatario...
025/23	Expediente de resolución del contrato de concesión de obra pública para la construcción y explotación del área de servicio de La Caridad (Asturias), margen derecha, en la autovía A-8, p.k. 490,000, en el término municipal de El Franco (Asturias), de la que es adjudicatario...
035/23	Expediente de resolución del contrato de concesión de obra pública para la construcción y explotación del área de servicio de Guillena, en la A-66, autovía Ruta de la Plata, p.k. 787,060 a p.k. 787,430, margen izquierda, en el término municipal de Guillena (Sevilla), de la que es adjudicataria...
039/23	Expediente relativo a la resolución del contrato de obras de ejecución de 90 viviendas y locales comerciales en la Parcela D2 de la (...) en Ceuta.
040/23	Expediente relativo a la resolución del contrato de suministros "Adquisición de repuestos para equipos de ensayo y medición para el laboratorio central de (...) Lote 2: llaves dinámométricas para la especialidad de vía".
049/23	Expediente relativo a la resolución del contrato de las obras "Ampliación de plataforma y refuerzo de firme en la N-330, p.k. 138,400 al 150,250. Tramo: Almansa-Requena", de la que es adjudicatario...
056/23	Expediente relativo a la resolución del contrato de las obras «Seguridad vial. Construcción de enlace y reordenación de accesos. N-332 de Cartagena a Valencia, p.k. 206,300 al p.k. 208,800. Tramo: L.P. Valencia-Oliva», de la que es adjudicatario...
060/23	Expediente relativo a la resolución del contrato de las obras "Rehabilitación estructural del firme en las carreteras N-VI y N-110 entre los pp.kk. 61,430 al 84,920 y 107,740 al 226,400, respectivamente. Carreteras: N-VI y N-110. Tramo: varios. Provincia de Segovia", de la que es adjudicataria...

3.- INCIDENCIAS EN CONCESIONES DE AUTOVÍAS Y ÁREAS DE SERVICIO

3.2.- Reclamaciones de áreas de servicio

009/23	Expediente de solicitudes de modificación contractual de las áreas de servicio de Lleida y Les Garrigues, Sector L-05, en la autopista AP-2, provincia de Lleida, (...), incluidas en el contrato del que es adjudicataria...
--------	---

4.- RECLAMACIONES POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

4.1.- Daños a terceros por ejecución de obras

014/23	Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por perjuicios económicos ocasionados por el corte intermitente de un vial de titularidad municipal del ayuntamiento de Palas de Rei (Lugo) al haber sido este cortado para proceder a su reposición mediante un paso superior incluido en el proyecto de construcción de la obra de clave...
--------	--

021/23	Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...), por daños por pérdida de producción y terreno afectado por inundaciones, ocasionados por las obras (...) de la autovía Lugo-Santiago, A-54, enlace de Melide (Sur)-enlace Palas de Rei (Lugo).
022/23	Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en finca de su propiedad como consecuencia de la ejecución de las obras (...) "autovía Lugo-Santiago (A54). Tramo: Lavacolla-Arzúa Oeste".
041/23	Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada (...), por grietas en su casa lindante con la carretera N-623, Alto de la Morcilla, barrio de (...), en la localidad de Revilla, término municipal de Camargo (Cantabria).
070/23	Expediente relativo a la solicitud de iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial formulada en fecha 29 de enero de 2019 por (...), por daños en fincas de su propiedad, ocasionados por un desprendimiento de tierras Potes, (Cantabria).
075/23	Expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado, formulada (...), por daños en parcela y cultivos de su propiedad, en el t.m. de Villena (Alicante), parcela (...) del polígono (...), ocasionados por las obras de canalización y desagüe de la autovía A-33, Cieza-La Font de la Figuera, tramo A-31 - A-35 (La Font de la Figuera)...
083/23	Expediente relativo a la solicitud de iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública formulada por (...), en fecha 1 de junio de 2022, por daños en la tapia del cerramiento de su finca, a la altura del p.k. (...) de la carretera N-623, atribuidos a la falta de mantenimiento, la existencia de dos árboles y al mal estado de la margen izquierda de dicha vía.

4.2.- Daños por sucesos en carreteras

006/23	Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), en representación de (...) por daños en el vehículo con matrícula (...) atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la N-634, p.k. (...), en el término municipal de Teixeira (A Coruña).
010/23	Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...) en representación de (...), por daños materiales en el camión con matrícula (...), ocasionados por estar levantada una junta de dilatación de un viaducto, golpeando al camión y a otros vehículos a su paso por la calzada de la autovía A-52, p.k. (...), t.m. de Pontearreas (Pontevedra).
011/23	Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...) en representación de (...), por daños en el vehículo con matrícula (...) atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la A-6, p.k. (...), t.m. de Coirós (A Coruña).
012/23	Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...) en representación de (...), por daños en vehículo con matrícula (...) por accidente de circulación atribuido a la existencia de un árbol en la calzada de la carretera N-642, p.k. (...), t.m. de Cervo (Lugo).
015/23	Expediente de solicitud de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por fallecimiento de (...) en accidente de circulación del vehículo con matrícula (...) consistente en salida de vía por margen izquierdo con acceso a la mediana sin protección y posterior choque frontal contra una tajea de hormigón existente en dicha mediana en el p.k. (...) de la A-6, t.m. de Abegondo (A Coruña).
018/23	Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada (...), por lesiones personales y daños en vehículo con matrícula (...) por accidente de circulación atribuido a la existencia de un árbol en la calzada de la carretera N-642, p.k. (...), t.m. de Cervo (Lugo).

- 024/23 Expediente de solicitud de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por fallecimiento de (...) como consecuencia de accidente de tráfico debido al choque contra la barrera de seguridad metálica de la autovía A-6, p.k. (...), t.m. de Becerreá (Lugo).
- 026/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por lesiones personales y daños en la motocicleta con matrícula (...) por accidente de circulación atribuido a la existencia de baches en la calzada de la carretera N-634, p.k. (...), t.m. de Oviedo (Asturias).
- 027/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada (...), en representación de (...), por daños en el vehículo con matrícula (...) atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la A-3, p.k. (...), t.m. de Chiva (Valencia).
- 028/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por (...), en representación de (...), por daños en el vehículo con matrícula (...) atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la A-8, p.k. (...), t.m. de Castropol (Asturias).
- 029/23 Expediente sobre la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...), en representación de (...), por lesiones personales y daños en el vehículo con matrícula (...), al impactarle varias piedras desprendidas del talud de la Autovía del Mediterráneo A-7, p.k. (...) t.m. de Gualchos (Granada).
- 030/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública formulada por (...), en representación de (...), por lesiones personales y daños en la motocicleta con matrícula (...) por accidente de circulación atribuido a la existencia de gravilla suelta en la calzada de la autovía A-4, p.k. (...), t.m. de Madrid.
- 032/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...) atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la glorieta de acceso a la R-2, t.m. de Cabanillas del Campo (Guadalajara).
- 034/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por lesiones personales y daños en la motocicleta con matrícula (...), por accidente de circulación atribuido a una situación imprevisible de ráfagas de viento que le hacen chocar contra el perfil vertical del guardarraíl en la calzada de la autovía A-3, p.k. (...), t.m. de Requena (Valencia).
- 038/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada en fecha 30 de agosto de 2022 por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...) atribuidos a la existencia de un socavón en la calzada de la M-50, p.k. (...), t.m. de Getafe (Madrid).
- 042/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...), por daños materiales en el vehículo con matrícula (...), ocasionados por la colisión con una junta de dilatación del viaducto de Cadavedo, en la autovía A-8, p.k. (...) (Asturias).
- 043/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por lesiones personales y daños en la motocicleta matrícula (...), por accidente de circulación atribuido a la existencia de barro y piedras en la calzada de la carretera N-260, p.k. (...), t.m. de Campo (Huesca).
- 044/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por fallecimiento de (...), por salida de la vía del vehículo con matrícula (...), y posterior precipitación de siete metros debido a la inexistencia de pretil de protección en la autovía M-40, p.k. (...), t.m. de Madrid.

- 045/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por (...), por daños ocasionados en diferentes propiedades producidos por un vehículo incendiado en la N-502, p.k. (...), t.m. de Sotalbo (Ávila).
- 046/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por (...), por daños ocasionados en diferentes propiedades producidos por un vehículo incendiado en la N-502, p.k. (...), t.m. de Sotalbo (Ávila).
- 047/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por (...), por daños ocasionados en diferentes propiedades producidos por un vehículo incendiado en la N-502, p.k. (...), t.m. de Sotalbo (Ávila).
- 048/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por (...), por daños ocasionados en su finca (...), en el t.m. de Riofrío (Ávila), producidos por un vehículo incendiado en la N-502, p.k. (...), t.m. de Sotalbo (Ávila).
- 050/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...), por daños materiales en su vehículo y en el semirremolque, con matrículas (...), respectivamente, ocasionados por la colisión con una junta de dilatación desprendida del viaducto de Cadavedo, en la autovía A-8, p.k. (...) (Asturias).
- 052/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada en fecha 30 de septiembre de 2022 (...), por lesiones y daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la caída de la barrera del peaje de (...) (Alicante).
- 055/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada en fecha 6 de julio de 2022 por (...), por daños materiales y por lesiones personales, producidas en una caída mientras circulaban en bicicleta, atribuida a la existencia de un socavón en la calzada, a la altura del p.k. (...) de la autovía A-7 del Mediterráneo.
- 057/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...), por lesiones personales y daños en la motocicleta con matrícula (...), por accidente de circulación atribuido al deficiente estado de conservación y mantenimiento de la calzada de la carretera N-625, p.k. (...), t.m. de Oseja de Sajambre (León).
- 062/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública formulada por (...), por lesiones ocasionadas en una caída de bicicleta, atribuidas a la existencia de parcheados y baches en la calzada de la N-634, p.k. (...) a la altura de Ceceda, t.m. de Nava (Asturias).
- 065/23 Expediente relativo a la reclamación por responsabilidad patrimonial formulada por (...), en fecha 26 de enero de 2023, por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la carretera de acceso a Alfonso Molina (AC-11) desde San Cristóbal, p.k. (...), t.m. de A Coruña.
- 066/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada el día 19 de octubre de 2022 por (...), por daños materiales en la parte trasera de su vehículo, un Ford Fiesta, matrícula (...), en la vía de servicio de la autovía A-7, en Alicante.
- 067/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de (...), por lesiones personales a consecuencia de la caída de la motocicleta con matrícula (...), ocasionada por granizo depositado en la carretera N-627, p.k. (...), t.m. de Aguilar de Campoo (Palencia).
- 069/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública formulada por (...), en fecha 5 de diciembre de 2022, por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la colisión con un árbol caído sobre la calzada de la N-642, p.k. (...), t.m. de Cervo (Lugo).

- 071/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la A-42, p.k. (...), t.m. de Madrid.
- 072/23 Expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), en fecha 16 de noviembre de 2018, por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la A-4, p.k. (...), t.m. de Bailén (Jaén).
- 073/23 Expediente relativo a la solicitud de fecha 27 de febrero de 2023, de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), en la A-8, p.k. (...), t.m. de El Franco (Asturias) atribuidos a una barrera de balizamiento que, movida por el viento, invadió la calzada.
- 076/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...), en fecha 17 de marzo de 2023, por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache sin señalizar en la Avenida de Pasaje, a la altura del acceso a (...), t.m. de A Coruña.
- 077/23 Expediente relativo a la reclamación por responsabilidad patrimonial formulada por (...), en fecha 9 de marzo de 2022, por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la autovía A-6, p.k. (...), t.m. de Becerreá (Lugo).
- 078/23 Expediente relativo a la reclamación por responsabilidad patrimonial formulada por (...), en fecha 10 de octubre de 2022, por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de una junta de dilatación levantada en la calzada de la A-6, p.k. (...), t.m. de Baralla (Lugo).
- 079/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en el ramal de enlace de la Avda. (...) con la AC-11 (Avda. [...]), t.m. de A Coruña.
- 080/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la N-634, p.k. (...), t.m. de Curtis (A Coruña).
- 081/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de piedras y arena procedentes de desbroce en la calzada de la N-120, p.k. (...), t.m. de Monforte de Lemos (Lugo)".
- 082/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de (...), formulada por (...), en representación de (...), por daños materiales en el vehículo, matrícula (...), ocasionados por la colisión con una junta de dilatación en mal estado en la calzada de la A-6, p.k. (...), t.m. de Outeiro de Rei (Lugo).
- 084/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la N-120, p.k. (...), t.m. de Quiroga (Lugo).
- 086/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la A-6, p.k. (...), t.m. de Aranga (A Coruña).
- 087/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de baches en la calzada de la A-6, p.k. (...), t.m. de Aranga (A Coruña).
- 088/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo de su propiedad con matrícula (...), atribuidos a la caída de una valla metálica de la calzada de la Autovía de Castilla A-62 de Burgos a Fuentes de Oñoro, a la altura del p.k. (...), en el t.m. de Simancas (Valladolid).

- 089/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...), por fallecimiento de (...), en accidente de circulación a consecuencia de la deficiente colocación de barandillas metálicas en la autovía A-55, p.k. (...), t.m. de Tui (Pontevedra).
- 090/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), por accidente de circulación atribuidos a la existencia de una junta de dilatación del puente levantada en la autovía AP-36, p.k. (...), t.m. de Quintanar de la Orden (Toledo).
- 091/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la N-120, p.k. (...), t.m. de Pantón (Lugo).
- 092/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por lesiones personales y daños en la motocicleta con matrícula (...), por caída de la misma debido a la existencia de baches en la calzada de la autovía SE-020, p.k. (...), t.m. de Sevilla.
- 093/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la CN-120, p.k. (...), t.m. de Quiroga (Lugo).
- 094/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la A-6, p.k. (...), t.m. de Aranga (A Coruña).
- 095/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la A-6, p.k. (...), t.m. de Aranga (A Coruña).
- 096/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un socavón en la calzada de la N-225, p.k. (...), t.m. de Castellón de la Plana (Castellón).
- 097/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la N-120, p.k. (...), t.m. de Quiroga (Lugo).
- 098/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...)(...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la A-6, p.k. (...), t.m. de Guitiriz (Lugo).
- 099/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la A-6, p.k. (...), t.m. de Guitiriz (Lugo).
- 100/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por un importe de (...), formulada por (...), por daños materiales en el vehículo, matrícula (...), ocasionados por la colisión con una junta de dilatación desprendida de un viaducto en la calzada de la A-52, p.k. (...), t.m. de Villabrázaro (Zamora).
- 101/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la AI-81, p.k. (...), t.m. de Avilés (Asturias).

4.3.- Daños por caídas en zonas de dominio público

- 017/23 Expediente sobre la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...), por lesiones ocasionadas al introducir la pierna derecha en una arqueta de recogida de aguas al descubierto, en un camino de servicio de la autovía A-44, junto al paso inferior del p.k. (...), polígono (...), parcela (...), del t.m. de Padul (Granada).
- 058/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...), por lesiones producidas por caída atribuida al mal estado de la acera de la N-120a en el Puente Nuevo, t.m. de Ourense.

4.4.- Daños por desbordamiento de ríos y arroyos, y otras catástrofes medioambientales

- 064/23 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños y perjuicios provocados por la erupción acaecida en el parque Cumbre Vieja, en la isla de La Palma, provincia de Santa Cruz de Tenerife, como consecuencia del mal funcionamiento de la Administración.

5.- GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

5.2.- Caducidad de concesiones en dominio público portuario

- 036/23 Expediente para declarar la caducidad de la concesión administrativa de la que es titular "(...)" en el puerto de Tarragona.
- 054/23 Expediente relativo a la caducidad de la concesión de la que es titular (...), ubicada en el puerto de Vilagarcía de Arousa (Pontevedra).
- 061/23 Expediente de caducidad de la concesión de la que es titular (...), ubicada en el puerto de Pasaia.

5.3.- Caducidad de concesiones en dominio público marítimo terrestre

- 005/23 Expediente de caducidad de la concesión transferida por Orden Ministerial de 15 de octubre de 2012 a (...), para ocupar la parcela n.º (...), en la zona marítimo-terrestre de la playa del Pinet, en el término municipal de Elche (Alicante), con destino a vivienda.
- 019/23 Expediente de caducidad de la concesión otorgada por O.M. de 10 de abril de 1946 a (...), transferida por O.M. de 13 de noviembre de 1954 (...), con destino a vivienda, parcela n.º (...), en la playa de El Pinet, del t.m. de Elche (Alicante).
- 053/23 Expediente de caducidad relativo a la concesión otorgada al amparo de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas para la ocupación de terrenos de dominio público marítimo-terrestre con destino al "(...)" y "(...)", sitios en las grandes playas de Corralejo, término municipal de La Oliva (Isla de Fuerteventura).
- 063/23 Expediente de caducidad de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 12 de agosto de 1948 a (...), para ocupar la parcela n.º (...), de la playa de Las Pesqueras, en el término municipal de Elche (Alicante), con destino a vivienda, transferida por Orden Ministerial de 26 de octubre de 1987 a favor de...

6. OTROS ASUNTOS

6.2.- Otros (Informes especiales, convenios...)

031/23 Expediente relativo a la convalidación de exceso de medición superior al 10 % en la certificación final de las obras: "Duplicación de la carretera N-IV, PP.KK. 558,500 al 566,500. Tramo: Dos Hermanas-Los Palacios y Villafranca", provincia de Sevilla.



3 | OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

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

Este capítulo de la memoria da respuesta al citado precepto, exponiendo criterios, observaciones y sugerencias que surgen de la actividad desarrollada por el Consejo de Obras Públicas en el ejercicio de 2023, así como otras de años anteriores que mantienen su vigencia y cuyo recordatorio se estima de interés. Los temas sobre los que se insiste en este apartado se refieren a asuntos específicos relativos tanto a las reclamaciones surgidas por incidencias en la ejecución de contratos públicos y en el devenir de concesiones en dominio público como a las solicitudes de indemnización de tipo patrimonial extracontractual. Asimismo, se señalan otras cuestiones de especial interés para la mejora de la gestión en las materias propias de los departamentos ministeriales citados y del sector de la ingeniería civil, en general, recogiendo también algunas sugerencias sobre la instrucción de los expedientes.

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

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

1. Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras y servicios.
2. Incidencias en las concesiones administrativas de utilización del dominio público.
3. Incidencias en los encargos a medios propios.
4. Reclamaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración.
5. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones.
6. Aspectos generales y de procedimiento.

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

3.1.1. Valoraciones de las ofertas y la problemática de las bajas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De esta manera se evitarían las frecuentes incidencias derivadas de la necesidad, «ficticia» técnicamente pero «imprescindible» económicamente, de buscar la aprobación de proyectos modificados de difícil encaje legal, así como las derivadas de suspensiones de obras, resoluciones de contratos y otras incidencias.

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

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

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

En principio, este Consejo de Obras Públicas sugiere que la valoración del plazo de ejecución no debería mantenerse de una forma general en la valoración técnica de las ofertas a la hora de la adjudicación, utilizándose de una manera limitada y siempre que no suponga una variación desmesurada respecto del que sirve de base a la licitación.

3.1.3. La calidad de los proyectos de obras y otros documentos contractuales

Este Consejo de Obras Públicas, como ha puesto de manifiesto en distintas ocasiones, considera que resulta necesaria una exigencia máxima en la calidad de los proyectos de obras.

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

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

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

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:

- Discrepancias en la documentación contractual (por ejemplo, entre el pliego de prescripciones técnicas particulares y otros documentos del proyecto).
- Presentación de anejos de justificación del cálculo de los precios con insuficiente información, donde no se justifican los parámetros adoptados para la obtención de los costes indirectos, lo que impide un cálculo fidedigno de los posibles daños soportados por el contratista al tramitar una reclamación contractual por resolución, suspensión o ralentización de las obras.

- 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 necesidad de vertederos, la localización de servicios y servidumbres afectados y la necesidad de desvíos de tráfico.
- Definición imprecisa de las condiciones técnicas de conexión eléctrica: potencia a suministrar, punto de enganche, características de acometida y extensión, en su caso, y de la administración responsable de su explotación y abono.
- Descoordinación con otras administraciones o entidades, como la falta de informes o autorizaciones sobre afecciones, en particular en materia medioambiental, y la no consideración de otras actuaciones y proyectos en la misma zona.
- Insuficiente definición de los servicios afectados por la ejecución de las obras y/o una falta de detalle en la reposición de estos.
- No disponibilidad de terrenos durante o previamente a la fase de ejecución o de acceso a estos en la fase de proyecto para hacer correctamente los estudios previos.

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

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

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

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

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

Resulta oportuno recordar la importancia que tienen los informes de las oficinas supervisoras de proyectos, no sólo a fin de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario y la normativa técnica de aplicación para cada tipo de proyecto, sino también porque pueden resultar necesarios en los procedimientos judiciales que, en ocasiones, surgen en relación con la ejecución de proyectos. Las funciones de las oficinas o unidades de supervisión de proyectos vienen concretadas en el artículo 136 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Para ello, la supervisión debe contemplar la implantación de un mecanismo permanente de seguimiento de la calidad de los proyectos que minimice, desde el inicio y en paralelo a su desarrollo, la ocurrencia de las eventuales incidencias a las que pueden verse sometido.

En el caso concreto del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, las funciones de supervisión están encomendadas a las respectivas direcciones generales en razón a sus competencias, siendo ejercidas por las subdirecciones generales correspondientes acorde con lo reflejado en los reales decretos por los que se establece y desarrolla la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

La importancia de estos asuntos lleva a este Consejo a proponer la reconsideración de la forma en la que se está llevando a cabo la supervisión de proyectos en la actualidad, mediante la asignación de dicha tarea a unidades administrativas que ejercen otras muchas funciones. Por ello, resultaría muy conveniente que tal supervisión se realizara a través de oficinas supervisoras, y que se definieran así expresamente en los reales decretos donde se desarrolla la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 135 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 18 de octubre, y en el artículo 235 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, de 8 de noviembre, que examinasen con total independencia y detenidamente, los proyectos realizados y 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 la redacción de los diferentes proyectos, así como de su revisión y permanente actualización, y realizarse la publicación de dichas normas en la página web correspondiente.

3.1.4. 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 aquellas, la determinación precisa de la competencia para la aportación de los terrenos necesarios, en tiempo y forma, el mantenimiento de las obras desde su recepción hasta la formalización de su entrega o cesión, en su caso, etc.

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

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

3.1.5. 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 se apoyan para realizar algunas de sus funciones en la colaboración con empresas externas. En el caso de los ministerios de los que depende funcionalmente el Consejo de Obras Públicas, los servicios se concretan, sustancialmente, en lo relativo a la redacción de los estudios, planes y proyectos, al control, inspección, vigilancia y apoyo a la dirección de las obras, incluidas las expropiaciones, así como al mantenimiento, conservación y explotación de las infraestructuras (al que se refiere al apartado siguiente).

Es frecuente observar cómo, en el marco del proyecto y ejecución de las obras públicas, resulta usual recurrir a la contratación de trabajos de asistencia técnica para la redacción de proyectos y de apoyo a la dirección facultativa en el control y vigilancia de su ejecución. Dicha tendencia se ha ido extendiendo progresivamente durante los últimos decenios, pasando de un modelo de gestión en el que los equipos para la redacción y supervisión de los proyectos y para el control y dirección de obras eran propios de la Administración, a otro en el que gran parte de estos medios son externos y contratados por ésta. A juicio de

este Consejo de Obras Públicas, dicha evolución se ha producido sin un adecuado plan de implantación que abordara de una manera racional y eficiente la paulatina complementación de un sistema por el otro, en una proporción equilibrada y sin un análisis posterior que estudiara la eficiencia de esta tendencia ni la fijación de unos límites racionales en la externalización.

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

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

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

El desarrollo de las ciencias aplicadas a la ingeniería civil, la incorporación de las modernas tecnologías al campo del diseño y construcción de obras públicas, la complejidad y magnitud de las nuevas infraestructuras, el carácter cada vez más interdisciplinar de este tipo de actividad, la necesidad de integrar estrategias que permitan un desarrollo sostenible acorde con la Agenda 2030 de Naciones Unidas, el desarrollo de los estudios de impacto ambiental y su integración en los procesos de consulta e información pública en 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, etc., son algunos de los aspectos que deben afrontarse actualmente para una gestión moderna 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 y supervisión de proyectos y dirección de obras permite al director del proyecto o de la obra y a las unidades inspectoras y supervisoras, 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, cálculos especializados, informatización de resultados, emisión periódica de informes, auditorías de seguridad...) difícilmente disponibles y dimensionados a las necesidades de cada momento.

El funcionamiento con este tipo de apoyo no quita la conveniencia y necesidad de contar con unos mínimos medios propios capaces de realizar esas tareas, sin que la externalización suponga la desaparición de la capacidad técnica de la Administración y sea un recurso disponible solo cuando el volumen de trabajo y la especialización requerida lo justifique, evitando así la excesiva destecnificación de las unidades que la integran. Los medios propios facilitan la posibilidad de afrontar tareas de modo inmediato que no es posible abordar, salvo caso de emergencias, cuando se ha de pasar por un proceso de contratación que supone unos plazos mínimos para las licitaciones y adjudicaciones.

Desde un punto de vista presupuestario, la externalización de parte de los costes de redacción de los proyectos y del control de la ejecución de las obras permite una reducción de los capítulos I y II de gastos y una adaptación de la partida inversora del capítulo VI. Sin embargo, no se han realizado estudios comparativos que muestren qué fórmula resulta más ventajosa desde el punto de vista de la economía y de la eficiencia, por lo que esta situación contable no debería ocultar lo que realmente pagan los ciudadanos por similares servicios, con independencia de que estos 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 proporcionado sistema de incentivos que tenga en cuenta la especial responsabilidad -adicional a la mera responsabilidad administrativa como funcionario público- que dicho ejercicio significa.

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

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

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

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

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

Este Consejo ha tenido ocasión de examinar algunos expedientes en los que la dirección facultativa de la obra se ha ejercido por profesionales contratados mediante un contrato de asistencia técnica, en el cual la interpretación técnica de los pliegos del contrato realizadas por el director de la obra, en ejercicio de sus competencias, carecía de soporte documental. Las órdenes derivadas tuvieron repercusiones económicas negativas, bien para el contratista o bien para la Administración. La responsabilidad derivada de dicho ejercicio, cuestionada en una reclamación posterior del adjudicatario de las obras, no

pudo ser contrastada, al haberse extinguido dicha relación contractual con el director de las obras. Todo ello generó una problemática no deseable a la hora de resolver el expediente.

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

Abundando en este sentido, en caso de la existencia de una empresa de asistencia técnica en apoyo del director de la obra, se debería establecer en los pliegos que dicha empresa presentase todos los meses un informe en el que se indiquen los medios personales y materiales que la contratista adjudicataria ha mantenido en las obras, especialmente en las situaciones de suspensión de las mismas e independientemente de que la suspensión (parcial o total) se haya formalizado mediante un acta de suspensión o no.

3.1.6. Entidades colaboradoras

En ocasiones, la Administración se sirve de entidades privadas que colaboran con ella en el ejercicio de funciones públicas. Esta utilización, con los años, ha adquirido un mayor protagonismo tanto respecto a las tareas que se les encomienda como en los ámbitos en los que intervienen.

Algunos ejemplos de esta utilización, en el ámbito competencial de los departamentos ministeriales de los que este Consejo tiene dependencia funcional, son los que existen en materia de embarcaciones de recreo, dentro de las competencias del MITMS, o relativas a la calidad de las aguas y en materia de seguridad de presas, en las competencias del MITECO. Las primeras, contempladas en el «Real Decreto 1434/1999, de 10 de septiembre, por el que se establecen los reconocimientos e inspecciones de las embarcaciones de recreo para garantizar la seguridad de la vida humana en la mar y se determinan las condiciones que deben reunir las entidades colaboradoras de inspección». En materia de calidad de aguas, la «Orden MAM/985/2006, de 23 de marzo, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica en materia de control y vigilancia de calidad de las aguas y de gestión de los vertidos al dominio público hidráulico». En relación con la seguridad de presas, el proyecto de orden que actualmente se está tramitando para desarrollar el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la administración hidráulica en materia de seguridad de presas y embalses y sobre el que el Consejo de Obras Públicas emitió dictamen el pasado año 2023.

Sin embargo, no existe una legislación estatal concreta que regule de manera general el concepto de entidad colaboradora, solamente se ha desarrollado de manera parcial o poco definida en diversas normas de carácter sectorial como, por ejemplo, las mencionadas.

La legislación estatal no regula de manera concreta el concepto de entidad colaboradora, distinta a la expresada en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Ante esta falta de regulación, este Consejo considera que sería oportuno establecer un marco legislativo general a partir del que se desarrollaran las normativas sectoriales correspondientes.

De la legislación sectorial estatal y autonómica, se puede deducir que de entre los rasgos característicos que definen una entidad colaboradora está que es una entidad privada, con personalidad jurídica, con ánimo de lucro, que colabora con la Administración en el ejercicio de una función pública, especializada en un campo determinado, con capacidad técnica suficiente para realizar la labor encomendada, imparcial y objetiva.

En los casos de las normativas antes mencionadas, las labores encomendadas a las entidades colaboradoras estaban siendo ejecutadas por la propia Administración de manera independiente o apoyada con contratos de servicios regulados por la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. Con los textos normativos sectoriales se crea un marco jurídico que permite la colaboración de entidades privadas para el ejercicio de dichas funciones, bajo la supervisión y control de la Administración.

A juicio de este Consejo de Obras Públicas, existen tres aspectos que resultan de difícil aplicación a la hora de desarrollar un texto normativo referente a entidades colaboradoras: la delimitación de las labores que la entidad colaboradora puede realizar dentro del ejercicio de una función pública, los mecanismos para la atribución del ejercicio de dicha función y el reparto de las responsabilidades entre la Administración y la entidad.

En lo que se refiere al primero de los aspectos citados, las actividades más habituales asociadas a las entidades colaboradoras son las de certificación, control, seguridad e inspección del cumplimiento de la legalidad.

Las normas sectoriales que regulen las labores a realizar por las entidades colaboradoras se han de redactar de tal manera que no se les atribuya la titularidad de la función pública, recogiendo que esta titularidad recae siempre en la Administración competente en la materia, que es quien finalmente debe emitir las resoluciones de los actos administrativos. Además, nunca debiera perderse la posibilidad de que la Administración pueda ejercer de

forma directa las funciones en cuyo ejercicio colaboran las entidades, o la supervisión en cualquier momento de las actuaciones que las entidades realizan.

Respecto a los mecanismos para la atribución del ejercicio de la colaboración, la normativa debe expresar de manera concreta cuál es el método de atribución del ejercicio de la función, siendo necesaria normalmente, al menos, una autorización administrativa o una acreditación expedida por un ente certificador.

Los textos normativos deben concretar claramente los trabajos que pueden desarrollar las entidades colaboradoras en las materias que se les encomiende. Con una indefinición en ese sentido cabría un margen de incertidumbre no deseable que se dejaría a la libre interpretación de la Administración competente, pudiendo ser origen de que se produzcan excesos en las labores delegadas, más si cabe, cuando no existe un marco regulatorio general estatal. Por ejemplo, si entre las labores que pueden realizar se incluye la redacción de informes, la norma debería recoger de forma clara el alcance de los mismos.

Asimismo, los textos normativos deben establecer con claridad los requisitos concretos y los criterios que se les debe imponer a las entidades colaboradoras para obtener la acreditación que les habilite para realizar las labores que se les encomiende.

En este sentido, el desarrollo sectorial debe realizarse acorde con lo señalado en el «Reglamento (CE) n.º 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 339/93», en el que se indica que «los esquemas de acreditación sectoriales deben abarcar los ámbitos de actividad en los que los requisitos generales de competencia que deben cumplir los organismos de evaluación de la conformidad no bastan para garantizar el nivel necesario de protección cuando se imponen requisitos específicos detallados en materia de tecnología o relativos a la salud y seguridad».

A ese respecto, se deben especificar requisitos de carácter técnico, estableciendo una solvencia técnica (de manera similar a lo expresado en el artículo 90 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), de cumplimiento de normas específicas, de exigencia de una concreta cualificación y experiencia al personal que desarrolle directamente las tareas, o requisitos de medios necesarios disponibles para ensayos, de capacidad de actuar en el ámbito nacional y de sistemas de calidad implantados.

También, requisitos de tipo administrativo, de modo similar a como se hace en los pliegos de cláusulas administrativas por los que se rigen los contratos, estableciendo de manera

concreta la solvencia económica y conceptos como el volumen anual de negocio de la entidad o el patrimonio neto.

La normativa sectorial de aplicación en cada caso debe desarrollar y concretar todos estos requisitos y establecer métodos o criterios básicos para evaluar tanto la solvencia técnica como económica a exigir a la entidad, para poder llevar a cabo las labores encomendadas. Asimismo, dicha normativa debe especificar la obligación de mantener las condiciones y requisitos, tanto de carácter técnico como administrativo y de otro tipo, que justifican la obtención del título de entidad colaboradora para demostrar la continuación de sus capacidades colaborativas.

Por otro lado, debería establecer las condiciones necesarias para permitir un verdadero régimen de competencia, esto es, favorecer la existencia de un número adecuado de operadores. En este sentido, no debería darse el caso de que solo existiera una entidad colaboradora o un número reducido de estas, que crearía un entorno propicio para los acuerdos de reparto. En cambio, un número excesivo de empresas compitiendo haría inviable económicamente su supervivencia. Por tanto, en atención al volumen de trabajo, la Administración debería establecer unos requisitos acordes a una sana participación de las entidades colaboradoras en el mercado del ejercicio de las funciones públicas encomendadas.

Asimismo, a juicio de este Consejo, la normativa sectorial correspondiente debería concretar la regulación por la que se rijan la relación entre Administración o los particulares y la entidad colaboradora, ya sea esta de naturaleza privada o pública. Lo habitual es que esta relación se realice a través de un contrato y en el caso de que sea entre la Administración y la entidad colaboradora, esta debería establecerse a través de un contrato al amparo de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. En el caso de la relación entre el particular y la entidad, la Administración debería fijar tarifas o precios máximos, con el suficiente criterio para que, por un lado, no se produzcan abusos y, por otro lado, no conlleve perjudicar el ánimo de lucro de las empresas colaboradoras.

En lo que se refiere al reparto de las responsabilidades entre la Administración y la entidad, es necesario que en la legislación reguladora se establezca un marco de responsabilidades en el ejercicio de la función pública. Es preciso determinar quién debe responder por los daños y perjuicios que puedan derivarse de la actuación de estas entidades; esto es, debe desarrollarse en los textos normativos sectoriales el marco de las responsabilidades de la entidad colaboradora.

En este sentido se ha observado que, usualmente, se plasma dicha responsabilidad de la entidad colaboradora en la obligación normativa de suscribir un seguro de responsabilidad

civil. Además de eso, no se debe olvidar que la norma debe reflejar la casuística en que la responsabilidad recae sobre la entidad colaboradora.

A ese respecto, como se ha mencionado, la titularidad de la función pública debe ser siempre de la Administración, y así plasmarse en la legislación, permitiendo a los particulares la posibilidad de elevar las reclamaciones directamente a la administración competente, a pesar de que también puedan presentarlas ante las entidades colaboradoras.

También es importante a la hora de redactar las normas sobre entidades colaboradoras, establecer el marco de penalidades y multas coercitivas en caso de incumplimientos (plazos, defectos, insuficiencias técnicas, errores, etc.) ya sea a través de la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas o un marco específico que se desarrolle en la propia norma.

3.1.7. 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, presas, canales, 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 infraestructuras establecidas en la normativa técnica y de seguridad.

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

Del mismo modo, deben explicitarse los contenidos de los partes de vigilancia, partes de incidencias y partes de comunicaciones correspondientes a los servicios de conservación, de manera que estén dotados de un máximo rigor en sus aspectos formales y que aporten suficiente información y validez acerca de las incidencias ocurridas (cuándo, dónde y en qué circunstancias) así como fotos, croquis, medidas adoptadas, en su caso, todo lo cual es especialmente relevante, en particular, en los contratos de conservación integral de carreteras. La Administración debería establecer las medidas de control necesarias para asegurar una total fiabilidad en los hechos y detalles que en ellos se incluyen.

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

al menos, facilitaría la correcta resolución de dichas reclamaciones y permitiría a los órganos instructores correspondientes determinar la procedencia o no de la acción de repetición contra la empresa de conservación integral.

3.1.8. Interferencias y suministros en relación con las compañías de servicios

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

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

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

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

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

Asimismo, en el caso, muy habitual, de que sea preciso el enganche y acometida a una línea eléctrica (o de otra clase de servicio) con objeto de garantizar el suministro para ins-

talaciones que forman parte de las obras contratadas, el plazo del permiso o autorización debe ser garantizado de igual manera a la expresada en párrafos anteriores.

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

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

La no inclusión de estas consideraciones en una normativa regulatoria, o la falta de un condicionado al respecto en la resolución de otorgamiento de concesión o autorización, no es óbice para que la Administración pueda ejercer la acción de repetición contra la empresa suministradora por los daños efectivamente sufridos por un tercero.

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

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

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

Ello es debido a la configuración del instituto jurídico de la responsabilidad objetiva de la Administración como una vía de resarcimiento sólo utilizable cuando no hay otra de índole

específica y para que «no pueda ser conceptuado e interpretado como instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria» (dictamen 54.319, de 5 de diciembre de 1990, del Consejo de Estado).

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

3.1.10. Reclamaciones en contratos de obras

Un alto porcentaje de los expedientes sobre los que tiene que dictaminar el Consejo de Obras Públicas se refiere a solicitudes de indemnización por daños y perjuicios, formuladas por los contratistas y fundamentadas en que se han producido incidencias durante la ejecución por causas ajenas a su responsabilidad y que pudieran estar motivadas porque la Administración hubiera contravenido el tenor del contrato. Entre estas incidencias se encuentran las suspensiones de obra.

La petición de informe a este órgano colegiado por los departamentos ministeriales se realiza como informe previo al dictamen que, a tenor de lo contemplado en la legislación de contratos, tiene que emitir preceptivamente el Consejo de Estado en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50 000 €.

La responsabilidad contractual de la Administración en la suspensión de los contratos se encuentra regulada en el art. 208.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y anteriormente en el art. 220.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP). Su ámbito de aplicación ha sido ampliado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en aplicación del art 1101 del Código Civil, admitiendo la quiebra del riesgo y ventura del contratista y, por tanto, su derecho indemnizatorio «cuando la Administración contraviene el tenor del contrato, produciendo una alteración en su ejecución». Reconociendo dicho derecho incluso a falta del acto administrativo expreso del acuerdo de suspensión.

Para que los daños reclamados en este tipo de expedientes sean considerados como indemnizables, es necesario acreditar su realidad, efectividad e importe. Bajo esa consideración, los costes por los que se reclama deben corresponder a daños efectivamente sufridos y, en

consecuencia, deben estar acreditados. Asimismo, debe determinarse si las suspensiones temporales son imputables a la Administración o al contratista. Por tanto, se debe delimitar la responsabilidad de la Administración en cada periodo diferenciado de la obra para comprobar la acreditación de los daños y establecer la cuantía con la que se debe indemnizar al contratista.

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

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

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

En este tipo de expedientes en los que se dan suspensiones en la ejecución, es necesario tener en consideración que el artículo 208 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, establece la obligación de levantar un acta en la que se consignen las circunstancias que han motivado la suspensión y la situación de hecho en la ejecución del contrato, así como que la Administración abonará al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por este con sujeción a determinadas reglas. La obligación de extender

la referida acta figuraba también en el artículo concordante de la anterior legislación -el 220 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre)- aunque, en la nueva ley, se amplía el texto fijando unas reglas a las que queda sujeta la indemnización y detallando los conceptos que comprenderá el abono a que el contratista tiene derecho.

En el caso particular del contrato de obras, el acta en cuestión debe estar firmada por el contratista y por el director de la obra, debiendo unirse a la misma un anejo en el que consten, en relación con las partes suspendidas, la medición de la obra ejecutada y los materiales acopiados a pie de obra y utilizables exclusivamente en la misma (artículo 103 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y cláusula 64 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre).

Resulta también necesario que el acta de suspensión indique expresamente su carácter “parcial” o “total” y no basta señalar únicamente, por ejemplo, que es una “suspensión de las obras afectadas por la modificación”. Se han recibido expedientes en este Consejo con actas que no indicaban la proporción de obra afectada y debía colegirse el carácter de esta suspensión en función de las certificaciones emitidas por la dirección de obra. Asimismo, suspensiones que en un principio partían con un carácter “parcial”, devenían con la evolución de los acontecimientos a tener un carácter “total”. A ese respecto, este Consejo considera conveniente que, una vez que el director de obra observe que se ha producido una paralización total de las obras, por ejemplo cuando no se puede continuar con la ejecución al haberse finalizado las partidas no afectadas por la paralización parcial, levante una nueva acta de la situación con los requisitos exigidos en las normas mencionadas. En este sentido, este órgano colegiado considera oportuno que se aborde una modificación normativa con el fin de incluir la necesidad de levantar una nueva acta de suspensión cuando hayan variado las circunstancias que motivaron la anterior paralización.

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

mente la relación de personal, instalaciones, maquinaria, materiales, etc., que el contratista haya de mantener necesariamente en la obra suspendida.

Este Consejo de Obras Públicas, independientemente de recordar la obligatoriedad de dicha acta, como se ha hecho en los párrafos anteriores, considera, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado y abundante jurisprudencia, que su inexistencia no impide el reconocimiento de la obligación de indemnizar, pues el derecho nace de la suspensión misma, 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. También sería de gran ayuda contar con informes periódicos de seguimiento sobre la permanencia de dichos medios y materiales en obra, no solo del contratista principal de la obra sino incluso de la asistencia técnica de control y vigilancia si la hubiere.

En relación al abono por los daños provocados por la suspensión de los contratos, desde la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público, como se señala en el epígrafe siguiente, el citado artículo 208 establece unas reglas en las que se limitan los conceptos a abonar (extinción de contratos, mantenimiento de salarios, maquinaria, instalaciones, equipos, garantía definitiva y pólizas de seguros); si bien dicho artículo refleja los daños reclamados habituales, entiende este Consejo que no refleja exactamente el criterio jurisprudencial previo en el que no se limitan solo a estos, basado en el artículo 1101 del Código Civil. Conforme a dicho criterio, a juicio de este órgano colegiado, cualquier daño provocado por contravenir la Administración el tenor del contrato, normalmente relativo a su suspensión, y siempre que se acredite fehacientemente su realidad y efectividad, tendrá carácter indemnizatorio.

Respecto a la inclusión del plazo prescriptivo del derecho a reclamar de un año desde que el contratista recibe la orden de reanudar la ejecución del contrato, este Consejo considera que supone un avance importante respecto a la legislación anterior y que no entra en contradicción con el criterio jurisprudencial previo, cuando no existía fecha ni plazo establecido en ninguna ley especial y venía considerándose el contrato como una unidad que finaliza en su liquidación, tomando por tanto ésta como *dies a quo* para los cuatro años que la Ley General Presupuestaria, a falta de lo establecido por leyes especiales, señalaba como plazo prescriptivo para el reconocimiento de la obligación.

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

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

Por otro lado, y teniendo en cuenta que es habitual que este tipo de reclamaciones administrativas llegue, finalmente, a los tribunales de justicia, a juicio de este Consejo de Obras Públicas, sería oportuno que por la Administración se dicten normas e instrucciones internas que conduzcan a disponer de la máxima información para su defensa en los procedimientos judiciales. En este sentido, dichas instrucciones deberían contemplar la difusión entre las unidades afectadas de la jurisprudencia consolidada que resulta vinculante; la dirección de obra debe recabar la mayor información posible sobre la misma y sobre los incumplimientos del contratista, analizando completamente los documentos y la justificación aportada por este, aunque el director de obra considere que la solicitud deba ser desestimada. Asimismo, estas instrucciones deberían contemplar que se aporten a los tribunales los diferentes informes y dictámenes que se vayan incorporando al expediente a medida que son emitidos.

Tampoco es óbice para la indemnización del contratista el plazo de la suspensión o su carácter parcial si en el periodo se ejecutó menos obra que la contratada. Resulta habitual que se presenten reclamaciones en las que el contratista argumenta que, con motivo de las suspensiones u otras incidencias surgidas durante la ejecución por causas ajenas a su responsabilidad, se produce una ralentización de los trabajos de forma que se ejecuta una cantidad menor de obra a la que estaba programada.

En cuanto a las solicitudes remitidas a este órgano colegiado, en no pocas ocasiones la documentación enviada no ha incorporado el expediente de contratación, por lo que el órgano instructor del procedimiento debería adjuntarla puesto que es una información que resulta necesaria para informar este tipo de peticiones, incluyendo el proyecto de las obras que motivan la reclamación o los proyectos modificados y complementarios que pudieran estar asociados a las suspensiones o ralentizaciones.

En este tipo de expedientes, los órganos instructores, y en particular el director de los trabajos, deberían informar sobre las circunstancias acaecidas en los diferentes periodos de la obra, a fin de delimitar la responsabilidad de la Administración en cada uno de ellos.

Asimismo, se debería informar acerca de las ralentizaciones de los trabajos que, en su caso, se hubieran argumentado en la solicitud de indemnización de daños.

3.1.11. Costes indemnizables en contratos de obras públicas

Son costes susceptibles de ser indemnizables en las reclamaciones en contratos de obras públicas: los costes directos, los indirectos y los gastos generales asociados al proyecto y otros costes diferentes de los definidos en el mismo, referidos a los daños y perjuicios que el contratista haya tenido que soportar por incidencias durante la ejecución, por causas que le son ajenas a su responsabilidad y que pudieran estar motivadas porque la Administración hubiera contravenido el tenor del contrato.

Una vez delimitada la responsabilidad de la Administración conforme al art. 208.2 de la LCSP, al contratista le asiste el derecho a ser indemnizado por «los daños y perjuicios efectivamente sufridos», lo que ha sido desarrollado por extensa jurisprudencia del Tribunal Supremo -entre otras STS 4120/2014, de 1 de octubre de 2014- exigiendo para ello que acredite la realidad y efectividad de los daños, ofreciendo pruebas que, con suficientes garantías de objetividad, demuestren que el personal y demás elementos materiales necesariamente han tenido que quedar adscritos y dedicados a la obra y pongan de manifiesto el montante de su costo, sin que basten a tales efectos simples conjeturas, deducciones o estimaciones abstractas con base en la documentación contable de la empresa.

Se debe determinar la realidad y efectividad de la documentación presentada y, a juicio de este Consejo, para la indemnización de los costes, el contratista debe acreditar: la dedicación a la obra, la adecuación al contrato, la necesidad o exigencia de la Administración y el coste soportado.

En cuanto a la dedicación a la obra, conforme a la jurisprudencia citada, deben desestimarse los medios que el contratista no demuestre que han quedado adscritos y dedicados a la obra, mediante documentación objetiva que muestre el grado de participación.

Respecto a la adecuación al contrato, a juicio de este Consejo, procedería desestimar los costes que el contratista tenía la obligación de asumir conforme al contrato (oferta, pliegos o proyecto) y los precios superiores a los allí acordados. Los sobrecostes, en la mayor parte de los casos, se producen en el ámbito de la obra y, por tanto, están vinculados a los precios pactados en el contrato. El contratista no es un ente ajeno al contrato al que se le causa un daño en el contexto de la responsabilidad patrimonial extracontractual, y acordó unos precios y condiciones a los que acepta seguir vinculado mientras continúe ejecutando la obra conforme a las instrucciones de la Administración y no finalice tras la resolución o finalización y posterior liquidación del contrato.

A este respecto, a tenor de lo contemplado en el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, no se pueden aprobar nuevos precios que no estén basados en los costes elementales fijados en la descomposición de los precios unitarios integrados en el contrato y, en cualquier caso, en los costes que correspondiesen a la fecha en que tuvo lugar la adjudicación. Bajo esa consideración, incrementar los precios del proyecto amparándose en un expediente de indemnización de daños por las incidencias surgidas durante la ejecución por causas ajenas a su responsabilidad implicaría, además de un enriquecimiento injusto del contratista, una alteración sustancial de las condiciones de la licitación, que podría ser motivo para declarar la nulidad del contrato.

En lo que se refiere a la necesidad de los costes, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, procedería desestimar aquellos medios que, aunque se hubieran dedicado a la obra no fueran necesarios o exigidos por la Administración. En este sentido, se deben tener en cuenta en estos expedientes de indemnización los criterios sobre los equipos de personal y medios que, a juicio del director de la obra, eran necesarios durante los periodos de ralentización y paralización, así como los informes u órdenes en que este exigía su presencia en obra.

Por último, sobre los costes soportados, correspondería entonces desestimar aquellos costes que no hayan sido acreditados mediante documentos objetivos, rechazando aquellos de los que no puedan deducirse los trabajos, la vinculación a la obra, la concordancia en cuanto a fechas o el montante de su costo.

Este Consejo considera, en cuanto a la acreditación de los costes de personal, que los duplicados de recibos de salarios o nóminas por sí solos no son suficientes para acreditar el coste.

De acuerdo con la Guía laboral del Ministerio de Trabajo y Economía Social, el recibo de salarios se debe completar con la firma del trabajador para dar fe de que este ha percibido las cantidades resultantes de la liquidación o, cuando el abono se realice mediante transferencia bancaria, la firma del trabajador se entiende sustituida por el comprobante del abono expedido por la entidad bancaria. Por otro lado, en los recibos de salarios deben figurar las cotizaciones de la Seguridad Social y las retenciones del impuesto de la renta, que son pagos que la empresa debe hacer a su cuenta o por cuenta del trabajador a las correspondientes entidades oficiales. Como las cifras de esos pagos figuran en el recibo de salarios, estos se pueden comprobar con los correspondientes boletines o liquidaciones de la empresa. Por lo que, a juicio de este Consejo, los duplicados de recibos de salarios o nóminas no son válidos por sí mismos si no se acompañan de los correspondientes comprobantes de los abonos expedidos por la entidad bancaria o los documentos que acrediten el abono de las cotizaciones o retenciones que figuren en los recibos, siendo el más usual la RNT o Relación nominal de trabajadores (antiguo TC2), de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por otro lado, en los recibos de salarios o nóminas debe figurar el CCC o Código de cuenta de cotización de la empresa, cuyos dos primeros dígitos se refieren a la provincia del centro de trabajo y la identificación del centro de trabajo, que no tiene casilla en el modelo oficial de recibo de salarios publicado en el BOE. Para considerar costes acreditados de trabajadores con dedicación completa a la obra, este Consejo considera necesario que la CCC corresponda a la provincia en la que se sitúa el centro de trabajo y que este se corresponda con la obra.

Asimismo, para fijar la cuantía indemnizatoria, se deberán tener en consideración los términos contractuales acordados, reduciendo los costes que se hubieran abonado previamente en las certificaciones, aplicando dentro de los límites del contrato los precios del proyecto o parte de su justificación y limitándolos a los que teóricamente habrían sido necesarios de haberse ejecutado durante el periodo la obra suspendida, pudiendo utilizarse los costes previstos en el programa de trabajos, cuando los periodos sean comparables, o los valores medios de toda la obra, si no lo fueran.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta, en las indemnizaciones por una ralentización o paralización en las que la responsabilidad es de la Administración, es que los abonos realizados al contratista por la revisión de precios son independientes de las unidades de obra realizadas y quedarían al margen en la evaluación económica de la indemnización. Estos abonos por revisión de precios en ningún caso pueden ser método de compensación de los abonos por certificaciones que se establecen en las anualidades del plan de trabajos aprobado y que el contratista espera recibir tal y como están programados, por los trabajos

realizados. El contratista tiene derecho a percibir, en caso de que así estuviera establecido en el PCAP, independientemente de las anualidades de obra programadas, el importe en concepto de revisión en aplicación de la legislación de contratos. En alguno de los casos que han llegado a este Consejo, la Administración, cuando la obra ha sufrido una ralentización o una paralización, trata de “completar” las anualidades previstas con el pago de las revisiones de precios, cuando los créditos retenidos se establecen solamente para el abono de la obra ejecutada y prevista en las anualidades establecidas en los programas de trabajo.

Es necesario incidir en la importancia que para la resolución de este tipo de expedientes tiene el informe de la dirección de obra, puesto que es quien mayor conocimiento tiene del desarrollo del contrato. Como testigo principal de la obra, debe informar sobre la necesidad del personal y resto de costes, su presencia concreta, las comunicaciones con el contratista al respecto y sobre la comparativa de los costes con los precios del proyecto, analizar las diferentes cuestiones recogidas por los interesados e indicar cuantos aspectos resulten de interés para dar respuesta a lo planteado en el expediente.

- **Costes directos**

Respecto a los costes directos, cabe recordar que vienen definidos en el artículo 130.2 del RGLCAP, «a) La mano de obra que interviene directamente en la ejecución de la unidad de obra. b) Los materiales, a los precios resultantes a pie de obra, que quedan integrados en la unidad de que se trate o que sean necesarios para su ejecución. c) Los gastos de personal, combustible, energía, etc. que tengan lugar por el accionamiento o funcionamiento de la maquinaria e instalaciones utilizadas en la ejecución de la unidad de obra. d) Los gastos de amortización y conservación de la maquinaria e instalaciones anteriormente citadas».

En lo que se refiere a los costes de personal, forman parte de los costes directos los que componen las unidades de obra del proyecto como son, normalmente, los encargados, capataces y oficiales.

Los costes directos vienen, habitualmente, avalados por facturas, nóminas u otros documentos fehacientes, como los propios precios contractuales, por lo que este Consejo no tiene que hacer consideraciones respecto a ellos salvo lo comentado con carácter general de que el daño debe ser efectivo y que se debe determinar la realidad y efectividad de la documentación presentada para su justificación de forma que se acredite adecuadamente su dedicación a la obra, su adecuación al contrato, su necesidad o exigencia por la Administración y el coste soportado.

En el caso concreto del personal que forma parte de los costes directos, el coste soportado debe justificarse, además de con las nóminas correspondientes, con los documentos oficiales TC2 o RNT (Relación nominal de trabajadores). La justificación mediante nóminas debe hacerse separando cada concepto de abono (devengo, deducciones, indemnización por terminación, despido, paga extra, productividad, seguridad social, etc.) e informando sobre el centro de trabajo al que está adscrito el trabajador. Por sí solas, las nóminas no aportan la objetividad requerida tal y como se ha referido en párrafos precedentes, por lo que deben ser complementadas con los TC2 o RNT, puesto que son documentos oficiales avalados por la Seguridad Social con la relación de sus trabajadores, informando de las altas, bajas y bases de cotización, por lo que constituyen el documento necesario para acreditar que soportó dichos costes.

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

- **Costes indirectos**

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

Igualmente, cabe recordar a este respecto que, conforme al artículo 130.3 del RGLCAP, son costes indirectos «los gastos de instalación de oficinas a pie de obra, comunicaciones, edificación de almacenes, talleres, pabellones temporales para obreros, laboratorio, etc., los del personal técnico y administrativo adscrito exclusivamente a la obra y los imprevistos. Todos estos gastos, excepto aquellos que se reflejen en el presupuesto valorados en unidades de obra o en partidas alzadas, se cifrarán en un porcentaje de los costes directos, igual para todas las unidades de obra, que adoptará, en cada caso, el autor del proyecto a la vista de la naturaleza de la obra proyectada, de la importancia de su presupuesto y de su previsible plazo de ejecución».

En cuanto a los costes de personal, forman parte de los costes indirectos aquellos adscritos exclusivamente a la obra, normalmente el jefe de obra, jefe de producción y otros técnicos. En este sentido, a juicio de este Consejo, por el carácter vinculante del proyecto, también forman parte los que se definen en él como costes indirectos, aunque estén parcialmente adscritos a la obra.

Para su determinación, aparte de las consideraciones generales antes señaladas, este Consejo de Obras Públicas considera que se deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones específicas.

En cuanto a la dedicación o presencia en la obra, este Consejo considera que de acuerdo con la jurisprudencia de la Audiencia Nacional es necesario acreditar la necesaria correspondencia de los centros de trabajo de los documentos aportados y de las nóminas con la obra.

Respecto a la adecuación al contrato, además de que los costes no deben superar los precios acordados en el contrato, salvo justificación, el valor programado o medio mensual del total de costes indirectos tampoco debe superarse puesto que no puede ser más gravosa la obra parada que en ejecución, esto es, una obra parada o ralentizada nunca puede tener más costes indirectos que una en ejecución ordinaria.

En relación con la necesidad de los costes indirectos, en una obra paralizada corresponde al contratista su reducción de forma sustancial, salvo impedimentos suficientemente justificados como incertidumbre en el plazo de suspensión o exigencia por parte de la Administración, debiendo mantener únicamente los medios necesarios durante el tiempo imprescindible para realizar las mínimas labores que requiere una obra sin ejecución.

En cuanto a los costes soportados, concretamente los debidos al personal, como se ha apuntado para el caso de los incluidos en costes directos, deben acreditarse, al menos, con los TC2 o RNT y las nóminas.

Asimismo, en una obra con un alto grado de ralentización o completamente paralizada, corresponde al contratista la reducción de los medios de personal y maquinaria general de manera sustancial, e incluso de las instalaciones auxiliares si el periodo es largo, salvo impedimentos suficientemente justificados como incertidumbre en el plazo de suspensión, exigencia por parte de la Administración o las labores de vigilancia, debiendo mantener únicamente el personal y maquinaria necesarios durante el tiempo imprescindible para realizar las mínimas labores que requiere una obra sin ejecución, como pueden ser por ejemplo: las gestiones con el órgano de contratación; trabajos de oficina técnica para estudiar las modificaciones si las hubiera, tramitar las gestiones administrativas y los pagos de la vigilancia, seguros, avales y elaborar las nóminas y certificaciones; los medios de obra para mantenimiento e impedir graves trastornos y la ruina de lo construido.

Una vez establecidos los costes indirectos acreditados, con objeto de que la cuantía indemnizatoria se fije con arreglo a los términos contractuales acordados, a juicio de este Consejo,

deben limitarse a los que teóricamente habrían sido necesarios de haberse ejecutado la obra durante el mismo periodo, obtenidos conforme al valor medio mensual de los costes indirectos del contrato o a lo recogido en el programa de trabajos.

- **Gastos generales**

En lo que se refiere a los gastos generales, cabe también recordar que, conforme al artículo 131.1 del RGLCAP, son gastos generales de estructura del proyecto los «cifrados en los siguientes porcentajes aplicados sobre el presupuesto de ejecución material: a) Del 13 al 17 %, a fijar por cada departamento ministerial, a la vista de las circunstancias concurrentes, en concepto de gastos generales de la empresa, gastos financieros, cargas fiscales, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido, tasas de la Administración legalmente establecidas, que inciden sobre el costo de las obras y demás derivados de las obligaciones del contrato. Se excluirán asimismo los impuestos que graven la renta de las personas físicas o jurídicas. b) El 6 % en concepto de beneficio industrial del contratista».

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

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

La doctrina del Consejo de Estado a la hora de efectuar el cómputo de los gastos generales, expresada en su memoria del año 2007, páginas 135 a 145, y en numerosos dictámenes de dicho órgano colegiado (el 1913/2010, entre ellos) y coincidente con lo reflejado en recientes sentencias del Tribunal Supremo (STS 4328/2016, de 3 de octubre, entre otras), se manifiesta en el sentido de que, para que estos gastos sean considerados, deben corresponder a «daños efectivamente sufridos» y, por tanto, deben estar «acreditados». A este respecto, la

referida doctrina señala que para indemnizar los daños ha de acreditarse su realidad, efectividad e importe, sin presumir su existencia ni determinar su cuantía mediante un porcentaje del presupuesto de ejecución material.

El Consejo de Obras Públicas, dada la dificultad de cuantificarlos, venía utilizando un procedimiento estimativo para la valoración de los gastos generales considerando que, desde un punto de vista exclusivamente técnico y, siempre que no resultase de aplicación otro procedimiento específico más adecuado a cada caso, podría aceptarse el uso de asignaciones porcentuales para acotar la cuantía de tales gastos. Dicho procedimiento limitaba los porcentajes de cálculo en un abanico que iba desde el 1,5 % al 3,5 % del presupuesto de ejecución material del contrato vigente, conforme al acuerdo mayoritario, incluido como anexo al acta del pleno de 12 de junio de 2003. Se utilizaba entendiéndose que, en ausencia de mejor criterio, el cálculo podía ser considerado como un sistema pericial alternativo aceptable para su tasación.

Los gastos generales se derivan de la propia estructura organizativa de la empresa adjudicataria, que difiere de unas a otras puesto que no todas tienen igual capacidad de gestión ni dimensión. Además, al concurrir una suspensión de las obras, los efectos son distintos según el momento en que se produzca.

Como señala la Audiencia Nacional, entre otras en la sentencia 1049/2021 de 9 de marzo de 2021, el cálculo de este concepto en períodos de suspensión ha de ser especialmente riguroso, dado que esos gastos no son los mismos que en un período de actividad.

A la vista de la especial complejidad en cuantificar este tipo de gastos, este Consejo considera que una regla general como la del procedimiento que venía utilizando puede no ser suficientemente representativa de la situación singularizada en cada caso. A mayor abundamiento, dicho procedimiento de valoración de gastos generales mediante los porcentajes referidos no puede servir para suplir la obligación que tiene el contratista de acreditar el daño efectivamente sufrido.

Teniendo en consideración dichas circunstancias y la necesidad de que para indemnizar los daños estos deben ser efectivamente sufridos, en concordancia con la doctrina y jurisprudencia señalada, este Consejo de Obras Públicas únicamente está considerando en sus dictámenes como indemnizables los gastos fehacientemente acreditados.

Una vez establecidos los gastos generales acreditados, con objeto de que la cuantía indemnizatoria se fije con arreglo a los términos contractuales acordados, a juicio de este Consejo, deben limitarse a los que teóricamente habrían sido necesarios de haberse ejecutado la

obra durante el mismo periodo, obtenidos conforme al valor medio mensual de los gastos generales del contrato o a lo recogido en el programa de trabajos.

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

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

1. Gastos por mantenimiento de la garantía definitiva.
2. Indemnizaciones por extinción o suspensión de los contratos de trabajo que el contratista tuviera concertados para la ejecución del contrato al tiempo de iniciarse la suspensión.
3. Gastos salariales del personal que necesariamente deba quedar adscrito al contrato durante el período de suspensión.
4. Alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos siempre que el contratista acredite que estos medios no pudieron ser empleados para otros fines distintos de la ejecución del contrato suspendido.
5. Un 3 % del precio de las prestaciones que debiera haber ejecutado el contratista durante el período de suspensión, conforme a lo previsto en el programa de trabajo o en el propio contrato.
6. Los gastos correspondientes a las pólizas de seguro suscritas por el contratista previstos en el pliego de cláusulas administrativas vinculados al objeto del contrato.

De los anteriores, el apartado 5.º ha quedado suprimido por la disposición final 5.3 del Real Decreto-ley núm. 36/2020, de 30 de diciembre, que aprueba medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

No obstante, como se ha referido en el epígrafe anterior, este Consejo de Obras Públicas considera que la limitación señalada en el citado artículo 208 sobre los conceptos indemnizables choca con el criterio que la jurisprudencia viene manteniendo en el sentido de

admitir los daños fehacientemente acreditados que se hayan generado cuando la Administración contraviene el tenor del contrato.

3.1.12. Incumplimiento de obligaciones contractuales por contratistas

Como se ha comentado, un alto porcentaje de los dictámenes emitidos por el Consejo de Obras Públicas se refiere a solicitudes de indemnización por daños y perjuicios formuladas por los contratistas con motivo de incidencias surgidas durante la ejecución y que le son ajenas a su responsabilidad.

Aunque, en no pocas ocasiones, las incidencias pueden estar motivadas en que la Administración ha contravenido el tenor del contrato, en otras ocurre que el contratista ha incurrido en incumplimientos contractuales en su propio beneficio.

Como se contempla en la Ley de Contratos del Sector Público, los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las administraciones públicas. Entre dichas prerrogativas, el órgano de contratación ostenta las de declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, acordar su resolución y determinar los efectos de esta.

Bajo esa consideración, como recoge el artículo 192 de la LCSP, los pliegos podrán prever penalizaciones para el caso de cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del contrato o para el supuesto de incumplimiento de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución del mismo. Estas penalizaciones deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y las cuantías no podrán ser superiores al 10 % del precio del contrato, IVA excluido, ni el total de ellas superar el 50 % del precio del contrato. Asimismo, cuando el contratista, por causas que le son imputables, hubiere incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, la Administración podrá optar por su resolución o por la imposición de penalidades.

El artículo 193 señala que el contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para su realización, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva. Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades diarias en la proporción de 0,60 € por cada 1000 € del precio del contrato, IVA excluido. La Administración tendrá las mismas facultades respecto al incumplimiento por parte del contratista de los plazos parciales, cuando se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando

la demora en el cumplimiento de aquellos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total.

A ese respecto, como se menciona en el artículo 211 de la LCSP, no sólo es motivo de resolución del contrato la demora en el cumplimiento de los plazos, sino que también lo es el retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el pliego o en el contrato, en cualquier actividad, por un plazo superior a un tercio del plazo de duración inicial del contrato, incluidas las posibles prórrogas.

Con independencia de la opción que se adopte, resolución del contrato o imposición de penalizaciones, en los supuestos de incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso o de demora en la ejecución en que no esté prevista penalización o en que, estándolo la misma, no cubriera los daños causados a la Administración, conforme se recoge en el artículo 194 de la LCSP, se exigirá al contratista la indemnización por daños y perjuicios.

Asimismo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 213.3 de la Ley, cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada. Conforme el artículo 113 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en estos casos, la determinación de los daños y perjuicios que deba indemnizar el contratista se llevará a cabo por el órgano de contratación atendiendo, entre otros factores, al retraso que implique para la inversión proyectada y a los mayores gastos que ocasione a la Administración.

La determinación de los daños y perjuicios se deberá atener a los efectivamente sufridos por la Administración contratante y, entre ellos, una de las partidas que puede resultar fácilmente acreditable la constituye la diferencia entre el importe del contrato resuelto y el importe del nuevo contrato a celebrar para la ejecución de las obras, pues, si esta diferencia no se abonase a la Administración, esta soportaría injustificadamente unos gastos que, de otra manera, no habría tenido que soportar. A juicio de este Consejo, se puede considerar para el cálculo el ahorro en coste del personal de la Administración que habría supuesto haber ejecutado la obra frente a tener que realizar su actividad para los nuevos contratos. También, se podrían tener en consideración los costes externos de nuevos servicios o asistencias técnicas.

El análisis debe hacerse caso por caso, contando con toda la información del contrato y mediante la interpretación de los hechos y circunstancias acaecidas.

Por ello, en este tipo de expedientes, cabe incidir nuevamente en la importancia que tiene el informe de la dirección de obra en el que se deben recoger las incidencias surgidas en el desarrollo del contrato y la imputabilidad de las mismas al contratista, máxime cuando, en caso de discrepancia entre las partes, la fijación de los daños y perjuicios indemnizables suele remitirse a la determinación por los tribunales de Justicia.

En cuanto a la tramitación administrativa de este tipo de expedientes, cabe señalar que el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo para resolver, este será de tres meses. A este respecto se sugiere que el órgano instructor en su caso haga uso de la posibilidad de suspensión del plazo máximo para resolver, regulada en el artículo 22,1.d) de la mencionada Ley 39/2015, con el fin de tener tiempo suficiente para instruir el expediente y solicitar los informes preceptivos.

3.1.13. Consideración del contrato en su conjunto en las indemnizaciones de daños

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

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

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

El análisis de estas circunstancias y la valoración que aproxime dicho beneficio, aun cuando pueda resultar en ciertos casos complejo, debe realizarse por la dirección de obra y dejando constancia de manera fehaciente de lo ocurrido en el desarrollo del contrato. Debe tenerse en cuenta que podría suceder que los costes en que hubiera incurrido el contratista

durante este periodo no fueran indemnizables, si hubieran sido causados por su incorrecta gestión, al haber podido evitarlos organizándose correctamente sin interferencias de la Administración ni de terceros, formando parte de su riesgo y ventura.

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

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

El análisis, en caso de realizarse de esta manera, debe hacerse caso por caso, contando con toda la información del contrato y mediante la interpretación de los hechos y circunstancias acaecidas, teniendo en cuenta que el incumplimiento contractual de cualquiera de las partes puede dar derecho a indemnización previa determinación de quién es el responsable y, en caso de existir alguna responsabilidad del contratista, exigirla en su momento.

3.1.14. Actualización de deudas e intereses de demora

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

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

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

la resolución en la que, en su caso, se reconozca el derecho. Por su parte, los intereses de demora actúan como una penalización al deudor por el incumplimiento de la obligación de abonar su deuda en el plazo establecido al efecto.

El artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que «La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las comunidades autónomas». Este artículo se encuentra dentro del Capítulo IV «De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas» de la Ley 40/2015.

Por consiguiente, en aquellos procedimientos en los que se reconozca al reclamante su derecho a ser indemnizado por responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, 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 el Índice de garantía de la competitividad (IGC) por aplicación del artículo 34.3 de la Ley 40/2015.

Existe cierto paralelismo en las reclamaciones por daños contra la Administración durante la ejecución de un contrato. Así, cuando se reconozca al contratista 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 y actualizar hasta la fecha de la resolución de la reclamación. Es habitual que el daño se produzca al acabar un periodo de retraso cuando el contratista ha demostrado haber soportado un coste concreto y su correspondiente desembolso económico, por lo que, de acuerdo con el citado principio de indemnidad, la cuantía debe ser actualizada. En estos casos, al no tratarse de una indemnización por responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y, por tanto, no ser de aplicación el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, se viene utilizando el índice de precios de consumo (IPC) conforme al criterio de los tribunales.

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 solo es de aplicación a «deudas dinerarias», en línea con lo contemplado en el artículo 1108 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 de contrato emite las certificaciones correspondientes establece el carácter dinerario de la deuda. En estos casos, la legislación establece un plazo para su abono aún más estricto que en el caso de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial.

Concretamente, el artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (concordante con el 216.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), dispone que «La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de

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.

los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados (...).

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

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

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

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

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

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

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 -RGLCAP-). También en este caso la ley establece la obligación de la Administración de abonar los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro, en los términos previstos en la referida Ley 3/2004 de morosidad, si se produjera demora en el pago del saldo de la liquidación.

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

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

Finalmente, resulta necesario precisar que la cuantificación de la actualización y 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).

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

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

En este sentido, con su actual redacción tras la aprobación de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, se establece que, si la revisión es procedente, tendrá lugar «cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiese transcurrido un año desde su formalización».

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 haya de transcurrir un año desde la formalización de este para que aquella 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 fórmulas-tipo y la tardanza en su revisión contribuyen a la imperfección e improcedencia del sistema. Una fórmula específica para cada contrato y revisable, certificación a certificación (lo que hoy en día sería técnicamente sencillo) paliaría algo el problema sistémico, pero no en su totalidad.

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

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

3.1.16. La revisión de precios en los contratos de obras del sector público con plazo de ejecución inicial inferior a un año²

Como se ha referido en el apartado anterior, la revisión de precios aparece contemplada en el artículo 103.5 de la Ley 9/2017, señalando que, si procede, la revisión tendrá lugar cuando hubiese transcurrido un año desde su formalización.

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

Sin embargo, no son pocas las ocasiones en las que, por diversos motivos, se produce una ampliación del plazo de ejecución del contrato, superándose el período anual (o bianual, en

² Este apartado debe entenderse referido a un plazo de dos años, en lugar de uno, para los contratos cuyo marco legal es anterior a la entrada en vigor de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, en la que mediante el punto 3 de su disposición final séptima, se da una nueva redacción al art. 103.5 de la LCSP.

su caso), y en tales circunstancias, cuando la responsabilidad de la prolongación de la obra no es imputable al contratista, este se ve perjudicado por un mayor incremento de su coste.

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

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

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

No obstante, entiende este Consejo que nada impediría que, en aquellos contratos de obras con plazo de ejecución inferior al año, 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.

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

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

En los 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, puede producirse un desequilibrio económico. Desde el alza de precios de los materiales bituminosos y la energía entre los años 2005 y 2006, no habían existido situaciones extraordinarias en la obra pública que habilitaran la posibilidad de compensarlos, hasta la pandemia provocada por el COVID y la guerra de Ucrania que ha supuesto una subida desproporcionada de los precios y que vuelve a poner de actualidad este epígrafe.

El restablecimiento del equilibrio económico de los contratos puede resolverse por contraposición entre la doctrina general del principio de «riesgo y ventura» y la excepcional del de «riesgo imprevisible». En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo 7878/2003, de 9 de diciembre, señaló que «la doctrina del riesgo imprevisible, conectada a la de la cláusula *rebus sic stantibus*, exige que, como consecuencia de la aparición de un riesgo que no pudo ser previsto al tiempo de celebrarse el contrato, se alteren sustancialmente las condiciones de ejecución del mismo, de manera que la prestación pactada resulte mucho más onerosa para una de las partes de lo que inicialmente había podido preverse, lo que permite la rescisión del contrato o, en su caso, la indemnización de ese mayor coste, que no debe ser asumido por la parte a quien el suceso o acontecimiento imprevisible ha perjudicado». Considera el alto tribunal que el «riesgo y ventura» del contratista en estos casos debe ser compartido por la Administración.

Este Consejo de Obras Públicas, en línea con el Consejo de Estado, viene considerando que el desequilibrio económico no debe ser asumido por el contratista dentro de su «riesgo y ventura» y procede su restablecimiento siempre que se produzca por una variación de los precios extraordinaria, que sea, a la vez, imprevisible, que los sistemas establecidos para recoger dicha variación (mecanismos de la revisión de precios) se manifiesten como no representativos de la misma y que no deba ser asumido por el contratista dentro del «riesgo y ventura», por alterar de manera muy grave la economía del contrato, lo que conlleva estimar, en cada caso, un cierto límite a partir del cual procedería compensar el contrato.

Dicho límite para determinar la apreciación de que se ha producido un desequilibrio económico lo suficientemente importante como para superar la regla general del «riesgo y ventura» ha sido objeto de diferentes consideraciones al no contar con un porcentaje concreto establecido por disposición legal.

Tal y como se contemplaba en el preámbulo del Real Decreto 2167/1981, de 20 de agosto, en los años precedentes a su aprobación fueron patentes las desproporcionadas elevaciones de los productos asfálticos en relación con las experimentadas por los restantes materiales básicos que dejaron inadecuadas las fórmulas tipo de revisión de precios incluidas en el cuadro general para los casos de pavimentos bituminosos. En estas circunstancias, fue considerado por el Consejo de Estado «como simple pauta para valorar las circunstancias concretas que puedan concurrir» el límite del 2,5 % del precio contratado, tomando como referencia la regla del artículo 4.2 del derogado Decreto Ley 2/1964, de 4 de febrero, sobre revisión de precios. Este límite fue rechazado por el Tribunal Supremo, estimando reclamaciones por debajo del 2,5 % y señalando al respecto que «no puede ser matemáticamente

determinado para todos los supuestos, ya que se encuentra, en función de su acusada "relevancia y significación", en el contexto total de la contratación de que se trate y a cada caso en que aquella se aplique» (STS 9838/1990, de 27 de diciembre).

Los incrementos de precios de 2004 y 2005 fueron rechazados por el Tribunal Supremo considerando en diversas sentencias (entre ellas, la STS 1809/2008, de 25 de abril) que las cifras de incremento (en el caso juzgado, 2,57 % en presupuesto inicial, o 3,14 % en el adicional con revisión de precios) «se encuentran dentro de los márgenes razonables con relación al beneficio industrial». Añadía la citada sentencia que «no obstante el notorio incremento del precio del petróleo acontecido en los últimos tiempos no nos desenvolvemos en circunstancias semejantes a las enjuiciadas en las sentencias anteriormente citadas» por cuanto se recogían unas nuevas fórmulas de revisión de precios, en concreto la Dirección General de Carreteras había compensado la subida de los ligantes añadiendo nueve fórmulas tipo con un fuerte peso ponderado del término referente a los productos bituminosos, y porque se habían liberalizado los precios de los productos bituminosos que hasta entonces eran fijados por el Gobierno.

El art. 270.4 de la LCSP introdujo el límite del 5 % que establece la extraordinaria onerosidad y la ruptura sustancial del contrato de concesión por la que el concesionario puede desistir de su ejecución: «se entenderá que el cumplimiento del contrato deviene extraordinariamente oneroso para el concesionario cuando la incidencia de las disposiciones de las administraciones o el importe de las mejoras técnicas que deban incorporarse supongan un incremento neto anualizado de los costes de, al menos, el 5 % del importe neto de la cifra de negocios de la concesión por el período que reste hasta la conclusión de la misma».

El Consejo de Estado, en su dictamen 243/2019 de 11 de abril, supeditaba, de manera indirecta, el límite para acudir a la doctrina del «riesgo imprevisible» al valor del 6 % teórico del beneficio industrial, basando sus conclusiones en el dictamen 141/18 del Consejo de Obras Públicas: «dado que el impacto de la subida de precio de los materiales bituminosos empleados representa un 5,19 % del presupuesto inicial según el cálculo del Consejo de Obras Públicas por los índices de subida de los ligantes que le constan oficialmente, inferior al 6 % teórico de beneficio industrial, no puede concluirse que haya habido un desequilibrio grave en la economía del contrato que afecte de manera esencial el equilibrio económico-financiero de las obligaciones recíprocas asumidas por las partes». Se consideraba de este modo que el contratista tenía el 6 % del beneficio industrial como margen para soportar diferencias de abonos a las que inicialmente había previsto en su planificación económica.

Asimismo, el Consejo de Estado manifiesta en varios dictámenes (621/2014, 388/2014, entre otros) al respecto que «Este principio supone precisamente que sea la mercantil adjudicataria la que valore las circunstancias de mercado y decida asumiendo su riesgo empresarial acerca del modo y ritmo de ejecución de la obra, de que resultará su beneficio. [...] La Administración no garantiza un beneficio empresarial ni de ello se trata en el contrato de obra».

Finalmente, el Real Decreto-ley 3/2022 en su art. 7 fijó el 5 % como requisito para aplicar la revisión excepcional, que aplica a las obras: «A estos efectos se considerará que existe tal impacto cuando el incremento del coste de materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre, calculado aplicando a los importes del contrato certificados en el periodo, [...] exceda del 5 % del importe certificado del contrato en ese mismo período».

Con las premisas citadas, para determinar la apreciación de que se ha producido un desequilibrio económico lo suficientemente importante como para superar la regla general de «riesgo y ventura», este Consejo considera oportuno establecer el límite en el 5 %, por coherencia con los porcentajes del art. 270.4 de la LCSP y del art. 7 del RDL 3/2022.

Asimismo, este órgano colegiado considera que procede el reequilibrio únicamente en lo que exceda del 5 % señalado, ya que por debajo de este límite queda dentro del beneficio de la empresa que no tiene que garantizar la Administración y supone la compartición del riesgo en estos casos extraordinariamente onerosos de «riesgo imprevisible». Asumir por parte de la Administración, además del incremento de los precios que suponen costes para el contratista, también los que revierten en su beneficio, supondría quebrar completamente el principio del «riesgo y ventura» del contratista, transfiriéndolo en su totalidad hacia la Administración, máxime cuando en las situaciones de desequilibrio por debajo del citado límite (por ejemplo en un caso en que se cifrase en el 4 %) se continuaría con el principio del «riesgo y ventura» del contratista y no se procedería a su compensación.

Por otro lado, conforme a la doctrina y jurisprudencia al respecto, (reflejada, por ejemplo, en los dictámenes del Consejo de Obras Públicas 77/11, 83/12, 85/12 y 122/12) se revisa el contrato completo tomando como referencia (subíndices 0 de índices de precios) la fecha final de presentación de las ofertas, momento en que el contratista ha fijado su precio, a diferencia de la figura de la revisión de precios contemplada en la LCSP, que exceptúa de revisión el primer 20 % y el primer año de la obra y toma como referencia la fecha de formalización del contrato (aunque en disposiciones anteriores se tomó el momento de la adjudicación, en la Ley de Contratos del Sector Público de 2007, o la fecha final de presentación de las ofertas, en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995).

En este sentido, el de tomar como referencia la fecha final de presentación de las ofertas, cabe argumentar que desde el momento de la presentación de las ofertas y previo a la formalización del contrato ya se establece una obligación precontractual con la Administración que tiene su sustento en los art. 71.2, 150.2 y 153.4 de la LCSP por los que se penaliza al contratista su retirada de la oferta con un 3 % del presupuesto de licitación y con la posibilidad de impedir contratar con la Administración.

Por otro lado, si bien existe la figura principalmente jurisprudencial de la «actualización» de precios previo a su formalización, apoyada en el art. 130.4 del RGLCAP, no se ha desarrollado tan prolíficamente y, a juicio de este Consejo, se encamina hacia una potestad de la Administración más que a una obligación que origine un derecho del contratista: «En aquellos casos en que oscilaciones de los precios imprevistas y posteriores a la aprobación de los proyectos resten actualidad a los cálculos de precios que figuran en sus presupuestos podrán los órganos de contratación, si la obra merece el calificativo de urgente, proceder a su actualización aplicando un porcentaje lineal de aumento, al objeto de ajustar los expresados precios a los vigentes en el mercado al tiempo de la licitación».

Por último, este órgano colegiado entiende que se quiebra la obligación de ejecutar la parte afectada de la obra en las condiciones contractuales pactadas una vez probada la existencia de un desequilibrio económico en el marco de la doctrina del «riesgo imprevisible», del mismo modo que el concesionario tiene derecho a desistir del contrato por ser extraordinariamente oneroso, puesto que su ejecución supone hacer frente a pagos que ahondan en el desequilibrio del contrato hasta que se resuelva el expediente que lo equilibre económicamente en unas condiciones sustancialmente distintas a las pactadas, habiéndose roto el principio de equidad del contrato (acorde con lo reflejado en la STS 7878/2003, de 9 de diciembre).

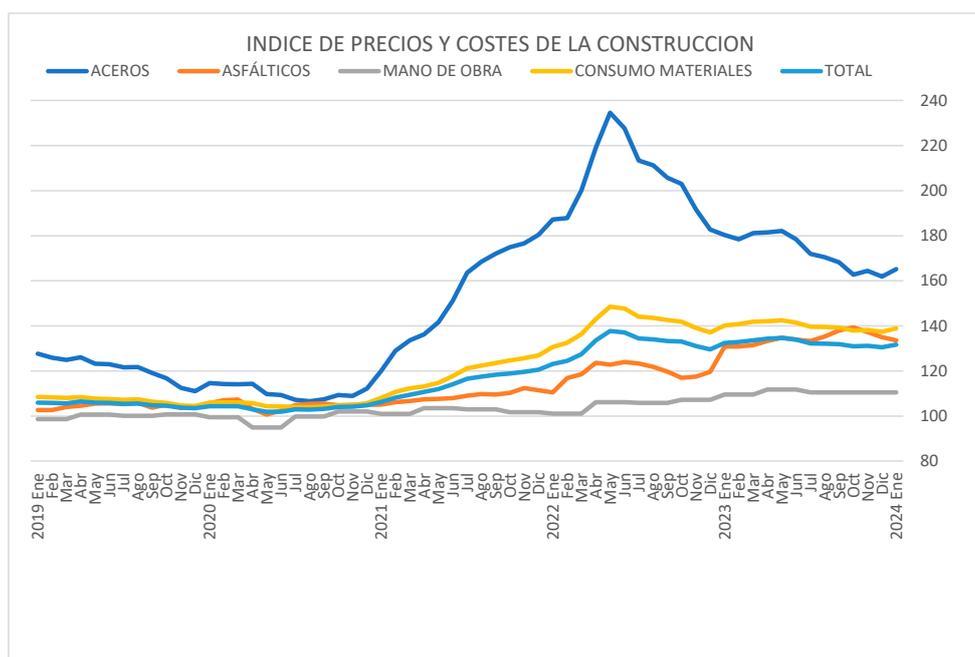
No debe confundirse el restablecimiento de un desequilibrio económico con un desequilibrio en favor del contratista, puesto que una vez que existe el desequilibrio en el marco de la doctrina del «riesgo imprevisible», se restablece con el único objetivo de dejar de nuevo el contrato equilibrado o compensado, alcanzando con ello otra vez su precio justo. En palabras del Consejo de Estado (dictamen n.º 698/2021, de 31 de marzo de 2022) «los citados mecanismos de restablecimiento del equilibrio económico-financiero no son indemnizatorios, sino compensatorios. No pretenden reparar un daño sino reequilibrar las prestaciones en el seno de la relación contractual. No anudan a la idea de resarcimiento o a la subrogación real de los bienes sino a la conmutatividad de las prestaciones y, por ende y, en definitiva, a la vieja noción de precio justo».

En los casos afectados por la pandemia a consecuencia de las «excepcionales circunstancias» producidas por el COVID y su continuidad por la guerra de Ucrania pueden concurrir los requisitos antes citados para considerar la doctrina del «riesgo imprevisible».

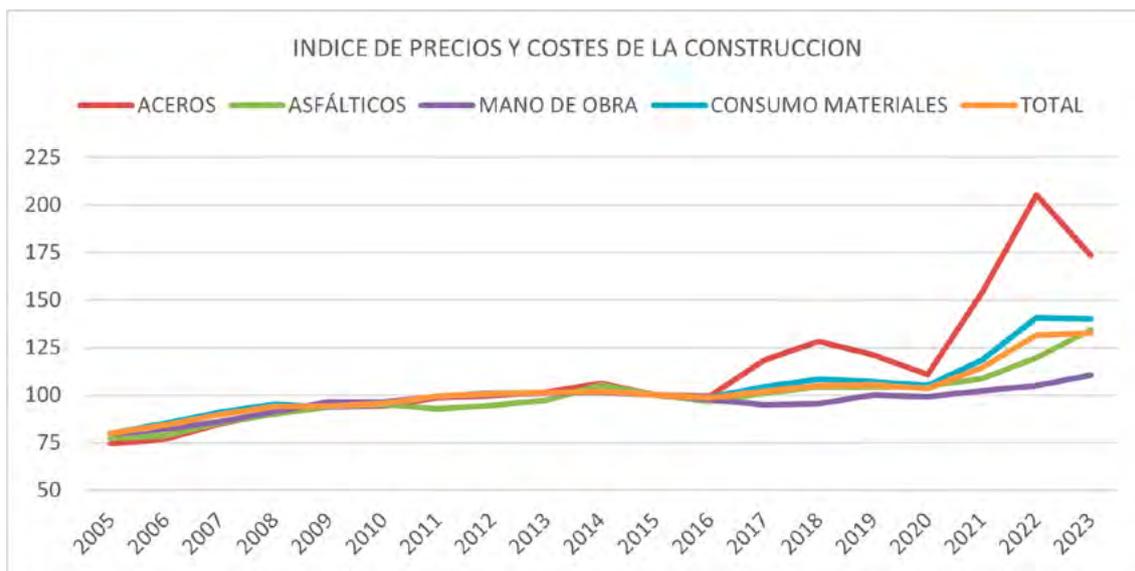
Tuvo su origen en circunstancias imprevisibles y extraordinarias, condición que se desarrolla extensamente en el preámbulo del Real Decreto-ley 3/2022 respecto al COVID (así como en el Real Decreto-ley 6/2022 que da respuesta a las consecuencias de la guerra en Ucrania): «todo ello ha tenido como consecuencia que la ejecución de un número significativo de contratos se haya dificultado notablemente, pues los contratistas han visto cómo se alteraba fuertemente la economía de estos contratos por causa de un incremento extraordinario de ciertos costes, incremento que era imprevisible en el momento de la licitación y que excedería del que pueda ser incluido en el riesgo y ventura que el contratista ha de soportar en todo contrato público».

Asimismo, puede en estos casos ocurrir que los sistemas establecidos para recoger la variación producida (el mecanismo de la revisión de precios excepcional) se manifiesten como no representativos de la misma alterándose de manera muy grave la economía del contrato.

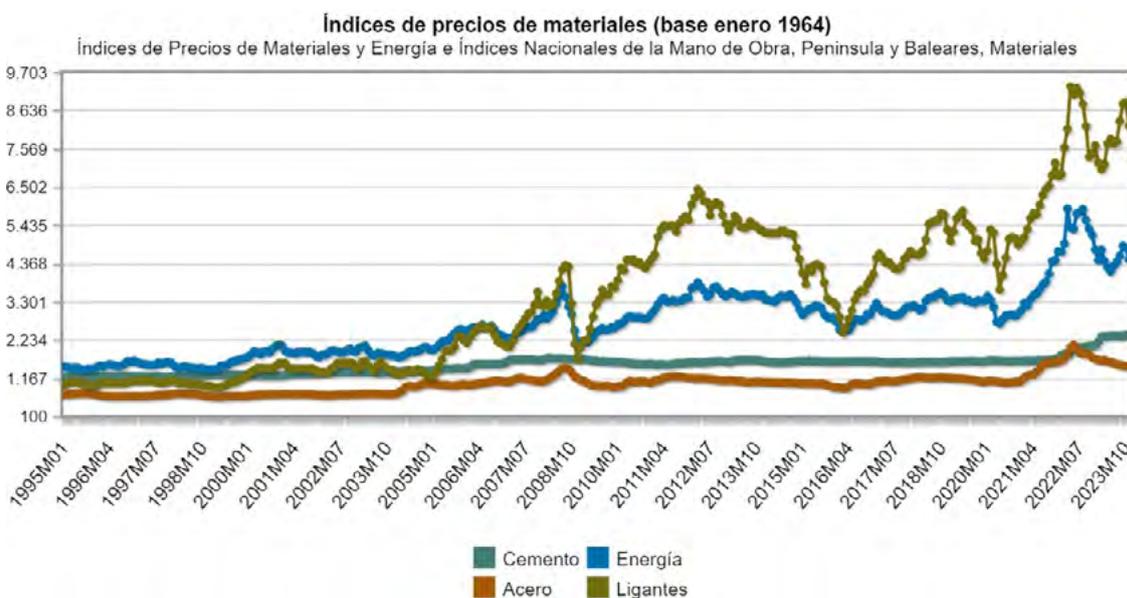
El desproporcionado incremento que se produjo de noviembre de 2020 a abril de 2022 puede comprobarse del gráfico realizado por este Consejo a partir de los índices de precios y costes mensuales de la construcción publicados por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible:

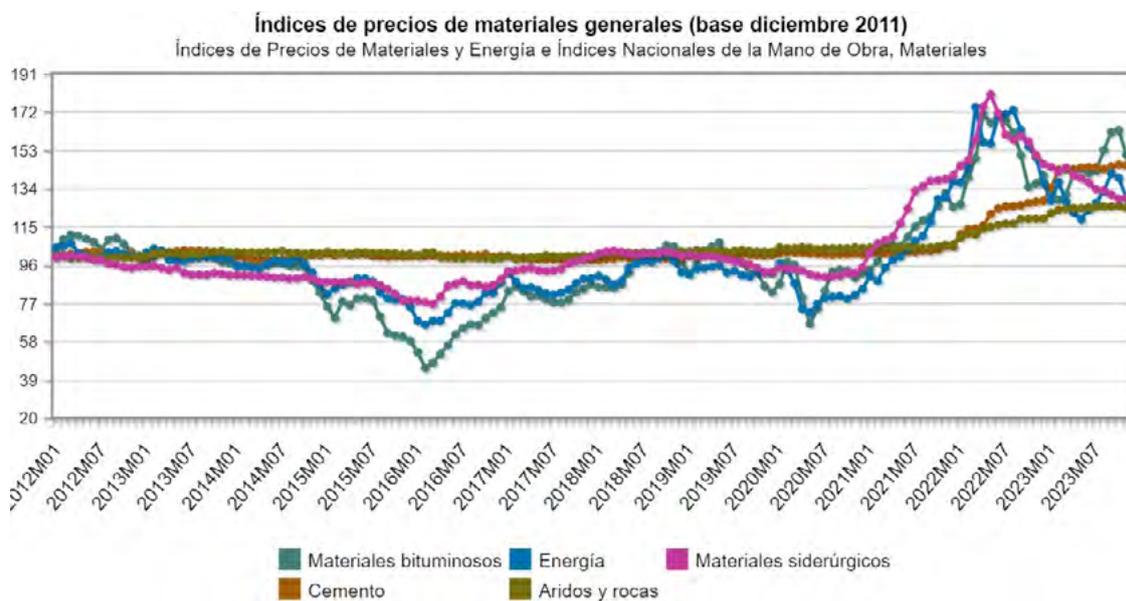


De forma similar, puede comprobarse de los índices citados previamente, ese desproporcionado incremento en comparación con lo ocurrido desde 2005 con datos medios anuales (previo a 2005 no puede compararse fácilmente al estar publicado en otra base distinta):



A la misma conclusión se llega a partir de los Índices de precios de materiales y nacional de la mano de obra del Instituto Nacional de Estadística:





La revisión excepcional de precios ha sido una medida prevista por el Gobierno a través del Real Decreto-ley 3/2022 (art. 8 b), modificado por el 6/2022, que, por un lado, revisa todo el contrato («Esta regla se aplicará aunque todavía no se hubiera ejecutado el 20 % del importe del contrato o no hubiesen transcurrido dos años desde su formalización»), suprimiendo el término de actualización de la energía («aplicando la fórmula que aparezca en el proyecto de construcción que sirvió de base para la licitación del mismo o en su defecto la que hubiera correspondido al contrato de entre las mencionadas en el Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, modificada suprimiendo el término que represente el elemento de coste correspondiente a energía, e incrementando el término fijo, que representa la fracción no revisable del precio del contrato, en el valor del coeficiente del término suprimido») y limitando el inicio de la revisión a la formalización del contrato, a la licitación más tres meses o a diciembre de 2020 («la fecha a considerar como referencia para los índices de precios representados con subíndice 0 en las fórmulas de revisión será la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine dicho plazo de tres meses si la formalización se produce con posterioridad. En todo caso, si la fecha de formalización es anterior al 1 de enero de 2021, se tomará como referencia el 31 de diciembre de 2020»).

Si bien las medidas adoptadas en el Decreto son perfectamente adecuadas, a juicio de este Consejo, no es óbice para que, en cumplimiento de la doctrina del «riesgo imprevisible», proceda el reequilibrio del contrato en los casos en los que el sistema establecido para

recoger la variación producida (en este caso, el mecanismo de la revisión de precios excepcional) se manifieste como no representativo de la misma continuando alterada de manera muy grave la economía del contrato (por encima del 5 % una vez utilizado el mecanismo de la revisión de precios excepcional).

En estas circunstancias procede hacer notar la diferente apreciación en la doctrina del «riesgo imprevisible» de los desequilibrios económicos que se vienen solicitando en los contratos de concesiones referidos a la reducción de la demanda de tráfico durante el periodo de estado de alarma, puesto que tienen su fundamentación en la caída de ingresos por el tráfico durante tres meses, en comparación con un contrato que debe seguir ingresando 20 años. En el contrato de obra, sin embargo, la onerosidad viene causada por el incremento de los precios/costes del contrato y para su comprobación se cuenta con el presupuesto, considerándose que, una vez supere el 5 % de reducción, conlleva inexorablemente a la ruptura sustancial de los términos del contrato.

Este Consejo recomienda la utilización de fórmulas *ad hoc* en estos casos excepcionales, pues representan de una manera mucho más fidedigna el impacto económico real de la variación de precios, pormenorizando para cada grupo de materiales en función de su peso en el presupuesto. Las fórmulas polinómicas establecidas en el RD 1359/2011 con el objeto de evaluar la variación de los precios, y de obligada aplicación si así lo establece el PCAP, son fórmulas tipo que utilizan coeficientes obtenidos como media de un conjunto de obras similares, «atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones», y no dan una respuesta precisa y específica, sino aproximada, a la obra en caso de desequilibrio económico. Así, en cada caso concreto en que se trate de determinar el impacto que el alza de precios hubiera podido causar en la ejecución de la obra, este Consejo considera que es preferible emplear un método racional, basado en las mediciones y precios del proyecto, que tenga en cuenta el peso de cada tipo de unidad sobre el presupuesto, en vez de adoptar una fórmula tipo aproximativa, que aplica los principios de la normativa de revisión de precios y que utiliza los índices de precios oficiales publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

En cuanto al procedimiento para proceder al restablecimiento del equilibrio económico del contrato, cuando el contratista plantea no ejecutar las obras amparado por la ruptura de las condiciones contractuales, no procede compensar al adjudicatario por sobrecostes en los trabajos realizados en el ámbito del contrato, ya que estos ni siquiera se iniciaron. Se hace necesario calcular previamente los costes que procede actualizar para posteriormente ir abonándolos en función de su ejecución.

Si bien, para permitir que el contratista no se vea obligado a desistir del contrato debido al grave desequilibrio económico sufrido, podría plantearse para restablecerlo la vía de la indemnización por daños, considera este Consejo que no parece lo más adecuado, puesto que se muestra contraria al criterio de reequilibrio y carácter compensatorio -no indemnizatorio o restitutorio- (dictamen del Consejo de Estado n.º 698/2021 de 31 de marzo de 2022) teniendo en cuenta además que la Administración no ha sido responsable de ningún daño que deba indemnizar y considerando que su puesta en práctica es casi inabordable al tener que separar cada unidad certificada en dos conceptos diferentes para abonar solo el exceso del precio vía indemnización mediante factura.

A juicio de este Consejo, la vía más transparente, rápida, económica y eficiente para la Administración, sería el restablecimiento del contrato a través de su modificación vía art. 205.2 b) de la LCSP, por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles, ya que cumple estrictamente con todos los requisitos establecidos en la citada ley y fijados por la jurisprudencia.

Existe el interés público de modificar los precios pactados para poder continuar con la obra, toda vez que tras la ruptura sustancial de las condiciones del contrato no se puede obligar a su ejecución mientras no se restablezca el equilibrio económico del contrato. Además, no es el objetivo revisar cualquier desequilibrio que se produce en la economía del contrato, pero sí aquellos extraordinariamente onerosos que cumplen con la doctrina del «riesgo imprevisible», sea o no perjudicial para la Administración. En esas circunstancias, debiendo inexorablemente revisar los precios, este Consejo considera que el interés público existe partiendo de cualquier solución conforme a la LCSP que permita realizar las obras, siendo la modificación del contrato la más eficiente y rápida, y por tanto la que conllevaría el mayor beneficio para el interés público.

Cumple con las dos primeras condiciones del supuesto b), derivado de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato:

1. La necesidad de la modificación se deriva de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever, en este caso el extraordinario incremento del precio de algunos materiales propiciado por la pandemia a consecuencia del COVID y su continuidad por la guerra de Ucrania. Lo que ya se ha argumentado previamente y se desarrolla extensamente en los preámbulos del Real Decreto-ley 3/2022 y del 6/2022.
2. La modificación no altera la naturaleza global del contrato, ya que, ni se sustituirían de manera global las prestaciones por otras diferentes ni se modificaría el tipo de contrato.

Y, en cada caso, habría que comprobar la tercera condición de las señaladas en el supuesto b) citado, esto es que la modificación del contrato no implique una alteración en su cuantía que exceda del 50 % de su precio inicial, IVA excluido.

Considera este Consejo que tampoco supone una modificación sustancial, requisito sentado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Presetext de 19 de junio de 2008 y C-549/14 de 7 de septiembre de 2016) a partir del principio de igualdad de trato y la obligación de transparencia, que impiden que las modificaciones presenten características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial, lo que ocurre cuando ponen de relieve la voluntad de las partes de volver a negociar los aspectos esenciales del contrato. En estos casos, el objetivo no es ese, sino únicamente el reequilibrio de precios extraordinariamente desequilibrados por causas ajenas, sobrevenidas y extraordinarias. Tampoco se traspasan los límites establecidos por el TJUE y plasmados luego en la directiva europea 2014/24 y en la LCSP:

- No resulta un contrato de naturaleza materialmente diferente, que es asimilable a no alterar la naturaleza global del contrato del art. 204 de la LCSP, donde se define como modificar el tipo de contrato o sustituir (de forma global) las obras por otras.
- No amplía de forma importante el ámbito del contrato ni está dentro de otro.
- No implicaría cambiar la atracción de participantes, la clasificación del contratista, la selección de candidatos ni la aceptación de la oferta, puesto que la compensación de los precios al momento en que se presentó no supondría ningún beneficio ni alteración sobre la oferta presentada por cualquier licitador en el momento en que los precios estaban ordinariamente por debajo de lo que se encuentran ahora. Sino al contrario, ningún licitador en las condiciones actuales, tras el incremento sufrido, aceptaría realizar el contrato por las pérdidas extraordinariamente onerosas que supondría.
- No altera el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista, ya que lo que hace es alterar el desequilibrio económico surgido en su contra para restablecerlo en su precio justo.

Asimismo, para ir por esa vía de conseguir el restablecimiento a través de la modificación del contrato sería necesaria la conformidad del contratista.

Finalmente, a juicio de este Consejo, el restablecimiento del equilibrio del contrato por «riesgo imprevisible» a través de su modificación vía art. 205.2 b) no entra en conflicto con la doctrina creada sobre la imposibilidad de modificar solo el precio del contrato por considerarlo una revisión del precio, no se rige por ese articulado, no se excluye el primer 20 % o el

primer año, no se utilizan sus fórmulas de cálculo o coeficientes, ni se refiere a situaciones previstas por la Administración, sino que obedece a probar que se equilibra una alteración imprevista extraordinariamente gravosa de la economía del contrato sobre la que no existen disposiciones legales y se rige por la doctrina y jurisprudencia que se vienen formando.

Del mismo modo, a tenor del artículo 158 del RGLCAP, tampoco supone la inclusión de nuevas unidades no previstas en el contrato con precios basados en los costes elementales de los precios unitarios o en nuevos costes calculados con referencia a la fecha de adjudicación, sino al contrario: la Administración debe calcular la revisión de los precios conforme a la doctrina del «riesgo imprevisible» para exclusivamente compensar el desequilibrio surgido, por lo que no supone un nuevo beneficio.

3.1.18. Daños producidos por causa de fuerza mayor

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

Señala como casos de fuerza mayor los siguientes:

- a. Los incendios causados por la electricidad atmosférica.
- b. Los fenómenos naturales de efectos catastróficos, como maremotos, terremotos, erupciones volcánicas, movimientos del terreno, temporales marítimos, inundaciones u otros semejantes.
- c. Los destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público.

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 este un concepto de límites imprecisos, hay que entender la fuerza mayor, en su aplicación legal y práctica, como excluyente de los acontecimientos extraordinarios que, aunque no imposibles físicamente y, por tanto, previsibles en teoría, no son de los que se puede calcular con una conducta prudente, atenta a los acontecimientos que el curso de la vida depara ordinariamente» (dictamen 2500/2006, de 21 de diciembre de 2006, entre otros).

Este Consejo de Obras Públicas comparte el criterio expresado por el Consejo de Estado y, puesto que en el apartado 2.b) del referido artículo 239 de la Ley 9/2017 se admite la calificación como fuerza mayor de los fenómenos naturales «u otros semejantes» a los específicamente citados en el mismo, considera que deben admitirse como tales otros supuestos no contemplados entre los explicitados en dicho artículo, siempre que sean totalmente asimilables a aquellos. 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 (STS 5816/2005, de 10 de marzo de 2008) o el incorrecto ejercicio de sus competencias por parte de la Administración (STS 3923/2003, de 17 de abril de 2007) o la alteración de las condiciones contractuales por esta última (STS 328/2006, de 16 de mayo de 2008), entre otras.

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

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

3.1.19. La modificación de los contratos

Con cierta frecuencia, el Consejo de Obras Públicas tiene que informar sobre expedientes en los que se tramitan modificaciones de contratos. En concreto, este órgano colegiado los emite como informe previo al dictamen que debe emitir el Consejo de Estado en los

casos en que la modificación no estuviera prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre que su importe sea igual o superior a 6 000 000 de euros y la cuantía de la modificación, aislada o conjuntamente, fuera superior a un 20 % del precio inicial del contrato, IVA excluido.

En algunas ocasiones, se ha observado que en los informes de los órganos que intervienen durante la instrucción del expediente no se justifica con el rigor suficiente el cumplimiento de los requisitos que se establecen en la normativa actual en materia de contratos. Si un informe completo siempre es necesario para una correcta resolución, en estos casos, se hace especialmente necesario por cuanto este tipo de expedientes pueden desembocar en procedimientos judiciales por reclamaciones de terceros.

Tales requisitos deben estar adecuadamente argumentados dada su importancia, adquirida en las nuevas directivas europeas y normas nacionales a raíz de la anulación por el Tribunal Europeo de los contratos que lo incumplieron.

En primer lugar, deben limitarse a los supuestos legalmente establecidos y, en ese sentido, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público, condición que se ha venido manteniendo en los diferentes textos legislativos. Además, a la vista de lo contemplado en el artículo 203 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), solo se podrán modificar cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204 o, excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación no prevista en el pliego siempre y cuando se cumplan las condiciones del artículo 205 de la referida Ley.

Así, este órgano colegiado entiende que dicha justificación no debe ser simple ni genérica en ningún caso y, particularmente por su carácter excepcional, cuando sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

De acuerdo con lo contemplado en el artículo 205 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares solo podrán realizarse cuando la modificación encuentre su justificación en alguno de los supuestos recogidos en el apartado segundo de ese artículo.

En concreto, entre dichos supuestos, el apartado 2 a), señala cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales, exigiendo para su cumplimiento una doble vertiente, dejando aparte el límite del 50 %, que el cambio de contratista no fuera posible

por razones de tipo económico o técnico, y que dicho cambio generara inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para la entidad contratante.

En estos casos debe justificarse, por un lado, la imposibilidad por razones económicas o técnicas y, por otro, sus aumentos de costes o inconvenientes significativos. El hecho de que el contratista sea otro no conlleva directamente razones que imposibiliten su cambio ni la generación de inconvenientes significativos, por lo que este nexo se debe sustentar adecuadamente, argumentándolo con base en las especificaciones técnicas que provocan la imposibilidad de ejecución por otro contratista y justificando los inconvenientes significativos que conllevaría su inejecución, o, de motivarse por costes, probando la imposibilidad de cambio de contratista por el aumento sustancial de costes que implicarían los nuevos trabajos adecuadamente valorados.

Otro supuesto que eventualmente podría justificar una modificación no prevista es el contemplado en el apartado 2 b) del citado artículo 205 de la LCSP, esto es cuando la necesidad de modificar el contrato se derive de circunstancias sobrevenidas o que fueran imprevisibles en el momento de la licitación, siempre que, además de que no exceda del 50 % de su precio inicial, se cumpla que la necesidad de modificación se derive de circunstancias que una administración diligente no hubiera podido prever y que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.

Por último, el apartado 2 c) del artículo 205 recoge un tercer supuesto que podría justificar una modificación no prevista en el pliego, concretado en que las modificaciones no sean sustanciales, debiendo justificarse su necesidad y las razones por las que no se incluyeron en el contrato inicial.

Es esta una condición rigurosa y global a cualquier modificación, ya que si bien es un concepto cuyo carácter preceptivo ha ido cambiando en las sucesivas leyes de contratos, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sentó que el principio de igualdad de trato y la obligación de transparencia impiden que las modificaciones presenten características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial, considerándolo una nueva adjudicación que pone de relieve la voluntad de las partes de volver a negociar los aspectos esenciales del contrato. En este mismo sentido, se ha posicionado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en varias resoluciones.

Tanto en la directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, como en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público se establecen las condiciones por las que se considera que la modificación de un contra-

to es sustancial. En definitiva, se establecen como límites que no deben traspasarse los siguientes:

- Que no resulte un contrato de naturaleza materialmente diferente, lo que es asimilable a no alterar la naturaleza global del contrato.
- Que no introduzca condiciones que, de haber figurado inicialmente, hubieran permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados, o la aceptación de una oferta distinta o hubieran atraído a más participantes en el procedimiento de contratación o que requieran de una clasificación del contratista diferente a la que se exigió originalmente.
- Que no altere el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista, lo que se concreta en la LCSP señalando que se da si las unidades nuevas superan el 50 % del presupuesto inicial.
- Que la modificación no amplíe de forma importante el ámbito del contrato ni esté dentro del ámbito de otro.

Por otro lado, en aras del mantenimiento del equilibrio económico del contrato y la seguridad jurídica de terceros, los nuevos precios fijados contradictoriamente a aprobar deben basarse en los costes elementales fijados en la descomposición de los precios unitarios del contrato principal y, si existieran, conforme a bases de precios oficiales, preferiblemente aprobadas por el órgano promotor, o de no ser posible, deben justificarse adecuadamente con base en los costes que correspondiesen a la fecha en que tuvo lugar la licitación. Asimismo, el contrato debe conformarse con precios descompuestos. La definición y precisión del objeto del contrato no es un requisito meramente administrativo, sino que es necesario para resolver las incidencias con el contratista, establecer los límites de sus modificaciones, comprobar el cumplimiento de la inversión, esclarecer las causas de resolución o determinar las indemnizaciones por daños.

De conformidad con el artículo 242 de la LCSP, cuando las modificaciones supongan la introducción de unidades de obra no previstas en el proyecto o cuyas características difieran de las fijadas en este, los precios aplicables a las mismas serán fijados por la Administración previa audiencia del contratista.

Por otra parte, este Consejo considera oportuno que, en todos los departamentos ministeriales en los que se tramiten este tipo de expedientes, se aprueben bases de precios oficiales que puedan servir de base para los contratos, sus modificaciones, sus variaciones

sin previa aprobación y que, al mismo tiempo, puedan utilizarse como referencia para las incidencias que surjan durante el contrato, como pueda ser la base de precios de referencia de la Dirección General de Carreteras de la Orden Circular 37/2016 y sus posteriores actualizaciones. De esta manera se podrían evitar situaciones como las que se han dado en alguno de los expedientes que han llegado a este Consejo en las que se han utilizado precios notablemente superiores a los de la base oficial y que han pasado desapercibidos por ir asociados a una medición mínima en el proyecto pero que resultan totalmente inapropiados cuando la medición durante la obra resulta ser sensiblemente superior; en estos casos, sería recomendable aprobar un precio nuevo acorde tanto con la base de precios de referencia como con los nuevos rendimientos conocidos. Asimismo, si implican una alteración del precio del contrato en cuantía superior al 20 % del presupuesto inicial, excluido IVA, se debe contar con la conformidad del contratista puesto que supone una causa de resolución del contrato.

Por otra parte, las variaciones sin previa aprobación habrán de ser recogidas en la modificación del contrato, sin esperar para hacerlo a la liquidación de las obras, y sin que representen un gasto superior al 10 % del precio primitivo del contrato, conforme a la cláusula 62 del PCAGCOE y al artículo 160 del RGLCAP. Estas variaciones sin previa aprobación son intrínsecamente diferentes y deben diferenciarse de los excesos de medición de las unidades que forman parte de una actuación que se modifica, ya que en este último caso los excesos también forman parte de la modificación.

En definitiva, como se ha mencionado anteriormente, los informes que sean emitidos por el director facultativo del contrato y por el órgano de contratación correspondiente, deben estar suficientemente motivados y justificar que se cumplan todos los requisitos que se han apuntado en los párrafos precedentes y que aparecen regulados en la legislación en materia de modificación de contratos.

Por último, este Consejo quiere insistir en la recomendación del uso más asiduo de lo establecido en el artículo 242.3 de la Ley 9/2017 por el cual cuando la modificación contemple unidades de obra que hayan de quedar posterior y definitivamente ocultas antes de efectuar la medición parcial de las mismas se deberá comunicar a la Intervención de la Administración para que, si lo considera oportuno, pueda realizar sus funciones de comprobación material de la inversión realizando mediciones parciales de unidades que definitivamente queden ocultas, y ello, sin perjuicio de, una vez terminadas las obras, efectuar la recepción, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 243, en relación con el apartado 2 del artículo 210. En efecto, este Consejo ha analizado algunos expedientes que han conllevado muchas

complejidades administrativas y el uso de esta función interventora habría facilitado el análisis del expediente. Este requerimiento a la Intervención de la Administración podría solventar posibles observaciones o informes desfavorables en el acto de recepción de las obras.

3.1.20. La modificación de los contratos de asistencia técnica asociados a contratos de obras

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

En estas circunstancias resulta que cuando en la ejecución del contrato público de obras se produce una variación de las unidades de obra a ejecutar (dentro del margen del 10 % respecto del presupuesto de adjudicación, previsto en la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre) existe un cauce procedimental para la continuación de la obra y la ejecución de tales unidades, sin necesidad de la aprobación de un proyecto modificado y la contratación consiguiente.

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

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

Entiende este Consejo que, por eficacia administrativa, la legislación de contratos del sector público debería modificarse introduciendo la posibilidad de que en los contratos de asistencia técnica a los que se hace referencia, se permitiera la ejecución de más unidades, respetando los precios unitarios del contrato y acompasándolo al contrato de obra.

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

De la misma forma, en las modificaciones del contrato de obra, la Administración debería en todos los casos acompasar su tramitación con las de la asistencia técnica y considerar su vinculación en cuanto al plazo.

3.1.21. Modificaciones de contratos en el ámbito de los denominados «sectores excluidos»

En los últimos años se han recibido en el Consejo de Obras Públicas algunas solicitudes de informe sobre expedientes en los que se tramita la modificación de contratos de servicios para la redacción de proyectos. En concreto, las peticiones recibidas se refieren a contratos de las entidades públicas empresariales ADIF y ADIF-Alta Velocidad.

A la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), la legislación en esta materia estaba constituida por dicho texto legal y por la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación de las entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (comúnmente denominada Ley de Sectores Excluidos o LSE), quedando regulada la relación de ambos por la disposición adicional octava de la LCSP.

En el caso concreto de las citadas entidades públicas se dan unas circunstancias particulares si se tiene en consideración su carácter. A este respecto, con fecha 13 de febrero de 2018, la Abogacía General del Estado emitió informe [Ref.: A.G.-Entes Públicos 10/18 (R-91/2018)] en el que se concluye que ADIF ostenta la condición de Administración Pública, estando sujeta a la regla consignada en el apartado 1 de la citada disposición adicional, mientras que ADIF-Alta Velocidad es un poder adjudicador que no tiene el carácter de Administración Pública y, por tanto, le resulta de aplicación el régimen establecido en el apartado 2 de la disposición adicional octava.

Bajo esa consideración, ADIF ha de ajustar su actividad contractual a las previsiones establecidas en la Ley 9/2017. Por su parte, ADIF-Alta Velocidad quedaba sometida a la Ley 31/2007 para los contratos incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación sobre procedimientos de contratación en los sectores de agua, energía, los transportes y los servicios postales; sin embargo, debía ajustar su actividad contractual al régimen dispuesto en la Ley 9/2017 en los contratos excluidos del ámbito de aplicación de la LSE, bien por no guardar relación con las actividades a que se refiere su artículo 10 o bien porque fueran contratos que, pese a concertarse para realizar actividades de las contempladas en ese artículo, no alcanzaran los umbrales establecidos en el artículo 16 de dicho texto legal.

En los casos de las modificaciones de los contratos cuando no estuvieran previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, para las actividades sometidas a la Ley de Contratos del Sector Público, conforme a lo reflejado en su artículo 191 (letra b de su apartado 3), será pre-

ceptivo el dictamen del Consejo de Estado cuando «su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 % del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6 000 000 de euros». Asimismo, aunque esta obligación no figuraba expresamente contemplada en la LSE, el artículo 319 de la LCSP, para los contratos de los poderes adjudicadores que no tengan la condición de administraciones públicas, establece que en esos casos será necesaria la autorización del departamento ministerial al que esté adscrita o corresponda la tutela de la entidad contratante, previo dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

De conformidad con ese clausulado, tanto en los contratos sometidos al régimen dispuesto en la LCSP como en los correspondientes a poderes adjudicadores que no tengan la condición de administraciones públicas, las modificaciones de contratos que no estuvieran previstas en el pliego requerían el dictamen del Consejo de Estado cuando se superaban dichos umbrales. Asimismo, conforme a lo establecido en la Orden de 30 de septiembre de 1999 por la que se aprueba el Reglamento del Consejo de Obras Públicas -concretamente en el apartado j) del artículo 4- junto a lo dispuesto en la Orden comunicada de 25 de enero de 2005 de la, entonces, ministra de Fomento, estas modificaciones también deberían someterse preceptivamente a informe del Consejo de Obras Públicas, con excepción de aquellos casos en los que se susciten exclusivamente cuestiones estrictamente jurídicas.

Con el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, se realiza la transposición de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (RDLSE), concretándose en su Libro Primero. Con la entrada en vigor del Real Decreto-ley queda derogada la anterior Ley 31/2007.

A la vista del ámbito señalado en el texto normativo, el RDLSE se aplica a los poderes adjudicadores que no tengan consideración de Administración Pública. En este, se señalan los umbrales que debe superar el valor estimado de los contratos para que les sea de aplicación el RDLSE, 1 000 000 € en contratos de servicios sociales y en los enumerados en su anexo I, 431 000 € (443 000 € en el texto actualmente vigente) en los de suministro o de servicios distintos de los anteriores y 5 382 000 € (5 538 000 € en la actualidad) en contratos de obras.

Como ya se apuntó por este Consejo de Obras Públicas en sus memorias de los años 2021 y 2022, aunque la cláusula contenida en el artículo 112 del Real Decreto-ley era similar a la anteriormente mencionada de la Ley de Contratos del Sector Público, difería de ella en que no se requería que el precio del contrato fuera igual o superior a 6 000 000 €.

Por otro lado, la Ley 9/2017 limita la posibilidad de acudir al procedimiento negociado sin publicidad de obras complementarias que se contemplaba en el anterior texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. A tenor de lo señalado en el informe 62/2019 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), las obras complementarias que se hayan de realizar después de la entrada en vigor de la LCSP, se registrarán por su artículo 205.2 a) y se tramitarán como una modificación del contrato inicial, incluso aunque dicho contrato se rija por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Por analogía entre la limitación en el procedimiento negociado sin publicidad introducida por la LCSP respecto del TRLCSP y la introducida por el Real Decreto-ley 3/2020 respecto de la anterior LSE, los servicios jurídicos de ADIF han considerado que el informe 62/2019 de la JCCPE también resulta de aplicación a los contratos de los sectores excluidos y que, por tanto, las obras complementarias no previstas en el pliego y que se hayan de realizar después de la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley, se tramitarán como una modificación del contrato inicial, incluso aunque el contrato se rija por la Ley 31/2007, por lo que *a priori* se incrementarán notablemente los contratos con modificaciones superiores al 20 %.

Sin embargo y como se ha comentado anteriormente, la redacción dada inicialmente por el Real Decreto-ley 3/2020 no requería que el precio del contrato fuera igual o superior a 6 000 000 €, como sí requiere la LCSP, por lo que toda modificación superior al 20 % del precio inicial de un contrato de sectores excluidos requeriría el dictamen del Consejo de Estado y por ende el del Consejo de Obras Públicas. Esta ausencia de umbral no afectaría especialmente a los contratos de obras, pues ya contaban con un umbral de aplicación de la LSE de cuantía similar, pero sí afectaría al resto de contratos de sectores excluidos.

Por ello, este órgano colegiado recogió en sus memorias de los años 2021 y 2022 la incongruencia entre ambas legislaciones, la Ley de Contratos del Sector Público y el libro primero del citado Real Decreto-ley 3/2020, en cuanto al establecimiento de un umbral mínimo en las modificaciones que requerían el dictamen del Consejo de Estado.

Dicha incongruencia ha quedado resuelta con la aprobación de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, puesto que con el apartado 2 de su disposición final trigésima se modificó el Real Decreto-ley 3/2020 dando una nueva redacción del artículo 112 con el siguiente tenor: «En todo caso las modificaciones no previstas en los pliegos de condiciones a que se refiere el artículo 111, cuando afecten a contratos, cuyo importe sea igual o superior a 6 000 000 de euros, de entidades contratantes que merezcan la consideración de poder adjudicador y su cuantía, aislada

o conjuntamente, sea superior a un 20 % del precio inicial del contrato, IVA excluido, requerirán la previa autorización del departamento ministerial al que esté adscrita o corresponda la tutela de la entidad contratante, previo dictamen preceptivo del Consejo de Estado».

3.1.22. Contratos complementarios

La denominación de «contrato complementario de servicios» establecida en la legislación, hasta la actual Ley de Contratos del Sector Público, venía referenciada a los servicios complementarios a otro contrato de servicios (comúnmente denominado contrato complementario) adjudicables vía procedimiento negociado, y a los servicios complementarios de un contrato de obras o de suministros (comúnmente denominado contrato de asistencia técnica, apoyo o accesorio) relativos a la asistencia técnica para la dirección de la obra, dirección ambiental, inspección, coordinación de seguridad y salud, control y vigilancia de las obras, expropiaciones, auditorías de seguridad, cálculos específicos o similar.

En la práctica, el tiempo ha ido puliendo esta nomenclatura, hasta el punto de que con la denominación de contrato complementario solo se asocia al primero citado, pues tienen una conexión esencial con el principal, mientras que con los segundos únicamente a los efectos de conjugar plazo y resolución con el contrato al que asisten o apoyan.

Ambos son nuevos contratos, los primeros, por ordenamiento legal, requieren de una nueva contratación vía procedimiento negociado; y los segundos, como cualquier contrato, deben acogerse al procedimiento general. Esta diferencia posibilita a los primeros la adjudicación al contratista principal, para lo que se exige, principalmente en aras de la garantía de terceros, que sus actuaciones cumplan con estrictos requisitos:

- Que no figuren en el proyecto inicialmente adjudicado, ni en el primer contrato celebrado.
- Que resulte necesario ejecutar las actuaciones como consecuencia de circunstancias imprevistas.
- Que cumpla una de las dos siguientes:
 - No puedan separarse técnica o económicamente del contrato principal sin causar graves inconvenientes.
 - Sean estrictamente necesarias para su perfeccionamiento.
- Que el importe acumulado no supere el 50 % del importe primitivo del contrato.

Los segundos, aunque se acogen al procedimiento general y su contratista será el que resulte de la licitación, adquieren una prerrogativa ventajosa, la de ligar plazo y resolución al contrato que asisten o apoyan, para lo que se exige únicamente que el objeto sea necesario para su correcta realización.

Se denominan, por estos motivos, sólo los primeros como contrato complementario del principal. No obstante, a juicio de este Consejo, resulta paradójico que los contratos que *de facto* son complementarios, en la vigente LCSP desaparecen como tales (pasan a formar parte de las modificaciones del contrato), quedando con la configuración legal de complementarios únicamente los segundos, los de asistencia, apoyo o accesorios.

En cualquier caso, salvo incidencias muy concretas en cuanto al plazo o resolución de los contratos de asistencia o apoyo, las tramitaciones habituales se referían a las de los contratos complementarios adjudicados al contratista principal.

Una vez desaparecidos en el marco normativo actual los primeros, contratos complementarios mediante procedimiento negociado sin previa convocatoria de licitación, se plantea la situación de transitoriedad de los contratos iniciados con normas anteriores.

Desde un punto de vista práctico, en el ámbito competencial de los departamentos ministeriales de los que este Consejo tiene dependencia funcional (MITMS y MITECO), la transitoriedad de los contratos complementarios venía tramitándose sometida al régimen jurídico vigente en el momento de la nueva contratación. Una vez dictados los nuevos preceptos donde desaparece la figura de contratos complementarios vía procedimiento negociado, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en informe n.º 62/2019, a consulta del, entonces, Ministerio de Fomento sobre un contrato de obra, concluyó, ante la imposibilidad de utilizar la normativa derogada para los contratos complementarios, aplicar la normativa actual, tramitándolos como modificación del contrato, lo que aplica plenamente a los contratos de servicios por regirse a estos efectos por los mismos preceptos.

En el apartado 1 de la disposición transitoria primera de la Ley de Contratos del Sector Público y en la norma vigente para los conocidos como sectores excluidos, se establece la transitoriedad de los contratos vía procedimiento negociado sin publicidad, de los que formaban parte los contratos complementarios, permitiendo tramitarlos con las normas derogadas únicamente si a su entrada en vigor ya habían sido aprobados los pliegos de condiciones, lo que, a juicio de este Consejo, no es el caso por la propia esencia de los contratos complementarios.

La imposibilidad de tramitarlos con las normas derogadas es congruente con la necesidad intrínseca a su configuración, de una nueva contratación y adjudicación, lo que se entiende de difícil encaje en el marco de una norma derogada.

Sobre la tramitación de las prestaciones como modificación del contrato, cabe señalar que, conforme al apartado 2 de la disposición transitoria primera de las normas vigentes, estas modificaciones deben regirse por las normas del contrato principal. No se previó en las nuevas normas la transitoriedad de los complementarios como modificaciones sujetas a las normas vigentes, lo que podría inducir la duda de si fue o no previsto, teniendo en cuenta que implicaría incrementar el límite de variaciones del 10 % al 50 % sin la configuración legal de un nuevo contrato, como se venía realizando en los complementarios. En cualquier caso, considera este Consejo que las consecuencias de dicha imprevisión no son las mismas para los organismos que se rigen por las leyes de contratos del Estado que para entidades empresariales como puede ser ADIF relativas a sectores excluidos, ya que el límite del 10 % se estableció para los primeros por ley mientras que para ADIF se fijó en un pliego, el de condiciones generales de servicios, pues la ley 31/2007 no contempló restricciones a las modificaciones.

3.1.23. La acción de repetición

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

A ese respecto, cabe recordar que, en el marco de la ejecución de un contrato de obras y a tenor de lo contemplado en el artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (también apuntado en el 214 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato cuando estos hayan sido ocasionados por su actuación sin mediar una orden inmediata y directa de la Administración.

Los mencionados artículos permiten al reclamante requerir el pronunciamiento de la Administración acerca de a cual de las partes corresponde la responsabilidad de los daños, como paso previo a la formulación de la correspondiente reclamación. Este Consejo sostiene el

criterio de que, independientemente de la mencionada 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 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.

Por ello, este Consejo considera oportuno que, una vez recibida la solicitud correspondiente, el órgano instructor realice un análisis caso por caso a fin de que pueda pronunciarse sobre el sujeto responsable e informar a los peticionarios abriéndoles el camino para que, en su caso, hagan efectivo su derecho ante el adjudicatario responsable.

Ello no quita de que en el supuesto de que el peticionario decida reclamar directamente a la Administración contratante y si se considera que concurren los requisitos para declarar la existencia de responsabilidad, la Administración pueda ejercer una posible acción de regreso frente al contratista. Es más, como se desprende de la doctrina del Consejo de Estado (entre otros, en su dictamen 2093/2011, de 1 de marzo de 2012, o el 154/2015, de 26 de marzo, más recientemente), cuando procede, la acción de repetición resulta imperativa.

Durante los últimos ejercicios, el Consejo de Obras Públicas ha emitido su dictamen en expedientes de esta tipología. En particular, se han informado solicitudes en las que el evento dañoso se atribuye a una deficiente conservación de la carretera y existe una empresa encargada de la conservación vinculada con la Administración por una relación contractual para la prestación de dicho servicio. Las conclusiones contenidas en los dictámenes emitidos pueden ser válidas para otros expedientes en los que, de forma similar, se presta un servicio público por una entidad privada vinculada con la Administración por un contrato de ese tipo.

Una vez acreditado el nexo causal entre el resultado lesivo tras el accidente y el funcionamiento de la Administración por el deficiente estado de conservación de la carretera (de la que es responsable al tener encomendada la prestación del servicio público viario en la Red de Carreteras del Estado, como así viene explícitamente reflejado en la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras), el Consejo ha informado en el sentido de estimar la solicitud.

Asimismo, este órgano colegiado considera que las operaciones y actividades encomendadas a las empresas de conservación forman parte de la actividad ordinaria que deben

desarrollar, realizando los trabajos necesarios para conseguir un estado de los elementos constitutivos de las carreteras que asegure las condiciones normales de vialidad y seguridad correspondientes a las características de cada uno de los tramos objeto de este tipo de contratos. Su inobservancia se puede entender como una acción contraria a la buena práctica que se debe tener para una adecuada conservación y traería como consecuencia ejercitar la acción de repetición contra el tercero al que se encomienda dicho servicio.

Como se ha apuntado repetidamente en apartados anteriores, resulta necesario el pronunciamiento de las unidades encargadas de prestar el servicio en relación con su propia actividad y con las competencias de la Administración, en particular en la mejora de la seguridad vial, y analizando la actividad de la empresa a ese respecto, incluyendo la documentación por la que se rige el contrato.

Por otra parte, al igual que viene haciendo el órgano instructor de estos expedientes en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, este Consejo considera que si en la tramitación se ha advertido a la entidad privada que realiza la prestación del servicio público, de manera que la empresa contratada ha podido intervenir en el procedimiento, la misma resolución por la que se acuerde la indemnización es título suficiente para que la Administración le reclame las cantidades abonadas, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento para sustanciar la acción de repetición.

Dicha consideración tiene apoyo en la doctrina del Tribunal Supremo, concretamente en la STS 4019/2018, de 20 de noviembre, que, aunque se refiere a la indemnización resuelta en un expediente de responsabilidad patrimonial por una prestación sanitaria ejecutada contra la buena práctica por una empresa contratada por el servicio público de salud, es aplicable a este tipo de casos puesto que se da la contratación del servicio público, la mala práctica en su prestación con resultado dañoso y la empresa ha comparecido en el expediente.

Entre este tipo de expedientes se han recibido algunos en los que se da la circunstancia de que la carretera, sobre la que existía un contrato para su conservación y explotación, estaba en obras al tiempo del accidente y que estas se venían ejecutando por una empresa adjudicataria de un contrato diferente del de conservación. En estos casos, el área de Conservación y explotación suele informar indicando que, al tratarse de un tramo en obras, la conservación y mantenimiento corresponde a la empresa adjudicataria de dichas obras, siendo por ello su responsabilidad, concluyendo que la acción de regreso deba hacerse a esta empresa.

Sin embargo, a juicio de este Consejo dicha conclusión no tiene por qué ser directa, puesto que para ello sería necesario determinar y acreditar el nexo causal entre la actuación de la empresa que realiza las obras y el accidente al que se atribuyen los daños por los que se solicita indemnización. A mayor abundamiento, en los expedientes recibidos constaba que las labores de vigilancia las continuaba realizando la empresa conservadora quien, además, ejecutó la reparación posterior, lo que no tendría sentido si, como afirmaba el área de Conservación y Explotación, dichas labores eran responsabilidad de la empresa adjudicataria de las obras.

Aunque el referido artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, contempla en su apartado 1 que «Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato», ello no tiene por qué implicar que el servicio de conservación lo tenga que realizar la empresa constructora en lugar de la propia administración viaria o de la empresa conservadora que esta tenga contratada. No es la misma situación que la de la empresa de conservación que realiza sus funciones en lugar de la propia Administración y, como se ha mencionado, debe probarse el nexo causal entre la actuación de la empresa constructora y el hecho lesivo.

Por ello, en estos casos particulares de expedientes debe analizarse la actuación de la empresa adjudicataria de las obras existentes en la carretera, comprobando si había realizado actuaciones en el punto en el que se produjo el accidente y si las mismas intervinieron en su producción. Asimismo, deben verificarse las condiciones establecidas en el contrato y analizar el pliego de prescripciones técnicas por el que se rige, a fin de determinar si se produjo algún incumplimiento que tuviera como consecuencia el hecho lesivo, como por ejemplo una señalización o protección insuficiente o defectuosa de la obra.

Independientemente de lo anterior, este Consejo de Obras Públicas entiende necesario recordar que cuando en los expedientes de reclamación (tanto extracontractuales como contractuales) sobre los que haya emitido dictamen este órgano colegiado, y la resolución que se dicte sea favorable a que la Administración proceda a indemnizar y se acuerde repercutir el *quantum indemnizatorio*, total o parcialmente, a otra administración, institución, concesionario, empresa, particular, etc., según el caso, una vez apreciados sus posibles grados de responsabilidad en la producción del hecho lesivo, debería darse traslado a este Consejo de las resoluciones correspondientes.

3.2. Incidencias en las concesiones administrativas

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

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

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su artículo 21 establece, con carácter general, para la tramitación y resolución de los expedientes que tienen por objeto declarar la caducidad de una concesión administrativa, el plazo de tres meses desde la fecha del acuerdo de iniciación, salvo que se fije otro plazo en las leyes especiales correspondientes.

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.

Asimismo, en el ámbito del dominio público hidráulico, el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en su disposición adicional sexta, establece como plazo máximo para resolver y notificar la resolución de los procedimientos relativos a concesiones del dominio público hidráulico el de dieciocho meses.

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

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

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

Habida cuenta de que, como se ha mencionado, los plazos para tramitación pueden resultar insuficientes, se recomienda que en la instrucción de los expedientes, cuando se requiera el informe de otras unidades, se cuide de manera especial que la documentación remitida esté completa conteniendo toda la información que pueda resultar relevante a la hora de pronunciarse y de manera que permita una rápida e inequívoca comprensión, puesto que ello posibilitará que los plazos para emitir los informes solicitados no se dilaten en el tiempo.

En este sentido, es importante que la información esté debidamente ordenada y que se acompañe de un índice cronológico de sus documentos, de forma que permita su rápida localización y su uso inmediato o, si se trata de archivos digitales que incluyan varios documentos, resulta oportuno que estén estructurados mediante la incorporación de marcadores que posibiliten la distinción inequívoca del documento incluido en el archivo respectivo y sean digitalizados con reconocimiento de texto (OCR) del documento, así como que el nombre del archivo sea descriptivo en relación con su contenido y, si no es el caso, se incluya un índice de archivos en el que se describan brevemente sus contenidos. Asimismo, cuando se trate de concesiones administrativas en las que se han producido modificaciones y/o transferencias desde que se otorgó el derecho original hasta el vigente que se pretende extinguir, la solicitud de informe debería acompañarse no sólo de la documentación del último expediente sino también de la información de los expedientes intermedios que sirvieron de base para el otorgamiento del derecho.

3.2.2. El instructor y el órgano competente para resolver

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

Se produce, así, una indeseable acumulación de funciones públicas en una misma persona: la resolución de un expediente con la participación de aquel 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.

3.2.3. Situaciones concursales

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

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

En los expedientes de caducidad recibidos en el Consejo se incluye como causa de caducidad alguno de los supuestos contemplados en la legislación sectorial correspondiente (leyes de Costas, Aguas o Puertos), entre los que no figuran las situaciones concursales. Sin embargo, se observa que cuando el concesionario se encuentra en una situación de este tipo, habitualmente, se generan casos que pueden constituir causa de caducidad, como por ejemplo el impago del canon o de las tasas a las que esté condicionado el titular de la concesión.

Entiende este órgano colegiado que la incoación del expediente se hace bajo la potestad que tiene la Administración en caso de que el concesionario haya incurrido en incumplimientos que constituyan causa de caducidad del título concesional y ello por el interés público que se entiende tras la concesión demanial. Bajo esa concepción, la declaración de caducidad no es un mecanismo dirigido al cobro de deudas dinerarias del titular, sino que tiene por fin la preservación del dominio público concedido.

A juicio de este Consejo, la incidencia del procedimiento concursal sobre un expediente de caducidad de una concesión de dominio público (hidráulico, marítimo-terrestre y/o portuario) no está resuelta, por lo que considera que, si se entiende conveniente, se podría iniciar la modificación normativa en la que se contemple como causa de caducidad la apertura de la fase de liquidación en el concurso de acreedores, máxime cuando la apertura de esta fase produce la disolución de pleno derecho de la sociedad.

3.2.4. Comunidades de regantes que carecen de una unidad de toma o concesión y que no disponen de instalaciones comunes

Entre los temas que se han planteado a este Consejo, cabe mencionar el caso de las comunidades integradas por distintos usuarios que ostentan, a título individual, la oportuna

concesión administrativa para derivar agua mediante tomas directas en un río. No se trata, por tanto, del caso de las comunidades de usuarios contempladas en el art. 81.1 del texto refundido de la Ley de Aguas, por cuanto estas comunidades no son titulares de una concesión administrativa ni disponen de una misma toma y, aunque el aprovechamiento de agua se realiza en un ámbito territorial concreto, tampoco constituye oficialmente una zona regable.

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

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

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

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

Debería tenerse en cuenta que, en una gran parte de las cuencas españolas, la irregularidad es tan grande -la del caso concreto del Guadiana llegado a este Consejo es un buen ejemplo (sus aportaciones medias anuales varían de 1 a 10)- que, de no disponer de embalses de regulación, muchos cauces estarían secos durante meses con mucha frecuencia. Asimismo, en la actualidad y gracias a la regulación, los cauces pueden servir y se utilizan como

«canales de transporte» para suministrar el agua a las demandas de aguas abajo, según las necesidades de estas, a través de las tomas de los actuales concesionarios, con unas garantías muy altas; de esta manera, el desagüe del embalse se convertiría, en la práctica, en la toma común de una comunidad que integrara a esos usuarios y las tomas actuales de los concesionarios en las derivaciones de los comuneros.

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

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

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

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

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

En ejercicios anteriores se recibieron algunas solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico de los titulares de concesiones para la construcción y explotación de áreas de servicio mediante una modificación del canon establecido en la concesión.

En concreto, se informó un expediente en el que el titular de la concesión fundamentaba su solicitud señalando la concurrencia de riesgo imprevisible porque la IMD prevista inicial-

mente por la Administración no se ha correspondido con la real, argumentando que, al no ser una variable objetiva del contrato sino una mera previsión, no puede ser considerado dentro de los límites jurídicos de riesgo y ventura. Refiere que, a diferencia de lo que sí ocurre en otras áreas de servicio, en el contrato no se prevé un mecanismo para modular el canon contractual mediante su revisión anual con la IMD, puesto que, en su caso, se hace con el IPC.

A este respecto, en concordancia con lo señalado por el Consejo de Estado, cabe mencionar que el Consejo de Obras Públicas ha manifestado en distintas ocasiones que el hecho de que, con posterioridad a la celebración del contrato, surjan circunstancias no previstas e imprevisibles puede dar lugar al derecho del concesionario al reequilibrio económico del mismo; no obstante, dicha circunstancia no supone el reconocimiento de ese derecho de manera directa, sino que se requiere también acreditar que se ha generado un desequilibrio económico excepcional que descompense la economía del contrato.

Asimismo, cabe mencionar que un reequilibrio económico mediante una reducción del canon y/o un aumento del plazo establecido en la concesión, como es el caso de la propuesta planteada por el titular en el expediente informado por este Consejo, puede suponer una variación de las reglas previstas en la licitación, en detrimento del servicio público y en condiciones favorables para el adjudicatario frente al resto de licitadores, tanto los que se presentaron al concurso como los que no lo hicieron pero que sí podrían haberse presentado de haberse licitado en otras condiciones.

En ocasiones se ha planteado la posibilidad de reducción del canon concesional en proporción a la zona ocupada y explotada por el concesionario llegando a admitir su ajuste en los casos en que, sin causa imputable al concesionario y con la conformidad de la Administración concedente, la concesión del área de servicio solo es explotada parcialmente.

Bajo esa concepción, este Consejo de Obras Públicas considera que si el retraso en la puesta en servicio de las instalaciones se debe a un incumplimiento del contrato imputable al concesionario no procede rebajar el canon sino exigir el cumplimiento del contrato, aplicar las penalizaciones que, en su caso, correspondan, o, incluso, resolver el contrato en la forma prevista en las cláusulas del título concesional y en la legislación que le resulte de aplicación.

Asimismo, entiende este órgano colegiado que, en el supuesto de una variación de este tipo en el canon concesional, el canon resultante no debe ser inferior al importe legalmente establecido para la suma del canon de ocupación y del de explotación.

3.2.6. Solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico de concesiones de áreas de servicio con motivo de la situación generada por la crisis sanitaria de la Covid-19

Desde finales del año 2020 se han recibido algunas reclamaciones, suscritas por el titular de la concesión para la construcción y explotación de áreas de servicio de la Red de Carreteras del Estado, con objeto de restablecer el equilibrio económico que, según reclaman, se ha generado como consecuencia de la disminución de sus ingresos tras haber tenido que continuar prestando servicio en horario habitual mientras se mantenía el estado de alarma declarado con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

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

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

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

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

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

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

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

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

- a. El importe necesario para que el margen bruto de explotación durante el período de vigencia del estado de alarma llegue a cero.
- b. La diferencia entre el margen bruto de explotación durante el periodo de vigencia del estado de alarma y dicho margen durante el mismo periodo del año anterior».

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

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

Sobre las reclamaciones formuladas se ha pronunciado el Consejo de Estado, señalando que los artículos 34 del Real Decreto-ley 8/2020 y 25 del Real Decreto-ley 26/2020 resultan de aplicación a dichas concesiones, están vigentes y no han sido declarados inconstitucionales. Asimismo, el citado órgano consultivo ha concluido manifestando su acuerdo con el Consejo de Obras Públicas y con la propuesta de resolución del órgano instructor, refiriendo que procede aplicar lo dispuesto en ambos textos legislativos para determinar el derecho al reequilibrio económico de los referidos contratos de concesión durante el periodo de duración del estado de alarma.

No obstante, el Consejo de Estado analiza también la situación en el periodo posterior a la finalización del periodo de alarma hasta la fecha límite tomada por el concesionario. En este periodo, señala que ha de estarse a la normativa general en materia de contratación y examina si resultan de aplicación las doctrinas del *factum principis* y del riesgo imprevisible. Concluye que, para este segundo periodo, la pandemia ha constituido un hecho imprevisible y que, en uno de los cinco casos analizados y al no tratarse de una concesión de larga duración, las pérdidas incurridas por el titular sí suponen una alteración esencial de la base del negocio que exige ser corregida por medio de la ampliación del plazo de duración de esa concesión.

3.3. Incidencias en los encargos a medios propios

Las observaciones y sugerencias recogidas en este apartado se refieren a los encargos que las Administraciones realizan a los medios propios personificados (TRAGSA, TRAGSATEC, EMGRISA, INECO, etc.) al amparo del artículo 32 de la LCSP.

Este Consejo se ha encontrado con expedientes de reclamación de medios propios en que el clausulado de los encargos estaba desarrollado de manera muy escueta, causando una indefinición sobre las obligaciones y derechos de cada una de las partes, así como la manera de actuar en circunstancias irregulares.

Ante esta indefinición, este Consejo considera conveniente que los encargos tengan una estructura similar a la de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen los contratos. Si bien, no sería necesario el desarrollo de muchas de las cláusulas que no tiene sentido en un encargo, otras serían de gran utilidad para poder establecer la forma de actuar cuando el desarrollo de dicho encargo sufra alteraciones con respecto a su devenir normal.

A pesar de que medios propios como TRAGSA, TRAGSATEC, EMGRISA o INECO, son un brazo ejecutor de la propia Administración y forman parte de esta, no pueden ser utilizados con arbitrariedad por parte de las administraciones y omitir algunas de las reglas que sí se exigirían en la relación contractual que se establece entre la Administración y una empresa privada. Por lo tanto, este Consejo considera que en la redacción de los encargos se debería establecer, entre otros aspectos:

- Objeto del encargo.
- Plazo, presupuesto y anualidades previstas.
- Tarifas aplicadas y forma de abono.
- En caso de fondos europeos, determinación de los costes elegibles.
- Funciones del director de obra o director del encargo.
- Relación entre el personal de la Administración y del medio propio, representante de este último, medidas para evitar incurrir en cesión ilegal de trabajadores, etc.
- Condiciones para una posible modificación del encargo o creación de precios nuevos.
- Condiciones para una posible prórroga con adicional económico.
- Condiciones de subcontratación.
- Causas de extinción del encargo, formalización del cumplimiento de este y recepción.
- Condiciones de las pólizas de seguros en ejecuciones de obra que puedan cubrir a los directores del encargo.

3.4. Indemnizaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración

3.4.1. Aspectos relativos a la instrucción de los expedientes

Durante el ejercicio de 2023, el Consejo de Obras Públicas ha emitido dictámenes sobre este tipo de expedientes, ateniéndose a lo dispuesto en el apartado f) del artículo 4.1 de su vigente reglamento.

La intervención de este órgano colegiado se ha producido, en lo que se refiere a las solicitudes de dictámenes realizadas por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, 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 o cuando, a juicio de los servicios instructores, se estimó conveniente el dictamen de este órgano colegiado o bien por indicación expresa del Consejo de Estado. Por su parte, las solicitudes de dictámenes formuladas por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico lo han sido cuando los expedientes contenían solicitudes de indemnización por importe superior a 50 000 €, 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 cuarto de la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible), en la disposición final cuadragésima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y en el artículo 81 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; todo ello sin perjuicio de que se hayan emitido dictámenes en expedientes con importes inferiores a los mencionados cuando, a juicio de los órganos instructores o del propio Consejo de Estado, el parecer del Consejo de Obras Públicas era especialmente relevante en su enfoque técnico o económico para la mejor resolución de los expedientes.

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

Este Consejo quiere nuevamente recomendar que, en los casos en los que el peticionario haya acudido a la vía judicial, además de seguir la reclamación de responsabilidad patrimonial en vía administrativa, el órgano instructor proceda a recabar la situación actuali-

zada de dicho procedimiento, comprobando, a la fecha de formulación de la propuesta de resolución, si sigue abierto el proceso en vía judicial o, en su caso, el resultado de la sentencia correspondiente, porque pudiera darse el caso de estar resolviendo sobre un caso juzgado.

Finalmente, y en relación con la instrucción de los expedientes, este órgano colegiado valora el trabajo y el esfuerzo de las unidades administrativas que intervienen, pero ello no es obstáculo para seguir recomendando el mayor rigor y ajuste al cumplimiento de los trámites procedimentales, así como la claridad expositiva y el orden documental, en aras de evitar la necesidad de subsanar posibles carencias y, en consecuencia, complicaciones y retrasos innecesarios en su resolución. Así, con el fin de elaborar un expediente con toda la información necesaria y evitar trámites administrativos y retrasos, sería útil, tanto para los solicitantes de indemnizaciones de responsabilidad patrimonial como para los órganos instructores que solicitan informe al Consejo de Obras Públicas, establecer una guía o lista de comprobación de todos los documentos necesarios para tramitar la solicitud. De este modo, este órgano colegiado ha ido introduciendo en sus dictámenes algunas consideraciones a este respecto, por ejemplo, que se incluya documentación relativa a la legitimación que, en caso de accidentes de circulación, incluiría la póliza del seguro, así como solicitar las fotografías de los atestados o de otros informes técnicos, adjuntar una declaración de que no se han solicitado otras indemnizaciones a otras entidades por el mismo evento, etc. De esta manera, tanto los solicitantes como los órganos instructores podrán comprobar si la documentación está completa o no, para poder seguir instruyendo el expediente de forma adecuada.

En este sentido, y para la mejor resolución de este tipo de solicitudes, resulta necesario que los informes que deben emitir los servicios periféricos informantes incluyan un análisis de las diferentes cuestiones a considerar en los expedientes, completados con reportajes fotográficos que permitan analizar los daños por los que se solicita la indemnización patrimonial y dando respuesta a todos los apartados contemplados en los informes periciales que, en su caso, se hayan presentado. Los servicios informantes de la Administración, por su proximidad y por su disposición de medios, son los que mejor pueden comprobar la veracidad de los hechos. No resulta suficiente, como este Consejo ha observado en alguna ocasión, que los funcionarios de los citados servicios emitan su informe adhiriéndose al de la empresa de conservación, pero sin ningún espíritu de crítica.

Dicho informe resulta oportuno para la resolución a adoptar por el órgano instructor, pero, también, por su gran importancia en los procedimientos judiciales que, con cierta frecuencia, se abren en relación con esos mismos hechos. Por este motivo, sería recomendable

formar a los profesionales de los servicios informantes (como, por ejemplo, los dedicados a los contratos de conservación y explotación), al menos, en los aspectos fundamentales de este tipo de solicitudes de indemnización.

Asimismo, este Consejo considera oportuno que, de forma similar a como lo tiene establecido el MITMS mediante las órdenes comunicadas de 25 de enero de 2005 y de 26 de abril de 2006, por parte del MITECO se dicte una orden por la que se determinen los expedientes que deben ser informados preceptivamente por el Consejo de Obras Públicas y se establezcan instrucciones para la tramitación de los expedientes en los que habitualmente interviene este órgano colegiado y, concretamente, en los relativos a solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial.

Dicha orden estaría plenamente justificada puesto que, a tenor de lo contemplado en la legislación vigente, en un gran número de expedientes de los que se tramitan en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, tanto de tipo contractual como de solicitud de indemnización patrimonial o de extinción de concesiones administrativas, resulta preceptiva la consulta al Consejo de Estado. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento del Consejo de Obras Públicas, este Consejo -en su calidad de órgano colegiado superior, de carácter técnico, asesor y consultivo tanto del MITMS como del MITECO- podrá ser consultado y emitir informe sobre asuntos de ambos departamentos que se sometan al dictamen del Consejo de Estado. Es más, en no pocas ocasiones, el Consejo de Estado solicita a los órganos instructores que, cuando le remitan expedientes para su dictamen, se incluya el informe del Consejo de Obras Públicas.

3.4.2. Expedientes de indemnización instados por compañías de seguros

Con cierta frecuencia se reciben en este Consejo expedientes en los que se solicita una indemnización por responsabilidad patrimonial incoados a instancia de compañías de seguros.

Si en cualquier caso es necesario justificar la legitimación del peticionario, en no pocas ocasiones se ha observado que no ha sido suficientemente acreditada por la compañía aseguradora. Las compañías de seguros actúan como subrogadas en las acciones de los perjudicados con base en el art. 43 de la Ley 50/1980 de Contrato de Seguro: «El asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente las personas responsables, del mismo, hasta el límite de la indemnización». Su legitimación, por tanto, no es directa, sino indirecta, siendo el primer requisito conforme al citado artículo el pago de la indemnización, subrogada en la posición del asegurado.

Tradicionalmente la jurisprudencia ha venido estableciendo entre los requisitos para poder ejercitar esta acción por parte de las aseguradoras, que la póliza dé cobertura al tipo de siniestro acaecido; que la aseguradora pague a su asegurado, o al tercero perjudicado, en virtud de la póliza de seguros concertada; o, que la aseguradora, subrogándose en los derechos de su asegurado, ejercite la acción en plazo contra el responsable del daño.

Por ello, en este tipo de expedientes es necesario que se incorpore la documentación que acredite los requisitos mencionados, aportando la póliza de seguros correspondiente y los documentos justificativos del pago a su asegurado o al taller en los que, en su caso, se efectuó la reparación de los daños atribuidos al accidente por el que se reclama.

Aunque en ocasiones la solicitud de indemnización se hace de forma conjunta por el asegurado y la aseguradora, teniendo el peticionario autorización para actuar en representación de ambas, no siempre se acredita el pago supuestamente realizado por la compañía de seguros y, en consecuencia, no queda suficientemente justificado el daño sufrido por ésta.

En varios expedientes de los dictaminados por este Consejo se ha observado que la compañía de seguros adjunta un documento emitido y sellado por la propia aseguradora que -aunque recoge los datos de la factura del taller, la fecha de emisión, los datos del vehículo siniestrado y de su propietario y el importe final- no es la factura emitida por el taller a su nombre. Estos documentos son internos y están emitidos por una sola de las partes, por lo que, a juicio de este órgano colegiado, no son suficientemente objetivos para probar el pago y, por ende, no acreditan el daño soportado por la compañía de seguros, con lo que no procedería estimar la indemnización planteada por su parte.

3.4.3. Daños y perjuicios por accidentes de circulación en tramos en obras

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

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

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

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

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

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

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

- Desestimando la indemnización, cuando la conducta del conductor era de un grado tal que enervaba totalmente la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, establecida por el hecho de hacer uso de tal servicio.
- Estimándola totalmente, por haber quedado probado que las condiciones de la vía no cumplían la normativa vigente, influyendo, en este caso, de modo determinante en la producción del siniestro.
- Estimando en parte la solicitud, por aplicarse la doctrina de las causas concurrentes, es decir, atribuyendo una parte de la responsabilidad a la conducta de la parte perjudicada y el resto a la administración viaria, por haberse detectado un estado de la vía o unos elementos de señalización y balizamiento de obras deficientes o incompletas.

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

- Coexistencia de la señalización primitiva de la calzada (blanca) con la de carácter provisional (amarilla), debida a la falta de fresado o al continuo pintado en negro de la primera y repintado de la segunda, con el peligro consiguiente para un conductor no suficientemente atento.
- Inexistencia de sistemas de contención de vehículos o una disposición inadecuada, incompleta o defectuosa, originando, en su caso, una mayor gravedad en el resultado del accidente.

- Señalización y balizamiento de obras incompleta, inexistente, mal posicionada, demasiado genérica o de difícil interpretación.
- Inexistencia o carencia parcial de las señales verticales de reducción de velocidad, con la suficiente antelación y/o claridad.
- Iluminación, en caso necesario, defectuosa o inexistente.
- Resaltes o bandas sonoras transversales mal dispuestos o sin la debida señalización.
- Mal estado del firme como consecuencia de las obras en ejecución.
- Superficie deslizante de la calzada como consecuencia del mal estado de conservación de la señalización horizontal o del drenaje de la carretera.

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

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

3.4.4. Accidentes atribuidos a la conservación de la carretera

En no pocas ocasiones se presentan peticiones mediante las que los afectados solicitan una indemnización de la Administración General del Estado como consecuencia de los daños generados en accidentes cuyas causas se atribuyen a un deficiente estado de conservación de la infraestructura viaria.

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

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

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

En este tipo de expedientes, en ocasiones se aporta una información que resulta insuficiente para adoptar la resolución más adecuada. Por ello, como ya se ha apuntado en el epígrafe 3.4.1 anterior, conviene hacer hincapié en la importancia que tienen los informes que deben emitir los servicios periféricos y demás unidades del departamento que intervienen durante la instrucción de los expedientes.

También resulta necesario el pronunciamiento del área de Conservación y Explotación correspondiente y su parecer respecto a una posible acción de repetición sobre la empresa de conservación. A este respecto, resulta encomiable que el órgano instructor del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, tal y como recomendó este Consejo, venga solicitando la posición de la demarcación de Carreteras respecto a la citada acción de repetición y advierta de la posibilidad de la misma en la notificación del trámite de vista y audiencia a la empresa de conservación.

El informe del área debe estar en relación con su propia actividad y con las competencias de la Administración en la mejora de la seguridad vial, así como analizar la actividad de la empresa a ese respecto, incluyendo la investigación de las causas de los accidentes atribuibles a la infraestructura e incorporando la máxima información al respecto y los datos recabados sobre el terreno.

Asimismo, este Consejo de Obras Públicas considera importante recomendar que, en todos los casos de accidentes de vehículos, la empresa de conservación realice un reportaje fotográfico detallado que acredite los daños reales del accidentado y en el que se refleje el estado de mantenimiento y conservación en el que se encontraba el tramo de infraestructura en el que se produjo el accidente. El reportaje fotográfico señalado, tomado *in situ* el mismo día o los días inmediatamente posteriores al accidente, resulta necesario para acreditar la posible responsabilidad patrimonial de la Administración y sería oportuno que incluyera la fecha de su toma y que, en su caso (por ejemplo en baches, grietas u otras irregularidades en la calzada), detallara las dimensiones de los puntos a los que se atribuye el accidente indicándolo expresamente o con referencias mediante reglas escaladas o elementos que puedan dar indicaciones de su tamaño o profundidad.

En ese mismo sentido, los agentes de tráfico que elaboran los informes y atestados sobre los accidentes de tráfico ocurridos suelen realizar un reportaje fotográfico del suceso. Dicha información resulta relevante para la emisión de los informes solicitados y para la resolución correspondiente, por lo que este Consejo considera oportuno que el órgano instructor habilite un procedimiento que permita disponer de dicha información, máxime cuando, en ocasiones, es recopilada y remitida por la parte reclamante.

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

Estas situaciones pueden calificarse como propias de un mantenimiento ordinario que, normalmente, debieran ser observadas en los recorridos de vigilancia y cuya inobservancia se puede entender como una acción contraria a la buena práctica que se debe tener para una adecuada conservación, por lo que cabría ejercitar dicha acción de regreso. Para dicho ejercicio, conviene completar los expedientes con el contrato que la Administración General del Estado haya formalizado con la empresa de conservación y con los pliegos por los que se rige.

Durante la instrucción de este tipo de expedientes, en los que finalmente se ejercerá la acción de repetición contra la empresa contratada, resulta necesario que se le haya dado vista en el trámite de audiencia, lo que posibilitará -a tenor de la doctrina del Tribunal Supremo (concretamente en la STS 4019/2018, de 20 de noviembre de 2018)- resolver en el mismo expediente la indemnización y la repetición a la empresa conservadora.

Resulta oportuno recordar, entre otros, por lo detallado del contenido y porque alguna de sus consideraciones puede resultar de aplicación para estos accidentes, el dictamen del

Consejo de Estado nº 797/2015, de fecha 5 de octubre de 2015, emitido con ocasión de un expediente de responsabilidad patrimonial por obstáculo en la calzada y del que una gran parte de su contenido figura transcrito en la memoria del Consejo de Obras Públicas correspondiente al ejercicio 2017.

En este sentido, como refiere el alto cuerpo consultivo «la responsabilidad patrimonial de la Administración no supone que la obligación nazca siempre que se produce una lesión por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sino que es preciso que entre la lesión y el funcionamiento haya un nexo de causalidad, del que resulte que aquella lesión es consecuencia de este funcionamiento y sin que en dicha relación de causa a efecto intervenga la conducta culposa del perjudicado, pues si esta intervención fuere tan intensa que el daño no se hubiese producido sin ella, es obvio que no puede imponerse a la Administración el resarcimiento de una lesión económica cuya causa eficiente es imputable al propio perjudicado».

No obstante lo anterior, este Consejo ha emitido varios dictámenes en los que, aunque la causa eficiente del accidente no resultaba imputable a la Administración, se daban circunstancias en las que su actuación pudo contribuir al agravamiento de los daños generados. Debe ponderarse en cada caso en qué medida la actuación de la Administración podría haber contribuido a paliar las consecuencias del accidente y si se da una concurrencia de culpas en las causas del mismo y en las consecuencias derivadas. Cuando se da dicha concurrencia, este Consejo de Obras Públicas considera que debe arbitrarse una distribución de los efectos económicos del resultado lesivo, estimando parcialmente la solicitud de indemnización al apreciar que, además de la conducta del conductor del vehículo siniestrado, pudo intervenir en el resultado dañoso otra causa directamente imputable a la Administración.

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

Por último, la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en su artículo 21.1 establece: «1. El con-

ductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse». A pesar de ello, no es óbice justificar que dicha obligación del conductor de adaptarse al estado de la carretera justifique una mala conservación de esta.

3.4.5. Accidentes en carreteras atribuidos a deslizamientos en la calzada

Con cierta frecuencia se reciben solicitudes de indemnización en las que se argumenta que la causa del accidente se debe al mal estado de la calzada. En particular, este Consejo ha emitido dictámenes relacionados con expedientes en los que el accidente se atribuye a deslizamientos argumentando un deficiente estado de conservación del firme.

Suele tratarse de motocicletas circulando en condiciones meteorológicas adversas que provocan calzadas mojadas, en los que el solicitante argumenta que el estado del firme y, en concreto, el de la señalización horizontal producen la pérdida de adherencia y la consiguiente caída.

En esos casos es habitual considerar como causa inmediata y eficiente del accidente la conducción inadecuada por parte del motorista, al no adaptar su velocidad o no adoptar las precauciones necesarias en relación con las circunstancias meteorológicas concurrentes o en relación con las condiciones del tramo de carretera en el lugar de los hechos. Bajo esa consideración, suele resolverse desestimando la pretensión por entender que existe una intervención tan intensa en la producción del accidente por parte del conductor, sin cuya concurrencia no habría tenido lugar, que rompe el nexo causal entre el servicio público viario y el daño acontecido.

No obstante, aunque los servicios periféricos que informan este tipo de expedientes puedan ser de la opinión anterior, pueden concurrir circunstancias en las que la actuación de la Administración haya podido contribuir al agravamiento de los daños generados, por lo que resulta necesario que su informe se pronuncie también, como ya se ha referido anteriormente, en relación con su propia actividad y con las competencias de la Administración en la mejora de la seguridad vial, incluyendo la investigación de las causas sobre las que los solicitantes atribuyen el accidente a la infraestructura e incorporando la máxima información al respecto y los datos recabados sobre el terreno.

Aunque existe un gran número de factores que contribuyen a la resistencia al deslizamiento, las marcas viales aplicadas sobre el pavimento modifican sus propiedades superficiales, modificación que es tanto mayor cuanto más gruesa sea la capa que recubre el pavimento. Además, en mojado la adherencia entre el neumático y el pavimento disminuye debido a la interposición de una película de agua que se manifiesta con una disminución muy apreciable del coeficiente de rozamiento.

La resistencia al deslizamiento de las marcas viales se mide a través del parámetro coeficiente de fricción SRT. La normativa establece los requisitos que tienen que cumplir las marcas viales en cada una de sus características y, en particular, en la resistencia al deslizamiento, señalando el pliego de prescripciones técnicas generales para obras de carreteras y puentes (PG-3:2014, aprobado por Orden Ministerial FOM/2523/2014) que el valor mínimo en marcas viales de color blanco debe ser el correspondiente a la clase S1 durante su vida útil.

Asimismo, la capa de rodadura de los firmes debe proporcionar a los vehículos que circulen por la carretera unas condiciones adecuadas de vialidad. La adherencia de los neumáticos a la capa de rodadura se evalúa en la Red de Carreteras del Estado a través del coeficiente de rozamiento transversal CRT, para pequeñas velocidades y por la macrotextura a mayores velocidades. La Dirección General de Carreteras señala que se realizarán los estudios necesarios para determinar las actuaciones correctoras a llevar a cabo en aquellos tramos de la red en los que se obtengan valores de CRT inferiores al umbral establecido, debiendo señalarse convenientemente, mientras tanto, de conformidad con la normativa vigente.

Entiende este Consejo que es imposible pretender exigir a la Administración una campaña de ensayos permanente de la inabarcable señalización vial existente en la Red de Carreteras del Estado. No obstante, sí resulta oportuno que, tras la producción de un accidente de este tipo, la unidad de Carreteras correspondiente analice la situación en la que se encontraba la vía a este respecto y, en su caso, realice los ensayos, visionados de videos y comprobaciones de inventario pertinentes que lleven a conocer su estado. Una actuación en este sentido permitiría disponer de toda la información necesaria para resolver las solicitudes de indemnización que puedan presentarse y comprobar el derecho indemnizatorio que pudiera concurrir, máxime cuando en no pocas ocasiones este tipo de sucesos terminan en un procedimiento judicial. Además, el conocimiento de esta información redundaría positivamente en la adopción de las medidas oportunas por parte de la administración de carreteras para una mejora en la seguridad vial.

Por otra parte, dado que este tipo de accidentes suele ser habitual entre los motoristas y los ciclistas, usuarios que resultan más vulnerables por los efectos que se puedan generar, este Consejo considera oportuno que la administración viaria disponga una señalización acorde con este tipo de riesgos. Aunque la señalización habitual contemplada en la normativa de aplicación, y en particular en el Catálogo de señales verticales de circulación del MITMS, pudiera ser adecuada para vehículos de cuatro ruedas, en ocasiones no resulta suficiente para la circulación de vehículos de dos ruedas ante determinados riesgos (como por ejemplo grietas y resaltos longitudinales en la calzada) o no es representativa del peligro real existente. Por ello, este órgano colegiado considera que, para evitar accidentes como el de este tipo, sería recomendable que se dispusiera una señalización con un cartel específico que advirtiera del peligro existente y una limitación de velocidad suficiente para asegurar el control del vehículo en las condiciones más desfavorables, sensiblemente inferior a la específica del tramo. Esta posibilidad está recogida en el catálogo: «Señales dentro de carteles acompañadas de texto: las señales y pictogramas incluidas en este catálogo podrán insertarse dentro (de) un cartel en el que se incluyan con texto ciertas aclaraciones, concreciones, limitaciones, periodos de aplicación o alcance a determinados tipos de vehículos o personas usuarias».

3.4.6. Accidentes en carreteras atribuidos a barreras de seguridad

En no pocas ocasiones se presentan solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial debidas a algún accidente en el que se argumenta que los daños generados habrían sido menores si la Administración hubiera dispuesto sistemas de contención de vehículos diferentes a los existentes en el tramo de carretera en el que se produce. También, se han recibido en este Consejo expedientes relativos a solicitudes fundamentadas en que la inexistencia de barreras de seguridad ha generado daños que, en caso de existir, no se hubieran producido.

La normativa correspondiente se ha venido desarrollando, generalmente, mediante órdenes circulares que han ido teniendo en consideración nuevos criterios sobre seguridad viaria e incorporando más conceptos acerca de la contención de vehículos, así como sistemas de contención para usuarios más vulnerables, como es el caso de los motociclistas.

Su ámbito de aplicación se refiere a los sistemas que se vayan a instalar de forma permanente con la finalidad de proporcionar un cierto nivel de contención a un vehículo fuera de control, de manera que se limiten los daños y lesiones, tanto para sus ocupantes como para el resto de los usuarios de la carretera y otras personas o instalaciones situados en las proximidades.

Las recomendaciones recogidas al efecto resultan de aplicación en los proyectos de construcción de nuevas carreteras o de acondicionamiento de las existentes. Como se señala en la Orden Circular 35/2014 sobre criterios de aplicación de sistemas de contención de vehículos, dichos proyectos deberán incluir en su memoria el análisis de los márgenes de la plataforma y, en su caso, la justificación, descripción, clase, tipo, nivel de contención, índice de severidad, ancho de trabajo, deflexión dinámica, ubicación y modo de disposición de todos los sistemas de contención de vehículos que se consideren aconsejables.

Asimismo, la citada Orden Circular recoge que se consideran eficaces las instalaciones de sistemas de contención en servicio antes de su entrada en vigor, señalando que su mantenimiento o reposición puntual podrá seguir realizándose mediante elementos o sistemas semejantes a los existentes, exceptuando los soportes IPN o similares que fueron anulados por sus características geométricas. No obstante lo anterior, este Consejo, a la vista de los numerosos accidentes en los que los efectos del choque con la barrera o la inexistencia de la misma han supuesto un agravamiento de las lesiones y a la vista, también, de la jurisprudencia existente, considera oportuno que se efectúe un análisis por parte de la administración viaria para la mejora de seguridad de los sistemas de contención en los tramos en los que estos se hayan producido.

Las barreras de seguridad, como sistemas de contención de vehículos, son elementos cuya función es mitigar y hacer más predecibles las consecuencias de un accidente de circulación por salida de vía, pero no evitan que el mismo se produzca ni están exentas de algún tipo de riesgo para los ocupantes del vehículo.

Los expedientes sobre los que ha dictaminado este Consejo, en general, se corresponden con accidentes en los que la causa principal e inmediata del mismo es ajena a la actuación de la Administración y se puede atribuir a una actuación inadecuada del accidentado.

Sin embargo, la jurisprudencia viene admitiendo un porcentaje indemnizatorio no sólo por la posibilidad de concurrencia de causa en la producción del accidente, sino también en el resultado dañoso, siempre y cuando la causa determinante del accidente no revista entidad suficiente como para considerar que constituya la causa exclusiva de todos sus efectos.

En este tipo de expedientes, no es sencillo valorar el resultado dañoso y las consecuencias que se habrían dado si el accidente se hubiera producido en unas circunstancias distintas, particularmente por la inexistencia de sistemas de contención de vehículos o por su disposición en una solución diferente.

Por todo ello, resulta más que oportuno reiterar, también durante la instrucción de este tipo de expedientes, la importancia que tiene el informe de la Demarcación de Carreteras correspondiente. El informe debe versar sobre los distintos aspectos contemplados en el expediente y estar en relación con la actividad mantenida por la administración viaria, particularmente, en lo referente a la seguridad vial.

Por la especial consideración que debe darse a la seguridad, a juicio de este Consejo de Obras Públicas, el informe debe incluir un análisis de los posibles escenarios, así como de las mejores soluciones posibles, con justificación de la solución adoptada en el tramo de carretera concreto tras el análisis de los márgenes de la plataforma identificando las zonas en las que pueda haber obstáculos, desniveles y demás elementos o situaciones de potencial riesgo de accidente por salida de la vía. Resulta oportuno que el informe recoja las distintas opciones de actuación, concretando la solución que finalmente se adoptó, justificando la disposición o no de sistemas de contención de vehículos entre las distintas alternativas.

3.4.7. Valoración del daño en accidentes de carreteras

Por lo que se refiere a la valoración del daño, habitualmente el accidentado lo cuantifica sobre cada concepto solicitado: daños en el vehículo y enseres personales, lesiones y secuelas (incluyendo daño emergente y lucro cesante).

En relación con los daños del vehículo y enseres, a juicio de este Consejo, procede desestimarlos en aquellos casos en los que no exista congruencia con las lesiones o secuelas, tras su análisis con base en la información que figure en el expediente, las fotografías del accidente, las declaraciones del accidentado, testigos o Guardia Civil, las facturas (fechas y conceptos) o los peritajes realizados.

En cuanto a las lesiones y secuelas, este Consejo viene aplicando el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, actualizado por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, por analogía a las indemnizaciones a las que obliga dicha normativa a las aseguradoras privadas. Los valores para indemnizar se actualizan anualmente mediante tablas publicadas por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, debiendo utilizarse la del año en que se produjo el accidente conforme al art. 34.3 de la Ley de Régimen Jurídico («La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo»).

Son habituales las solicitudes de indemnización por los siguientes conceptos establecidos por la norma citada:

A. Lesiones temporales: Son aquellas que se dan hasta su cura o hasta su estabilización y conversión en secuela (art. 134). Por lo habitual en los casos sobre los que ha tenido que informar este Consejo, cabe mencionar lo que el artículo 135.1 señala para el caso de traumatismos cervicales menores de la columna vertebral que no son susceptibles de verificación mediante pruebas médicas complementarias y, en concreto, que es necesario acreditar que haya una relación entre la zona corporal afectada por el accidente y la lesión sufrida y que se adecúe la lesión sufrida al mecanismo de su producción, teniendo en cuenta la intensidad del accidente y las demás variables que afectan a la probabilidad de su existencia.

Se establecen tres posibles perjuicios:

1. Perjuicio personal básico: Son los daños en general desde la producción del accidente hasta su estabilización o curación. Su determinación económica se obtiene de la tabla 3ª recogida en dicha normativa.
2. Perjuicio personal particular: en concreto, el artículo 137 señala que «La indemnización por pérdida temporal de calidad de vida compensa el perjuicio moral particular que sufre la víctima por el impedimento o la limitación que las lesiones sufridas o su tratamiento producen en su autonomía o desarrollo personal». Se obtiene de la tabla 3.B de las normas citadas, donde ya se incluye el importe del perjuicio personal básico (por lo que no pueden acumularse).

El perjuicio por pérdida temporal de calidad de vida puede ser muy grave, grave o moderado, para lo que en el artículo 138 se define cada uno de ellos.

3. Perjuicio patrimonial: los gastos que pueden ser objeto de resarcimiento se recogen en el articulado de la normativa citada y, entre ellos, cabe distinguir el daño emergente y el lucro cesante.
 - Daño emergente: «se resarcen los gastos de asistencia sanitaria y el importe de las prótesis, órtesis, ayudas técnicas y productos de apoyo para la autonomía personal que por prescripción facultativa necesite el lesionado hasta el final del proceso curativo o estabilización de la lesión y su conversión en secuela, siempre que se justifiquen debidamente y sean médicamente razonables en atención a la lesión sufrida y a sus circunstancias» (art. 143).

- Lucro cesante: según señala el artículo 143, «consiste en la pérdida o disminución temporal de ingresos netos provenientes del trabajo personal del lesionado o, en caso de su dedicación exclusiva a las tareas del hogar, en una estimación del valor de dicha dedicación cuando no pueda desempeñarlas», y «se acreditará mediante la referencia a los percibidos en períodos análogos del año anterior al accidente o a la media de los obtenidos en los tres años inmediatamente anteriores al mismo, si ésta fuera superior». La jurisprudencia mayoritariamente viene señalando que los ingresos netos se refieren a la cantidad que se percibe por tal concepto una vez deducidas las retenciones y cotizaciones a la Seguridad Social (sentencia SAP PO 2261/2020) y exigiendo la firme probanza de los perjuicios concretos y acreditados con el rigor que obliga el citado artículo.

A ese respecto, cabe mencionar lo que señala la sentencia SAP Jaén 597/2022 de 5 de mayo de 2022, refiriéndose al lucro cesante: «En esta materia la jurisprudencia de esta Audiencia, en línea con la de otras audiencias provinciales, postula la exigencia de un plus probatorio cuando se trate de tales perjuicios. Así la sentencia de 15 de diciembre de 2021 señala que se exige un plus de justificación y no meras expectativas de ganancia como exige una jurisprudencia uniforme -por todas, STS de 14-2-15´. [...] Y esta Audiencia Provincial de Jaén, en sentencia de 14-4-2021, afirmaba que, aunque la determinación del daño se funda en el principio de indemnidad o de reparación íntegra de los daños y perjuicios causados, en relación al lucro cesante, la jurisprudencia se decantaba por la prudencia rigorista y el criterio restrictivo, exigiendo la firme probanza de beneficios ciertos, concretos y acreditados, con el rigor que obliga el art. 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil».

- B. Secuelas: Son las deficiencias físicas, intelectuales, orgánicas y sensoriales y los perjuicios estéticos que derivan de una lesión y permanecen una vez finalizado el proceso de curación (art. 93). Para el caso de traumatismos cervicales menores de la columna vertebral se requiere un informe médico concluyente que acredite su existencia tras el período de lesión temporal (art. 135.2).

Para la indemnización por secuelas, se establecen tres posibles perjuicios:

1. Perjuicio personal básico: es la determinación general fijada según un baremo médico. La determinación de la indemnización se realiza conforme a lo recogido en tabla 2.A.2.
2. Perjuicio personal particular: incluye los daños morales por los perjuicios psicofísico, orgánico y sensorial que alcancen 60 puntos (80 puntos si concurren varias tras la

aplicación de la fórmula de minoración de Balthazar), los daños morales por perjuicio estético que alcancen 36 puntos, y el perjuicio moral por pérdida de calidad de vida ocasionada por secuelas que impiden o limitan la autonomía personal para realizar las actividades esenciales en el desarrollo de la vida ordinaria o el desarrollo personal mediante actividades específicas.

Para la medición del perjuicio por pérdida de calidad de vida «Los parámetros para la determinación de la cuantía del perjuicio son la importancia y el número de las actividades afectadas y la edad del lesionado que expresa la previsible duración del perjuicio» (art. 109.2), las actividades afectadas son las específicas de la ley (disfrute o placer, vida de relación, actividad sexual, ocio, práctica de deportes, formación y desarrollo laboral/profesional) y la valoración debe estar dentro de las horquillas de la tabla 2.B. El perjuicio por pérdida de calidad de vida puede ser muy grave, grave, moderado y leve, definiendo este último como «aquél en el que el lesionado con secuelas de más de seis puntos pierde la posibilidad de llevar a cabo actividades específicas que tengan especial trascendencia en su desarrollo personal» (art. 108.5).

3. Perjuicio patrimonial: distinguiendo las categorías del daño emergente y del lucro cesante y contempladas en las disposiciones relativas a la tabla 2.C.

Como se ha comentado en los apartados anteriores, para una adecuada resolución de este tipo de expedientes y, particularmente, para poder analizar los perjuicios por los que se solicita indemnización, este Consejo considera importante recomendar que, en todos los casos de accidentes de vehículos, la empresa de conservación realice un croquis y un reportaje fotográfico detallado que describa las características y dimensiones de los desperfectos a los que se atribuye el accidente y, en su caso, acredite los daños reales del accidentado. Asimismo, a juicio de este órgano colegiado y con objeto de evitar el enriquecimiento injusto, el órgano instructor debería exigir la presentación del contrato del seguro del vehículo donde se incluya la cobertura que tiene relación con el accidente, su último recibo y la posición de la aseguradora respecto a los daños producidos, ya que son los únicos datos con los que puede probarse que el solicitante no será indemnizado en dos ocasiones y la obtención de los documentos es inmediata.

Asimismo, cabe señalar que en aplicación de las reglas de la sana crítica debe analizarse la congruencia de los informes médicos y principalmente los de los especialistas, puesto que los expertos en valoración del daño básicamente trasladan los diagnósticos de estos a una valoración concreta de la indemnización conforme a la normativa citada.

A esos efectos, con frecuencia se aportan informes médicos periciales en los que pueden surgir dudas sobre su validez como especialistas en la materia. En el ámbito médico existen varias especialidades que podrían tener competencias sobre los daños por los que se solicita indemnización, como pudieran ser la de especialista en Medicina Legal y Forense y la de Medicina del Trabajo, así como otras especialidades más específicas en el daño que se valora, como pueden ser la de Traumatología, la de Rehabilitación o la de Cirugía Plástica, Estética y Reparadora.

La legislación sobre valoración de daños -en particular la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación- aunque especifica que la denominación y medición de las secuelas y de las lesiones temporales ha de realizarse mediante informe médico no detalla nada respecto a las especialidades médicas necesarias.

Ante la problemática que puede presentarse sobre esta materia, este Consejo considera oportuno que se establezca una normativa específica que aborde la formación necesaria de los profesionales que deben emitir los informes médicos periciales correspondientes.

Por otro lado, este órgano colegiado viene recomendando en general no superar las pretensiones indemnizatorias del solicitante por congruencia con el *petitum*.

3.4.8. Atropellos en zonas de afluencia de peatones

En ejercicios anteriores, el Consejo de Obras Públicas emitió algún dictamen sobre la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial, formulada por atropellos acaecidos en una vía de la Red de Carreteras del Estado al cruzarla para acceder al aeropuerto cercano.

El dictamen emitido sobre el asunto, tras considerar que no existía responsabilidad de la Administración y que existió una actuación inadecuada y negligente por parte del peatón que fue atropellado, concluyó en el sentido de que procedía desestimar la solicitud.

No obstante, este Consejo considera oportuno señalar que, en estas zonas en las que puede inferirse un mayor tránsito peatonal, se realice una planificación de actuaciones que intente evitar este tipo de problemas y, si procediera, llevar a cabo el proyecto y construcción de las obras correspondientes.

3.4.9. Daños derivados de un deficiente funcionamiento de ciertas infraestructuras hidráulicas de regadío

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

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

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

La propuesta anterior sobre quién debe hacer la instrucción, además de por motivos operativos, se refuerza por el hecho de que la resolución de estos expedientes está delegada en los presidentes de las confederaciones hidrográficas y en el director de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, de conformidad con lo establecido en la disposición general undécima de la Orden TED/533/2021, de 20 de mayo, sobre delegación de competencias del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

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

Asimismo, en otras ocasiones, se suscriben convenios con los beneficiarios mediante los que se les cede la conservación y mantenimiento de las instalaciones. Si los daños tienen causa en dichas labores, del mismo modo se debe ejercer la acción de regreso.

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

Dada la gran longitud y variabilidad de la red fluvial en nuestro país, resulta de extraordinaria complejidad la delimitación de la totalidad de las zonas inundables para distintos períodos de retorno. Ello trae como consecuencia que, en los expedientes de responsabilidad patrimonial 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 los expedientes y además genera una gran problemática de orden técnico y jurídico.

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

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

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

- Estudios para la evaluación preliminar del riesgo de inundación (EPRI) e identificación de las áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSIs).
- Mapas de peligrosidad y mapas de riesgo de inundación en las ARPSIs.
- Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI), en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas y las ARPSIs identificadas, aprobados por Real Decreto 18/2016, de 15 de enero. Su objetivo es lograr una actuación coordinada de todas las administraciones públicas y de la sociedad para disminuir los riesgos de inundación y reducir sus conse-

cuencias negativas, basándose en los programas de medidas que cada una de las administraciones debe aplicar en el ámbito de sus competencias para alcanzar el objetivo previsto, bajo los principios de solidaridad, coordinación y cooperación interadministrativa y respeto al medio ambiente.

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

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

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

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

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

En aquellos casos en los que la zona inundable se extienda más allá de los 100 metros de la zona de policía que, con carácter general, establece el artículo 6.1.b) del texto refundido de la Ley de Aguas (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) y de acuerdo con lo prevenido en el artículo 6.2 del mismo, se debería estudiar y valorar la posibilidad de instruir los oportunos expedientes para ampliar los límites de la zona de policía, conforme al procedimiento previsto en el artículo 9 (apartados 2 y 3) del vigente reglamento del Dominio Público Hidráulico (aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 abril, con las modificaciones introducidas por los reales decretos 606/2003, de 23 de mayo, 9/2008, de 11 de enero, 638/2016, de 9 de diciembre, y 665/2023, de 18 de julio).

3.4.11. Daños por desbordamiento de ríos y arroyos

Durante la instrucción de los expedientes por solicitud 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 inicia el procedimiento, así como por el hecho de que el régimen natural de nuestros ríos haya sufrido alteraciones por acción antrópica, modificándose la morfología del cauce y sus caudales, tanto en cantidad como en calidad de las aguas. Con mucha mayor intensidad se han alterado las zonas inundables.

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

mientos, o los distintos usos del suelo que se hacen lejos de la zona de policía, que pueden modificar la cubierta vegetal, la escorrentía, la erosión y la sedimentación.

Todos estos elementos deben ser conocidos y considerados por la administración hidráulica, bien porque algunos se derivan de sus propias actuaciones o autorizaciones o porque corresponden a intervenciones de terceros o autorizaciones de otras administraciones. En el caso de que se tratara de actuaciones sometidas a autorización de la administración hidráulica y se hayan realizado sin ésta, también le concierne su conocimiento dentro de las labores de policía que dicha administración tiene encomendadas.

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

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

Es un hecho indudable que la ubicación por los particulares de algún tipo de inmueble o instalación dentro de la zona inundable significa, en algún grado, el deber jurídico de soportar sus consecuencias. Dicha circunstancia queda limitada por la legislación en materia urbanística que impide la urbanización de aquellas zonas sometidas, entre otros aspectos, al riesgo de inundación, quedando en situación básica de suelo rural los terrenos «...con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves...» [artículo 21.2 a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana]. Por tanto, las licencias muni-

cipales de construcción que se otorguen deben quedar sujetas al cumplimiento de este precepto, el cual constituye la mejor garantía de que las edificaciones o instalaciones y las personas que las utilizan no se vean expuestas a un riesgo desproporcionado por ese motivo. En este sentido, este Consejo estima necesario que se extreme el rigor en la aplicación de la normativa urbanística por las comunidades autónomas y administraciones locales.

Asimismo, este Consejo quiere subrayar el carácter natural, previsiblemente cambiante, del dominio público hidráulico sometido a procesos de erosión-sedimentación, cuyos efectos se encuentran previstos en la propia Ley de Aguas y el Código Civil. Por tanto, la Administración no debería asumir la responsabilidad por los daños, consecuencia de su variabilidad, excepto que sean producidos por actuaciones autorizadas o ejecutadas por ella, como en el caso al que se refiere la mencionada sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2007.

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

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

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

Debe llamar la atención este Consejo sobre que el contenido de los planes hidrológicos, establecido en el artículo 42 de la Ley de Aguas y 4 del Reglamento de Planificación Hidrológica, debería incluir los criterios sobre estudios y obras para prevenir y evitar la producción de daños como consecuencia de inundaciones e incorporar explícitamente actuaciones de

ingeniería hidráulica, cuando sea la única solución aconsejable, para evitar dichas inundaciones en lo posible y reducir sus efectos.

Por otro lado, en este tipo de expedientes en los que se solicita una indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración por daños producidos por el desbordamiento de cauces, en no pocas ocasiones estos se deben a sucesos extraordinarios que, aunque no siempre, pueden constituir casos de fuerza mayor. En este tipo de sucesos, puede darse el caso de que los afectados soliciten del Consorcio de Compensación de Seguros la cobertura de daños producidos por eventos de ese tipo. Por ello y con objeto de disponer de una mayor información que complete el expediente, resulta oportuno poder consultar con el Consorcio la información que, en su caso, disponga al respecto.

No obstante, puesto que el Consorcio abona indemnizaciones derivadas de un contrato de seguro por los «riesgos extraordinarios» y lo hace como contraprestación al pago de una prima de seguro por el asegurado afectado, a tenor de la normativa de protección de datos de carácter personal, dicha entidad no puede dar información sobre las condiciones en las que ha indemnizado o ha rechazado una solicitud de indemnización a no ser que exista una disposición legal que prevea la transmisión de datos o se disponga de una autorización escrita del asegurado afectado.

Por ello, este Consejo de Obras Públicas considera oportuno que, durante la tramitación de este tipo de expedientes, los órganos instructores del procedimiento requieran a los interesados un documento en el que expresamente se autorice al Consorcio de Compensación de Seguros para suministrar al órgano instructor del procedimiento y al Consejo de Obras Públicas la información contenida en el expediente de siniestro que, en su caso, se tramite ante dicha entidad.

3.4.12. El drenaje de las obras lineales en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de tipo extracontractual

Se han presentado expedientes de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial que tienen causa en deficiencias de los sistemas de drenaje de obras lineales (de carreteras y ferrocarriles) bien porque, debido a las lluvias u otro fenómeno meteorológico, han dado lugar a embalsamientos o porque han provocado la concentración de la escorrentía en zonas en las que, en la situación previa a la existencia de la infraestructura, no se producía. Estas situaciones pueden ser debidas a un defecto en el diseño de los drenajes de la carretera aguas arriba o abajo de las posibles fincas afectadas o, aun siendo correcto el proyecto, a una falta de mantenimiento o a no haber contemplado, cuando resulta factible,

la conducción de las aguas recogidas por los sistemas de drenaje hasta un cauce público, evitando la afección por concentración de caudales a zonas bajas de fincas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, han llegado a este Consejo diversos casos en los que se plantean solicitudes de indemnización por daños atribuidos a un mal funcionamiento en las obras de drenaje de carreteras. En concreto, se ha dictaminado sobre varios expedientes en los que, coincidiendo

do con terrenos de difícil drenaje natural por sus propias características geológicas o por tratarse de zonas endorreicas, la actuación de la Administración pública no ha dado una adecuada solución. En estas situaciones, la construcción de la infraestructura viaria puede generar una importante modificación en la red de drenaje, incrementando la escorrentía, por lo que las obras se deben proyectar atendiendo a los principios referidos en la citada Instrucción 5.2-IC «Drenaje superficial» y, en particular, diseñando soluciones que contribuyan a minimizar los riesgos de inundación, como balsas de retención y elementos de laminación o sistemas de infiltración; asimismo, las circunstancias anteriores coinciden en ocasiones con zonas en las que se dan unas características hidrogeológicas que, junto con una escasez de agua y la evolución descendente de los niveles piezométricos, justifican que se estudien soluciones de recarga de los acuíferos en determinados puntos de recogida de aguas.

En el estudio de estos asuntos, además de la información que exista en el expediente, este Consejo utiliza, entre otros, programas como el Caumax o el Caudren, aplicaciones informáticas SIG y modelos digitales para simular las cuencas y analizar la red de drenaje. Dado que en las unidades de carreteras y ferrocarriles disponen de más datos y herramientas para realizar un estudio en mayor detalle, sería conveniente que, junto con el expediente, las unidades afectadas enviaran el estudio de cuencas y de drenaje tanto de la situación provisional de las obras como del estado final de las mismas.

Por otro lado, como se ha mencionado en un apartado anterior, en este tipo de expedientes puede darse el caso de que los afectados soliciten del Consorcio de Compensación de Seguros la cobertura de daños si entienden que se han producido por sucesos extraordinarios. Por ello, y con objeto de disponer de una mayor información que complete el expediente, resulta conveniente poder consultar con el Consorcio la información que, en su caso, disponga al respecto. Con esa finalidad, este Consejo de Obras Públicas considera oportuno que, en este tipo de expedientes, en el oficio de subsanación con el que, habitualmente, el instructor del procedimiento solicita al interesado la remisión de diversos documentos, además de la declaración sobre no haber recibido ni estar en condiciones de obtener cualquier otra indemnización en relación con los daños objeto de su solicitud, se incorpore una autorización expresa para que el Consorcio de Compensación de Seguros pueda suministrar al órgano instructor y al Consejo de Obras Públicas la información contenida en el expediente de siniestro que, en su caso, se tramite ante dicha entidad.

3.4.13. La fuerza mayor en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de tipo extracontractual

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

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

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

El concepto y alcance de la fuerza mayor atiende no sólo a eventos naturales de características extraordinarias, sino también, en general, a todo suceso que no hubiera podido preverse o que, previsto, fuera inevitable, tal y como señala el artículo 1105 del Código Civil, pero, de la misma forma, no siempre los casos tasados, como las inundaciones, merecen la calificación de fuerza mayor si éstas son previsibles y/o evitables.

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

3.4.14. Expedientes relacionados con la reposición de servicios afectados por la ejecución de la obra pública

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

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

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

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

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

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

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

De esta forma, cualquier solicitud de indemnización que se pudiera formular tras la ejecución de las obras y después de la entrega de los servicios repuestos debería tramitarse como una petición, por ejemplo, por una posible mala ejecución de la infraestructura, que

deberá ser probada en cada caso por el interesado de acuerdo con lo contemplado en la legislación vigente, en particular en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

A este respecto cabe señalar que, durante el año 2022, el Consejo de Obras Públicas emitió su informe sobre el «Proyecto de real decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras». En el proyecto se contemplan los aspectos concernientes a servicios afectados, detallando el procedimiento a desarrollar, tanto en la fase de proyecto como en la de construcción, y especificando la forma en que se realizará la entrega del servicio al titular, una vez ejecutada su reposición. A juicio de este Consejo, la inclusión de estos aspectos y disposiciones en el texto del nuevo Reglamento General de Carreteras resulta necesaria, máxime cuando en el reglamento vigente no está suficientemente desarrollado.

Asimismo, cabe recordar que, como se contempla en el artículo 17 de la vigente Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, los titulares de bienes o instalaciones para la prestación de servicios de interés general que impidan o entorpezcan significativamente la ejecución de obras de carreteras, están obligados a su retirada o modificación total y efectiva en el plazo máximo de seis meses a partir de la solicitud del departamento ministerial competente en la materia.

3.4.15. La inversión de la carga de la prueba

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

En consecuencia, la carga de la prueba corresponde al interesado (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 él quien debe demostrar el nexo causal entre el daño o lesión producido y el funcionamiento del servicio público. Algunos medios de prueba habituales pueden ser: atestados policiales, actuaciones documentadas de la Administración, protocolos de mediciones previas, declaraciones de testigos, informes periciales, facturas, actas notariales presenciales, documentación cartográfica y/o fotográfica avalada por órgano o institución adecuado, etc.

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

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

- Accidentes de circulación en los que, ante la presencia de defectos u obstáculos extraños en la carretera, se sostiene que la administración viaria ha incumplido sus tareas de mantenerlas en las necesarias condiciones de seguridad.
- Eventos lesivos a consecuencia del desbordamiento de ríos y arroyos, con inundación o deterioro de fincas agrícolas, dándose daños en las cosechas e invocando el incumplimiento, por parte de la administración hidráulica, de sus reglamentarias tareas de conservación y mantenimiento de los cauces en las condiciones debidas.
- Reclamaciones alegando daños en una vivienda o instalación, por aparición de grietas u otros desperfectos, que se imputan a los trabajos de movimiento de tierras, por ejemplo, mediante la excavación con voladuras realizadas en las proximidades.
- Casos en los que, tras la implantación y puesta en funcionamiento de una infraestructura, se manifiestan unos daños que no se previeron por la Administración en estudios

anteriores, normalmente en la fase de redacción de los proyectos, debiendo asumir esta la carga de la prueba.

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

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

La práctica de pruebas debe dirigirse a la determinación de los hechos, elementos y datos necesarios para la correcta instrucción del expediente y las actuaciones probatorias a realizar (y ello es muy importante) deberían ser proporcionales a las circunstancias que concurren 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 este 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).

3.4.16. La información sobre las infraestructuras

Este Consejo está observando que cuando se busca información sobre un expediente de responsabilidad patrimonial, especialmente en los casos relacionados con el drenaje de las carreteras, se puede encontrar información detallada abierta al público de fotografías aéreas y topografía en los distintos visualizadores geográficos de internet como Google Maps, Google Earth o Bing Maps entre otros. De forma más precisa y rigurosa, se pueden consultar las bases de datos geográficas y fotográficas del IGN, de este mismo Ministerio

o de otros como la base de datos del Catastro, de Hacienda. En los visores geográficos de Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se dispone de datos de caudales de los principales ríos y de las zonas inundables para distintos períodos de retorno.

En contraste con esta riqueza de información, disponible para cualquier ciudadano, este Consejo se encuentra con que no es posible acceder a ninguna información en línea de la Red de Carreteras del Estado, con la excepción del visualizador HERMES, puesto en servicio en la intranet del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, pero que tiene un grado de detalle muy limitado. Así, por ejemplo, cuando el Consejo tiene que estudiar un expediente relativo a una carretera estatal se ve obligado a consultar los mapas de la Red de Carreteras del Estado con puntos kilométricos en los visores de empresas privadas.

De la información que facilitan las unidades al informar las solicitudes de indemnización se deduce que existe abundante documentación sobre la red de carreteras tal como los propios proyectos, las inspecciones de puentes y firmes y los inventarios de carreteras entre otras fuentes de datos. Sin embargo, esta información no es accesible fuera de los propios servicios ministeriales que los gestionan. La información se ha de solicitar de forma particularizada a través del órgano instructor para que se incorpore al expediente, lo que conlleva la devolución de este con importantes retrasos en la tramitación.

Recientemente los datos de auscultación de firmes de la Red de Carreteras del Estado (Índice de Regularidad Internacional -IRI- y deflexiones), recogidos desde 1999, son accesibles desde la web del MITMS. Este Consejo considera que, con la publicación de estos datos, se ha dado un paso importante y se debería extender a otra información de la que disponen los departamentos ministeriales, como el inventario, del que en el momento de redactar esta Memoria solo están disponibles en la web sus manuales.

Las obligaciones de transparencia o claridad de la Administración junto con las ventajas de la digitalización implican que la información del estado y características de la infraestructura debe y puede ser accesible al ciudadano, con las únicas excepciones que supongan la fiabilidad de los datos o la seguridad frente a actos delictivos.

3.4.17. Las valoraciones de daños en los expedientes de responsabilidad patrimonial

Este Consejo viene observando, en los expedientes de indemnización por responsabilidad patrimonial, que con frecuencia el interesado presenta una valoración de los daños mediante un informe pericial mientras que el servicio informante simplemente rechaza

que los daños se hayan producido o hace una valoración muy somera, muchas veces sin referencia alguna al informe pericial del peticionario.

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

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

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

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

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

En conclusión, para la mejor resolución de este tipo de expedientes, en especial cuando se tenga la sospecha de que pueda existir responsabilidad de la Administración, el órgano ins-

tractor debería requerir a los servicios informantes a que, caso de existir informes periciales del reclamante, presenten informes contradictorios o informen críticamente, tras su estudio detallado, los informes periciales.

3.4.18. El IVA en las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial

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 solicitudes de indemnización por daños y perjuicios derivados del funcionamiento de los servicios públicos, por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración, estima necesario recordar que, con carácter general, al importe calculado de la indemnización no debe aplicársele el IVA (está exento de IVA conforme establece el artículo 78. 3. de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido). No obstante, conviene precisar que, a la hora de cuantificar la cantidad a indemnizar, el IVA incluido en facturas abonadas por materiales o servicios para la restauración del daño por el que se reclama sí debe formar parte de la cuantía indemnizatoria, caso de estimarse la reclamación, salvo que el sujeto pasivo estuviera en condiciones de ser fiscalmente resarcido de dicho impuesto, al compensarlo o repercutirlo, en cuyo caso su inclusión en el *quantum* indemnizatorio sería improcedente.

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

3.4.19. La acción de repetición en solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial

Como se ha desarrollado en apartados anteriores, con cierta frecuencia se tramitan expedientes en los que se declara la responsabilidad patrimonial de la Administración acordando la indemnización por los daños causados a particulares y se acuerda ejercer la acción de repetición contra el tercero responsable de los mismos.

Entre este tipo de expedientes, el Consejo de Obras Públicas ha emitido dictamen en el sentido de considerar que los daños se atribuyen a una deficiente conservación de la carretera concluyendo que procede estimar la solicitud y, cuando existe una empresa encargada de la conservación vinculada con la Administración por una relación contractual para la prestación de dicho servicio, proponiendo ejercitar la acción de repetición contra el tercero al que se encomienda ese servicio al entender que las operaciones y actividades encomendadas a la empresa de conservación forman parte de la actividad ordinaria que debe desarrollar, realizando los trabajos necesarios para conseguir un estado de la infraestructura que asegure sus condiciones normales de vialidad y seguridad.

Como se ha apuntado anteriormente, en varias ocasiones se presentan casos en los que se da la circunstancia de que la carretera, además de disponer un contrato para su conservación y explotación, coincide que se encuentra en obras al tiempo de producirse el daño por el que se reclama y que estas se ejecutan por una empresa adjudicataria de un contrato diferente del de conservación. En estos casos, la unidad responsable de la conservación suele informar indicando que, al tratarse de un tramo en obras, las labores de conservación y mantenimiento corresponden a la empresa adjudicataria de dichas obras, siendo por ello su responsabilidad, concluyendo que la acción de repetición deba hacerse contra esta empresa. Considera este Consejo que dicha conclusión no tiene por qué ser directa, puesto que para ello sería necesario determinar y acreditar el nexo causal entre la actuación de la empresa que realiza las obras y el suceso al que se atribuyen los daños por los que se solicita indemnización, máxime cuando las labores de vigilancia continúan siendo realizadas por la empresa conservadora. Lo establecido en el apartado 1 del artículo 196 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público no tiene por qué implicar que el servicio de conservación lo tenga que realizar la empresa constructora en lugar de la propia Administración o de la empresa conservadora que esta tenga contratada.

Por ello, como ya se ha señalado en un epígrafe precedente, en los casos referidos, debe analizarse la actuación de la empresa adjudicataria de las obras existentes, comprobando si había realizado actuaciones en el punto en el que se produjo el accidente y si las mismas intervinieron en su producción. Asimismo, deben verificarse las condiciones establecidas en el contrato y analizar el pliego de prescripciones técnicas por el que se rige, a fin de determinar si se produjo algún incumplimiento que tuviera como consecuencia el hecho lesivo.

3.5. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones

3.5.1. 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, de la costa e hidráulicas (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, defensa de costas, presas, canalizaciones...); la definición y el papel de los agentes que intervienen en los distintos procesos (administraciones públicas, funcionarios, empresas, profesionales del sector privado, usuarios); el régimen de competencias y responsabilidades de los mismos; los sistemas de selección a la hora de acometer las obras públicas; su financiación; la normativa técnica relativa a la planificación, proyecto, ejecución, mantenimiento y explotación de las mismas; los sistemas de contratación; la utilidad pública; etc.

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

En síntesis, nuestra legislación específica referente a estos sectores es relativamente reciente, pero la norma de carácter básico cuenta con más de 140 años de antigüe-

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

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

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

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

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

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

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

Corresponde por tanto a las unidades administrativas especializadas, afrontar un análisis riguroso de las ausencias de especificaciones que han de cubrirse y realizar una completa actualización del elenco normativo en todos los campos de la ingeniería civil, evitando la disparidad existente en este aspecto entre algunas materias, bastante actua-

lizadas (carreteras, puertos, etc.) y otras más desfasadas (obras hidráulicas, ingeniería de costas...).

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

3.5.3. La selección de inversiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6. Aspectos generales y de procedimiento

3.6.1. Solicitud de dictámenes e informes al Consejo de Obras Públicas

Tal y como se recoge en el artículo 4 de su Reglamento (aprobado por Orden de 30 de septiembre de 1999, del Ministerio de la Presidencia, publicado en el BOE de 7 de octubre), el Consejo de Obras Públicas podrá ser consultado y emitir informe sobre las materias de la competencia de los departamentos ministeriales de los que tiene dependencia funcional 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, concurren especiales razones que justifiquen la consulta del Consejo.
- j) Asuntos de los departamentos ministeriales que se sometan al dictamen del Consejo de Estado, con excepción de aquellos en los que se susciten exclusivamente cuestiones estrictamente jurídicas.
- k) Expedientes en los que los informes emitidos por las unidades administrativas competentes de un departamento resulten contradictorios en relación con la misma cuestión o materia.
- l) Asuntos o expedientes en que por razones técnicas y circunstancias debidamente motivadas lo estimen conveniente los órganos superiores o directivos de los ministerios de los que depende funcionalmente.

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

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

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

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

Como se ha señalado en los párrafos precedentes, el Consejo puede ser consultado en múltiples asuntos relacionados con las obras públicas, desde anteproyectos de ley, 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 ley sectoriales, planes y programas de inversión pública en infraestructuras y cualquier otro asunto relevante en materia de seguridad, calidad, funcionalidad o porque comprometa una cantidad importante de fondos públicos.

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

En general, los informes y dictámenes del Consejo de Obras Públicas no tienen carácter preceptivo, salvo en el caso de los expedientes previstos en la normativa sectorial correspondiente. En el caso del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible -de conformidad con la Orden comunicada de 25 de enero de 2005 y la de 26 de abril de 2006- deben ser informados preceptivamente por el Consejo los expedientes a los que se refiere el artículo 4.1.j) de su Reglamento, es decir aquellos que hayan de someterse al dictamen del Consejo de Estado, «con excepción de los relacionados con reclamaciones patrimoniales en concepto de daños y perjuicios, cualquiera que sea el importe reclamado». En el ámbito del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico -de acuerdo con lo reflejado en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico tras la modificación dada por el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio- se exige el informe del Consejo de Obras Públicas, previo al del Consejo de Estado, en los expedientes de extinción cuando en su tramitación se formule oposición por parte del concesionario.

A este respecto cabe señalar que en el año 2023 el Consejo de Obras Públicas ha recibido la solicitud de dos dictámenes relativos a reglamentación del sector hidráulico, a través de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Siendo que este Consejo también es un órgano asesor y consultivo del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, hubiera sido oportuno recibir la solicitud de informes directamente desde dicho ministerio. Por ello, con el fin de sistematizar las consultas y poder aportar asesoría a ambos ministerios, se considera que podría ser oportuno que desde el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se adoptase una orden comunicada por la que se determinen los expedientes que deberán ser informados preceptivamente por este órgano consultivo, similar a las existentes para el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

3.6.2. Formatos de la presentación de documentación

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

La solicitud de consulta al Consejo se recibe, por lo general, en soporte digital enviado mediante las diferentes plataformas disponibles para su remisión o grabado en alguno de los distintos accesorios de almacenamiento disponibles (como un DVD, disco duro o un *pendrive*) o, en algunas ocasiones, mediante documentación en soporte papel.

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

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

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

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

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

- En el supuesto de que se remita en formato digital en documentos PDF, estos deben ser legibles, editables con reconocimiento de texto (OCR) con opciones de búsqueda en el texto, abiertos para evitar errores de transposición, no codificados ni encriptados. En este tipo de soporte, para evitar archivos pesados de difícil manejo, se enviará un archivo por cada documento independiente del expediente, ordenados cronológicamente y reflejados en un índice; si se trata de archivos que incluyan varios documentos, deberían venir estructurados mediante la incorporación de marcadores que permitan la distinción inequívoca del documento incluido en el archivo respectivo.
- Si se incluyen imágenes o fotografías descriptivas del expediente en formato digital, se pueden remitir en archivos JPEG, JPG, BMP, TIFF o PNG.
- En el caso de expedientes digitales, éste debe incluir un índice en el que se liste todos los archivos digitales que incluye el expediente indicando el nombre del archivo y una breve descripción de su contenido, en su defecto, los archivos deben denominarse de tal forma que se pueda deducir fácilmente el contenido de los mismos.

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



4 | PERSONAL DEL CONSEJO

Durante el año 2023, con los cambios producidos en el 2024, el Consejo de Obras Públicas ha estado constituido por las personas que se relacionan a continuación.

Presidente	Secretaría del presidente	
D. José Miguel Majadas García	D. David Coca Torres	
Sección de Asuntos Generales	Sección Técnica de Fomento	Sección Técnica de Medio Ambiente
Consejero-presidente	Consejero-presidente	Consejero-presidente
D. Esteban Marino Alonso (hasta 1 de febrero de 2024) D. Manuel Cabrera Alonso (desde 7 de marzo de 2024)	D. Antonio Bonilla Iniesta	D. Ángel Juanco García
Consejeros	Consejeros	Consejeros
D. Manuel Cabrera Alonso D. Alberto Benítez Navío (desde 18 de enero de 2023)	D. Vicente L. Renau Tormo D. Pablo L. Pérez Senderos (desde 23 de marzo de 2023)	Dña. Ester Fernández García-Obledo D. Jorge Mora de Sambricio
Consejera-secretaria general	Jefa de negociado	Ayudante de gestión y servicio comunes
Dña. Ester Fernández García-Obledo (desde 24 de mayo de 2023)	Dña. Mónica Sánchez Martínez	D. Antonio Blanco García
Conductor		
D. José Luis Fernández Pérez		



Personal destinado en el Consejo a fecha de diciembre de 2023



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.



Retrato de D. Agustín de Betancourt y Molina quien desarrolló una extraordinaria labor en el ámbito de la ingeniería civil y fue el primer inspector general del Cuerpo de Caminos y fundador de su Escuela en 1802.

En el año 2024 se cumple el segundo centenario de su muerte.

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

La siguiente modificación normativa de importancia se produce con la promulgación del Real Decreto de 10 de octubre de 1902, que reorganiza el Consejo de Obras Públicas integrando en él las funciones atribuidas al recién creado Servicio General de la Inspección de

Consejo de Obras Públicas

Obras Públicas. Por Real Orden de 22 del mismo mes se aprueba el reglamento del Consejo y de la Inspección de Obras Públicas en el que se establece la forma de funcionamiento y se definen tres secciones denominadas de Asuntos generales, de Vías de comunicación y de Aguas.

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

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

El Real Decreto de 20 de septiembre de 1919 aprueba con carácter provisional un nuevo Reglamento del Consejo de Obras Públicas, en el que se modifica la forma de nombramiento de sus miembros para tratar de elegirlos de forma que ofrezcan las mayores garantías de competencia científica y profesional. Define cuatro secciones denominadas de Carreteras y caminos vecinales; de Ferrocarriles; de Puertos, señales marítimas y aguas fluviales y de Asuntos generales y varios.

Por Real Decreto de 15 de marzo de 1922 se crea el Consejo Superior Ferroviario. En 1924 pasa a denominarse Consejo Superior de Ferrocarriles y se reorganiza por Real Decreto de 17 de diciembre de 1925. Entre sus vocales se incluyen no sólo representantes de la Administración sino también de las compañías concesionarias de ferrocarriles, de los usuarios e incluso uno en representación de los agentes y obreros ferroviarios. Se le encomiendan funciones consultivas de estudio y preparación de medidas para afrontar los graves problemas que en aquellos años aquejaban a ese sector.

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

Con los reales decretos de 6 de mayo de 1927, que aprueban el Reglamento del Consejo de Obras Públicas y el Reglamento para el ejercicio de la inspección de los servicios de Obras Públicas, se atribuye al Consejo una mayor intervención inspectora que la prevenida en el reglamento provisional por el que se venía rigiendo y se simplifica «el funcionamiento consultivo de aquel Alto Cuerpo, reduciendo el número de asuntos que deban pasar a conoci-

miento del Pleno, mediante la constitución de un Comité permanente, al que corresponderá tal función». El Consejo pasa a depender de las dos direcciones generales, la de Obras Públicas y la de Ferrocarriles y Tranvías y a pesar de haberse creado el Consejo Superior de Ferrocarriles, mantiene competencias en esta materia. De acuerdo con este nuevo reglamento, se divide en cinco secciones: Carreteras, Ferrocarriles, Aguas terrestres, Puertos y señales marítimas y Asuntos generales y personal.

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

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

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

Consejo de Obras Públicas

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



Vista parcial de la galería de presidentes del Consejo.

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.

Esta adscripción del Consejo de Obras Públicas se ha mantenido de forma similar con los posteriores reales decretos mediante los que se han ido reestructurando los departamentos ministeriales. Actualmente, tras el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, las materias sobre las que se consulta al Consejo se encuentran dentro de las competencias que corresponden al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, y el Consejo de Obras Públicas está adscrito al primero de ellos a través de su Subsecretaría, tal y como se establece en el Real Decreto 253/2024, de 12 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

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

Por todo ello, hubo que adecuar el Reglamento del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo a las anteriormente citadas disposiciones legales, lo que se materializó con la aprobación

Consejo de Obras Públicas

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 anterior para retomar el tradicional y establece en su artículo 1º: «El Consejo de Obras Públicas es el órgano colegiado superior, de carácter técnico, asesor y consultivo de los Ministerios de Fomento y de Medio 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 los que se han detallado en el capítulo II de esta memoria.

La composición del Consejo queda constituida, a través del reglamento, por el presidente y un número de consejeros que, en total, será como mínimo de 10 y como máximo de 13,

entre los que se nombrarán tres presidentes de sección y un secretario general. A los consejeros se les exige «una antigüedad mínima de quince años en Cuerpos y Escalas de la Administración General del Estado para cuyo ingreso se exija titulación universitaria superior», como requisito que avale la experiencia y capacidad de los candidatos para estos puestos.

La Orden comunicada de la ministra de Fomento, de 25 de enero de 2005, regula la tramitación de los expedientes de solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial de dicho departamento. La referida Orden ha sido modificada posteriormente y complementada por la Orden comunicada, de 26 de abril de 2006, por la que se establecen nuevas instrucciones para la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 81 apartado 2, fija el límite para que sea preceptivo el informe del Consejo de Estado en 50 000 euros. Finalmente, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su capítulo II, sección tercera, regula el funcionamiento de los órganos colegiados de las distintas administraciones públicas.

El Reglamento del Dominio Público Hidráulico, tras la modificación dada por el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, establece que en la tramitación de los expedientes de extinción de concesiones se debe solicitar el informe del Consejo de Obras Públicas, previo al del Consejo de Estado, cuando se formule oposición por parte del concesionario.



6 | RELACIÓN Y BIOGRAFÍA DE PRESIDENTES

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

Asimismo, se incluye la biografía resumida del Ilmo. Sr. D. Carlos María de Castro, presidente del Consejo de Obras Públicas desde el año 1872 hasta el año 1881.

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

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

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

Consejo de Obras Públicas

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

b) Vicepresidentes de la Junta Consultiva entre 1847 y 1862

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

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

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

c) Presidentes del Consejo de Obras Públicas

1900 – 1902	Rogelio de Inchaurreandieta y Páez
1902 – 1907	Antonio Arévalo López de Herencia
1907 – 1909	Eduardo López Navarro
1909 – 1910	Luis Acosta García
1910 – 1911	Vito Ernesto Hoffmeyer Zubeldia
1911 – 1913	Enrique Gadea y Vilardebó
1913 – 1913	Mariano Carderera Ponzán
1913 – 1915	Juan Alonso Millán
1915 – 1916	Alfredo Álvarez-Cascos González
1916 – 1916	José Villanova Campos
1916 – 1918	Vicente Ruiz y Martínez
1918 – 1918	Luis Martí y Correa
1918 – 1919	Antonio Cruzado y Martínez
1919 – 1922	Nicolás de Orbe y Asencio
1922 – 1923	Guillermo Brockman Abárzuza
1924 – 1925	Alfredo Mendizábal y Martín
1925 – 1926	Antonio Fernández de Navarrete y Hurtado de Mendoza
1926 – 1929	Valeriano Perier y Megía
1929 – 1929	José Gaytán de Ayala
1929 – 1929	José Bores y Romero
1929 – 1931	Ricardo Boguerín de la Fuente
1931 – 1931	José Nicoláu Sabater
1931 – 1932	Manuel de la Torre Eguía
1932 – 1935	Ángel Gómez Díaz
1935 – 1936	Juan Pérez San Millán y Miguel Polo
1939 – 1940	José Rodríguez de Rivera
1940 – 1941	Luis Moya Idígoras
1941 – 1941	Diego Mayoral Estrimiana
1941 – 1942	Carlos Escolar y Aragón
1942 – 1943	José María Royo Villanova
1943 – 1944	Francisco Durán Walkingham
1944 – 1944	Vicente Valcárcel de Mesa
1945 – 1945	Pedro Matos Massieu
1945 – 1945	Francisco Godínez García

Consejo de Obras Públicas

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. ^º Arrillaga y López-Puigcerver
1951 – 1953	Juan Campos Estrems
1954 – 1954	Antonio Ballesteros Fernández
1954 – 1954	José María Torroja Miret
1954 – 1955	Fernando Casariego Terrero
1955 – 1956	Francisco Ruiz y López
1956 – 1956	Federico Turell Boladeres
1956 – 1957	Wifredo Delclós Lardón
1957 – 1957	Enrique Molezún Núñez
1957 – 1958	Juan María Sans Bosch
1958 – 1958	Juan Bustamante Martínez
1958 – 1959	José Rodríguez Carracido y Coumes-Gay
1959 – 1961	José Valenti de Dorda
1961 – 1962	Rafael Montiel Balanzat
1962 – 1964	Pedro Benito Borrachina
1964 – 1966	Pedro José Lucia Ordóñez
1966 – 1966	Leonardo García Ovies
1966 – 1966	Evaristo de la Riva González
1966 – 1966	Rafael Silvela Tordesillas
1966 – 1966	Gabriel Roca Garcías
1966 – 1967	Augusto Krahe Herrero
1967 – 1968	José Méndez y Rodríguez Acosta
1968 – 1968	Florentino Briones Blanco
1968 – 1968	Rafael de la Villa y Calzadilla
1968 – 1969	Francisco Ayuso
1969 – 1970	Juan B. Varela Fernández
1970 – 1970	José Enrique Paz Maroto

1970 – 1970	Tomás Fernández Casado
1970 – 1971	Enrique Martínez Tourné
1971 – 1972	Felipe Garre Comas
1972 – 1972	Eugenio Trueba Aguirre
1972 – 1972	Casimiro Juanes Díaz-Santos
1972 – 1973	Alfonso García Frías
1973 – 1973	Rafael Juanes Díaz-Santos
1973 – 1975	Domingo Díaz-Ambrona y Moreno
1975 – 1976	Luis Krahe Herrero
1976 – 1977	Manuel Moya Blanco
1977 – 1977	Emilio Miranda Lafuente
1977 – 1978	Casto Nogales Olano
1978 – 1978	Rafael Ureña Civeira
1978 – 1984	Carlos Benito Hernández
1984 – 1985	Jaime Badillo Díez
1985 – 1985	Rodrigo Baeza Seco
1985 – 1992	Félix Costales Suárez-Llanos
1992 – 1995	Antonio Vallejo Acevedo (en funciones)
1995 – 1996	Luis de Cossío Blanco (en funciones)
1996 – 1999	Luis de Cossío Blanco
1999 – 2000	Fernando José Cascales Moreno
2000 – 2001	José de la Torre Sanz (en funciones)
2001 – 2004	José María Vizcayno Muñoz
2004 – 2004	José de la Torre Sanz (en funciones)
2004 – 2017	Manuel L. Martín Antón
2017 – 2018	Jesús M. ^a Solaguren-Beascoa Márquez (en funciones)
2018 – 2021	Jesús M. ^a Solaguren-Beascoa Márquez
2021 – 2022	Ángel Juanco García (en funciones hasta la toma de posesión del nuevo presidente)
2022 – Actualidad	José Miguel Majadas García

6.2. Biografía

En la línea seguida en las últimas memorias del Consejo de Obras Públicas, se recoge a continuación una breve biografía de D. Carlos María Castro González, quien fuera su presidente en los años 1872-1881.

EXCMO. SR. D. CARLOS MARÍA CASTRO GONZÁLEZ



Carlos María Castro González, retrato que se encuentra en el Consejo de Obras Públicas.

Hijo de Juan Francisco Regis Castro y Orozco y María de los Dolores González y Malcolini, nació en Estepa (Sevilla) el 24 de septiembre de 1810.

A los 23 años obtuvo el título de arquitecto por la Real Academia de Nobles Artes de San Fernando y luego el de ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, doble titulación que poseían una tercera parte de los miembros de este cuerpo de Ingenieros en 1839, fecha de finalización de estudios de los primeros licenciados de la Escuela, reabierto en 1834.

Su vida profesional fue muy intensa y desarrollada en numerosas áreas, siempre desde su puesto de funcionario, con breves excedencias.

En 1835 inició sus primeros trabajos en la recién creada Dirección de Caminos, designado para acompañar a Juan Subercase para hacer un reconocimiento del Canal Imperial de Aragón y de Tauste y juntos realizaron un informe que sirvió de base para la reorganización de la empresa de los canales. Ese mismo año se le nombró ayudante tercero del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, ascendiendo enseguida, en 1836, a ayudante segundo, en 1841 a ayudante primero y a ingeniero jefe de primera clase, en 1853.

Como ingeniero trabajó activamente, sobre todo en los comienzos de su carrera, ya que, en aquellos momentos el desarrollo de las obras públicas estaba en un estado incipiente, pero también el personal era tan escaso que obligaba a desplegar la mayor actividad para dar impulso a los trabajos y a multiplicarse por todas partes. Con algunos paréntesis de actividad relacionada con empresas ferroviarias (trabajó junto a José de Salamanca que promovió varias empresas ferroviarias), mediante excedencia y reingreso en el cuerpo (algo permitido a los ingenieros, cuando llevaban diez años desde su ingreso, con derecho a volver), toda su vida está vinculada a este cuerpo del Estado, realizando multitud de trabajos y recibiendo encargos y nombramientos de muy variada naturaleza.

Realizó trabajos relacionados con la gestión y utilización de aguas tales como el reconocimiento de lagos y ríos, especialmente los ríos Guadiana (1849) y Lozoya y las lagunas de Ruidera, dirección de los Canales del Manzanares (1843) y de Isabel II (1855). En 1844 se le comisionó para estudiar la navegabilidad del río Tajo.

En España se estaba iniciando el desarrollo del ferrocarril y Castro intervino en múltiples trabajos. Participó en estudios de líneas como en la línea de Madrid a Aranjuez, segunda de la Península, (1846-1851) y en su prolongación a Almansa, como en la de Socuéllamos a Ciudad Real, en el proyecto de la línea de Mérida a la frontera portuguesa (en 1854 formó parte de la comisión para fijar el punto de paso de esta y con motivo de estos trabajos fue nombrado miembro de la Academia de Ciencias portuguesa), y planteando el trazado del ferrocarril de Madrid a Zaragoza y Pamplona, por Soria (1863).

Realizó trabajos de obras públicas como la conservación de la carretera de Madrid a Aranda de Duero (1840, denominada "la Mala de Burgos"), reforma de la carretera de Francia por el paso de Somosierra (1843) o el proyecto de la carretera de Ciudad Real a Badajoz. También trabajó en la construcción de puentes tales como Bañuelos en Burgos y Viñuelas en Madrid en 1842, y el proyecto del puente sobre el río Gaya, en la frontera con Portugal. Así mismo realizó obras en puertos marítimos.

En marzo de 1844 fue nombrado, junto con Mariategui, para establecer las torres de telegrafía óptica de Valencia y Andalucía.

En 1851 fue nombrado ingeniero jefe del distrito de Murcia, en el que tomó posesión en agosto de ese año. Permaneció en el puesto hasta finales de 1853. Los trabajos más importantes que realizó en este período fueron los del varadero del arsenal de Cartagena, con la voladura de los fondos rocosos de la entrada del puerto, dirigió la construcción de los diez últimos kilómetros de la carretera a Cartagena y del faro de la Punta de la Podadera.

Castro se encargó de realizar la Carta itineraria de España, iniciada en 1854, que se presentó a la Exposición Internacional de París de 1878, en la que Castro fue designado jurado y estuvo especialmente vinculado; por su labor en relación con los mapas fue nombrado vocal de la Junta Consultiva de Estadística del Instituto Geográfico.

Castro participó en la redacción de numerosas leyes y reglamentos, como la de las condiciones higiénicas y facultativas de los edificios, la de franquicias a empresas de ferrocarriles; los del ejercicio de industrias peligrosas; las de legislar todos los ámbitos de obras públicas. Formó parte activa de las comisiones dedicadas tanto a redactar la primera ley de policía de ferrocarriles, como a la que habría de formular el plan general de vías férreas de la Península, que fue la base para la Ley general de Obras Públicas de 1877.

La actividad de Carlos María Castro fue tan plural y variada que le llevó a participar en cuestiones tan aparentemente baladíes como el diseño del uniforme del cuerpo de ingenieros, y otras como el deslinde de atribuciones entre arquitectos e ingenieros, la reforma de aranceles judiciales o sistemas para organizar los archivos.

ACTUACIONES EN MADRID

Su obra más importante es la realizada en la capital. Además del pequeño puente de Viñuelas, en la provincia de Madrid, realiza diversos trabajos en y para la ciudad.

Carlos María Castro fue autor de los alzados de las fachadas de las casas de la Puerta del Sol, remodelada según el proyecto de Lucio del Valle. La reina Isabel II se dirigió al director de Obras Públicas para solicitar con urgencia que Castro se ocupase del proyecto de decoración arquitectónica de los edificios que se construyeran en la Puerta del Sol (1857). Aunque fueron poco apreciadas en su momento, son unas fachadas muy respetables, con escaso relieve, de fajas o pilastras de escaso resalto, con entresuelos de arco rebajado y primer piso

6 | Relación y galería de presidentes

de arcos de medio punto y balcón de hierro corrido, y que en parte se adaptan a un tipo tradicional no muy extraño a los de las antiguas plazas mayores españolas, aunque su distribución de ornamentos y molduras, lo mismo que la balaustrada que corona los edificios, proceden del repertorio francés de la fachada urbana decimonónica.

La segunda obra de arquitectura que realizó Carlos María de Castro es la construcción de su propia casa en 1864. Un palacete en el distrito de Chamberí, barrio de Almagro, calle de Fernando el Santo nº 14, en la zona del ensanche. Está inspirado en los estilos ingleses y franceses de la época, con una fachada principal a la calle y el resto a un amplio jardín. Una bonita casa, con torrecillas laterales, dos plantas y ático, con miradores y balcones de hierro y cristal, luminoso y de construcción sólida, con sillares de granito y piedra de Colmenar. Resulta en conjunto un edificio moderadamente clasicista, sin excesos, bien equilibrado y armoniosos, muy representativo de su época.

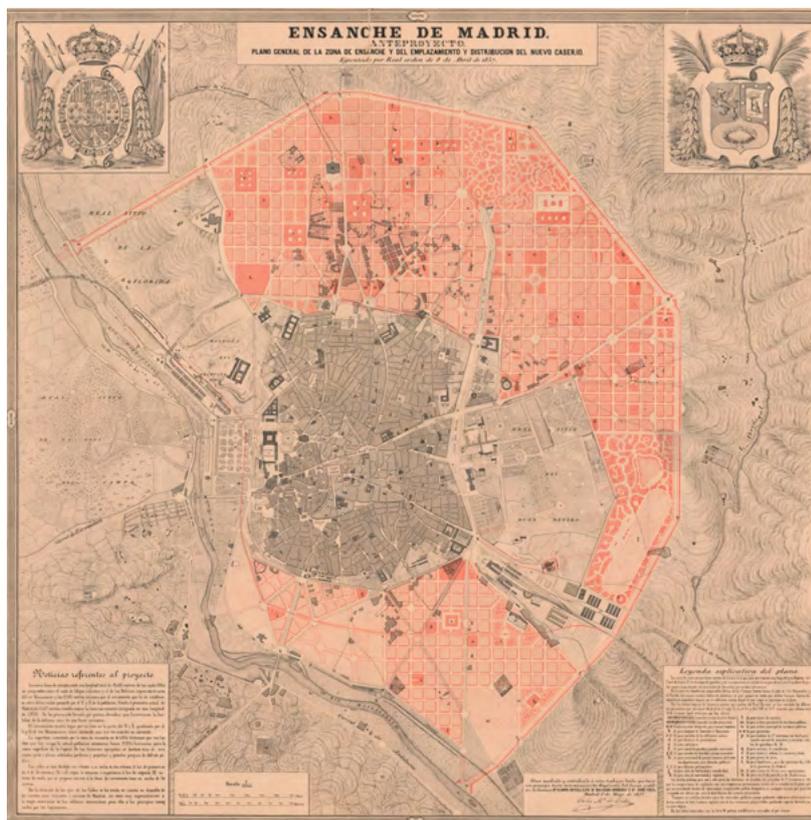


El palacete perdura en la actualidad. En 1878 pasó a un nuevo propietario, el conde de Espínola, que fue alcalde de Madrid, y posteriormente a otros, pero manteniendo siempre sus características iniciales constituye un ejemplo de las viviendas que se construyeron en la época en los nuevos barrios para gentes acomodadas.

PROYECTO DEL ENSANCHE DE MADRID

En abril de 1857 por orden del ministro de Fomento, Claudio Moyano, se le encargó el proyecto del Ensanche de Madrid. Inspirado en el plan de Ildefonso Cerdá para Barcelona, estaba orientado en dirección norte-sur, suponiendo la incorporación de terreno a la ciudad por el norte, este y sur y la ordenación de los usos del suelo (residencial, industrial, militar, esparcimiento y agropecuario). La zonificación social destinaba los barrios del norte a las clases altas, los de Salamanca y parte del de Chamberí a las clases medias, el sur de la calle Alcalá a las clases populares, la zona de Delicias para uso industrial y de abasto, la zona de Vallehermoso para los asentamientos militares y el sur para las explotaciones agrícolas.

El anteproyecto iniciaba su redacción en 1857 cuando Madrid contaba con 271 254 habitantes y se planificaba para un horizonte de 100 años, momento en que Castro estimaba que la ciudad alcanzaría los 450 000 habitantes. Esta proyección se vio rápida y ampliamente desbordada por el fuerte crecimiento demográfico, favorecido por el desarrollo industrial, que provocó que en 1887 ya se hubiesen alcanzado 470 283 habitantes y, 100 años después, en 1960, Madrid tuviese 2 177 123 habitantes (con los 13 municipios anexionados entre 1947 y 1954).



Anteproyecto del ensanche de Madrid (1857). <https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es/>

El ensanche afectaba a una superficie de 19 kilómetros perimetrales que delimitaban Madrid por las actuales calles de Reina Victoria, Raimundo Fernández Villaverde, Joaquín Costa, Francisco Silvela, Doctor Esquerdo y el río Manzanares. El ensanche cubría una superficie de 2294 hectáreas frente a las 777,90 hectáreas que disponía el casco antiguo de Madrid. El eje de La Castellana, hasta entonces tangencial, pasó a incorporarse plenamente a la ciudad, articulando los tres grandes sectores de la propuesta: Salamanca, Chamberí y Delicias.

El trazado de las calles dibujó una cuadrícula con dirección N-S y E-W. Se establecían en él tres tipos de calles: principales, con 30 metros de ancho; secundarias, de 20 y las más estrechas, de 15. El número de pisos en los edificios particulares no podría exceder de tres, bajo, principal y segundo. Se proyectó un foso de 6-7 metros de ancho y 2,50 de profundidad para fijar el límite de la ciudad, facilitar la defensa de la población e impedir el fraude en la introducción de objetos a la Villa sin pago de derecho, pero nunca llegó a construirse.

A diferencia de lo que había acontecido a lo largo de la historia en Madrid, ciudad en donde todas las clases sociales habían vivido conjuntamente en los mismos barrios, en el Ensanche se distinguieron espacios, barrios y zonas diferenciadas, a partir de algunos de los rasgos que ya existían:

- Espacios verdes en las zonas del Retiro, del Canal de Isabel II y manzanas sueltas del interior de la trama.
- Clase aristocrática: ambos lados de la Castellana, un barrio de elegantes viviendas para clases acomodadas, lo que denomina barrio aristocrático, dotado de parterres y jardines con las más elegantes edificaciones.
- Clase media: barrio de Salamanca y Argüelles, con edificación más cerrada que en el anterior, pero con amplias calles y jardines en las plazas para uso exclusivo de los vecinos de su entorno.
- Clase industrial: Chamberí, zona en la que ya existían establecimientos fabriles.
- Clase obrera y menestral: sur de la calle Alcalá.
- Sector industrial: Embajadores y Puente de Toledo.
- Sector agrícola: Riberas del Manzanares, en la zona sur, más insalubre y contando con las aguas sobrantes del canal y del riego urbano.

Se tuvo en mente la desaparición de edificios poco dignos y el levantamiento de otros nuevos que los reemplazasen. Se preveía la desaparición de la plaza de toros y la construcción de un hipódromo próximo al arroyo Abroñigal para trasladar las carreras de caballos que tenían lugar en la Casa de Campo. También la construcción de una serie de edificios, como un museo nacional, una biblioteca, una aduana, cuarteles, el Ministerio de Fomento, hospitales, escuelas y gimnasios.

Desde la aprobación del Plan Ensanche en 1860, el territorio del término municipal de Madrid queda dividido en tres zonas: interior, ensanche y extrarradio.

En el año 1864, se aprueba la Ley del Ensanche de Poblaciones y, en 1867, el Reglamento; ambas normas serán los instrumentos legales que permitirán el desarrollo del Plan Ensanche, arbitrando unos mecanismos y unas instituciones que autorizarían a los propietarios del suelo junto con el ayuntamiento, la ejecución urbanística de estos terrenos, siempre bajo el respeto de la propiedad privada y la Ley de Expropiación Forzosa.

El plan fue atacado desde el principio por propietarios de núcleos de edificación preexistentes que no respetaban los trazados propuestos (Chamberí y Peñuelas), fue criticado por prestigiosos escritores como Ángel Fernández de los Ríos y sometido desde su inicio a presiones de intereses económicos y fuertes tensiones especulativas, el plan de Castro se vio pronto inmerso en un continuo proceso de modificaciones de todo tipo que afectaron tanto a su ordenación como a su normativa.

La disminución del ancho de las calles, la progresiva elevación de las alturas de la edificación y el incremento paulatino de la ocupación de las manzanas, unido a la construcción sobre zonas verdes y otros espacios previstos para equipamientos, dieron como resultado la construcción de áreas altamente densificadas alejadas de los principios higienistas en los que se limitaban como máximo a tres plantas edificables y una ocupación del 50 % de la manzana (que fue disminuyendo al 30 y hasta el 20 %).

Este proceso de densificación y modificación del plan no fue, sin embargo, suficiente para que pudiese dar respuesta a la creciente demanda de alojamiento de las clases trabajadoras que principalmente producían la expansión demográfica. El bajo ritmo de ejecución del plan unido a los altos precios del suelo y la construcción, así como la especulación, lo convirtieron en un producto esencialmente destinado a la burguesía. Mientras, el proletariado se iba asentando en el extrarradio de la ciudad, formando barrios de muy baja calidad, carentes de infraestructuras y prioritariamente ligados a las carreteras radiales (Tetuán, Guindalera, Prosperidad, Ventas, Puente de Vallecas, etc.). Por consiguiente, el crecimiento

se producía en mayor proporción en el exterior de las zonas interior y de ensanche, en el extrarradio. A esto habría que añadir que los propietarios de los terrenos del extrarradio no tenían más limitación para la urbanización y la edificación que su voluntad.

A pesar de todo, el plan se presenta como un significativo ejemplo del urbanismo decimonónico de ensanche, y como algo que constituye el primer gran esfuerzo de modernización de la ciudad y ha sido capaz de generar en la ciudad de Madrid una morfología urbana reconocible y valorada. De hecho, los barrios surgidos del Ensanche de Castro, entre ellos los de Salamanca, Retiro, Chamberí o Argüelles, constituyen la imagen del Madrid del siglo XX.

José María de Castro, realizó además numerosas publicaciones de carácter técnico resultado de sus propias experiencias o de carácter más teórico. Mantuvo una estrecha vinculación con la *Revista de Obras Públicas*, y publicó entre 1854 y 1862 un total de 15 artículos.

A lo largo de su carrera ocupó un buen número de cargos directivos y representativos, como la jefatura y la inspección de los distritos de Madrid (1855) y de Murcia (1851), el de Inspector General; la presidencia de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos (1872), la presidencia de la Comisión de Faros (1874) y la pertenencia a varias comisiones, como la de examinar el estado de la agricultura en el reino, la de la concurrencia a la exposición de Oporto y la comisión de la publicación de los *Anales de Obras Públicas*. Fue vocal nato del Consejo de Agricultura, Industria y Comercio y recibió incluso nombramientos de otros países, como el de académico correspondiente de Ciencias de Lisboa y caballero de una orden militar portuguesa. Así como títulos honoríficos, de las sociedades económicas de amigos del país de Cartagena y Jaén, y varias condecoraciones, como la encomienda de la Concepción de Villaviciosa en Portugal o las grandes cruces de Isabel la Católica (1872) y la del Mérito Militar (1876).

El 1 de enero de 1872 fue nombrado presidente de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos y permaneció en este cargo hasta su jubilación, que tuvo lugar el 11 de marzo de 1881. Falleció en Madrid el 2 de noviembre de 1893.

Fuentes de información biográfica:

- SÁENZ RIDRUEJO, Fernando: «Carlos María de Castro González». Real academia de la Historia. *Diccionario biográfico electrónico*.
<http://dbe.rah.es/>
- JUAN A. SANTAMERA SÁNCHEZ: “Reformismo social y urbanismo en España de la Restauración a la Segunda República” (Institucionismo y Urbanismo). Volumen I: Tesis doctoral.
- SAAVEDRA, Eduardo: *Revista de Obras Públicas*. Boletín. Madrid 10 de abril. Año de 1895. Núm. 10. Págs. 73-77.
- Plan CASTRO 150 años. 150 aniversario del anteproyecto de ensanche de Madrid aprobado el 19 de julio de 1860. Ayuntamiento de Madrid.
- Ficha documental «Carlos María de Castro». Biblioteca Digital. *Memoria de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid.
<https://www.memoriademadrid.es/>
- URBIPEDIA. Archivo de Arquitectura. «Carlos María de Castro»
- ARBAIZA BLANCO-SOLER, Silvia. Profesor TU de la UPM. «Castro González, Carlos María de». Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. Academia colecciones.
<https://www.academiacoleccion.com/>
- Instituto de Estudios Madrileños/Artífices de Madrid/Carlos M^a de Castro.
<https://institutoestudiosmadrileños.es/>
- Ensanche de Madrid: Anteproyecto: plano general de la zona de ensanche y del emplazamiento y distribución del nuevo caserío. Biblioteca Virtual de Defensa.
<https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es/>

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

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

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

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

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

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

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

Artículo único.

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

Disposición adicional.

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

Disposición derogatoria.

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

Disposición final.

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

Madrid, 30 de septiembre de 1999.

ÁLVAREZ-CASCOS FERNÁNDEZ

Excmos. Sres. Ministros de Fomento y Medio Ambiente.

ANEXO

Reglamento del Consejo de Obras Públicas

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. *Naturaleza del Consejo.*

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

Artículo 2. *Adscripción.*

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

Artículo 3. *Funciones.*

1. El Consejo de Obras Públicas ejerce su función asesora y consultiva mediante la emisión de dictámenes en aquellos asuntos en que sea requerido por los órganos superiores y directivos de ambos departamentos, sobre materias propias de la competencia de los mismos.
2. El Consejo podrá también desarrollar, además de la función asesora y consultiva, cuantas actividades se refieran a relaciones con organismos y entidades de Derecho público o privado, nacionales o extranjeras, para la organización, asistencia y colaboración respecto de cualesquiera clase de seminarios y congresos, así como participar en la realización de estudios y toda clase de formación en general, todo ello relacionado con el ámbito de sus competencias materiales.

Artículo 4. *Competencias.*

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

Consejo de Obras Públicas

- a) Proyectos de Ley y de los Reglamentos para la aplicación de las mismas, así como sus modificaciones.
- b) Pliegos generales de prescripciones técnicas, administrativas, instrucciones, normas y Reglamentos Técnicos que hayan de ser de aplicación general en el ámbito de las actividades de uno o de ambos departamentos o de cualesquiera centros directivos dependientes de los mismos.
- c) Planes y proyectos de carácter general, referentes a ordenación territorial, infraestructura, recursos hídricos, vivienda, urbanismo, transportes terrestres y medio ambiente.
- d) Planes, anteproyectos, proyectos, ejecución y explotación y conservación de infraestructuras ferroviarias, viarias, portuarias e hidráulicas, así como actuaciones en las costas, vivienda y urbanismo y medio ambiente.
- e) Anteproyectos y proyectos de obras e instalaciones de interés general por sus características técnicas, su trascendencia social o económica o por la cuantía de sus presupuestos, así como sus modificaciones sustanciales de orden técnico o económico.
- f) Cualesquiera clase de cuestiones relacionadas con la contratación pública en general, bien de obras y servicios públicos, o bien de toda clase de estudios y asistencias técnicas, siempre que concurren especiales razones que, a juicio de los Centros directivos competentes, justifiquen la consulta del Consejo.
- g) Determinación, protección y gestión del dominio público vial, hidráulico y marítimo-terrestre.
- h) Expedientes de otorgamiento y caducidad o revocación de concesiones y autorizaciones de destacada importancia, y, en especial, de aquellos que se refieran a la gestión y explotación de servicios públicos y del dominio público.
- i) Expedientes sancionadores en los que, a juicio del Centro directivo competente, concurren especiales razones que justifiquen la consulta del Consejo.
- j) Asuntos de los departamentos de Fomento y de Medio Ambiente que se sometan al dictamen del Consejo de Estado, con excepción de aquellos en los que se susciten exclusivamente cuestiones estrictamente jurídicas.

- k) Expedientes en los que los informes emitidos por las unidades administrativas competentes de un departamento resulten contradictorios en relación con la misma cuestión o materia.
 - l) Asuntos o expedientes en que por razones técnicas y circunstancias debidamente motivadas lo estimen conveniente los órganos superiores o directivos de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente.
2. La consulta al Consejo de Obras Públicas no será preceptiva, salvo en los supuestos en los que así se decida por los Ministerios de Fomento o Medio Ambiente, en el ámbito de sus respectivas competencias.
 3. En ningún caso el informe o dictamen del Consejo de Obras Públicas será vinculante.

CAPÍTULO II

De los órganos del Consejo

Artículo 5. *Estructura orgánica.*

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

- a) El Presidente.
- b) El Pleno.
- c) Las Secciones.
- d) El Secretario general.

Artículo 6. *Designación del Presidente.*

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

Artículo 7. *Composición del Consejo.*

1. El Consejo de Obras Públicas se constituye y actúa en Pleno y en Secciones.
2. El número de Consejeros será como mínimo de diez y como máximo de trece y serán nombrados por Orden del Ministro de Fomento, de entre funcionarios en activo, con una

antigüedad mínima de quince años en Cuerpos y Escalas de la Administración General del Estado para cuyo ingreso se exija titulación universitaria superior, con arreglo a las normas en cada momento vigentes sobre provisión de puestos de trabajo por los funcionarios públicos.

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

Artículo 8. Secciones del Consejo.

1. Para una mejor ordenación de sus actividades, el Consejo trabajará organizado en Secciones.
2. En el Consejo existirán las siguientes Secciones:
 - a) Sección de Asuntos Generales, que conocerá de los aspectos técnicos y económicos que se refieran a la contratación pública, reclamaciones de indemnizaciones contra la Administración, caducidad y revocación de concesiones y autorizaciones, expedientes sancionadores y cuestiones suscitadas por medio de recursos administrativos y, en especial, recursos extraordinarios de revisión, tanto respecto a materias del Ministerio de Fomento como de Medio Ambiente.
 - b) Sección Técnica de Fomento, que conocerá de las cuestiones concretas de contenido eminentemente técnico y económico, en que sea consultado por los Centros directivos del Ministerio de Fomento.
 - c) Sección Técnica de Medio Ambiente, que conocerá de las cuestiones concretas de contenido eminentemente técnico y económico, en que sea consultado por los Centros directivos del Ministerio de Medio Ambiente.
3. Cada Sección se compone de un Consejero Presidente de la misma, que será libremente nombrado y separado de entre los Consejeros por el Subsecretario de Fomento, previa la conformidad del Subsecretario de Medio Ambiente en los casos de las Secciones de Asuntos Generales y Técnica de Medio Ambiente, a propuesta del Presidente del Consejo, y de los Consejeros que éste le adscriba, que serán dos como mínimo.
4. En las Secciones actuará de Ponente el Consejero que designe su Presidente y, en los asuntos que deban someterse al Pleno, será asimismo Ponente el que lo haya sido en la Sección, presentando el proyecto de dictamen aprobado por ella.

Artículo 9. *Designación del Secretario.*

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

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

1. El Presidente y los Consejeros tendrán los derechos, deberes e incompatibilidades establecidos en la legislación de funcionarios civiles del Estado.
2. El Presidente y los Consejeros tendrán la categoría administrativa que se determine en la Relación de Puestos de Trabajo del Ministerio de Fomento.

CAPÍTULO III

De las competencias de los órganos del Consejo

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

1. Corresponderá dictaminar al Pleno del Consejo de Obras Públicas:
 - a) En los asuntos que hayan de ser informados por el Consejo de Estado.
 - b) En materias que, siendo normalmente competencia de las Secciones acuerde el Presidente del Consejo someterlas a Pleno, bien por propia iniciativa o por solicitarlo así bien los titulares de los órganos superiores de cualquiera de los dos ministerios de Fomento o de Medio Ambiente, bien cualquiera de los Presidentes de Sección.
 - c) En las mociones, estudios o propuestas que se estime oportuno elevar a los Ministros competentes en orden a un mejor desarrollo de las actuaciones de ambos departamentos.
2. Las Secciones del Consejo dictaminarán en todos los asuntos de su especialidad que no sean de la competencia del Pleno, pudiendo previamente estudiarse en Sección las Ponencias que cada una vaya a remitir al Pleno, si así lo acuerda el Presidente de la Sección competente.

Artículo 12. *Competencias del Presidente.*

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

Consejo de Obras Públicas

- a) Convocar las reuniones del Pleno y presidir sus sesiones.
 - b) Designar la Sección a que corresponda entender en cada uno de los asuntos y presidir sus sesiones cuando lo estime conveniente.
 - c) Someter a la decisión del Pleno aquellos asuntos, que, correspondiendo de ordinario a las Secciones, precisen a su juicio el dictamen de aquél.
 - d) Ordenar los estudios, trabajos o colaboraciones que se requieran de la Secretaría General.
 - e) Adscribir los Consejeros a las diversas Secciones, según lo estime en cada momento más conveniente para el buen funcionamiento del Consejo, así como modificar su adscripción, oídos los Presidentes de Sección. La adscripción de los Consejeros a las Secciones Técnicas precisará de la previa conformidad del Subsecretario que corresponda.
 - f) Autorizar con su firma la documentación que afecte o se relacione con el Consejo como unidad orgánica.
 - g) Dictar cuantas instrucciones de régimen interior procedan para el mejor y más pronto despacho de los asuntos encomendados al Consejo.
 - h) Recabar las informaciones o la asistencia al Consejo de personal facultativo de los ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, cuando lo aconseje el mejor despacho de los asuntos, de conformidad con lo previsto en el artículo 19.2.
 - i) Elevar a los órganos competentes del Ministerio de Fomento cuantas propuestas considere oportunas para el mejor funcionamiento del Consejo, así como proponer el presupuesto anual de gastos del mismo.
 - j) Distribuir los créditos asignados al Consejo y controlar la administración eficaz y eficiente de los mismos.
 - k) Autorizar o, en su caso, proponer a los órganos directivos competentes cualquiera clase de actividad de las indicadas en el artículo 3.2 de este Reglamento.
2. El Presidente de Sección de más antiguo nombramiento sustituirá al Presidente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, con las mismas facultades y obligaciones de aquél. Asimismo, colaborará en el ejercicio de las funciones que incumben al Presidente y realizará las misiones que especialmente éste le encomiende.

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

Corresponde a los Presidentes de Sección:

- a) Convocar y presidir las reuniones de la Sección.
- b) Designar los Ponentes y el Secretario de Actas y distribuir entre los Consejeros de la Sección los asuntos que hayan de dictaminarse.
- c) Autorizar los dictámenes o propuestas aprobados en las reuniones de la Sección.
- d) Actuar como Ponente para el despacho de los asuntos, cuando lo considere necesario.
- e) Recabar del Presidente del Consejo la solicitud de cualquier antecedente o información que considere imprescindible para el despacho de las ponencias o informes, así como proponer cuanto estime conveniente para el mejor funcionamiento del Consejo o de la Sección.

Artículo 14. *Competencias del Secretario.*

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

- a) Coordinar los estudios o trabajos que se le puedan encomendar.
- b) Distribuir los asuntos entre los funcionarios adscritos a la Secretaría General y remitirlos a las Secciones.
- c) Mantener al día la información y documentación que el Consejo pueda necesitar, con la informatización precisa para ello.
- d) Colaborar con los Consejeros que actúen de ponentes mediante la preparación documental de los asuntos y el asesoramiento que por los mismos le sea solicitado.
- e) Llevar un Libro de Actas visado por el Presidente y suscribir cuantas certificaciones sean pertinentes.
- f) Elaborar anualmente la Memoria de actividades del Consejo y someterla a la aprobación del Pleno.
- g) Proponer la distribución del personal entre las diversas dependencias y servicios y vigilar su disciplina y rendimiento en el trabajo.

- h) Elaborar y elevar al Presidente del Consejo el proyecto de presupuesto.
- i) Preparar los documentos de salida, firmar la correspondencia y documentos que no correspondan al Presidente y vigilar el Registro del Consejo.

CAPÍTULO IV

Del funcionamiento del Consejo

Artículo 15. *Régimen jurídico.*

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

Artículo 16. *Consultas y peticiones de informe.*

1. Las consultas y peticiones de informes del Consejo se ordenarán por los Ministros y por los órganos superiores y directivos de los ministerios de Fomento y de Medio Ambiente. Cualquier consulta que no venga suscrita en esta forma, habrá de ser devuelta para subsanación al órgano o autoridad que la hubiese formulado.
2. El Consejo de Obras Públicas elevará una Memoria anual de actividades a los ministerios de Fomento y de Medio Ambiente en la que, con ocasión de exponer los trabajos del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones y sugerencias que resulten de los asuntos consultados en aras de un mejor funcionamiento de la actividad de ambos departamentos.

Artículo 17. *Emisión de informes.*

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

Artículo 18. *Documentación preceptiva.*

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

2. Los expedientes remitidos al Consejo para que emita el dictamen solicitado deberán concretar la propuesta articulada, en su caso, de las resoluciones que se estimen convenientes por la Unidad a la que corresponda formularla, una vez que haya quedado terminado el proceso de tramitación de los mismos, salvo que se trate de consultas sobre materias concretas para formar mejor criterio.
3. El Consejo podrá devolver los expedientes en que no se cumpla el requisito del artículo anterior, a fin de que se subsane el defecto observado. Asimismo devolverá los expedientes, sin entrar en el fondo del asunto, cuando con posterioridad al trámite de audiencia a los interesados se hayan producido hechos o circunstancias que exijan la reproducción de dicho trámite.

Artículo 19. *Información complementaria.*

1. Para la elaboración de sus dictámenes, y, en general, el cumplimiento de las funciones que le son propias, el Consejo podrá recabar de los Servicios y Organismos de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, los datos, información y estudios realizados que estime convenientes. También podrá comunicarse con otras Entidades y Organismos por los cauces establecidos en las Leyes y Reglamentos, y establecer comunicación directa con Centros análogos del extranjero o con aquellas Corporaciones o Sociedades que tengan relación con su ámbito de actividades.
2. Si el Consejo, en cualquiera de sus formas de actuación, estima precisas para ésta la obtención de datos o informes verbales o escritos de un órgano o funcionario de los citados Ministerios, podrá recabarlos directamente del Jefe respectivo. Los funcionarios en caso necesario, acudirán con voz pero sin voto a las reuniones en que hayan de ser oídos, a cuyo efecto se les citará oportunamente.
3. Si para emitir el dictamen fuera preciso visitar a personas, entidades, obras o servicios a que se refiera el asunto, el Presidente del Consejo tomará el correspondiente acuerdo, recabando del departamento que proceda la aprobación del gasto, cuando el Consejo no disponga de crédito al efecto.

Artículo 20. *Comunicación de las resoluciones.*

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

Artículo 21. *Deber de informar del Consejo.*

1. El Consejo de Obras Públicas, en el ámbito del contenido del artículo 4, no podrá alegar supuesta incompetencia o cualquier otra causa para eludir la emisión de los dictámenes o informes cuya consulta le haya sido instada conforme a lo previsto en el presente Reglamento. No obstante podrá aplazarla cuando observe la falta de antecedentes o deficiencias en la tramitación de los expedientes, hasta que se subsanen, proponiendo las oportunas actuaciones del órgano que decretó la consulta o informe.
2. Cuando el cumplimiento de lo previsto en el apartado anterior lo precise, el Consejo podrá recabar cuanta colaboración sea necesaria de cualquiera clase de órganos y entidades públicas o privadas, correspondiendo al Presidente del Consejo acordar la existencia de esta circunstancia, así como formular las pertinentes propuestas en orden al establecimiento de dicha colaboración.

Artículo 22. *Dictámenes del Pleno.*

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

Artículo 23. *Dictámenes de las Secciones.*

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

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

1. El procedimiento de actuación en las Secciones será análogo al establecido para las sesiones de Pleno.
2. Cuando en un asunto se hubiera recabado la colaboración del Consejero-Secretario general y de ella se dedujera un informe, éste podrá incorporarse al expediente, si así lo estima oportuno la Sección.

Artículo 25. *Ponencias extraordinarias.*

1. Cuando por la índole de los asuntos sometidos a consulta o la especialidad de los mismos lo requiera, o no haya sido posible la aprobación en Pleno de un dictamen, se for-

marán Ponencias extraordinarias, al solo efecto de la preparación del proyecto de dictamen correspondiente.

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

Artículo 26. *Elaboración de los dictámenes.*

1. En todos los asuntos sometidos a dictamen del Consejo será base del mismo una ponencia oral o escrita preparada por el Consejero que, en cada caso, se designe por el Presidente de la Sección correspondiente o del Consejo si se tratara de Ponencias extraordinarias, de conformidad con lo previsto en el artículo 8.4.
2. Cada Consejero expondrá resumidamente el contenido y consideraciones de sus Ponencias en el Pleno o Sección, correspondiéndole también la redacción de los dictámenes según hayan sido aprobados por el órgano competente del Consejo.

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

1. El Consejo emitirá su dictamen o informe en el plazo máximo de dos meses, salvo que el órgano consultante, por razones de urgencia, lo solicite en un plazo menor que no podrá ser inferior a diez días.
2. Los plazos señalados en el párrafo anterior empezarán a contar desde el día siguiente a la entrada del expediente completo en el Registro del Consejo.
3. Los expedientes elevados a la consideración del Consejo serán dictaminados según su orden de entrada, salvo aquellos en los que por el Presidente del Consejo se aprecie la existencia de razones de urgencia.

Artículo 28. *Interpretación del Reglamento.*

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

MINISTERIO DE FOMENTO

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

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

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

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

Primero. Deberán someterse 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 discurran por la correspondiente Comunidad Autónoma, cuando el importe de la indemnización reclamada no supere la cantidad de doce mil euros. Todo ello bajo la supervisión y coordinación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, a través de la Vicesecretaría General Técnica (Área de Responsabilidad Patrimonial).

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

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

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

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

INSTRUCCIONES

1. Órgano Instructor

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

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

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

2. Remisión de las Reclamaciones

- 2.1. Las Demarcaciones, Áreas de Fomento o Unidades Periféricas en las que se presenten reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración remitirán, en el plazo máximo de 10 días, al Área de Responsabilidad Patrimonial de la Secretaría General Técnica, la reclamación recibida con su documentación, acompañando en su caso el informe preceptivo a que se hace referencia en el apartado 2.2 de esta Orden.
- 2.2. Si los hechos por los que se reclama hacen referencia a una materia de la competencia de la Unidad o Servicio en que se reciba la reclamación, éstos deberán acompañar, junto a la reclamación recibida y siempre dentro del plazo señalado de diez días, un informe completo sobre el contenido de la reclamación, en el que deberán pronunciarse, de forma clara y precisa, sobre los siguientes extremos, cuando procedan según el contenido de las reclamaciones:
 - a) Realidad y certeza del evento lesivo causante de los daños, con indicación expresa del lugar y fecha de producción, así como de cualquier otra circunstancia que pudiera haber sido relevante en su origen o desarrollo.

- b)* Existencia, o no, de una relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio Público y los daños por los que se reclame. En los casos en que se tuviera constancia de que la responsabilidad es atribuible a otras Administraciones o entidades dependientes del sector público, se hará constar así en el informe.
- c)* Concurrencia de fuerza mayor, de actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero, o incidencia de cualquier otro elemento ajeno al Servicio Público que pudiera romper el eventual nexo de causalidad entre el mismo y los daños sufridos. Especialmente se indicará la intensidad en la utilización de la vía a la hora en que se produjeron los hechos.
- d)* Descripción de las actuaciones previamente realizadas por la Administración que pudieran tener conexión con el asunto: existencia de expediente expropiatorio, de autorizaciones o licencias, etc. En tales casos, se remitirán los antecedentes documentales correspondientes.
- e)* Indicación de las actuaciones seguidas con ocasión de los hechos denunciados o con posterioridad a los mismos: modificación de trazado o señalización de la carretera, mejora de firmes, etc. Igualmente, se informará de las actuaciones realizadas por otros Órganos o Administraciones, si se tuviera conocimiento de ellos: existencia de atestado policial, apertura de procedimiento judicial, etc. En caso de disponerse de ella, se remitirá también esta documentación.
- f)* Aspectos técnicos a tener en cuenta en la producción del daño con remisión, en su caso, de planos, proyectos u otros documentos técnicos.
- g)* Cuantificación económica de los daños sufridos, con pronunciamiento, en su caso, sobre la cuantificación realizada por el reclamante.
- h)* Existencia de empresa contratista de las obras o encargada de su mantenimiento a la que pudiera imputarse algún grado de responsabilidad en los daños denunciados. En tal caso, indicación de su nombre y dirección (lo mismo para empresas concesionarias de un Servicio Público). Asimismo se señalará expresamente la hora en que se realizó el último recorrido por el lugar de los hechos antes de que se produjesen los mismos.

3. Instrucción de los Expedientes

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

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

4. Vista y audiencia

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

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

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

5. Elaboración de Propuestas y Emisión de Informes

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

6. Tramitación Económica, Firma y Ejecución de las Resoluciones

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

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

Firmada la Resolución por el Titular del Departamento, el Área de Responsabilidad Patrimonial procederá a notificar la Resolución recaída a los interesados, con los apercebimientos 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



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRANSPORTES
Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

SECRETARÍA GENERAL
TÉCNICA

CENTRO
DE PUBLICACIONES