



Memoria 2025

Consejo de Obras Públicas

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 2025

Autor: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible; Subsecretaría de Transportes y Movilidad Sostenible;

Consejo de Obras Públicas

Año de edición: 2026

Edita: © Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

Secretaría General Técnica

Centro de Publicaciones

NIPOe: 196-24-094-5

NIPO: 196-24-093-X

Depósito Legal: M-15635-2026

Impreso en papel con gestión forestal certificada.

Imprime: Gráficas Aries, S. A.

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 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	7
1. INTRODUCCIÓN	9
2. RESUMEN ANALÍTICO DE LA ACTIVIDAD ANUAL.....	11
3. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS	33
3.1. Contratos públicos de obras y servicios en el marco de la legislación de contratos	34
3.1.1. Marco normativo.....	34
3.1.2. Elaboración de proyectos	34
3.1.3. Licitación y adjudicación de las obras	37
3.1.4. Trabajos de asistencia técnica.....	38
3.1.5. Expropiaciones, autorizaciones y permisos.....	40
3.1.6. Modificaciones de los contratos de obras.....	43
3.1.7. Exceso de mediciones y precios nuevos del artículo 242.4 de la LCSP.....	56
3.1.8. Contratos complementarios.....	59
3.1.9. Compensación por desequilibrios económicos y revisión de precios.....	62
3.1.10. Indemnizaciones en la ejecución de los contratos.....	83
3.1.11. Trabajos realizados al margen del contrato	106
3.2. Singularidades de otras figuras de ejecución de trabajos	108
3.2.1. Encargos a medios propios.....	108
3.2.2. Entidades colaboradoras	109
3.2.3. Contratos de obra amparados en convenios de colaboración entre administraciones públicas	113
3.3. Gestión del dominio público	113
3.3.1. El plazo para tramitar y resolver en los expedientes de caducidad de las concesiones administrativas.....	114
3.3.2. Situaciones concursales	115
3.3.3. Comunidades de regantes que carecen de una unidad de toma o concesión y que no disponen de instalaciones comunes.....	116
3.3.4. Extinción de derechos sobre dominio público hidráulico	118

3.4. Indemnizaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración..... 121

3.4.1. Aspectos relativos a la instrucción de los expedientes	121
3.4.2. Expedientes de indemnización instados por compañías de seguros.....	123
3.4.3. Accidentes atribuidos a la conservación de la carretera.....	124
3.4.4. Daños y perjuicios por accidentes de circulación en tramos en obras.....	128
3.4.5. Pliegos de prescripciones técnicas particulares en los contratos de mantenimiento y conservación de infraestructuras.....	131
3.4.6. Accidentes en carreteras atribuidos a deslizamientos en la calzada	132
3.4.7. Accidentes en carreteras atribuidos a barreras de seguridad	134
3.4.8. Accidentes de bicicletas y VMP en carreteras.....	136
3.4.9. Daños derivados de un deficiente funcionamiento de ciertas infraestructuras hidráulicas de regadío.....	138
3.4.10. La calificación del terreno en zonas inundables y la cobertura de los daños por inundaciones.....	139
3.4.11. Daños por desbordamiento de ríos y arroyos.....	141
3.4.12. El drenaje de las obras lineales en los procedimientos de responsabilidad patrimonial del tipo extracontractual.....	144
3.4.13. La fuerza mayor en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de tipo extracontractual.....	147
3.4.14. Expedientes relacionados con la reposición de servicios afectados por la ejecución de la obra pública.....	148
3.4.15. La inversión de la carga de la prueba.....	150
3.4.16. Las valoraciones de daños en los expedientes de responsabilidad patrimonial	151
3.4.17. Valoración del daño en accidentes de carreteras	153
3.4.18. El IVA en las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial.....	156
3.4.19. Actualización de deudas e intereses de demora	157
3.4.20. La información sobre las infraestructuras	158
3.4.21. La acción de repetición en solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial	159

3.5. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones	162
3.5.1. La regulación de las obras públicas.....	162
3.5.2. Normativa técnica sobre obras públicas y medios auxiliares para su ejecución	163
3.5.3. La selección de inversiones.....	164
3.6. Aspectos generales y de procedimiento	166
3.6.1. El instructor y el órgano competente para resolver.....	166
3.6.2. Solicitud de dictámenes e informes al Consejo de Obras Públicas	167
3.6.3. Formatos de la presentación de documentación	170
4. PERSONAL DEL CONSEJO	173
5. RESEÑA HISTÓRICA	175
6. RELACIÓN Y BIOGRAFÍA DE PRESIDENTES	183
6.1. Relación de presidentes de la Junta Consultiva y del Consejo de Obras Públicas.....	183
6.2. Biografía.....	189
7. REGLAMENTO DEL CONSEJO	195

PRESENTACIÓN

El Consejo de Obras Públicas es el órgano colegiado superior, de carácter técnico, asesor y consultivo en materia de obras públicas relacionadas con la construcción, explotación, gestión y conservación de infraestructuras, el dominio público vial, hidráulico y marítimo-terrestre, la vivienda y el urbanismo, los transportes terrestres y el medioambiente.

Durante sus años de existencia, primero con la denominación de Junta Consultiva de la entonces Dirección General de Caminos, Canales y Puertos y desde el año 1900 con su actual denominación de Consejo de Obras Públicas, viene ejerciendo una eficaz labor en el desarrollo de sus funciones.

La actividad del Consejo se centra en la emisión de dictámenes sobre aspectos sustanciales y relevantes en las materias mencionadas y en asuntos que, por su complejidad, requieren de un alto grado de conocimiento técnico, como son, entre otros, los referentes a la contratación del sector público y las incidencias que pueden surgir en su desarrollo, reclamaciones relativas al funcionamiento de los servicios públicos o en asuntos relacionados con la gestión del dominio público y el régimen concesional.

Resulta significativo destacar que, en el ejercicio de su función asesora, los dictámenes del Consejo de Obras Públicas han propiciado una reducción notable en los montantes indemnizatorios reclamados. Bajo esa consideración, el Consejo se ha constituido como una importante pieza en el proceso de adopción de las resoluciones que garanticen el interés general y salvaguarden los derechos de los afectados.

Reseñable es también la labor formativa desarrollada por el Consejo de Obras Públicas orientada a mejorar el funcionamiento de los servicios públicos en general. Esta labor se materializa a través de los cursos que, desde hace años, viene organizando e impartiendo entre los sectores implicados.

Esa dimensión externa, encaminada a transmitir sus conocimientos y experiencia, se plasma también en la presente memoria. Además de reflejar el trabajo desarrollado durante el último ejercicio, incorpora un epígrafe específico de observaciones y sugerencias que se ponen a disposición de los agentes que intervienen en el sector con el propósito de proporcionar elementos que faciliten la toma de decisiones y contribuyan a la mejora de la gestión en las materias relacionadas.



José Miguel Majadas García

Presidente del Consejo de Obras Públicas



1 | INTRODUCCIÓN

La presente memoria del Consejo de Obras Públicas, correspondiente al año 2025, fue aprobada por el Pleno en su sesión ordinaria n.º 7, celebrada el día 23 de abril de 2026.

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 ministerios de los que tiene dependencia funcional 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 los Departamentos.

Bajo esa consideración, esta memoria se ha estructurado, además de este, en seis capítulos en los que, en primer lugar, se recoge resumidamente la actividad desarrollada en el año 2025 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.transportes.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 2025, el Consejo de Obras Públicas ha continuado con el desarrollo de su actividad reglamentaria habitual con especial intensidad en lo relativo a su función básica, referente a la emisión de dictámenes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de su vigente reglamento y atendiendo a las solicitudes que se le han formulado.

Los dictámenes e informes han sido solicitados al Consejo de Obras Públicas, fundamentalmente, por los órganos superiores y directivos del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MITMS), Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU) 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 2025, el número de asuntos sobre los que actuar ascendió a 89, de los que 77 tuvieron entrada en el Consejo durante el año para informe y los restantes 12 estaban pendientes de dictaminar al final de 2024. Del total se despacharon 74 expedientes, permaneciendo aún en estudio 15 asuntos a finales de año y que, por tanto, pasaron a ser objeto de informe durante 2026, 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 54 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 74 expedientes vistos, 69 se trataron en pleno y cinco fueron devueltos a los servicios instructores directamente por las secciones, con objeto de recabar información complementaria para la subsanación de deficiencias o carencias detectadas en las instrucciones practicadas 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 69 informes elaborados durante 2025 por el pleno del Consejo, clasificada según los centros directivos de los departamentos ministeriales solicitantes:

Procedencia de los asuntos tratados en pleno	N.º	%
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE	54	78,3%
Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible	2	
Dirección General de Carreteras	10	
División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial	21	
Subdirección General de Recursos	18	
Secretaría General Técnica	1	
Autopistas de peaje	2	
MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO	14	20,3%
Dirección General del Agua	11	
Confederaciones Hidrográficas	3	
MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA	1	1,4%
Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana	1	
Total consultas	69	100%

El pleno se reunió en 27 sesiones con objeto de analizar esas 69 ponencias, que fueron expuestas y debatidas, aprobándose finalmente todas ellas: 52 por unanimidad y 17 por mayoría.

Durante las sesiones plenarias, algunos dictámenes fueron complementados con votos particulares (emitiéndose diecisiete, de los que cinco fueron conjuntos de varios consejeros y otros cinco con votos adheridos).

Las materias de los 69 casos tratados durante 2025, 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 sobre disposiciones generales y normativa (han supuesto un 4,3%).
- 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 23,2% 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 58 % sobre el total de actuaciones).
- Expedientes ligados a la gestión del dominio público, en particular en el año 2025, todos estos expedientes han sido relativos a expedientes de caducidad y extinción de concesiones de dominio público hidráulico (con un porcentaje del 14,5 %, respecto al total de actuaciones).

En el cuadro que sigue figura una distribución detallada del tipo de asunto despachado por el pleno del Consejo durante el año 2025, 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.

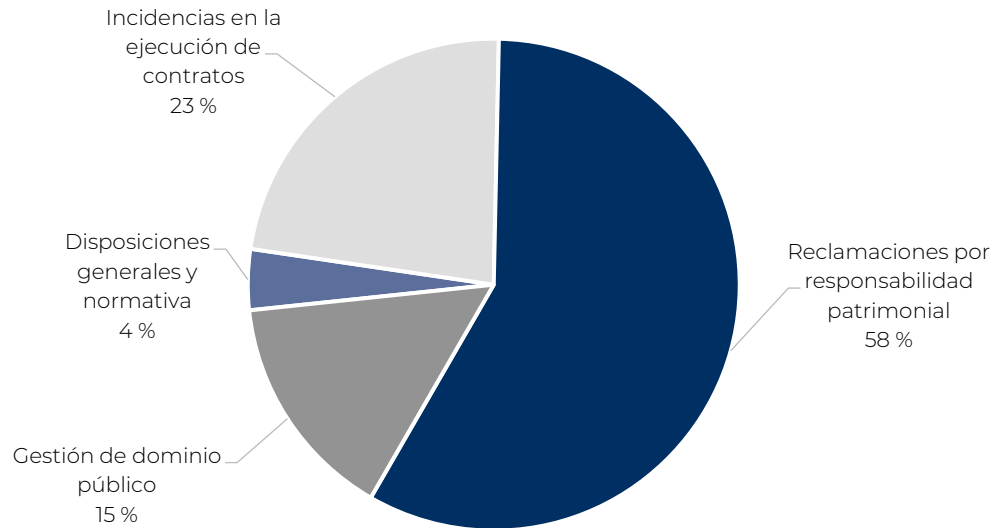
En el apéndice que se incluye al final de este epígrafe, se observan las materias tratadas por el Consejo de Obras Públicas de los expedientes en los que ha sido consultado, donde se resume una relación de los dictámenes emitidos por este órgano colegiado.

	N.º	%	MITMS	MITECO	MIVAU
Disposiciones generales y normativa					
Proyectos de Ley, Reglamentos y reales decretos	1	1,4	1	—	—
Informes sobre otras disposiciones	2	2,9	2	—	—
Suma	3	4,3	3	—	—
Incidencias en la ejecución de contratos					
Reclamaciones por daños catastróficos en las obras	1	1,4	—	1	—
Reclamaciones por suspensiones temporales en ejecución de obras	3	4,3	—	2	1
Otras reclamaciones contractuales (de precios, liquidación, etc.)	1	1,4	1	—	—
Modificaciones de contratos de obras	10	14,5	9	1	—
Resoluciones de contratos	1	1,4	1	—	—
Suma	16	23,2	11	4	1
Reclamaciones por responsabilidad patrimonial					
Daños a terceros por obras	1	1,4	1	—	—
Sucesos en carreteras	27	39,1	27	—	—
Daños por desastres naturales	11	15,9	11	—	—
Otras reclamaciones patrimoniales	1	1,4	1	—	—
Suma	40	58,0	40	—	—
Gestión del dominio público					
Caducidad/extinción de derechos sobre dominio público hidráulico	10	14,5	—	10	—
Suma	10	14,5	—	10	—
TOTAL	69	100	54	14	1

MITMS: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. MITECO: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. MIVAU: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

En los siguientes gráficos se detalla y cuantifica la distribución de los expedientes tratados durante el ejercicio 2025, 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 2025

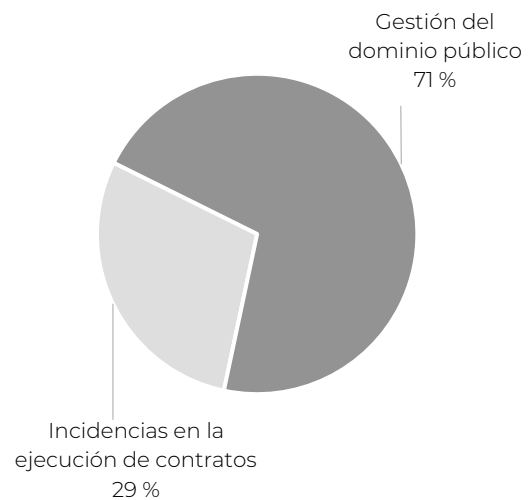


Distribución porcentual de los asuntos tratados en pleno durante 2025 según el ministerio solicitante

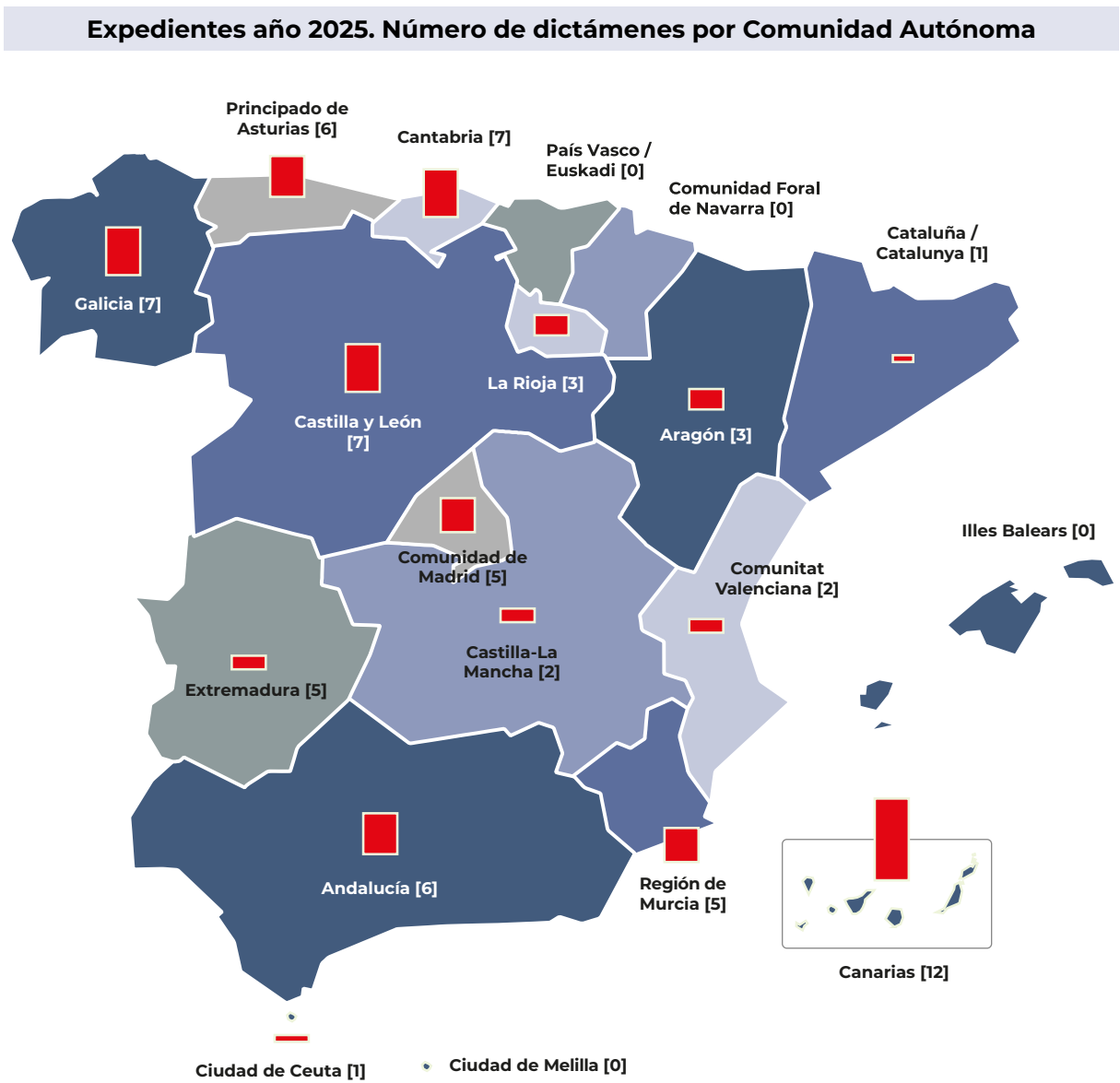
Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible



Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico



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.



A continuación, se muestra 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, así como el porcentaje que cada concepto representa sobre el total reclamado. También figuran los importes dictaminados por este Consejo para cada concepto y el porcentaje que este importe representa sobre la cantidad reclamada. 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
Disposiciones generales y normativa				
Proyectos de Ley, Reglamentos y reales decretos	NP	NP	NP	NP
Informes sobre otras disposiciones	NP	NP	NP	NP
Suma	NP	NP	NP	NP
Incidencias en la ejecución de contratos				
Reclamaciones por daños catastróficos en las obras	162 834	0,1	110 507	67,9
Reclamaciones por suspensiones temporales en la ejecución	3 243 047	2,2	178 447	5,5
Otras reclamaciones contractuales (Revisión de precios, liquidación, etc.)	313 400	0,2	-262 522*	-
Modificaciones de contratos de obras	17 206 629	11,8	-	-
Resoluciones de contratos	313 401	0,2	-	-
Suma	21 239 310	14,5	26 432	0
Reclamaciones por responsabilidad patrimonial				
Daños a terceros por obras	5 236	0,0	-	-
Sucesos en carreteras	658 178	0,5	290 812	44,2
Daños por desastres naturales	7 900 900	5,4	-	-
Otras reclamaciones patrimoniales	116 294 640	79,6	-	-
Suma	124 858 954	85,5	290 812	0,2
Gestión del dominio público				
Caducidad/extinción de concesiones de dominio público hidráulico	NP	NP	NP	NP
Suma	NP	NP	NP	NP
TOTAL	146 098 265	100	317 244	0

NP = No procede.

* La cantidad indicada se genera porque en un expediente el dictamen del Consejo concluyó que lo procedente era reclamar al contratista el importe mencionado, en concepto de daños y perjuicios irrogados a la Administración como consecuencia del incumplimiento del contrato, en lugar de indemnizarle por lo solicitado.

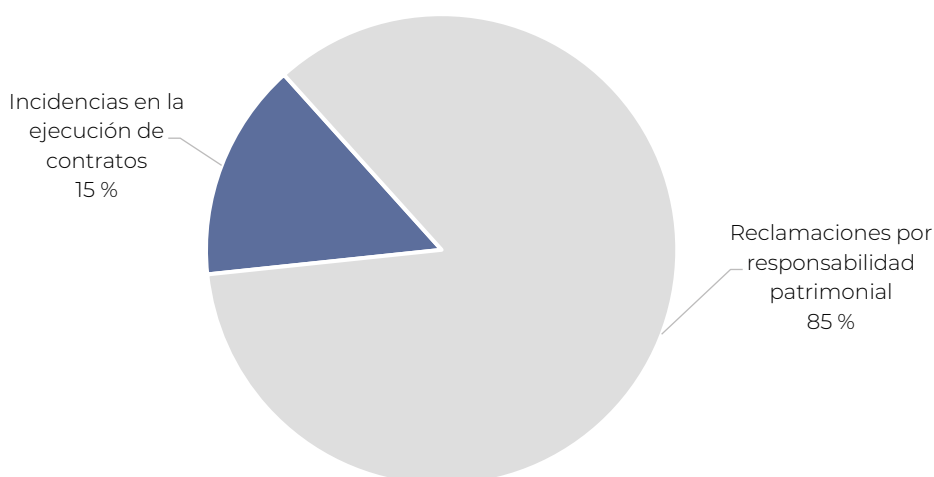
Del cuadro anterior, que constituye el resumen fundamental de la actividad del organismo durante el ejercicio 2025, resulta importante destacar que se han dictaminado numerosos expedientes que carecen de reclamación cuantificada económicamente, como son, por ejemplo, las caducidades de concesiones en dominio público o las disposiciones generales y normativa.

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	17 401 644 €	173 503 €
ARAGÓN	1 962 700 €	130 887 €
ASTURIAS	56 473 €	3370 €
CANARIAS	9 060 115 €	0 €
CANTABRIA	11 368 €	383 €
CASTILLA Y LEÓN	142 598 €	63 789 €
CATALUÑA	1430 €	0 €
COMUNIDAD VALENCIANA	10 149 €	9236 €
EXTREMADURA	237 123 €	127 564 €
GALICIA	215 844 €	54 823 €
MADRID	44 962 €	0 €
MURCIA	32 418 €	16 209 €
LA RIOJA	626 801 €	-262 522 €
CEUTA	116 294 640 €	0 €
TOTAL	146 098 265 €	317 244 €

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 el 14,5% del total demandado o tramitado. Por otro lado, las reclamaciones por responsabilidad patrimonial suponen un 85,5% 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 40 dictámenes relativos a reclamaciones por responsabilidad patrimonial frente a 16 respecto a la ejecución de contratos.

Distribución porcentual de las cuantías solicitadas o tramitadas respecto al total en 2025



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	142,69 M€	97,7	0,03 M€	0,0
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	3,27 M€	2,2	0,23 M€	7,0
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana	0,14 M€	0,1	0,06 M€	42,9
Total	146,1 M€	100	0,32 M€	0,2

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)	2021	2022	2023	2024	2025
Importe total solicitado a instancia de parte (M€)	21,12	10,93	30,12	19,07	146,1
Importe total favorable dictaminado (M€)	5,25	1,46	3,78	1,87	0,32*
Porcentaje de aceptación o conformidad (%)	24,8	13,4	12,6	9,8	0,2*

* Esta cifra incluye el valor negativo relativo al expediente que dictaminó que, en lugar de ser la Administración la que debía indemnizar, era el contratista el que debería indemnizar por no haber cumplido las condiciones del contrato. Sin considerar dicho expediente, el importe total dictaminado es 0,58 M€ y el porcentaje de aceptación es 0,4 %. Cabe mencionar que el porcentaje de aceptación representa un valor sensiblemente inferior al de otros años como consecuencia de que en el ejercicio de 2025 se recibió una solicitud en la que la cantidad reclamada incrementaba notablemente a la de los años precedentes.

En 2025 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. Además, en el año 2023 se comenzó 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 introducido algunos mapas elaborados con este programa).

Como en ediciones precedentes, merece reseñarse la participación del Consejo en el plan de formación de 2025 del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, organizando el curso denominado «Preparación, ejecución e incidencias en contratos públicos de obras y concesión», que fue impartido del 24 al 28 de noviembre; y colaborando en el curso titulado: «Geotecnia vial: área de conocimiento. Drenaje de carreteras (Norma 5.2IC y OC 17/2003)», que fue impartido entre los días 20 de febrero y 13 de marzo. Asimismo, el Consejo de Obras Públicas participó en un curso de formación del Tribunal de Cuentas denominado «Aplicación práctica del enfoque de riesgo en las auditorías de cumplimiento» impartido los días del 18 al 27 de marzo de 2025; la intervención del Consejo se centró en las incidencias en la ejecución de contratos y concesiones (modificados, suspensiones, resoluciones, fuerza mayor, revisión de precios, etc.).

APÉNDICE: Relación de dictámenes emitidos por el Consejo de Obras Públicas durante 2025

Clave Pleno | Título resumido

DISPOSICIONES GENERALES Y NORMATIVA

Proyectos de Ley, Reglamentos y reales decretos

- 049/25 Expediente relativo al «proyecto de Real Decreto por el que se modifican el Real Decreto 123/2015, de 27 de febrero, por el que se regula la licencia y habilitaciones del piloto de ultraligero; el Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, por el que se regula el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras (ULM); y el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado mediante el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre».

Informes sobre otras disposiciones

- 050/25 Expediente relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el convenio entre la Administración General del Estado, el Gobierno de La Rioja y Autopista Vasco-Aragonesa, Concesionaria Española, sociedad anónima unipersonal, por el que se da continuidad hasta el final de la concesión a la aplicación de las medidas de bonificación de peajes a determinados vehículos pesados en la autopista AP-68 en el tramo «Zambrana-Tudela» establecidas en el Real Decreto 757/2019, de 27 de diciembre.
- 069/25 Expediente relativo al informe del borrador de la «Orden Ministerial por la que se interpreta el contrato concesional de la autopista AP-46 en relación a las longitudes de peaje, y se resuelve la solicitud de reconocimiento de nueva longitud de peaje presentada por (...)».

INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS

Reclamación por daños catastróficos en las obras

- 007/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...) por daños y perjuicios por efecto de la borrasca Efraín sobre las obras de «Saneamiento y depuración en Villagonzalo, Torremejía, la Roca de la Sierra, la Nava de Santiago y Nogales. Vegas Bajas (Badajoz). Lote (...)».

Reclamación por suspensiones temporales en la ejecución de obras

- 016/25 Expediente relativo a la reclamación formulada por (...) por daños y perjuicios por retrasos en el plazo de terminación y en la recepción de las obras del «Modificado n.º 1 de las Obras complementarias del Proyecto de ampliación de la red saneamiento de Arrecife, TM de Arrecife. Isla de Lanzarote. Las Palmas (Canarias)».
- 046/25 Expediente relativo a la reclamación por daños y perjuicios formulada por (...) debido a la suspensión de las obras del proyecto de Rehabilitación del Teatro Cervantes de Segovia.
- 066/25 Expediente relativo a la reclamación formulada por (...), por los daños y perjuicios originados por los sobrecostos derivados de la suspensión *de facto* 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).

Otras reclamaciones contractuales (Revisión de precios, liquidación, etc.)

- 067/25 Expediente relativo a la reclamación de daños y perjuicios a la Administración en la ejecución del contrato de obras para la «Seguridad vial. Construcción de enlace y vías de servicio. N-111, pp. kk. (...). Tramo: Nalda – Albelda de Iregua. Provincia de La Rioja. Clave (...)».

Modificaciones de contratos

- 001/25 Expediente relativo a la modificación n.º 2 del contrato de las obras: «Arco noroeste de Murcia. Tramo (...): desde el p. k. (...) hasta el p. k. (...) (enlace A-7 – MU-30). provincia de Murcia».
- 002/25 Expediente relativo a la Modificación n.º 3 del contrato: «Acondicionamiento de la carretera N-260. Tramo: Congosto del Ventamillo–Campo», provincia de Huesca.
- 012/25 Expediente relativo a la modificación N.º 2 del contrato de las Obras: «Arco noroeste de Murcia. tramo (...): desde el p. k. (...) (enlace con la A-30) hasta el p. k. (...). provincia de Murcia», de clave (...).
- 014/25 Expediente relativo a la modificación n.º 3 con adicional de las obras del «Proyecto de los emisarios de la EDAR de Sinova (Soria) y su adenda (...)».

- 015/25 Expediente relativo a la modificación N.º 2 del contrato de las Obras: «Arco noroeste de Murcia. tramo (...): desde el p. k. (...) hasta el p. k. (...)». provincia de Murcia, de clave (...).
- 032/25 Expediente relativo a la Modificación n.º 2 del contrato de obras: «Duplicación de calzada de la N-220 de acceso al Aeropuerto de Valencia. Tramo: Enlace del aeropuerto – Enlace de la V-30. Provincia de Valencia».
- 039/25 Expediente relativo a la modificación n.º 4 del contrato de las obras de «Autovía A-63 de Oviedo a La Espina. Tramo: Cornellana-Salas», de clave (...).
- 043/25 Expediente relativo a la modificación n.º 3 del contrato de obras de ejecución del proyecto constructivo del nuevo edificio de viajeros de la estación de Santiago de Compostela.
- 045/25 Nuevo informe solicitado por el Consejo de Estado en relación con el expediente de la modificación n.º 2 del contrato de las obras de «Arco Noroeste de Murcia, Tramo (...): desde el p. k. (...) hasta el p. k. (...) (Enlace A-7 - MU-30). Provincia de Murcia», de clave (...).
- 057/25 Expediente relativo a la modificación N.º 2 del contrato de las Obras: «Proyecto de construcción de sustitución de tirantes del puente del (...) situado entre el p. k. (...) y el (...) de la autovía SE-30 en Sevilla», de clave (...).

Resoluciones de contratos

- 041/25 Expediente relativo a la solicitud de la emisión de un pronunciamiento aclaratorio a fin de determinar si procede o no reconocer el derecho de la contratista al cobro de la cantidad de (...), toda vez que en la liquidación del contrato no se incluye el citado importe pues la Dirección de Obra no estima que existan demasías de obra que deban ser liquidadas, en el «Expediente de resolución del contrato de obras Seguridad Vial. Construcción de enlace y vías de servicio. N-111, pp. kk. (...). Tramo: Nalda – Albelda de Iregua. Provincia de La Rioja. Clave (...)».

RECLAMACIONES POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Daños a terceros por obras

- 022/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en vivienda sita en (...), atribuidos a obras en la N-232, t. m. de Cubillos del Rojo (Burgos).

Sucesos en carreteras

- 004/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 3 de junio de 2022, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de una barrera en la calzada de la S-30, p. k. (...), t. m. de Camargo (Cantabria), con acción de regreso a la empresa recurrente.
- 005/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 28 de noviembre de 2022, que estimó en parte la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de una barrera en la calzada de la S-30, p. k. (...), t. m. de Camargo (Cantabria), con acción de regreso a la empresa recurrente.
- 006/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por lesiones personales y daños en la motocicleta con matrícula (...) atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la autopista libre de peaje AP-7, p. k. (...), t. m. de Benicasim (Castellón).
- 008/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...) por lesiones personales producidas al pisar una tapa de alcantarilla que cedió en una zona de obras en (...), t. m. de Siero (Asturias).
- 009/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo con matrícula (...) por salida de la vía y colisión con un árbol como consecuencia de la mala señalización y deficiente trazado del carril de deceleración en el p. k. (...) de la autovía A-68 (Zaragoza).

- 010/25 Expediente de solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...), por fallecimiento de (...) en accidente con el vehículo matrícula (...) consistente en salida de vía y precipitación desde pista forestal a la autovía A-52, a la altura del p. k. (...), t. m. de Verín (Ourense).
- 013/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 23 de agosto de 2023, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la caída de un árbol sobre el vehículo, en la calzada de la A-67, p. k. (...), t. m. de Torrelavega (Cantabria), con acción de regreso a la empresa recurrente.
- 017/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 24 de mayo de 2024, adoptada por delegación del Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo debido a la existencia de un bache en la calzada de la A-8, p. k. (...), t. m. de Ribadesella (Asturias), con acción de regreso a la empresa recurrente.
- 018/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en vivienda atribuidos a las vibraciones en su estructura provocadas por el estado de conservación deficiente de la plataforma de la carretera N-550, p. k. (...), t. m. de Santiago de Compostela (La Coruña).
- 019/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 18 de junio de 2024, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la colisión con un árbol en la N-120, p. k. (...) t. m. de Pantón (Lugo), incluyendo acción de regreso a la contratista recurrente.
- 021/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la Resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 4 de abril de 2024, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo con matrícula (...), por accidente de circulación debido a la existencia de un árbol caído cuando circulaba por la calzada de la N-640, p. k. (...), t. m. de San Tirso de Abres (Asturias), incluyendo acción de regreso a la contratista recurrente.

- 023/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 18 de junio de 2024, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la colisión con un árbol en la N-540, p. k. (...), t. m. de Lugo, incluyendo acción de regreso a la contratista recurrente.
- 024/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 25 de febrero de 2025, adoptada por delegación del Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo con matrícula (...) atribuidos a la colisión con un árbol caído sobre la N-540, p. k. (...) t. m. Guntín (Lugo), con acción de regreso a la empresa recurrente.
- 025/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 25 de febrero de 2025, adoptada por delegación del Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo con matrícula (...) atribuidos a la colisión con un árbol caído sobre la N-540, p. k. (...) t. m. Guntín (Lugo), con acción de regreso a la empresa recurrente.
- 027/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 16 de noviembre de 2022, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), por lesiones sufridas, debido a la caída, cuando circulaba en bicicleta, atribuida a la existencia de baches en la vía de servicio de la A-7, p. k. (...) (Murcia), y que incluye la acción de repetición a la contratista recurrente.
- 028/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 23 de septiembre de 2024, adoptada por delegación del Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo con matrícula (...) atribuidos a la existencia de un bache en la calzada de la N-122, p. k. (...), t. m. de Aranda de Duero (Burgos), incluyendo la acción de regreso a la empresa ahora recurrente.

- 029/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 31 de mayo de 2024, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos al impacto de una piedra que sale despedida de unas labores de despeje de vegetación en la calzada de la A-2, p. k. (...) (Lleida), incluyendo acción de regreso a la contratista recurrente.
- 031/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...), contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 29 de noviembre de 2024, que estimó parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), en fecha 24 de junio de 2024, por daños en el vehículo con matrícula(...) atribuidos a la existencia de un árbol en la calzada de la N-623, p. k. (...), t. m. de Corvera de Toranzo (Cantabria), y por la que se acordó exigir a la citada empresa el reembolso de la indemnización.
- 034/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 10 de mayo de 2024, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de agua en la calzada de la A-8, p. k. (...), t. m. de Santa María de Cayón (Cantabria), con acción de regreso a la empresa recurrente.
- 035/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por(...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 2 de abril de 2025, que estimó parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), en fecha 3 de octubre de 2024, por daños en el vehículo con matrícula (...) atribuidos a la existencia de un socavón en la A-4, p. k. (...), t. m. de Pinto (Madrid), y por la que se acordó exigir a la citada empresa el reembolso de la indemnización.
- 036/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 8 de julio de 2024, que estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de un socavón en la calzada de la N-623, p. k. (...), t. m. de Corvera de Toranzo (Cantabria), con acción de regreso a la empresa recurrente.

- 047/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial, por delegación del Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible, de fecha 11 de marzo de 2025, que estimó parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial por lesiones personales y daños materiales en el vehículo con matrícula (...) atribuidos a la colisión con una señal que se encontraba en la calzada en una zona en obras de la A-8, p. k. (...), t. m. de Medio Cudeyo (Cantabria), con acción de regreso a la empresa recurrente.
- 048/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), en fecha 17 de febrero de 2023, por lesiones personales y daños materiales sufridos en la caída de la motocicleta con matrícula (...) atribuida al deficiente mantenimiento de las marcas viales existentes en el p. k. (...) de la autovía de circunvalación de Málaga MA-20, t. m. de Málaga.
- 051/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución del director de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de fecha 27 de mayo de 2025, adoptada por delegación del Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible (Orden TMA/1007/2021 de 9 de septiembre), que estimó parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial por lesiones personales y daños materiales sufridos en la caída de la motocicleta con matrícula (...) atribuida a la existencia de un deslizamiento de tierra sin señalizar en la calzada de la M-50, p. k. (...), t. m. de Paracuellos del Jarama (Madrid).
- 053/25 Expediente de solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial formulada por (...), por lesiones personales y daños ocasionados como consecuencia de accidente con vehículo de movilidad personal (monopatín) debido al mal estado de la calzada en (...) de Badajoz.
- 058/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...), contra la Resolución del Director General de Carreteras de fecha 8 de abril de 2024, sobre la acción de regreso relativa a la indemnización abonada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (hoy Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible) a (...), en cumplimiento de la sentencia de 22 de septiembre de 2022 dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional.

- 059/25 Expediente relativo al recurso de reposición interpuesto por (...) contra la resolución de 25 de marzo de 2024 de la División de Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, que inadmitió la reclamación de responsabilidad en la que se solicitaba un importe de (...) como indemnización por las lesiones y daños en el vehículo con matrícula (...), atribuidos a la existencia de una barrera metálica de seguridad en la calzada de la A-45, en el p. k. (...) en el término municipal de Casabermeja (Málaga).

Daños por desastres naturales

- 020/25 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.
- 037/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en finca rústica con referencia catastral (...), atribuidos al mal funcionamiento de la Administración ante la erupción acaecida en el parque Cumbre Vieja, en la isla de La Palma, provincia de Santa Cruz de Tenerife.
- 054/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización conjunta 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.
- 055/25 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.
- 056/25 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.
- 060/25 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, atribuidos al mal funcionamiento de la Administración.

- 061/25 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.
- 062/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en fincas atribuidos al mal funcionamiento de la Administración ante la erupción acaecida en el parque Cumbre Vieja, en la isla de La Palma, provincia de Santa Cruz de Tenerife.
- 063/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en fincas atribuidos al mal funcionamiento de la Administración ante la erupción acaecida en el parque Cumbre Vieja, en la isla de La Palma, provincia de Santa Cruz de Tenerife.
- 064/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en fincas atribuidos al mal funcionamiento de la Administración ante la erupción acaecida en el parque Cumbre Vieja, en la isla de La Palma, provincia de Santa Cruz de Tenerife.
- 065/25 Expediente relativo a la solicitud de indemnización formulada por (...), por daños en una finca rústica y tres viviendas vacacionales atribuidos al mal funcionamiento de la Administración ante la erupción acaecida en el parque Cumbre Vieja, en la isla de La Palma, provincia de Santa Cruz de Tenerife.

Otras reclamaciones patrimoniales

- 011/25 Expediente de responsabilidad patrimonial formulado por (...), reclamando con base en la denegación de su solicitud de concesión para la construcción y explotación de una planta de biodiésel en terrenos del puerto de Ceuta.

GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

Caducidad/Extinción de concesiones de dominio público hidráulico

- 003/25 Expediente relativo a la extinción del derecho a un aprovechamiento de 2.217 l/s de aguas a derivar del río Jarama, con destino a fuerza motriz molino, fábrica de harinas (uso no consuntivo), en el término municipal de Talamanca de Jarama (Madrid), a favor de (...).

- 026/25 Expediente de extinción del derecho a un aprovechamiento de 600 l/s de aguas a derivar del río Tajuña, con destino a fuerza motriz, en el término municipal de Luzaga (Guadalajara), reconocido por Orden Ministerial de 8 de octubre de 1949, inscrito actualmente a favor de (...).
- 030/25 Expediente de extinción del derecho de un aprovechamiento de aguas superficiales del río Pisuerga, en el término municipal de Salinas de Pisuerga (Palencia), con destino a riego, servicios públicos y abastecimiento de locomotoras, cuya titularidad corresponde a (...).
- 033/25 Expediente relativo a la extinción del derecho a un aprovechamiento de un caudal de 95.000 l/s de aguas del río Nalón, con destino a producción de energía eléctrica de la central de (...), en los tt. mm. de Grado y Las Regueras (Asturias), de cuya concesión es titular (...).
- 038/25 Expediente relativo a la extinción del derecho a un aprovechamiento de aguas subterráneas de 3,00 l/s de caudal máximo, con destino a riego, en el término municipal de Solosancho (Ávila), otorgado mediante resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero de fecha 8 de marzo de 1999 a favor de (...).
- 040/25 Expediente relativo a la extinción de la concesión de un caudal de 420 l/s de agua del río Valmayor, en el término municipal de Cangas del Narcea (Asturias), con destino a producción de energía eléctrica en la denominada «Central de (...)», por transcurso del plazo de concesión, de cuya concesión es titular (...).
- 042/25 Expediente relativo a la extinción del derecho a un aprovechamiento de aguas subterráneas de 11,27 l/s de caudal máximo, con destino a riego, en el término municipal de Tapioles de Campos (Zamora), otorgado mediante resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero de fecha 27 de marzo de 2000 a favor de (...).
- 044/25 Expediente con referencia (...) Expediente relativo a la extinción del aprovechamiento de aguas públicas en el Arroyo Hierro - Aguas superficiales y de titularidad de (...), (...), en el t. m. de Cala (Huelva).
- 052/25 Expediente relativo a la extinción por caducidad de un aprovechamiento de concesión de sección A de aguas subterráneas (P. E. A. G.) con número de expediente (...), (...), en el término municipal de Tomelloso (Ciudad Real), del que son titulares (...). (...).
- 068/25 Expediente relativo a la extinción del derecho a un aprovechamiento de aguas en el río Guadalquivir, con un caudal de 349,20 l/s, con destino a uso agropecuario/regadíos de una superficie de 436,5107 ha, en el término municipal de Lora del Río (Sevilla), otorgado mediante resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de fecha 2 de junio de 2004 a favor del (...). de (...).



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 han sometido a su 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), el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) y el de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU).

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 2025, así como otras de años anteriores que mantienen su vigencia y cuyo recordatorio se estima de interés, con el objeto de la mejora de la gestión en las materias propias de los departamentos ministeriales citados y del sector de la ingeniería civil, en general. Los temas sobre los que se trata en este apartado se refieren a asuntos específicos relativos a la ejecución de contratos públicos, a concesiones del dominio público y a las solicitudes de indemnización de tipo patrimonial extracontractual. Finalmente, se recogen también algunas sugerencias sobre aspectos generales y del procedimiento de 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, habida cuenta de que el Consejo de Obras Públicas ha dictaminado sobre expedientes que se regían por la 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, 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.

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

1. Contratos públicos de obras y servicios en el marco de la legislación de contratos.
2. Singularidades de otras figuras de ejecución de trabajos.
3. Gestión del dominio público.
4. Indemnizaciones 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. Contratos públicos de obras y servicios en el marco de la legislación de contratos

3.1.1. Marco normativo

El marco normativo de los contratos públicos es ciertamente complejo. La actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) está mucho más desarrollada en lo que se refiere a las fases de preparación y adjudicación de los contratos, que en cuanto a las fases de ejecución, en las que la propia ley permite cierto margen de interpretación, y así se viene manifestando entre los distintos departamentos ministeriales y órganos de inspección, supervisión y consultivos, así como en el propio Consejo de Obras Públicas.

A esto se añade que su desarrollo mediante el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, ha convivido ya con cuatro leyes de contratos durante sus años de vigencia, y que el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales (en adelante PCAG), aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, ha convivido con seis leyes de contratos.

Por todo ello, este Consejo observa la necesidad de una armonización global de todo el marco normativo mediante el desarrollo de un nuevo reglamento y un pliego de cláusulas que se adecúen a los cambios relevantes surgidos en la materia en estos años.

3.1.2. Elaboración de proyectos

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 que lo componen.

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 en ocasiones y que constituyen 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.

En cuanto a la geotecnia, se observa que en no pocas ocasiones surgen incidencias como consecuencia de una falta de definición del anejo geotécnico, con el consiguiente retraso en el plazo de terminación de la obra, conflictos en la fijación de precios nuevos para la ejecución de nuevas unidades y, en muchos casos, incrementos importantes del presupuesto del contrato. En este sentido, cabe recordar que, en los casos en que se produzcan grandes aumentos de presupuesto, es de aplicación el artículo 233.4 de la LCSP y, por tanto, los órganos de contratación deben comprobar si los incrementos debidos a que el estudio geotécnico no haya previsto determinadas circunstancias superan el 10 % del precio inicial del contrato.

- 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 o 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.
- Replanteo de las obras realizado con un insuficiente grado de detalle. Resulta oportuno 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.

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, una parte de los modificados de obra, de los retrasos en la ejecución de los trabajos 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 solo 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 no es optimizar el coste del proyecto, sino el del conjunto del proceso de redacción del proyecto, construcción, conservación y explotación de las infraestructuras.

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. 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 sometidos. En este sentido, si bien las funciones de las oficinas o unidades de supervisión de proyectos se concretan en los artículos 235 y 242 de la LCSP y en el artículo 136 del RGLCAP, su contenido es exiguo, por lo que deberían replantearse para homogeneizar y exigir una supervisión mucho más detallada por parte de todas las unidades, y no la mera comprobación de cumplimiento de normativa y existencia de documentos. Para 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.

3.1.3. Licitación y adjudicación de las obras

Este Consejo ha observado en los expedientes sometidos a dictamen la agresividad de las ofertas económicas que producen adjudicaciones de contratos con grandes bajas, de manera que las ofertas no siempre se compatibilizan con los plazos previstos de ejecución ni con los métodos y medios constructivos a emplear. Esta situación 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 que se prevé 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 invariables porque estén totalmente definidos, lo que es difícil de conseguir cuando está el terreno de por medio, se podría permitir darle el mayor peso al precio.

Pero si un proyecto correctamente redactado 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 la 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 y que finalmente suponen presupuestos similares a los del proyecto licitado, así como las derivadas de suspensiones de obras, ralentizaciones, retrasos, resoluciones de contratos y otras incidencias.

3.1.4. Trabajos de asistencia técnica

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.

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 convencionales con los que cuenta, recurriendo, cuando es necesario, a la colaboración de especialistas y expertos externos. Este procedimiento de colaboración no exime de responsabilidad a la Administración que lo promueve.

En la práctica, se ha ido reemplazando el personal de la Administración por otros medios externos a disposición de este a través de una relación contractual, o encargo a medios propios. El funcionamiento con este tipo de apoyo no quita la conveniencia y necesidad de contar con unos mínimos medios pertenecientes a la Administración capaces de realizar esas tareas, sin que la externalización suponga la desaparición de su capacidad técnica, máxime cuando los medios inherentes a la Administración 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. En el caso de las obras públicas, dichos contratos deberían ser dirigidos por un facultativo funcionario del Estado, director del proyecto o de la obra correspondiente, en ejercicio de funciones propias de la Administración.

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. Si esa delimitación y ese control no están claros, pueden surgir disfunciones motivadas por el hecho de que el contratista desconozca las obligaciones de las prácticas administrativas que afectan a las tareas que se le han encomendado o porque la Administración descuide sus funciones.

Bajo ese contexto, este Consejo ha tenido ocasión de examinar algunos expedientes en los que la redacción del proyecto se realizaba mediante una empresa externa. En este tipo de casos, sería necesario que los órganos de contratación evaluaran con detalle el grado de responsabilidad de los daños y perjuicios que se causen durante la ejecución o explotación de las obras por defectos técnicos, errores materiales, omisiones o infracciones legales imputables a la elaboración del proyecto. Esta responsabilidad se ejerce en el marco de la normativa vigente, en los artículos 233.4 y 315 de la LCSP y debería garantizar un régimen equilibrado que proteja tanto al órgano de contratación como a terceros, garantizando la calidad técnica de los proyectos y la correcta ejecución de las obras, sin desproporcionar las exigencias a los licitadores, ni vulnerar los principios de igualdad y transparencia en la contratación pública.

Asimismo, este órgano colegiado ha informado expedientes en los que la dirección facultativa de la obra se ha ejercido por profesionales contratados mediante un contrato de asistencia técnica y en los que ha observado que las órdenes derivadas por esos profesionales tuvieron repercusiones económicas negativas, bien para el contratista de la obra o bien para la Administración, y generaron una problemática no deseable a la hora de resolver el expediente. No se puede olvidar que, tal y como recoge el artículo 62 de la LCSP, en los contratos de obras, las facultades del responsable del contrato tienen que ser ejercidas por el director facultativo, funciones que, a juicio de este Consejo, no debieran ser externalizadas, puesto que la Administración no solo debe ejercer sus obligaciones, sino que, además, debe responder con carácter general de los actos de las empresas contratadas frente a terceros. Ello no quita para que en el marco de esa colaboración, las empresas contratadas ejerzan su labor bajo la dirección del funcionario técnico de la Administración y emitan informes que le faciliten la toma de las decisiones que le correspondan en el ámbito de sus responsabilidades. Abundando en ello, 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, maquinaria, instalaciones 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 temporal (parcial o total) se haya formalizado mediante un acta de suspensión o no.

3.1.5. Expropiaciones, autorizaciones y permisos

Entre los casos informados, este Consejo viene observando que algunos de los expedientes de reclamaciones contractuales vienen motivados, en gran medida, por el comienzo de las obras cuando no están aún disponibles los terrenos necesarios para su ejecución. También viene observando que algunas de las incidencias de los contratos de obra están motivadas por la imposibilidad de acceso a ciertos terrenos para recoger datos e información necesarios en la redacción de proyectos (por ejemplo, para realizar las necesarias prospecciones geotécnicas), lo que conlleva a indefiniciones en los terrenos sobre los que asientan las infraestructuras que se están proyectando. A lo anterior a veces puede añadirse la insuficiente determinación de los servicios afectados, al no poderse llevar a cabo comprobaciones sobre el terreno (como, por ejemplo, ha sucedido en zonas regables), donde no se han detectado múltiples canalizaciones e infraestructuras de regadío que luego fue necesario reponer durante la ejecución de las obras, sin que todo ello estuviese recogido en el proyecto.

Respecto al acceso a fincas privadas para recoger los datos necesarios para la elaboración del proyecto, cabe recordar que el artículo 108 de la Ley de Expropiación Forzosa contempla que la Administración, así como las personas o entidades que se hubiesen subrogado en sus derechos, podrán ocupar temporalmente los terrenos de propiedad particular para la realización de dichas actuaciones. Asimismo, y a esos efectos, en el campo de las infraestructuras de transportes, tanto la Ley 37/2015 de Carreteras (en su artículo 12.3) como la 38/2015 del Sector ferroviario (en su artículo 5.7) disponen que la aprobación de los estudios informativos implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación.

A la vista de la problemática observada, aunque en la normativa se contempla un procedimiento al efecto, se hace necesaria una mejor planificación de los contratos por parte de las administraciones para que la empresa consultora contratada pueda entrar en las propiedades particulares durante la fase de estudios previos. En muchos casos, el acceso suele conseguirse mediante autorizaciones concedidas por los propietarios, pues no les supone una molestia relevante, todo en aras de que se ejecute una actuación que beneficia al interés general. Pero si hubiese una oposición del propietario, la Administración debe plantearse la necesidad de realizar la ocupación temporal, indemnizando al propietario por los daños y perjuicios que se le pudieran ocasionar y, en cualquier caso, debe tener especial cuidado con la programación de estos contratos para poder acceder a los terrenos donde es necesario realizar la toma de datos mencionada.

En otro orden de cosas, en relación con los procesos expropiatorios, el Consejo de Obras Públicas viene observando que en no pocas ocasiones se hace uso 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. A este respecto este Consejo 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.

Por otra parte, la existencia de conducciones de agua, 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 instalaciones que forman parte de las obras contratadas, el plazo del permiso o autorización debe ser garantizado de igual manera a la expresada en párrafos anteriores.

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

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

Las consideraciones anteriores respecto a las interferencias entre la obra pública y las distintas redes de servicios de las compañías suministradoras pueden resultar de aplicación de forma similar para las administraciones públicas de carácter local que, como titulares de algunos servicios, deben otorgar su autorización.

Entre tanto se lleven a cabo actuaciones para adaptar la normativa regulatoria a fin de contemplar las consideraciones mencionadas anteriormente y resolver la problemática citada, siendo que la Administración General del Estado no tiene ninguna competencia en dichas materias, el contratista debería reconducir su solicitud de indemnización de esta parte de responsabilidad hacia el tercero que ha producido el retraso.

3.1.6. Modificaciones de los contratos de obras

3.1.6.1. Contratos celebrados por las administraciones públicas

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 del servicio jurídico, al dictamen que debe emitir el Consejo de Estado según lo estipulado en el artículo 191 de la LCSP, y al acuerdo de la Administración Pública, en los casos en que la modificación del contrato no estuviera prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 % del precio inicial del contrato, IVA excluido, y el precio del contrato sea igual o superior a 6 000 000 de euros.

En el ámbito competencial del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, la intervención de este órgano colegiado resulta obligada a tenor del contenido de la Orden Comunicada de la entonces ministra de Fomento, de 25 de enero de 2005, por la que se determinan los expedientes que deberán ser informados preceptivamente por el Consejo de Obras Públicas.

Conviene en primer lugar recordar lo que el Consejo de Estado ha manifestado en diversas ocasiones (entre otros, dictámenes número 215/2010, de 18 de marzo, o 376/2021, de 4 de noviembre, o 1149/2023, de 19 de octubre de 2023) sobre su preocupación por que los expedientes de modificación contractual puedan ser utilizados para encubrir «prácticas viciosas» susceptibles de «frustrar los principios de publicidad y concurrencia proclamados por la legislación» de contratos públicos, tratando de conseguir por esta vía incrementos de las cuantías a abonar por el contrato a las que se había renunciado en el momento de la adjudicación mediante la baja ofertada. El Consejo de Obras Públicas comparte este parecer y por ello realiza las siguientes consideraciones con el fin de conseguir una máxima rigurosidad en el proceso y el respeto de los mencionados principios.

En primer lugar, este Consejo quiere llamar la atención sobre que el órgano de contratación en muchas obras debe afrontar una modificación del proyecto original con un adicional que finalmente supera el 20 % del presupuesto inicial. No resulta infrecuente que esta modificación del contrato se realice mediante una primera que queda justo por debajo del 20 % del presupuesto inicial —sin necesidad de realizar ciertos trámites (como por ejemplo, el dictamen del Consejo de Estado y el informe del Consejo de Obras Públicas) y posibilitando otros (como la continuidad provisional de las obras contemplada en el artículo 242.5 de la LCSP)— y, una vez aprobada la primera modificación, el órgano de contratación autorice la tramitación de una segunda que incluiría variaciones no contempladas en la primera. A este respecto los órganos de contratación y de supervisión deben ser especialmente observantes con el fin de que el primer modificado sea una actuación completa que no necesite desde

el inicio la redacción de un segundo proyecto modificado ni un incremento de mediciones posterior, por lo que no se deberían dejar para una posterior modificación otras actuaciones si ya se conocen como necesarias; asimismo, deben ser particularmente observantes en cuanto a la continuidad provisional de las obras a fin de incluir solamente las actuaciones cuya paralización pueda ocasionar graves perjuicios para el interés público.

Por otro lado, 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 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 LCSP, 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, teniendo en cuenta que en todos estos casos procede justificar la necesidad de cada actuación e indicar las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial.

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 % del precio inicial, 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 de ejecutarlo mediante otro contrato 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.

En algunas ocasiones, los órganos de contratación justifican la necesidad de estas modificaciones por los retrasos y la falta de eficiencia por los recursos que debería disponer la Administración para el desarrollo de una nueva licitación, pero no hay que olvidar que la propia Ley prevé que la celebración de una nueva licitación nunca se considerará como inconveniente significativo para permitir el cambio de contratista.

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.

En la LCSP se establecen las condiciones por las que se considera que la modificación de un contrato es sustancial. En definitiva, se establecen como límites 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.

De igual forma, cabe señalar que una modificación también sería sustancial cuando el valor de la modificación suponga una alteración en la cuantía del contrato que supere el umbral previsto en el art. 20 de la LCSP para contratos sujetos a regulación armonizada, actualizado a partir del 1 de enero de 2026 a la cantidad de 5 404 000 €.

A la vista de los expedientes remitidos a este Consejo, se observa que en ocasiones se da una diferente interpretación al carácter de sustancialidad de las modificaciones.

Por un lado, de la redacción dada al artículo 205 de la LCSP, algunas interpretaciones se decantan por considerar que la limitación de que el importe de las nuevas unidades de obra no represente más del 50 % del presupuesto inicial del contrato se aplica únicamente al apartado 2 c) del citado artículo y a una modificación concreta sin acumular con otras modificaciones previas o posteriores.

Bajo esa interpretación, el citado límite del 50 % se viene comprobando sobre cada actuación concreta del supuesto c), sin acumular con otras actuaciones, apartados o modificaciones. De esa manera, no se entra a analizar de manera conjunta con otras unidades de obra nuevas pero que responden a los supuestos a) y b) y que conllevan nuevos precios, o con otras del apartado c) de modificaciones previas o posteriores, ni tampoco se analiza con base en el exceso de mediciones contemplado en el artículo 242.4.i) de la LCSP.

Por otro lado, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de algunas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, se observa que se da una diferente interpretación en el sentido de considerar que la limitación de que el importe de las unidades de obra nuevas no represente más del 50 % del presupuesto inicial del contrato se aplica a todas las modificaciones, incluyendo los tres supuestos a), b) y c) del citado artículo 205.2.

Concretamente en las sentencias de 19 de junio de 2008 (asunto C-454/06, Presstetext), de 29 de abril de 2010 (C 160/08), de 26 de marzo de 2020 (C-496/18 y C-497/18) y principalmente en la de 7 de septiembre de 2016 (Finn Frogne, asunto C-549/14), se señala:

«28. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de igualdad de trato y la obligación de transparencia que de él se deriva impiden que, con posterioridad a la adjudicación de un contrato público, el poder adjudicador y el adjudicatario introduzcan en las

estipulaciones de ese contrato modificaciones tales que esas estipulaciones presentarían características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial...

30. En principio, no es posible introducir una modificación sustancial en un contrato público ya adjudicado mediante una negociación directa entre el poder adjudicador y el adjudicatario, pues ello requiere un nuevo procedimiento de adjudicación del contrato así modificado (véase, por analogía, la sentencia de 13 de abril de 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, apartado 42). Sólo cabría una conclusión diferente en el caso de que esa modificación ya se hubiera previsto en las cláusulas del contrato inicial».

Asimismo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en las resoluciones 27/2020, de 9 de enero, y 436/2022, de 7 de abril, señala que es preciso analizar «si con la modificación operada en el objeto del contrato se ha producido una modificación de carácter sustancial, en cuyo caso no podrá llevarse a cabo la modificación aun cuando ésta responda a circunstancias sobrevenidas imposibles de prever en el momento en el que tuvo lugar la licitación».

Bajo esta segunda interpretación, que comparte este Consejo, la condición de sustancialidad se entiende como una condición rigurosa y global a cualquier modificación, ya que, de no considerarse así, se estaría habilitando la posibilidad de modificar las unidades de obra en su totalidad —amparada en los supuestos 205.2 a) y b) o repartido en varias modificaciones—, mientras el coste adicional del contrato modificado no superase el 50% del presupuesto inicial.

Ante las discrepancias observadas, este Consejo de Obras Públicas considera que sería oportuno un replanteamiento de la redacción del artículo 205 de la LCSP a fin de aclarar que los supuestos contenidos en sus apartados a) y b) y las variaciones acumuladas con otras modificaciones constituyen una modificación sustancial del contrato y concretar que la limitación de que el importe de las nuevas unidades de obra no represente más del 50% del presupuesto inicial del contrato se aplica a todas las unidades nuevas, independientemente de su causa, y que se acumulan tanto a las aprobadas en modificados anteriores como a los supuestos contemplados en el punto 4 del artículo 242 de la LCSP. Asimismo, un futuro desarrollo de la Ley debería establecer o clarificar que, cuando se plantea una modificación que supere el 20% del precio, sea igual o superior a los 6 000 000 de euros, se considerase de una manera global y no referirse a una modificación concreta, sino al conjunto de modificaciones respecto al contrato primitivo.

Por otro lado, para el caso concreto de la modificación del contrato de obras, 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.

En aras del mantenimiento del equilibrio económico del contrato y la seguridad jurídica de terceros, los nuevos precios fijados contradictoriamente a aprobar deben basarse preferentemente en los costes elementales fijados en la descomposición de los precios unitarios del contrato principal y, de no existir, conforme a bases de precios oficiales existentes, 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.

A la vista de los expedientes remitidos para informe de este Consejo, se observa que en la elaboración de los precios de nuevas unidades no siempre se mantienen los mismos criterios por los diferentes órganos de contratación.

En este sentido, algunas modificaciones se redactan de forma que los nuevos precios fijados por la Administración se elaboran mediante precios elementales obtenidos a partir de bases de precios de referencia, de los integrados en el contrato que se modifica o en otros proyectos similares, o a partir de ofertas, que posteriormente desafectan de la baja, neutralizando en su composición el coeficiente de adjudicación. Dicha práctica se viene utilizando por algunos órganos de contratación del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible haciendo uso de lo indicado por la Abogacía del Estado en el Ministerio en su informe de 9 de marzo de 2016 (con referencia E-254-16) y que mantiene en otro posterior de 27 de octubre de 2020 (de referencia 2407/19), en los que se plantea la posibilidad de que los precios contradictorios no reflejen la baja que el adjudicatario del contrato presentó en su oferta y se habilita la opción de llegar a neutralizarla, aunque requiriendo una elaborada motivación y una detallada justificación en defensa del interés público.

En otras ocasiones, los nuevos precios se elaboran con base en los precios del mercado en el momento de la modificación y no en el de la licitación. Esta práctica se viene utilizando por algunos órganos de contratación del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible haciendo uso de lo recogido, concretamente para ese departamento ministerial, en la disposición tercera de la Orden Circular 4/2023 «Procedimiento para la justificación de precios en la Dirección General de Carreteras y base de precios de apoyo» en cuya redacción se indica «los precios nuevos que sea necesario incorporar en los contratos de obra en tramitación tomarán como referencia el procedimiento que aquí se describe, considerando como fecha de la justificación el de fijación de los eventuales precios contradictorios», a diferencia de las inmediatamente anteriores donde, en concreto en la Orden Circular 2/2022, se señalaba que «los precios nuevos que sea necesario incorporar en los contratos de obra en ejecución tomarán como referencia la base de precios de la Dirección General de Carreteras vigente en el momento en el que concluyó el plazo de presentación de las correspondientes ofertas». Este Consejo considera que la nueva redacción dada a la disposición tercera en la Orden Circular 4/2023 actualmente vigente entra en conflicto con lo indicado en la LCSP y en el RGLCAP, como más adelante se explica.

Por su parte, en el caso del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en los expedientes remitidos a este Consejo en relación con la modificación de contratos no se recogen los procedimientos descritos y en donde no existen las citadas bases de precios de referencia.

En lo que se refiere a la primera de las metodologías señaladas para determinar los precios de las nuevas unidades, la actual redacción de las normas vigentes plantea un problema a la hora de hacer efectiva la neutralización de la baja en las modificaciones de contratos, puesto que podría entrar en conflicto con el artículo 100.2 de la LCSP cuando señala «En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado» y con el 102.3 que establece que el precio se estime «atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación», momento en el que aún no se ha ofertado una baja. Asimismo, la posibilidad de que los precios contradictorios no reflejen la baja que el adjudicatario del contrato presentó en su oferta, neutralizándola, requiere una elaborada motivación y una detallada justificación en defensa del interés público.

Respecto al segundo procedimiento, parece realizarse sin tener en cuenta lo previsto en el artículo 242.5e) de la LCSP cuando señala que «la adecuación de los nuevos precios a los precios generales del mercado, de conformidad con lo establecido en el apartado 3 del artículo 102», precisando este último en su punto 3 que el precio se estime «atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación» y sin tener en cuenta tampoco lo recogido en el artículo 158.1 del RGLCAP en el que se indica que la propuesta se basará «(...) en cualquier caso, en los costes que correspondiesen a la fecha en que tuvo lugar la adjudicación» y que, también, puede entrar en conflicto con el concepto de la revisión de precios al revisar precios ya actualizados.

La casuística referida y su encaje con la normativa pueden dificultar la continuidad de la obra o de parte de sus unidades, puesto que dicha continuidad depende de que el contratista acepte los precios fijados por la Administración. En una gran parte de las ocasiones el contratista puede percibir que la ejecución de las nuevas unidades no fuera viable económicamente, pues la Administración debe fijarlos respecto a los precios de mercado en el momento de la adjudicación (o licitación) y no en el momento de la redacción de la modificación y máxime si se ven reducidos con la baja.

Este Consejo de Obras Públicas considera que esta situación de neutralizar o no la baja se presenta por la indefinición de la Ley de Contratos del Sector Público vigente en lo que respecta a la fijación de los precios nuevos por parte de la Administración y que sería necesario que el legislador la resolviera a fin de evitar la contradicción citada, pero dotando de cierta flexibilidad a la Administración con el objeto de que el precio sea suficiente para que pudiera facilitar la aceptación por parte del contratista, sin llegar a alterar las condiciones

de la licitación ni la competencia en el momento de la modificación, todo ello en defensa del interés público.

En el ámbito del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, se recuerda que la discrecionalidad para la formación de los precios contradictorios debe cumplir la Orden de eficiencia FOM/3317/2010 que, en concreto para los estudios y proyectos de carreteras, limita la utilización de unidades de obra no recogidas en los cuadros de precios de referencia a un máximo del 20% del presupuesto de actuación, excluyendo de este porcentaje las reposiciones de servicios afectados y las actuaciones relacionadas con prospecciones y recuperaciones arqueológicas.

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 requisitos de sus modificaciones, comprobar el cumplimiento de la inversión, esclarecer las causas de resolución o determinar las indemnizaciones por daños.

Por otra parte, este Consejo considera oportuno que, en todos los departamentos en los que se tramiten este tipo de expedientes, se aprueben procedimientos para la justificación de precios y bases de precios que puedan servir de referencia para los contratos, sus modificaciones, sus variaciones sin previa aprobación y que, al mismo tiempo, puedan utilizarse como orientación para resolver 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 4/2023 o, en su defecto, otras bases de referencia que, por su carácter oficial, resultan preferibles a un presupuesto dado por un suministrador, bases como pueden ser los índices de costes del sector de la construcción del Anuario Estadístico del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, las bases de precios de ADIF o los índices de precios de materiales de construcción publicados por el Instituto Nacional de Estadística. 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 en el proyecto de licitación notablemente superiores a los de la base oficial y que, inicialmente, 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 otro lado, se han recibido expedientes de modificaciones de contratos de obras en los que, a efectos del cómputo del límite para la introducción de nuevas unidades de obra previsto en el artículo 205 de la LCSP, el cálculo se ha efectuado considerando únicamente una parte del precio que compone la nueva unidad de obra o utilizando solo la diferencia de costes básicos

o elementales sobre los de otra unidad de obra ya existente en el proyecto original, a modo de «suplemento». Este Consejo considera que dicho criterio no es correcto, por cuanto los precios nuevos (o unitarios, en los términos de la legislación) deben referirse siempre a la unidad de obra en su integridad, como unidad de ejecución completa. La unidad conformada por el precio nuevo necesariamente difiere de la unidad a la que reemplaza, desde el momento en que cambia alguna de sus características. En consecuencia, en el cálculo del límite no se puede contemplar únicamente una parte de unidad de obra. Este criterio es acorde con la consideración de que la «unidad de obra nueva» que figura en el artículo 205 de la LCSP ha de referirse necesariamente a las «unidades de obra no previstas en el proyecto o cuyas características difieran de las fijadas en este» que se indica en el artículo 242 de la LCSP. Los precios del proyecto son los de las unidades de obra, con las que se forma el cuadro de precios (art. 148 del RGLCAP y cláusula 46 del PCAG) y las mediciones del proyecto se realizan sobre dichas unidades de obra (art. 147 del RGLCAP y cláusula 47 del PCAG).

En cuanto a los excesos de medición del artículo 242.4 de la LCSP se hace referencia en esta Memoria en el apartado siguiente 3.1.7.

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. Asimismo, con el fin de facilitar el trabajo y evitar retrasos en el estudio de los expedientes, sería conveniente que en estos se incluyesen los archivos con los presupuestos comparados de las distintas modificaciones en un formato de hoja de cálculo editable para facilitar las comprobaciones que, respecto de los precios nuevos, deban realizarse.

Asimismo, este Consejo quiere insistir en la recomendación del uso más asiduo de lo establecido en el artículo 242.3 de la LCSP 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.

Por otro lado, 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 PCAG), 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, aunque el artículo 29 de la LCSP contempla la posibilidad de que este tipo de contratos tengan un plazo de vigencia superior al máximo fijado en cada caso, no existe cauce legal semejante al del contrato de obras para que la asistencia técnica pueda cubrir los excesos de medición de la obra, 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 acompañar su tramitación con las de la asistencia técnica y considerar su vinculación en cuanto al plazo.

Por último, entre los casos informados, este Consejo viene observando que los expedientes de reclamaciones contractuales vienen motivados, en gran medida, por la prolongación de la tramitación administrativa al surgir la necesidad de introducir modificaciones en los contratos de obra adjudicados que producen retrasos, ralentizaciones y paralizaciones en la obra, como se analiza en epígrafes posteriores.

3.1.6.2. Contratos celebrados por otros poderes adjudicadores

En los contratos celebrados por los poderes adjudicadores que no pertenezcan a la categoría de Administraciones Públicas conforme al artículo 319 de la LCSP, este Consejo viene informando previo al dictamen preceptivo del Consejo de Estado y a la necesaria autorización del Departamento ministerial, en los casos en que la modificación del contrato 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 primer lugar, procede indicar que tanto en el caso del artículo 191 señalado en el anterior epígrafe como en el del 319, el importe de 6 000 000 € se refiere al contrato, y no al adicional de la modificación. Así se ha venido realizando por las administraciones públicas y poderes adjudicadores, manteniendo la línea de sus normativas precedentes —en particular en el artículo 211 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público—, donde se requería «cuando su cuantía, aislada o conjuntamente, era superior a un 10 (o 20 según la actual ley) por ciento del precio primitivo del contrato, cuando éste sea igual o superior a 6 000 000 de euros».

En el ámbito del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, se han recibido en el Consejo de Obras Públicas algunas solicitudes de informe sobre expedientes de las entidades públicas empresariales ADIF y ADIF-Alta Velocidad en los que se tramita la modificación de contratos de servicios para la redacción de proyectos.

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 LCSP. 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 LCSP 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 LCSP, conforme a lo reflejado en su artículo 191 (letra b de su apartado 3), será preceptivo 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, inicialmente 1 000 000 € en contratos de servicios sociales y en los enumerados en su anexo I, 428 000 € en los de suministro o de servicios distintos de los anteriores y 5 350 000 € en contratos de obras, cantidades que se han ido actualizando en los sucesivos años.

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 LCSP, difería de ella en que no se requería que el precio del contrato fuera igual o superior a 6 000 000 €.

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 citados años la incongruencia entre ambas legislaciones, la LCSP 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».

Por otra parte, en el ámbito del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en el año 2024 se recibió en este Consejo un expediente de modificación de un contrato celebrado por la Sociedad Mercantil Estatal Aguas de las Cuencas de España, S. A. (ACUAES), en el que la citada sociedad argumentaba que la exigencia mantenida en el artículo 319 citado no resulta de aplicación cuando la modificación tiene un importe inferior a los 6 000 000 €, refiriéndose al adicional del modificado, aunque superase el 20 % del precio del contrato. El hecho de que no se hayan recibido en el Consejo de Obras Públicas más expedientes de este tipo, salvo el remitido, junto con la argumentación referida, llamó la atención a este Consejo al respecto de si la mencionada mercantil pudiera no estar sometiendo a la autorización del departamento ministerial correspondiente este tipo de expedientes.

Como ya señaló al respecto este Consejo en su Memoria de 2024, y sin entrar en la complejidad de si la sociedad se considere o no Administración Pública, tanto en aplicación del artículo 191 como del 319, el importe no se refiere al adicional, sino al contrato o, en todo caso,

a la modificación del contrato, es decir, al precio vigente del contrato con las modificaciones incluidas, por lo que las modificaciones realizadas desde la entrada en vigor de la LCSP superiores al 20 % cuyo importe del contrato —no del adicional de la modificación— fuera igual o superior a 6 000 000 € debieron contar con la tutela del Estado, mediante, al menos, el dictamen del Consejo de Estado y la autorización del ministerio competente.

En ese mismo sentido se ha pronunciado la Abogacía General del Estado en su informe de 23 de febrero de 2026 [Ref.: A. G. Entes Públicos 23/26 (R-205/2026)], emitido sobre la interpretación de los requisitos previstos en el artículo 319.1, párrafo segundo, de la Ley 9/2017, respecto de las modificaciones de los contratos de los poderes adjudicatarios que no tengan la condición de Administraciones Públicas. El informe se ha emitido con motivo de la consulta planteada por la abogada del Estado coordinadora del Convenio de asistencia jurídica suscrito con ACUAES para la aprobación de un modificación de contrato de obras. La Abogacía General del Estado concluye que los dos requisitos establecidos por el citado artículo («siempre que su importe sea igual o superior a 6 000 000 de euros» y que «la cuantía de la modificación, aislada o conjuntamente, sea superior al 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido») son acumulativos, de modo que la modificación de que se trate deberá cumplir simultánea y conjuntamente ambas exigencias; asimismo, concluye que el importe de 6 millones de euros previsto en el citado precepto ha de entenderse referido al precio del contrato celebrado, y no al adicional de la modificación proyectada.

Aunque estos dos casos se refieren a actuaciones en el ámbito competencial del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, las consideraciones expuestas caben igualmente para las entidades similares dependientes del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

3.1.7. Exceso de mediciones y precios nuevos del artículo 242.4 de la LCSP

El artículo 242.4 de la LCSP referente a la modificación del contrato de obras establece dos figuras que, tal y como se concreta en el propio artículo, no tendrán la consideración de modificación.

En primer lugar, siguiendo con la tradición legislativa previa, incluye el exceso de mediciones, entendiendo por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 % del precio del contrato inicial.

En segundo lugar, introduce como novedad la inclusión de precios nuevos, fijados contradictoriamente por los procedimientos establecidos en la ley y en sus normas de desarrollo, siempre que no supongan incremento del precio global del contrato ni afecten a unidades de obra que en su conjunto exceda del 3% del presupuesto primitivo del mismo.

Estas dos figuras se recogen en la normativa con el objeto de cubrir las desviaciones normales durante la ejecución de las obras.

Respecto a la figura de precios nuevos, cabe señalar que, al restringirse el incremento del precio del contrato y limitar la afección de los precios nuevos al 3% del presupuesto, se han eliminado respectivamente los riesgos de desviaciones tanto de coste como de la alteración sustancial del contrato.

Sin embargo, el exceso de mediciones se limita exclusivamente en cuanto al gasto, por lo que se viene permitiendo compensar los defectos de mediciones con los excesos, mientras el resultado no supere el 10% del gasto de la obra citado. No cabe duda de que esto supone una enorme flexibilidad para resolver variaciones que se presentan en la obra, pero, por contra, al no establecerse límites objetivos en cuanto a la variabilidad del contrato y de sus unidades de obra no se elimina el riesgo de que se introduzcan condiciones que alteren el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista o que, de haber figurado inicialmente, hubieran requerido de una clasificación diferente a la que se exigió, atraído a más participantes en el procedimiento de contratación, permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados o supuesto la aceptación de otra oferta.

Por otro lado, en cuanto al momento en que se recoge la variación debida al citado exceso de mediciones, el artículo 160 del RGLCAP señala que se irán incorporando a las relaciones valoradas mensuales y deberán ser recogidas y abonadas en las certificaciones mensuales o con cargo al crédito adicional del 10% en la certificación final. Asimismo, el artículo 242 de la LCSP señala que dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra. Ambas consideraciones pueden complementarse sin entrar en contradicción.

Asimismo, el referido artículo 160 recoge que, cuando con posterioridad a las mismas hubiere necesidad de introducir en el proyecto modificaciones del contrato, habrán de ser recogidas tales variaciones en la propuesta a elaborar, sin necesidad de esperar para hacerlo a la certificación final citada.

A juicio de este Consejo, en la propuesta es posible recoger los excesos de medición que no superen el 10% como tales y no incluirlos en el adicional de la modificación sino de forma diferenciada del resto de las modificaciones, puesto que no tienen que perder su entidad, como figura al margen de las modificaciones establecidas por el artículo 242.4 de la LCSP. De otro modo, obligando a incluir en las modificaciones los excesos de medición que no superan

el 10%, se estarían reduciendo las cuantías de las modificaciones «reales» en ese 10%, limitándose a poder ejecutar un 40% en vez del 50% y reduciendo el límite del apartado 205.2.c por debajo del 15% permitido en el caso de que se asignasen a este supuesto c). Esto no supone ningún riesgo en cuanto a desviaciones económicas y únicamente se trata de recogerlas y abonarlas antes para que queden regularizadas. Dicha consideración es concordante con lo reflejado, entre otros, en el informe 4/2011 de 24 de noviembre de 2011 emitido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias.

De este modo, como quiera que el adicional por variación de mediciones del 10% se aprueba con la adjudicación y acorde con lo establecido en la legislación, las variaciones de medición que no requieren aprobación previa no pueden superar el 10% del presupuesto de adjudicación. Por tanto, si se aprueban adicionales por ese concepto en modificaciones, en la liquidación se deberá tener en cuenta lo que resta del 10%, descontando lo aprobado en las modificaciones, con el fin de que la suma de los excesos de medición incluidos en las modificaciones más los incluidos en la liquidación final, no excedan de ese porcentaje.

Entrando en el contenido de la modificación, este Consejo ha observado que en algunos casos la modificación supone un defecto de medición de unidades de obra del proyecto. Este órgano colegiado considera que un defecto de medición no puede suponer habilitar un límite mayor que el 15% establecido en el artículo 205.2.c) de la LCSP: «El valor de la modificación suponga una alteración en la cuantía del contrato que exceda, aislada o conjuntamente, del 15 por ciento del precio inicial del mismo». Si bien es interpretable, este Consejo considera que permitir que los defectos de medición pudieran restarse de los excesos supondría habilitar modificaciones sin límites económicos reales, dejando sin aplicación efectiva el límite citado, en un supuesto además como el c) en el que no se requieren requisitos adicionales para su modificación; podrían realizarse teóricas modificaciones no sustanciales del contrato completo mientras que la diferencia entre los excesos y defectos fuera de un 15%. Existiría un riesgo importante de incluir errores en los proyectos que habilitaran luego la reducción de las modificaciones, máxime cuando, a la vista de que hasta la fecha este órgano colegiado no ha recibido ningún caso de solicitud de responsabilidad al contratista autor del proyecto, no parece habitual exigir esa responsabilidad al proyectista a pesar de las cuantiosas modificaciones que responderían a errores de proyecto. Este Consejo mantiene que debe existir un criterio objetivo y neutro, similar para todos los entes y contratistas, que no dependa de las interpretaciones de cada promotor para alcanzar modificaciones más cuantiosas de las que el espíritu de la ley pretende.

A pesar de la posibilidad de recoger los excesos de medición hasta el 10% de forma diferenciada al adicional, sin que tengan consideración de modificación contractual, este Consejo ha observado que se presentan casos en los que se incluyen dichos excesos en el adicional de la modificación. Esto supone una contradicción, por lo que, en esos casos, deben considerarse a todos los efectos como una modificación y cumplir con todos los requisitos exigibles

a las modificaciones contractuales, asignándolas a los distintos supuestos recogidos en el artículo 205 de la LCSP.

3.1.8. 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, 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, a consulta del, entonces, Ministerio de Fomento sobre un contrato adjudicado antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2017 en el que era necesario añadir obras adicionales a las inicialmente contratadas, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en informe n.º 62/2019 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 concreto, el citado informe concluía señalando que «Las obras complementarias que se hayan de realizar después de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se regirán por el artículo 205.2 a) de esta 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».

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.

A este respecto, durante el año 2024, el Consejo de Obras Públicas ha tenido ocasión de informar un expediente en el que se planteaba la problemática referida.

Asimismo, el Consejo de Estado ha emitido dictamen, en concreto el 1153/2024 de 11 de julio de 2024, en el que no comparte la interpretación dada por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y dice que debe ser desechada «pues carece de toda base legal y resulta abiertamente contraria a lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre».

Expone que los conceptos de obras complementarias y obras adicionales son distintos. Señala que las primeras «son prestaciones conexas a la principal, que tienen sustantividad propia. Están vinculadas a esa prestación principal en virtud de una relación de accesoriedad, pero ello no les priva ni de su sustantividad propia ni de su carácter independiente. De ahí que las obras complementarias constituyan el objeto propio de un contrato distinto». Indica que las obras adicionales «por el contrario, no constituyen prestaciones independientes. Se trata de modificaciones —ampliaciones de su magnitud— de la prestación principal. Carecen de sustantividad propia y, por su naturaleza, no pueden ser objeto de licitación independiente, de suerte que se encauzan a través de la técnica del modificado».

El Consejo de Estado continúa señalando que estas diferencias también resultan de la diferente concepción contemplada en el anterior texto legal y la actual legislación de contratos. En concreto, menciona que «la distinción también resulta del diferente tenor del artículo 171.b) del TRLCSP y del artículo 205.2.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, pues en el primero se especifica que las obras complementarias deben “ser necesarias para ejecutar la obra tal y como estaba descrita en el proyecto o en el contrato sin modificarla”. Esta precisión no aparece mencionada en el artículo 205.2.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, pues no corresponde a la naturaleza de las obras adicionales propiamente dichas, sino que es propia y exclusiva de las complementarias».

Bajo esas consideraciones, el Alto Cuerpo Consultivo concluye que «no es posible incardinar unas obras complementarias en el artículo 205.2.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, a los efectos de considerarlas aptas para ser objeto de una modificación contractual. Este precepto incluye solo a las adicionales. Las complementarias, en cuanto prestaciones sustantivas independientes, deben ser objeto de licitación independiente a través de los procedimientos de adjudicación ordinarios».

3.1.9. Compensación por desequilibrios económicos y revisión de precios

El desarrollo de una obra se prolonga durante varios años, en los cuales existe variación de precios respecto al momento de la firma del contrato. Esta variación de precios puede ser asumida parcialmente por la Administración o por el contratista según sea el caso. En los siguientes epígrafes se describen las consideraciones más importantes que ha tenido en cuenta este Consejo en los expedientes que ha analizado.

3.1.9.1. 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 tanto para revisiones ordinarias como extraordinarias, como un mecanismo de «compensación parcial» de las desviaciones en el importe del contrato, derivadas de las variaciones de los precios de los materiales. Esta parcialidad es uno de los motivos que impide que los precios puedan fijarse en un momento distinto al de la licitación, para luego revisarlos mediante el empleo inverso de los mecanismos previstos que, a su vez, se refieren al conjunto de precios elementales de todo el proyecto y no al de un material en concreto.

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.

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.

Por otro lado, 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 bienio¹ 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 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).

1. Estas líneas deben entenderse referidas 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.

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 aplicable 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.

3.1.9.2. 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.

A la vista de los expedientes que han sido informados por el Consejo de Obras Públicas, cabe mencionar que no siempre aparecen debidamente justificados los aspectos que permiten concluir que, efectivamente, se trata de un caso de fuerza mayor y que se cumplen las condiciones establecidas para que los daños reclamados puedan ser indemnizados.

En primer lugar, el artículo 146 del RGLCAP establece que el contratista que estimare que concurre la aplicación de alguno de los casos de fuerza mayor enumerados en la Ley, deberá presentar «la oportuna comunicación al director de la obra en el plazo de veinte días, contados desde la fecha final del acontecimiento, manifestando los fundamentos en que se apoya, los medios que haya empleado para contrarrestar sus efectos y la naturaleza, entidad e importe estimado de los daños sufridos».

Este Consejo considera que el requisito de veinte días que exige el Reglamento no es una simple formalidad, sino que, tanto las medidas para contrarrestar los efectos del fenómeno

al que se atribuyen los daños sufridos, como estos mismos y las actuaciones de reparación, deben acreditarse lo antes posible para asegurar que son fieles a la realidad.

En ese sentido, el contratista debe acreditar que adoptó los medios razonablemente necesarios para intentar paliar en lo posible los efectos del fenómeno al que atribuye los daños por los que reclama. A ese respecto, como se ha mencionado anteriormente, el citado artículo 239 dispone que tendrá derecho a ser indemnizado «siempre que no exista actuación imprudente» por su parte. También el artículo 146 del RGLCAP establece que debe manifestar en su escrito «los medios que haya empleado para contrarrestar sus efectos». Finalmente, la cláusula 14 del PCAG concreta la manera de afrontar estos extremos por parte del contratista, señalando que «deberá acreditar que, previamente al suceso, había tomado las medidas y precauciones razonables para prevenir y evitar, en lo posible, que las unidades de obra ejecutadas y los materiales acopiados en la obra pudieran sufrir daños por eventos de la naturaleza [...]. En la valoración de los daños causados se tendrá en cuenta la adopción de las medidas y precauciones razonables por parte del contratista, a fin de segregar de aquélla los daños que se hubiesen podido evitar, de haberse tomado las medidas oportunas previas o inmediatamente después de acaecer el hecho causa de los daños».

Asimismo, el contratista debe aportar documentación suficiente que acredite los daños por los que reclama a fin de justificar qué elementos concretos de la obra y en qué grado se vieron afectados y, como señala el citado artículo 146 del RGLCAP, fundamentando «la entidad e importe de los daños sufridos».

Por su parte, como también recoge el citado artículo, «el director de la obra comprobará seguidamente sobre el terreno la realidad de los hechos y, previa toma de los datos necesarios y de las informaciones pertinentes, procederá a la valoración de los daños causados, efectuando propuesta sobre la existencia de la causa alegada, de su relación con los perjuicios ocasionados y, en definitiva, sobre la procedencia o no de indemnización». A este respecto, el Consejo de Obras Públicas considera como una buena práctica que por parte de la dirección facultativa se levante acta, u otro documento acreditativo, en la que se describan con detalle los daños sufridos. Para dicha valoración, este Consejo considera que, debido a la premura establecida en el Reglamento, el director de la obra debe realizarla con las herramientas que tiene a su disposición en ese corto plazo de tiempo, que son las inspecciones y trabajos de campo para estimar las mediciones, los precios elementales y las unidades de obra del proyecto, siempre que sea posible. En este sentido, cabe mencionar que muchos de los trabajos que se han de realizar tras la afección por el fenómeno al que se atribuyen los daños en las reparaciones y la restitución no dejan de ser actuaciones habituales en este tipo de obras, fácilmente valorables mediante unidades del propio proyecto o mediante la composición de nuevas unidades formadas con los precios elementales del proyecto de construcción.

En caso de no existir precios en el proyecto que pudieran servir de base en la valoración de la indemnización, el director de obra siempre podría acudir a la utilización de bases de precios de referencia, como pueden ser las de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, procedimiento del cual existe una amplia experiencia, que no depende de la mejor o peor habilidad para subcontratarlos por parte del contratista y que son habitualmente empleados por las administraciones para la elaboración de los proyectos y sus modificados.

3.1.9.3. 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 del contrato. 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 justificaran la necesidad de compensarlos, hasta la pandemia provocada por el COVID y la guerra de Ucrania, que han supuesto una subida desproporcionada de los precios y que vuelven 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 con 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, por el que, entre otros asuntos, se establecían medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, 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», de tal modo que excluía el factor energía que se empleaba en las fórmulas de revisión de precios, pues el Real Decreto ya establecía subvenciones para dichos sobrecostes.

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 arts. 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 otra parte, 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 ulteriores 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».

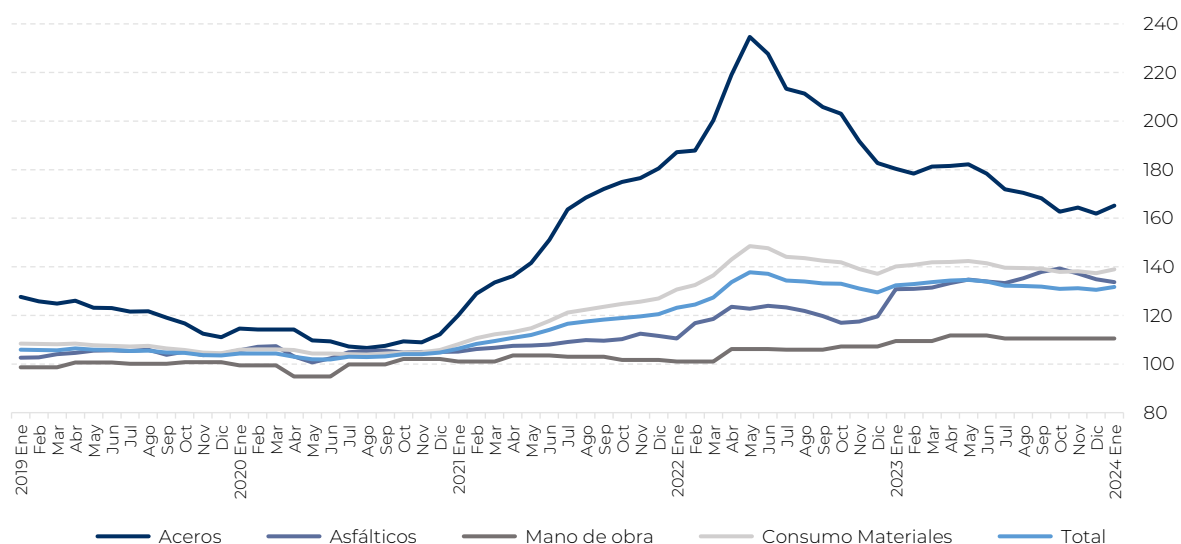
En los casos afectados por la pandemia a consecuencia de las «excepcionales circunstancias» producidas por el COVID y su continuidad por la guerra de Ucrania, pueden concurrir los requisitos antes citados para considerar la doctrina del «riesgo imprevisible».

Esta situación 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 esta, 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 en el 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:

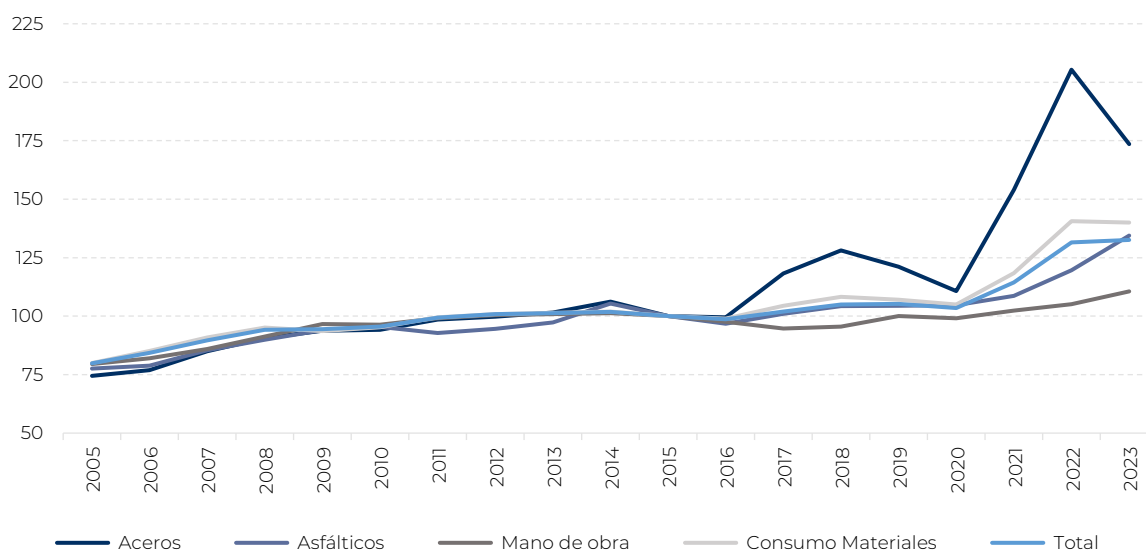
Índice de precios y costes de la construcción 2019 a 2024



Fuente: Consejo de Obras públicas a partir de los índices de precios y costes mensuales de la construcción publicados por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

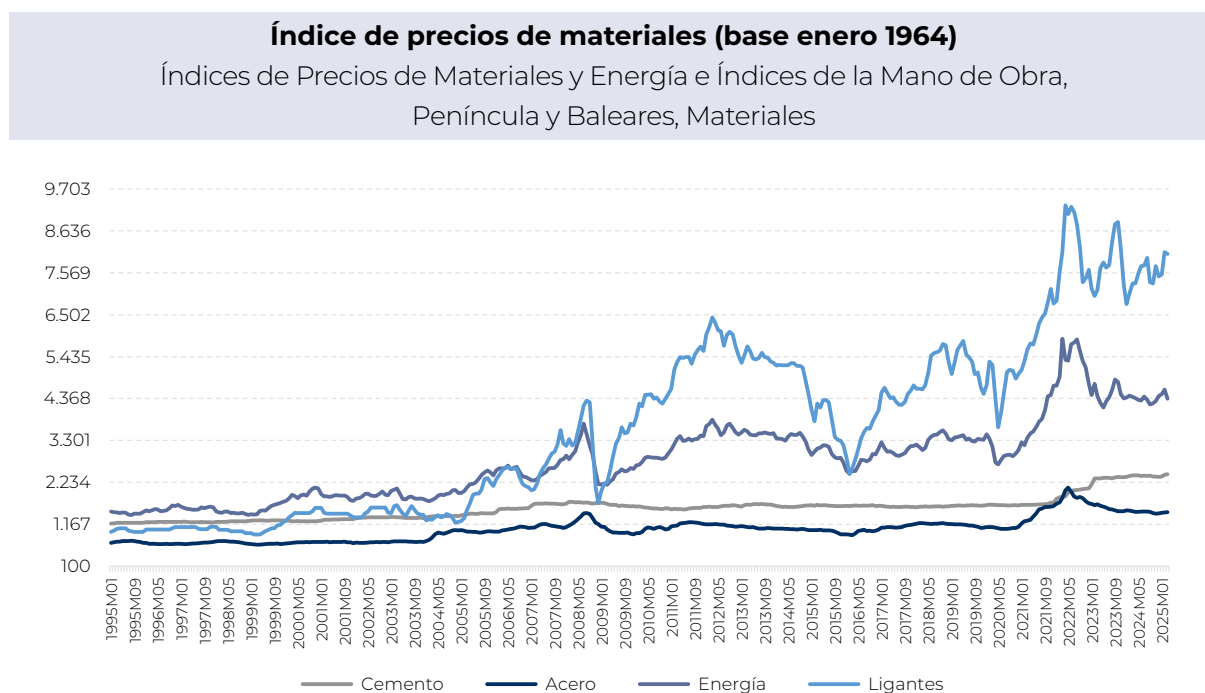
De forma similar, puede comprobarse de los índices citados previamente, ese desproporcionado incremento en comparación con lo ocurrido desde 2005 con datos medios anuales (previo a 2005 no puede compararse fácilmente al estar publicado en otra base distinta):

Índice de precios y costes de la construcción 2005 a 2023

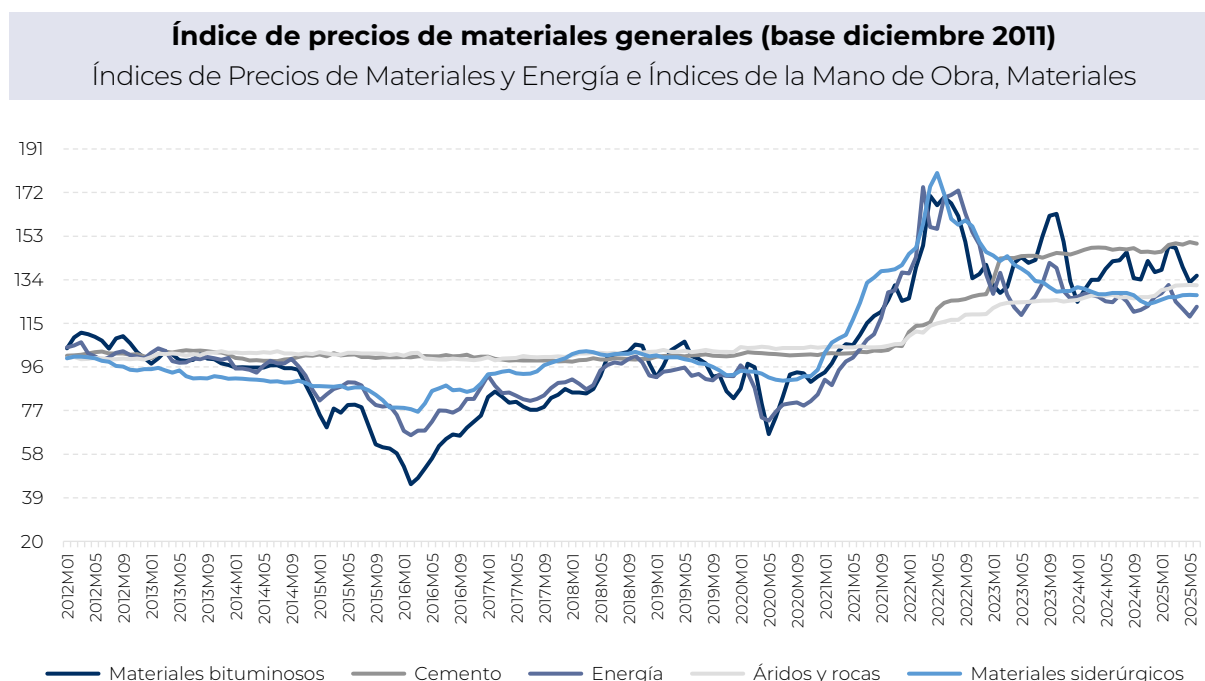


Fuente: Consejo de Obras Públicas a partir de los índices de precios y costes medios anuales de la construcción publicados por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

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:



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.



Fuente: 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») y suprime 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 esta, 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 podría plantearse la vía de la indemnización por daños para permitir que el contratista no se vea obligado a desistir del contrato debido al grave desequilibrio económico sufrido, este Consejo considera 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, una vía adecuada podría ser el restablecimiento del contrato a través de su modificación vía art. 205.2 b) de la LCSP, por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles, ya que cumpliría estrictamente con todos los requisitos establecidos en la citada ley y fijados por la jurisprudencia.

En esos casos 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 dichos precios, este Consejo considera que el interés público existe partiendo de cualquier solución conforme a la LCSP que permita realizar las

obras, pudiendo ser la modificación del contrato la más eficiente y rápida, y por tanto la que conllevaría el mayor beneficio para el interés público.

Esta vía cumpliría con las dos primeras condiciones del supuesto b) del artículo 205.2 de la LCSP, 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, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a dicho artículo 205, del 50 % de su precio inicial.

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 traspasarían los límites establecidos por el TJUE y plasmados luego en la directiva europea 2014/24 y en la LCSP:

- No resulte 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 cómo modificar el tipo de contrato o sustituir (de forma global) las obras por otras.
- No amplíe de forma importante el ámbito del contrato ni está dentro de otro.
- No implique 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 altere 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.

Entre los asuntos analizados en años anteriores, el Consejo de Obras Públicas ha tenido ocasión de examinar algún expediente —en el que se planteaba el desequilibrio económico generado por circunstancias imprevistas durante la ejecución de un contrato— informando en los términos recogidos anteriormente.

Sobre este asunto, el Consejo de Estado ha emitido con fecha 20 de marzo de 2025 el dictamen 134/2025/1584/2024/1040/2024 y con fecha 3 de abril de 2025 el dictamen 129/2025/1553/2024, en los que considera que las conclusiones expuestas en el informe del Consejo de Obras Públicas, acerca de la concurrencia de un desequilibrio derivado de circunstancias extraordinarias e imprevistas y de su gravedad para la economía del contrato, son coherentes con su propia doctrina sobre el riesgo imprevisible y que se dan los requisitos para la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*.

Asimismo, el Alto Cuerpo Consultivo expone que a pesar de que, en ese caso concreto, el rechazo de la orden de continuación de los trabajos es imputable al contratista, «la Admi-

nistración no ha sido ajena a la situación planteada, con un desequilibrio económico derivado de circunstancias excepcionales e imprevistas no corregido a pesar de los numerosos procedimientos iniciados por el contratista, y a pesar de haber seguido en algunos casos las propias indicaciones de la Administración» y concluye que, en tales circunstancias, «no cabe apreciar que la suspensión de los trabajos pueda imputarse a la culpa exclusiva de la contratista» y estima que «procede resolver el contrato por causa imputable a la contratista, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 211 de la LCSP, pero sin que quede apreciar que las circunstancias que dieron lugar a dicho incumplimiento sean en exclusiva imputables al contratista, razón por la cual no procede acordar la incautación de la garantía definitiva ni la indemnización de daños y perjuicios a favor de la Administración ni, por supuesto, de la contratista».

3.1.9.4. Desequilibrios económicos en concesiones

En el Consejo de Obras Públicas se han recibido distintos expedientes en los que por parte de los interesados se plantean diversas actuaciones encaminadas a restablecer el equilibrio económico de las concesiones otorgadas por la Administración General del Estado.

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

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 intensidad media diaria (IMD) prevista inicialmente 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 plan-

teada 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.

Por otro lado, desde finales del año 2020 se han recibido algunas reclamaciones, suscritas por titulares de concesiones 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 roto 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 existieran circunstancias que justificaran 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, modificado por la disposición final novena del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, 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 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 de la 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.

En el año 2025 se ha recibido también una petición de informe relativo a un proyecto de real decreto para aprobar un convenio entre la Administración General del Estado, el Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente y la concesionaria de la autopista objeto del citado real decreto. El proyecto se planteaba con la finalidad de dar continuidad hasta el final de la concesión a la aplicación de las medidas de bonificación de peajes a determinados vehículos pesados en la autopista, medidas que habían sido establecidas en un convenio aprobado en real decreto anterior.

Durante su tramitación, la sociedad concesionaria presentó una serie de alegaciones al proyecto de real decreto en las que exponía que las bonificaciones adoptadas en el convenio estaban generando un mayor tráfico de vehículos pesados, lo que daba lugar a un incremento de los costes de conservación con la consecuencia de que el resultado económico estaba siendo deficitario para ella; mencionaba que una nueva extensión de la vigencia del convenio determinaría que se continuaría agravando el desequilibrio de la concesión. Bajo esa consideración, la concesionaria no daba su conformidad al proyecto de real decreto y señalaba entre sus alegaciones la necesidad de reequilibrar adecuadamente los costes de conservación que iba a padecer. Además, la mercantil argumentaba que el mecanismo de compensación previsto en el convenio vigente, y que se pretendía prorrogar, se había revelado insuficiente para que la sociedad concesionaria se viera resarcida en su equilibrio económico y hacía un cálculo de los costes que tendría que soportar y de los ingresos que obtendría hasta el fin de la concesión.

En el contexto de las negociaciones con la Administración con el fin de compensar los costes de conservación adicionales motivados por el paso de los vehículos pesados, se estudiaron varios sistemas de compensación que debían ser informados por diferentes organismos y aceptados por las partes. En este marco de negociación, el concesionario alegó que la Administración había vulnerado el principio de buena fe y confianza legítima en conexión con la doctrina de los actos propios y la seguridad jurídica.

En situaciones como la descrita en párrafos precedentes, cabe señalar que mientras el procedimiento administrativo está en tramitación y, por consiguiente, no se ha llegado a dictar resolución final, no se puede alegar que dichos principios han sido vulnerados. No cabe hablar de actos propios ni confianza legítima para reclamar una concesión o autorización por el mero hecho de que la administración impulsase el procedimiento o emitiese informes favorables a su viabilidad “pues lo que tenía la recurrente eran meras expectativas, no indemnizables” (STS 25 de octubre de 2018, rec. 1674/2016)».

Otras situaciones que pueden dar lugar a derecho de indemnizaciones en el contexto de las concesiones de autopistas de peaje y que también pueden generar controversia, son las debidas a la «cláusula del progreso». Esta cláusula se refiere a la obligación del concesionario de adaptar la autopista a la normativa técnica vigente en cada momento. En estos

expedientes, habrá que analizar la obligación, o no, del concesionario de tener que cumplir la nueva normativa. Para ello se deberá tener en cuenta lo pactado en el pliego (en muchas concesiones existen cláusulas específicas detalladas sobre la cuestión), y se deberá tener en cuenta el régimen legal que difiere según se trate de una concesión anterior o posterior a la Ley 13/2003, de mayo, de Concesiones de Obras Públicas.

En el caso de que el concesionario deba adoptar la nueva normativa, se podrán dar situaciones en las que se pueda producir un desequilibrio en la economía de la concesión. A ese respecto, el Consejo de Obras Públicas, como se indica en el artículo 24 de la Ley de Autopistas, considera que la Administración debe procurar el equilibrio económico-financiero de la concesionaria, de forma que resulten compensados el interés general y el interés de la empresa explotadora.

En estas situaciones descritas anteriormente u otras sobrevenidas que puedan producir desequilibrios, aun en la hipótesis de que la Administración tuviera que establecer el equilibrio financiero de la concesión, la compensación económica a favor del concesionario no necesariamente consistirá en el resarcimiento integral del sobrecoste soportado por éste. Así lo ha sostenido el Tribunal Supremo en sentencias como la de 13 de noviembre de 1986 (RJ\1986\8072): «... en los contratos administrativos de gestión de servicios públicos, en especial en los que adoptan la modalidad de “concesión” (en cuya virtud el empresario-concesionario gestiona el servicio a su riesgo y ventura), la mayor onerosidad sobrevenida, bien resulte de una modificación del objeto mismo del contrato impuesto unilateralmente por la Administración (*ius variandi*) o de una decisión de ésta producida fuera del ámbito contractual propiamente dicho (*factum principis*) o bien provenga de acontecimientos imprevistos e imprevisibles en el momento de celebrar el contrato, ha de ser compartida por la Administración contratante, asumiendo, parcialmente, con el concesionario, el riesgo y la ventura de la explotación ... mediante un reparto equitativo de los perjuicios o una indemnización total o parcial de los detrimentos...». El cálculo de las eventuales indemnizaciones deberá analizarse caso a caso.

3.1.10. Indemnizaciones en la ejecución de los contratos

Un alto porcentaje de los dictámenes emitidos por el Consejo de Obras Públicas se refiere a expedientes incoados por incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos.

Entre ellos, se encuentran los relativos a solicitudes de indemnización por daños y perjuicios formuladas por los contratistas, fundamentadas en que dichas incidencias pudieran estar motivadas porque la Administración hubiera contravenido el tenor del contrato y que entienden les son ajenas a su responsabilidad.

Es jurisprudencia consolidada que cuando la Administración contraviene el tenor del contrato, produciendo una alteración en su desarrollo, se quiebra el principio general de que su ejecución se realiza a riesgo y ventura del contratista y nace la responsabilidad contractual y el derecho indemnizatorio por los daños y perjuicios efectivamente sufridos.

No obstante lo anterior, en otras ocasiones ocurre que el contratista ha incurrido en incumplimientos contractuales en su propio beneficio, lo que podría llevar a que el órgano de contratación declarase la responsabilidad imputable al adjudicatario del contrato y, con ello, a la imposición de penalidades o a la exigencia de indemnizar a la Administración por los daños y perjuicios generados.

Asimismo, determinadas incidencias surgidas durante la ejecución podrían constituir causa de resolución del contrato.

La petición de informe a este órgano colegiado por los departamentos ministeriales se realiza como paso 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 € y, en resolución de contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista.

A la vista de la casuística que puede presentarse, en este tipo de expedientes procede, en primer lugar, delimitar si la responsabilidad de los daños sucedidos recae en la Administración, si estos surgen como consecuencia de la propia actuación del contratista o si se producen por causas ajenas a ambas partes.

En el primer caso, resulta necesario analizar no solo que se hayan producido por circunstancias ajenas a la actuación del contratista, sino que la Administración haya sido responsable de tal situación, puesto que, si la incidencia se derivara de circunstancias ajenas a la intervención de la Administración, formaría parte del riesgo y ventura del contratista, salvo en los casos de fuerza mayor.

En lo que se refiere a la información que, en su caso, se presente para fundamentar la solicitud de indemnización, cabe mencionar que debe ser detallada y completa, incorporar los documentos acreditativos de los daños reclamados y, para facilitar el análisis de los órganos informantes que intervienen en la tramitación, sería recomendable que se incluyeran archivos editables.

Con el fin de agilizar la resolución de este tipo de expedientes, el primer análisis a cargo de la dirección de obra debe realizarse también en detalle, con base en toda la información del contrato y en relación con los hechos y circunstancias acaecidas. Asimismo, debe examinar si, en su caso, el solicitante realmente tuvo un perjuicio económico, tras confrontar, en su

conjunto, el perjuicio que pudo sufrir en su contra atribuido a la actuación de la Administración con el beneficio económico que pudiera derivar de esta situación.

En cuanto a las solicitudes remitidas a este órgano colegiado, en no pocas ocasiones la documentación enviada no ha incorporado el expediente de contratación, expediente que el órgano instructor del procedimiento debería adjuntar, 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.

Por otro lado, y dado que estas reclamaciones son habitualmente cuantiosas y suelen derivar en procedimientos judiciales, sería oportuno que la Administración dictase instrucciones internas con objeto de reforzar así su defensa. En concreto, sería recomendable difundir la jurisprudencia consolidada entre las unidades administrativas, compeler a que se recabe y documente toda la información relacionada con la situación a la que se atribuye la reclamación, con el análisis de los documentos presentados por el contratista incluidos los posibles incumplimientos de este —con independencia de que el criterio preliminar fuera la desestimación de la solicitud— y prever un procedimiento que permita la remisión inmediata a los tribunales de cada informe a medida que se incorporan al expediente.

En los siguientes apartados se describen las consideraciones más importantes que ha tenido en cuenta este Consejo en los expedientes analizados, así como los criterios mantenidos para la determinación de la cuantía de la indemnización a abonar, en su caso.

3.1.10.1. Incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista

Como se ha mencionado, 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 su ejecución. 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 a este, 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 al artículo 113 del RGLCAP, 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 tramitar los nuevos contratos. También, se podrían tener en consideración los costes externos de nuevos servicios o asistencias técnicas.

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.

3.1.10.2. Incumplimiento del contrato por parte de la Administración

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en el ámbito de aplicación de la responsabilidad de la Administración, en concordancia con el art. 1101 del Código Civil, se admite 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». La mayor parte de los expedientes remitidos a este Consejo por incidencias surgidas durante la ejecución del contrato se corresponden con los de solicitud de indemnización por daños y perjuicios atribuidos a las suspensiones de obra.

La responsabilidad contractual de la Administración en la suspensión de los contratos se encuentra regulada en el art. 208.2 de la LCSP, y anteriormente en el art. 220.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLSP). Con base en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se reconoce dicho derecho incluso a falta del acto administrativo expreso del acuerdo de suspensión.

Para que los daños sean indemnizables procede determinar si la paralización es imputable a la Administración. En particular, es necesario verificar la responsabilidad de la Administración en cada periodo diferenciado de la obra.

Como se ha mencionado anteriormente, para delimitar la responsabilidad de la Administración, resulta necesario analizar no solo que los daños por los que se reclama se hayan producido por circunstancias ajenas a la intervención del contratista, sino que la Administración haya sido responsable de tal situación, ya sea por una actuación poco diligente o por la voluntad de ejercitar su prerrogativa de imponer las variaciones al contrato, en el ejercicio más puro del *ius variandi*. En sentido contrario, si la incidencia se derivara de circunstancias ajenas a la gestión de la administración contratante, formaría parte del riesgo y ventura del contratista y

este no tendría derecho a su indemnización o resarcimiento, salvo en casos de fuerza mayor o que se den las circunstancias que permitan aplicar la doctrina del riesgo imprevisible.

A este respecto, puede citarse la sentencia del Tribunal Supremo STS 4956/2023, de 16 de noviembre, donde se desestima la indemnización a consecuencia de los retrasos provocados por «problemas de estabilidad del talud a causa de lluvias» o «para la conexión de la línea eléctrica», dado que «ni la suspensión ni las cuatro prórrogas pueden imputarse a la responsabilidad de la EPAR» (la contratante), y en la que se concluye que «El principio de riesgo y ventura en la ejecución del contrato [...] supone que el contratista ha de soportar las circunstancias sobrevenidas ajenas a las partes, con exclusión de los casos de fuerza mayor». Asimismo, cabe mencionar la STS 5291/2012, de 18 de junio, en cuya conclusión se recoge que «[...] aun estimando que el principio de riesgo y ventura es compatible con la posibilidad de exigir la indemnización de daños y perjuicios que se deriven del retraso en la ejecución del contrato imputable a la Administración, por el efecto útil de la casación no puede transformarse automáticamente en una estimación de este recurso, sino que es preciso determinar a quién puede ser imputada la responsabilidad de cada una de las prórrogas solicitadas [...]».

En el mismo sentido, el Consejo de Estado (en su dictamen n.º 1767/2022) señala que «el derecho invocado por el contratista sobre dicha base legal a cobrar los incrementos de costes directos, indirectos, así como de los gastos generales u otros sobrecostes en que haya incurrido por suspensiones y aumento del plazo de ejecución de las obras han de referirse a situaciones en que la Administración hubiera acordado la suspensión del contrato, siempre que la suspensión de los trabajos hubiera tenido lugar por causa imputable a ella y no al contratista».

En estos expedientes en los que se suspende la ejecución, es necesario tener en consideración que el artículo 208 de la LCSP 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. La obligación de extender la referida acta figuraba también en el artículo concordante de la anterior legislación (el 220 del TRLCSP), aunque en la nueva ley se amplía el texto, al establecer que el acta se extenderá de oficio o a solicitud del contratista, definir las reglas para el abono de daños y perjuicios efectivamente sufridos y detallar los conceptos que este debe comprender.

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 afectadas por la suspensión, la medición de la obra ejecutada y los materiales acopiados a pie de obra y utilizables exclusivamente en la misma (artículo 103 del RGLCAP, 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).

Con el fin de poder determinar los perjuicios conforme a lo establecido en el citado artículo 208 y disponer de toda la información para la resolución del expediente, este Consejo considera necesario que el acta se complete con informes mensuales ajenos al contratista que documenten el personal, maquinaria, instalaciones y equipos que se mantengan adscritos a la obra durante el período de suspensión, como por ejemplo se recoge en el anejo VI del pliego-tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación de obras de la Dirección General de Carreteras, aprobado el 14 de enero de 2025.

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». En este Consejo de Obras Públicas se han recibido expedientes con actas que no indicaban la proporción de obra afectada y debía colegirse en función de las certificaciones emitidas por la dirección de obra.

Independientemente de recordar la obligatoriedad de dicha acta, este Consejo 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 la determinación exacta de los plazos de suspensión y el establecimiento de la cuantía de la indemnización a abonar, en su caso.

Durante los años posteriores a la crisis económica de 2008, llegaron al Consejo expedientes en los que se produjo 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 hacia 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 dificulta una correcta evaluación de las reclamaciones a que pudieran dar lugar.

Asimismo, este órgano colegiado considera conveniente que, una vez que el director de las obras observe un cambio en el alcance de la suspensión, levante una nueva acta de la situación. En este sentido, han llegado expedientes a este Consejo en los que la suspensión que en un principio era «parcial» devenía con la evolución de los acontecimientos a «total», por haber finalizado la ejecución de las partidas no afectadas. Por otro lado, ha ocurrido que, una suspensión «total» ha resultado ser realmente «parcial», debido a la necesidad de haber ejecutado ciertas partidas del contrato para evitar daños a terceros o la ruina de la obra. Ante la situación mencionada, este órgano colegiado considera oportuno que se incluyera en la normativa la necesidad de levantar una nueva acta de suspensión con los requisitos exigidos en las normas mencionadas cuando hayan variado las circunstancias que motivaron la anterior paralización.

Por otra parte, es necesario incorporar al expediente la preceptiva acta de levantamiento de la suspensión temporal de las obras, acompañada de los mismos informes, citados previamente, sobre la permanencia de los medios y materiales en obra, lo que además evitaría interpretaciones discrepantes en el cómputo de los períodos de suspensión.

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 menos obra de la que estaba programada.

Una vez delimitada la responsabilidad de la Administración en cada periodo diferenciado de la obra procede, seguidamente, comprobar la realidad, efectividad e importe de los daños soportados para establecer la cuantía indemnizatoria.

En el apartado 3.1.10.4 de este epígrafe se abordan en detalle los criterios que este Consejo de Obras Públicas entiende que se deben tener en consideración para la determinación de los costes indemnizables en este tipo de expedientes de reclamaciones en contratos de obra.

3.1.10.3. Resoluciones del contrato

Con relativa frecuencia, el Consejo de Obras Públicas debe informar sobre expedientes relativos a una resolución del contrato. Las causas de resolución del contrato figuran recogidas en el artículo 211 de la LCSP, pudiendo señalar entre las más habituales las siguientes:

El mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista

Dicha causa se contempla en la letra c) del apartado 1 del citado artículo. Tal y como se indica en el apartado 4 del artículo 212, solo podrá tener lugar cuando no concurra otra causa de resolución que sea imputable al contratista, y siempre que razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato.

Por causas imputables al contratista:

El referido artículo 211 señala, en concreto, las recogidas en las letras b), d) y f).

- b) La declaración de concurso —potestativamente continuará el contrato si razones de interés público así lo aconsejan, siempre y cuando el contratista prestare las garantías adicionales suficientes para su ejecución, entendiendo como garantías suficientes las señaladas en

el apartado 5 del artículo 212— o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento, en los casos en que sea culpable el contratista.

- d) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista (no aplica a los contratos de concesiones). En todo caso 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.
- f) El incumplimiento de la obligación principal del contrato.

En esa misma letra, también se señala que será causa de resolución el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando respeten los límites para la libertad de pactos y figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo.

Por causas imputables a la Administración:

El referido artículo señala, en concreto, las recogidas en las letras e) y g).

- e) La demora en el pago por plazo superior a seis meses.
- g) La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205 —darán siempre lugar a la resolución del contrato— o cuando las modificaciones no previstas impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del mismo, en cuantía superior, en más o en menos, al 20 % del precio inicial del contrato, IVA excluido —potestativa para ambas partes—.

Además de las generales para todo tipo de contratos, en el caso del contrato de obras, el artículo 245 de la LCSP, recoge como causas de resolución imputables a la Administración:

- a) La demora injustificada en la comprobación del replanteo.
- b) La suspensión de la iniciación de las obras por plazo superior a cuatro meses.
- c) La suspensión de las obras por plazo superior a ocho meses.
- d) El desistimiento.

Conforme a la jurisprudencia, el incumplimiento que justifica la resolución de un contrato administrativo ha de ser sustancial, no siendo suficiente cualquier acción u omisión que se aparte de las obligaciones asumidas en el contrato. Debe afectar a una o a diversas de las

obligaciones esenciales establecidas en el contrato de manera básica y grave, de forma que el objeto y la finalidad de aquél queden desvirtuados o comprometidos seriamente.

Con carácter general su instancia es potestativa para aquella parte a la que no le sea imputable la resolución, siendo la resolución obligatoria únicamente en los casos de declaración de insolvencia y de modificaciones del contrato cuando no se den las circunstancias establecidas en los artículos 204 y 205.

Con cierta frecuencia se dan casos en que concurren diversas causas de resolución del contrato, con lo que aplicar una u otra puede conllevar diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción. Ante las dudas que pudieran surgir sobre la causa a aplicar, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo.

A ese respecto, el Consejo de Estado se ha manifestado en numerosas ocasiones que cuando concurren varias causas de resolución se aplicará la primera que apareciera en el tiempo. Ello no quita que, en cada caso concreto será necesario analizar las circunstancias que permitan justificar la resolución y el contexto en el que estas surgieron a lo largo de la vida del contrato.

Entre esos casos, el Consejo de Obras Públicas ha emitido dictamen sobre algún expediente que fue incoado por haber sido declarada la contratista en concurso de acreedores y en el que ésta alegaba que la causa de resolución era el hecho de haber estado las obras suspendidas durante más de ocho meses. Como se hizo en ese caso, en este tipo de expediente procede analizar si la doctrina de actos propios impide al contratista reclamar por la responsabilidad de la Administración, es decir, si su conducta y actuación a lo largo de toda la obra demuestran que conoció y aceptó la solución existente. Continuando con el ejemplo concreto informado, el Consejo de Estado (dictamen 1025/2016, de 20 de diciembre) señaló que la alegación formulada por la contratista, en el sentido de admitir como causa la suspensión de las obras que se produjo antes de la apertura del expediente de resolución, no podía considerarse anterior a la declaración de concurso puesto que el hecho de que no se hubiera incoado el procedimiento de resolución contractual hasta tiempo después no suponía la desaparición de la causa por la que se incoó y que si la empresa contratista entendía que concurría la existencia de la causa alegada debería haber instado el correspondiente procedimiento de resolución en su momento, por lo que se consideró que «la contratista admitió y consintió la suspensión de las obras» sin que fuera posible que más de cinco años después de acordarse aquella suspensión la invocara como causa de resolución.

Tal y como se indica en el artículo 212.8 de la LCSP, los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses.

Será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando

se formule oposición por parte del contratista. Esta oposición se refiere exclusivamente a las causas de resolución, no a sus efectos, que se deben considerar en una resolución distinta posterior donde no es necesario el informe del Consejo de Estado.

Para instruir correctamente estos expedientes, este Consejo de Obras Públicas considera que es recomendable que el expediente de resolución del contrato incluya un informe técnico del director de las obras motivando la incoación del expediente y otro respondiendo a las alegaciones del contratista; de igual modo, la propuesta de resolución debe analizar detalladamente la causa que concurre para resolver el contrato así como, en el caso de que sea por demora e incumplimiento de plazos, analizar las diferentes circunstancias que pudieron motivar los retrasos. De no ser así, ello lleva a que los órganos informantes posteriores tengan más dificultades para entender lo ocurrido en el transcurso del contrato y dificultades para dirimir la culpabilidad que motiva la resolución.

En años anteriores, el Consejo de Obras Públicas ha tenido ocasión de examinar algún expediente de resolución de contrato motivado por la concurrencia de circunstancias que podrían suponer su desequilibrio económico y en el que este órgano consultivo informó en los términos que se recogen en el apartado 3.1.9.3 desarrollado anteriormente. Como se ha referido, el Consejo de Estado ha emitido su dictamen concluyendo que «no cabe apreciar que la suspensión de los trabajos pueda imputarse a la culpa exclusiva de la contratista» y estimando que «procede resolver el contrato por causa imputable a la contratista, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 211 de la LCSP, pero sin que quede apreciar que las circunstancias que dieron lugar a dicho incumplimiento sean en exclusiva imputables al contratista, razón por la cual no procede acordar la incautación de la garantía definitiva ni la indemnización de daños y perjuicios a favor de la Administración ni, por supuesto, de la contratista».

3.1.10.4. Costes indemnizables en los contratos de obras

En este apartado se abordan en detalle los criterios que este Consejo entiende que se deben tener en consideración para la determinación de los costes indemnizables en reclamaciones de contratos de obra. A ese respecto, cabe señalar que, para el caso concreto de suspensiones de obra y de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula 65 del PCAG, se han de tener en cuenta, entre otros factores, la perturbación que la suspensión haya 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.

Como se ha referido, para la determinación y abono de los daños y perjuicios, desde la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público, 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 habitualmente, entiende este Consejo que no refleja exactamente el criterio jurisprudencial previo, basado en el artículo 1101 del Código Civil, en el que no se limitan solo a estos. 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, tendría que ser indemnizado.

Bajo esas consideraciones, en el marco de un contrato de obra pública, son indemnizables los daños y perjuicios soportados por el contratista debido a incidencias ajenas a su responsabilidad y motivadas por un incumplimiento del tenor del contrato por parte de la Administración contratante.

Por ello, 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— para lo que se exige que acredite la realidad y efectividad de los daños, con las pruebas que, con suficientes garantías de objetividad, los demuestren.

Acorde con la jurisprudencia citada y la doctrina del Consejo de Estado, el contratista debe aportar pruebas que 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 (entre otras, STS 4120/2014, de 1 de octubre de 2014). Asimismo, es necesario que los trabajos hayan sido ordenados por la propia Administración (sentencia STS 7628/2011, de 7 de noviembre), debiendo excluirse la indemnización si se acreditase que no se hicieron «a vista, ciencia y paciencia» de la Administración contratante (entre otros, dictamen del Consejo de Estado 535/2023, de 6 de julio de 2023).

Por un lado, procede que el contratista demuestre la presencia, adscripción y dedicación de los medios en la obra, ya que —reproduciendo lo indicado por el Consejo de Estado en su dictamen n.º 1066/2018— «no resulta verosímil que el personal afecto a la obra haya estado ocioso durante todo el período de suspensión del contrato a pesar de estar cobrando su salario, sin que la contratista les asignara la realización de otros trabajos que resultaran en su interés».

Por otro, procede constatar la exigencia por parte de la Administración o la necesidad real de dichos medios, en línea con lo mencionado por el Consejo de Estado en el dictamen citado, donde señala que «[...] el coste de personal no resultaría indemnizable, o al menos no en bloque, pues en tal caso estaríamos ante una defectuosa gestión del personal que no tiene

por qué sufragar la Administración». Ello es también acorde con el dictamen n.º 545/2020, donde se desestimaba la indemnización del contratista porque «debió adaptar la plantilla a la situación de suspensión temporal parcial de las obras para evitar incurrir en sobrecostes derivados de un equipo sobredimensionado».

Por último, procede verificar la acreditación del montante del coste realmente soportado de los daños por los que se reclama, con pruebas suficientemente objetivas, habitualmente facturas, nóminas u otras con terceras partes, con objeto de que los daños indemnizados sean los efectivamente sufridos, como señala el citado art. 102.2 del TRLCAP y tal y como prescribe el Consejo de Estado, entre otros, en su Memoria de 2022, donde refiere que «[...] el abono derivado del reconocimiento por parte de la Administración contratante de los derechos económicos del contratista requerirá de la aportación de las correspondientes facturas, que incluirán el detalle de los servicios prestados y el desglose por conceptos o partidas que pudieran resultar exigibles, y que deberán ser objeto de supervisión por parte de la Administración a fin de verificar su idoneidad y regularidad».

Añadido a lo anterior, es necesario corroborar la adecuación de la indemnización a las estipulaciones del contrato y, en su caso, a los precios de mercado. Es reiterada doctrina del Consejo de Estado que, tanto en las situaciones de suspensión o retraso del contrato como en las que una empresa haya prestado determinados servicios a la Administración «sin una estricta cobertura contractual», deben abordarse «como un supuesto de responsabilidad contractual». En el primer caso, porque «se funda en las incidencias habidas entre la Administración contratante y la contratista con ocasión de la ejecución del contrato administrativo de obras». En el segundo, porque se realizan con «la existencia de un vínculo o relación jurídica entre quien presta los servicios y la Administración que, con independencia de su calificación, impide equiparar la posición de aquel a la del particular que sufre las consecuencias de una actuación administrativa que, dirigida a lograr un determinado fin, genera incidentalmente un daño en quien no tiene ninguna previa relación con la Administración» y porque «la empresa prestataria del servicio [...] ha prestado un servicio a la Administración por el que debe ser compensada en el marco de una relación consentida y aceptada por ambas partes».

A ese respecto, 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. 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 sigue vinculado mientras no cambien las condiciones o finalice el contrato.

Por ello, salvo situaciones de «un acuerdo expreso y mínimamente formalizado entre la Administración y el contratista que establezca unas condiciones diferentes», no se pueden emplear precios superiores a los que resultarían de aplicar 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, actualizados al momento en el que se produjo el daño (acorde con lo señalado en el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, para los nuevos precios). A mayor abundamiento, la solicitud perdería su carácter de objetividad y credibilidad si las facturas de sus costes de ejecución de obra fueran más onerosas que las retribuciones acordadas con la Administración, máxime cuando las facturas son entre contratista y subcontratista, donde ambos —receptor y emisor— pueden beneficiarse de ese incremento. Tampoco se pueden emplear precios superiores a los del proyecto cuando estos se deben a una irregularidad que concierne exclusivamente al contratista, como pudiera ser la ejecución de unidades similares a las del proyecto con medios diferentes a los allí fijados (ya sea para mejorar sus condiciones o rendimientos, ya sea debido a su mala gestión o por terceras causas ajenas a las partes e incluidas en su riesgo y ventura), puesto que el pago de la indemnización no puede suponer para la Administración un coste superior al que se habría abonado si el contratista hubiera utilizado los medios previstos en el proyecto.

En cualquier caso, en estas comprobaciones debe tenerse presente que en el supuesto de que la justificación se realice con facturas y los precios del proyecto resulten superiores, en principio, tampoco procedería aceptar un coste indemnizable mayor que el de estas, puesto que reflejan el coste realmente soportado y tanto el carácter indemnizatorio como compensatorio deben basarse en «evitar que la suspensión de los contratos fuera ocasión de lucro o beneficio para el contratista» (acorde con lo reflejado en la Memoria del Consejo de Estado del año 2004).

Lo mismo cabría decir respecto a la comprobación con los precios de mercado, apoyado en lo establecido en el dictamen n.º 1752/2022 del Consejo de Estado, donde señalaba que, «si no existe una certeza en cuanto al precio acordado por las partes en su momento a través de la irregular contratación verbal. En este supuesto [...] cabría acudir a los precios de mercado para determinar el importe a abonar al prestador de los servicios».

En definitiva, para la determinación de los costes indemnizables en este tipo de expedientes, es preciso que el análisis se realice con objeto de comprobar, para los diversos costes reclamados, su necesidad o exigencia de la Administración, la presencia y dedicación a la obra, el montante del coste realmente soportado y su adecuación a las estipulaciones y precios del contrato y, en su caso, a los de mercado.

En los expedientes sobre los que este Consejo ha emitido su dictamen, habitualmente, los sobrecostes producidos a consecuencia de la suspensión guardan relación con los medios y partidas del proyecto, puesto que se suele mantener cierta parte del personal de la obra y ejecutar algunas partidas necesarias para evitar daños a terceros o la ruina de esta. En este sentido y en toda lógica, las solicitudes de indemnización vienen desglosadas en costes

directos, indirectos y gastos generales, siguiendo la estructura del proyecto. Esta clasificación resulta preceptiva, puesto que permite confrontar los sobrecostos con los precios del proyecto. Sin embargo, este Consejo estima necesario realizar algunas precisiones, toda vez que en ocasiones se observa una confusión en algunos conceptos, particularmente en lo que se refiere a la clasificación del personal dentro de estos tres costos y con respecto a los conceptos de personal propio y subcontratado.

En el caso de la clasificación del personal, los trabajadores pueden estar incluidos tanto en costos directos («La mano de obra que interviene directamente en la ejecución de la unidad de obra»), como en costos indirectos («los del personal técnico y administrativo adscrito exclusivamente a la obra») y en gastos generales de la empresa.

En definitiva, por un lado, existe una clara distinción respecto a los gastos generales de personal, ya que son aquellos que, según el proyecto, no requieren una adscripción exclusiva a la obra. Bajo este criterio, suelen encuadrarse en esta categoría perfiles como el de gerente o delegado.

Asimismo, en el proyecto quedan perfectamente definidos los costos directos e indirectos de personal. Aunque ambos deben estar adscritos exclusivamente a la obra, los directos se integran en la composición de ciertas unidades de obra del proyecto con rendimientos específicos en función de las características de cada unidad (normalmente perfiles como peones, oficiales, encargados o capataces, ya sean propios o subcontratados). Por el contrario, el personal incluido en los costos indirectos forma parte de los necesarios para la ejecución global de la obra, por lo que se repercuten de forma proporcional sobre todas las unidades de obra mediante un porcentaje que resulta de prorratear el costo del equipo necesario para la gestión de la obra (como el jefe de obra, el jefe de producción y otros perfiles técnicos, independientemente de que sean propios o subcontratados).

No cabe, por tanto, duda respecto a la distinción de estos costos. Únicamente podría surgir cierta controversia cuando en el proyecto se hubieran calificado como indirectos ciertos costos de personal adscritos parcialmente a la obra, en contraposición al criterio del Reglamento. No obstante, este Consejo, en aras de una mayor seguridad jurídica, considera preferible otorgar en este caso carácter vinculante al proyecto, admitiendo como costos indirectos los allí tipificados.

Por otro lado, para acreditar la realidad de los costos soportados, sí que existe una clara distinción entre los costos del personal subcontratado respecto de los del personal propio.

Los costos del personal propio —ya sea directo o indirecto— están sujetos al estricto cumplimiento de la normativa laboral vigente. En consecuencia, su imputación debe considerar las condiciones específicas derivadas de la relación contractual con el trabajador y su acredita-

ción se realiza mediante la presentación de los recibos de salarios (nóminas) donde consta su desglose, junto con los documentos objetivos que acrediten el abono, ya sea a través de los justificantes de transferencia bancaria o de la relación nominal de trabajadores (RNT, antiguo TC2) de la Tesorería General de la Seguridad Social, que justifica el ingreso de las cotizaciones y retenciones correspondientes.

Por otro lado, en los recibos de salarios o nóminas debe figurar el código de cuenta de cotización de la empresa (CCC), 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 que se consideren acreditados los costes relativos a los trabajadores cuya dedicación a la obra es completa, a juicio de este Consejo es 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. En casos de dedicación parcial (como puede suceder con administrativos, técnicos de prevención o delegado de zona, etc.) que podrían estar adscritos a varias obras a la vez, sería posible aceptar los CCC correspondientes a provincias distintas, siempre que esté debidamente justificado y acreditado.

No sucede lo mismo con el personal de la empresa subcontratista —ya sea directo o indirecto—, puesto que, al no existir una relación laboral con la contratista, el coste repercutido depende exclusivamente de un contrato mercantil que define las condiciones asumidas por ambas empresas.

En lo referente a la inclusión en el citado artículo 208 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 precedente, donde no existía fecha ni plazo establecido. Con anterioridad a la LCSP, ante la inexistencia de un plazo previsto en una ley especial, el criterio jurisprudencial aplicaba para el reconocimiento de la obligación el plazo prescriptivo de cuatro años recogido en la Ley General Presupuestaria, y se tomaba como *dies a quo* la fecha de liquidación al considerar el contrato como una unidad que finaliza en esa fecha.

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 línea con lo señalado anteriormente el personal asociado a los costes directos se establece en el proyecto, ya que es el que se incluye para conformar directamente cada unidad de obra, por lo que tiene que estar recogido en el listado de personal de los precios elementales del anejo de justificación de precios.

Para la determinación de los costes directos a indemnizar, como se ha mencionado, deben venir acompañados de documentos fehacientes que los acrediten y se debe tener en consideración los criterios generales antes expuestos, así como comprobar que, en su caso, no superan los costes de las unidades de obra establecidas en el proyecto.

Costes indirectos

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».

Para su determinación se deben justificar con la documentación que acredite su efectividad acorde con las consideraciones generales antes señaladas y se ha de tener en cuenta que, en general, una obra parada, al no estarse ejecutando unidades de obra, no puede tener costes o gastos individuales que superen los que se tendrían con la obra en ejecución, por lo que los costes indirectos del proyecto podrían establecerse como un límite a los registrados en una obra suspendida.

Una vez establecidos los sobrecostes soportados durante el periodo de suspensión, con objeto de no admitir costes superiores con la obra parada que en ejecución, 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.

Otra corrección efectuada habitualmente en los dictámenes de este Consejo concierne al tratamiento de los costes de extinción de los contratos del personal propio: la indemnización por terminación del contrato y la liquidación de las cantidades que aún debe la empresa (finiquito), entre ellas la de las vacaciones no disfrutadas. Esto ocurre principalmente en los contratos del personal adscrito a la obra, contratos que hasta 2022 tenían carácter temporal y desde entonces son obligatoriamente indefinidos. Tanto en unos como en otros, la empresa está obligada, una vez finalizada la obra, con independencia de su eventual suspensión, a

liquidar los costes pendientes e indemnizar al trabajador en función de los días trabajados, por lo que únicamente constituye un sobre coste indemnizable la parte proporcional de los mismos devengada durante el periodo excedente de la obra derivado de dicha suspensión. Cualquier otro importe responde a la naturaleza ordinaria del contrato y debe ser soportado por la adjudicataria como coste propio.

Por otro lado, tampoco procede admitir el coste por incumplimiento del plazo mínimo de preaviso por terminación del contrato —habitualmente 15 días—, puesto que es debido exclusivamente a la falta de diligencia de la empresa en el cumplimiento de la normativa laboral vigente.

Un criterio análogo resulta de aplicación a las pagas extraordinarias del personal propio. Dado que este concepto se devenga de forma prorrateada durante los periodos semestrales previos a su abono —generalmente en los meses de junio y diciembre—, su imputación como coste de la suspensión debe limitarse estrictamente a la parte proporcional devengada durante el tiempo en que la obra permaneció paralizada.

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 por 100, 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 por 100 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.

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.

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.

Asimismo, 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.

El Consejo de Obras Públicas, dada la dificultad de cuantificarlos, tiempo atrás, utilizaba un procedimiento estimativo para la valoración de los gastos generales con la consideración de 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 de la sesión ordinaria 18/2003 del pleno de 12 de junio de 2003. Se utilizaba en el entendimiento de que, en ausencia de mejor criterio, el cálculo podía ser considerado como un sistema pericial alternativo aceptable para su tasación.

Sin embargo, 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 utilizaba no es 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, desde hace ya años este Consejo de Obras Públicas desaconseja el método de cálculo expuesto en la citada acta de 12 de junio de 2003 y únicamente está considerando en sus dictámenes como indemnizables los gastos fehacientemente acreditados.

Como se ha mencionado, entre los gastos generales cabe mencionar los correspondientes a los avales y, en los términos que señala el artículo 208 de la LCSP, los correspondientes a las pólizas de seguro suscritas por el contratista. A este respecto, de acuerdo con lo referido en dicho artículo, únicamente serían indemnizables los que estuvieran previstos en el pliego de cláusulas administrativas vinculados al objeto del contrato. Bajo esa consideración, no cabe indemnizar los avales y seguros cuya suscripción no estuviera expresamente exigida por el contrato, puesto que en caso contrario serían actos de naturaleza voluntaria por parte del contratista.

En cuanto a la acreditación de los costes derivados de los avales preceptivos, esta se realizará mediante la póliza depositada en la Caja General de Depósitos; dicho documento constituye una prueba documental objetiva en posesión del contratista en la que consta la vinculación directa de la garantía con la obra objeto de indemnización (criterio refrendado por el Consejo de Estado en su dictamen 494/2019, de 18 de julio); para que dicho coste resulte indemnizable, el aval deberá acompañarse necesariamente del certificado emitido por la entidad financiera que acredite que la empresa se encuentra al corriente de pago de las primas correspondientes. En lo que se refiere a las pólizas de seguro, la acreditación de su coste requerirá necesariamente que el documento justificativo identifique de forma explícita la obra que motiva su suscripción, lo que garantiza la trazabilidad del gasto objeto de la reclamación.

Una vez establecidos los gastos generales acreditados y soportados, con objeto de no admitir costes superiores con la obra parada que en ejecución, a juicio de este Consejo, su valoración máxima debe 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.

3.1.10.5. Actualización de deudas e intereses de demora

Es frecuente que los contratistas que solicitan indemnizaciones, restituciones o compensaciones 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.

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 se viene utilizando el Índice de Precios de Consumo (IPC), conforme al criterio de los tribunales, si bien el Consejo de Estado ha considerado asimismo aceptable aplicar el Índice de Garantía de la Competitividad (IGC) por paralelismo con el artículo 34.3 de la Ley 40/2015 referida a la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

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 de la resolución al reclamante.

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 ley², 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 los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados (...)».

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

En los contratos de obra, la aprobación por la dirección facultativa de las certificaciones parciales configura el documento que marca el inicio del cómputo de los plazos que la ley establece como 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.

2. 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.

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 LCSP 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, en 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 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 reconocimien-

to 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).

3.1.11. Trabajos realizados al margen del contrato

En la vida de una obra, en ocasiones, se dan situaciones en las que la Administración ordena trabajos al contratista que no existen en el proyecto, como por ejemplo cuando se autoriza la continuación provisional de las obras mientras se formaliza un modificación, en el marco de una resolución del contrato para evitar un grave trastorno al servicio público o la ruina de lo construido, o por nulidad de un procedimiento aparentemente legal.

En ejercicios anteriores, este Consejo ha tenido la ocasión de analizar esta situación, planteándose en particular el caso de que un contrato sea declarado nulo, por lo que los trabajos ejecutados dentro del contrato pierden su cobertura legal por la posterior declaración de nulidad del mismo. En este epígrafe se presentan algunas de las conclusiones extraídas.

La doctrina sentada del Consejo de Estado (dimanante del dictamen n.º 606/2020 y desarrollada en los n.º 706/2021, 1518/2022, 1578/2022, 1592/2022, 1752/2022, 473/2023 y 535/2023) sobre los efectos de la declaración de nulidad para corregir las consecuencias de las irregularidades habidas en el marco de la ejecución de los contratos públicos, referidas tanto a la ejecución de obras relacionadas con el contrato formalizado entre las partes, pero no incluidas en su objeto, como otras completamente ajenas a aquel, con omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, señala que es preciso resarcir a la contratista por los trabajos efectivamente realizados, a fin de evitar un enriquecimiento injusto de la Administración contratante. A ese respecto, la compensación de las obras ejecutadas o de los servicios prestados sin una cobertura contractual expresa, por orden de la Administración o con el conocimiento de esta, debe sustanciarse como un supuesto de responsabilidad contractual, desde el momento en que tales prestaciones se encuentran conectadas con un

previo contrato válidamente celebrado o han sido realizadas en el contexto de una relación que, aunque irregular, reúnen los caracteres propios de un contrato.

Para su restitución, la empresa contratista pudiera no ser del todo ajena a la irregularidad que se ha producido, concluyendo que, en tal caso, no puede beneficiarse de ella como si de una aplicación ordinaria del contrato se tratase, por lo que la indemnización por responsabilidad contractual no incluirá el beneficio de la adjudicataria, en atención a su participación en la producción del daño. Destaca en este tipo de situaciones que la empresa adjudicataria en ningún caso puede aducir que desconocía los términos estrictos del contrato y que es una contratista habitual del sector público, conocedora de que una prestación contractual no puede ejecutarse sin título habilitante.

Por otro lado, puede darse el caso de trabajos ejecutados dentro del objeto del contrato que pierden su cobertura legal por la posterior declaración de nulidad del mismo por causas completamente ajenas al contratista, cuya restitución debe atender, a juicio de este Consejo y siempre que sea posible, a los precios establecidos en el contrato y, por lo tanto, con la consideración de los gastos generales, el beneficio industrial y la baja.

Dada la existencia de un previo vínculo contractual entre las partes, el pago de los servicios o trabajos adicionales realizados por el contratista a vista, ciencia y paciencia de su antigua Administración contratante ha de referirse a los términos del previo contrato que ligó a las partes, desembocando en una responsabilidad de naturaleza contractual. Y ello porque, en la medida en que ese pago toma en consideración una relación contractual precedente, la retribución de las prestaciones debería atender, como regla general, al precio establecido en el extinto contrato. Tal vía de la responsabilidad contractual condiciona el cálculo del importe que por dicho concepto debe satisfacerse al antiguo contratista. Ello posibilita que la compensación de los servicios prestados sin título contractual habilitante se pueda hacer con carácter de restitución más que de resarcimiento. La retribución de los trabajos prestados no tiene así un carácter indemnizatorio o resarcitorio, sino restitutorio. El cálculo del importe debido ha de realizarse atendiendo, en principio, al precio establecido en el extinto contrato, en la medida en que los servicios se prestaron sin solución de continuidad respecto de una relación contractual precedente. Esta regla general puede encontrar algunas excepciones, como cuando la Administración y el contratista hubieran convenido un precio distinto o cuando la conducta del contratista pudiera justificar una reducción de aquel.

En el cálculo de esas cantidades debe detraerse el beneficio industrial cuando la empresa contratista pudiera no ser del todo ajena a la irregularidad que se ha producido, concluyendo que, en tal caso, no puede beneficiarse de ella como si de una aplicación ordinaria del contrato se tratase. No procederá abonar el precio de la prestación facturado, sino su coste. De este modo, la indemnización por responsabilidad contractual no incluirá el beneficio de la adjudicataria, en atención a su participación en la producción del daño.

3.2. Singularidades de otras figuras de ejecución de trabajos

3.2.1. 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 algunos 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 tienen 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.

3.2.2. 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 los relativos a aprovechamientos y protección de las aguas del dominio público hidráulico y en materia de seguridad de presas, en las competencias del MITECO. En el primer caso, la colaboración entre la Administración y entidades privadas se regula 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 aprovechamientos y protección de las aguas, está contemplada en la «Orden TED/739/2025, de 19 de junio, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la administración hidráulica en materia de aprovechamientos y protección de las aguas del dominio público hidráulico». En relación con la seguridad de presas, las condiciones de la colaboración se establecen en la «Orden TED/934/2025, de 1 de agosto, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica en materia de seguridad de presas y embalses», sobre cuyo proyecto el Consejo de Obras Públicas emitió dictamen en años anteriores.

Sin embargo, no existe una legislación estatal concreta que regule de manera general el concepto de entidad colaboradora, distinta a la expresada en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Solamente se ha desarrollado de manera parcial o poco definida en diversas normas de carácter sectorial como, por ejemplo, las mencionadas. 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 el de ser 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 LCSP. 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 LCSP), 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 rija la relación entre la 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 LCSP. En el caso de la relación entre el particular y la entidad, la Administración debería fijar tarifas o precios máximos, con 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. 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 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.

Aunque se ha observado que, usualmente, la responsabilidad de la entidad colaboradora se plasma con la suscripción de un seguro de responsabilidad civil, la normativa debería establecerlo como obligación con el fin de garantizar la cobertura de los daños y perjuicios que puedan causar a terceros durante la ejecución de su actividad.

3.2.3. 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 recae en 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 su materialización 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 o sus modificaciones, la contratación y designación de la dirección de la obra, o en su defecto designar a un inspector perteneciente a la AGE, 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.

3.3. Gestión del dominio público

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

3.3.1. 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 correspondientes normas reguladoras de los procedimientos.

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.

Por su parte, el artículo 78.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, especifica que el plazo para notificar la resolución del procedimiento por el que se declare la extinción del derecho a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre será de dieciocho meses.

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, incluso con lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, que permite suspender el plazo de la tramitación durante el tiempo que media entre la petición y la recepción de los informes que sean preceptivos. 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 facilite 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 solo de la documentación del último expediente, sino también de la información de los expedientes intermedios que sirvieron de base para el otorgamiento del derecho.

3.3.2. 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 implícito 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.

3.3.3. 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 solo 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 la 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.

3.3.4. Extinción de derechos sobre dominio público hidráulico

El artículo 53 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), señala que el derecho al uso privativo de las aguas, cualquiera que sea el título de su adquisición, se extingue: a) por término del plazo de su concesión; b) por caducidad de la concesión en los términos previstos en el artículo 66; c) por expropiación forzosa; y d) por renuncia expresa del concesionario. El Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (RDPH), recoge la extinción en términos similares en el artículo 89.

Por su parte, el citado artículo 66 del TRLA, y de la misma manera el 161 del RDPH, señala lo siguiente respecto a la caducidad:

«1. Las concesiones podrán declararse caducadas por incumplimiento de cualquiera de las condiciones esenciales o plazos en ellas previstos.

2. Asimismo, el derecho al uso privativo de las aguas, cualquiera que sea el título de su adquisición, podrá declararse caducado por la interrupción permanente de la explotación durante tres años consecutivos, siempre que aquélla sea imputable al titular».

El expediente que se incoe a los efectos de declarar la extinción del derecho al uso privativo de las aguas seguirá la tramitación establecida en los artículos 163 al 169 del citado RDPH.

Mediante el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, se modificó, entre otros, el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Con el Real Decreto se modificó el artículo 163, relativo a la tramitación de expedientes de extinción, estableciendo que cuando en la tramitación del expediente se formule oposición por parte del concesionario, se solicitará el dictamen del Consejo de Estado, previo informe del Consejo de Obras Públicas. Asimismo, se modificaban en similares términos los artículos 164, relativo a la extinción del derecho por transcurso del plazo, y 169, sobre extinciones del derecho al uso privativo por disposición legal.

Con posterioridad, mediante la disposición final 1.3 del Real Decreto 1085/2024, de 22 de octubre, se ha dado una nueva redacción a los referidos artículos, indicando que el informe se solicitará en los casos previstos en la Orden de 30 de septiembre de 1999 por la que se aprueba el Reglamento del Consejo de Obras Públicas.

Con la modificación del RDPH, han ido entrando en el Consejo de Obras Públicas expedientes relativos a extinciones de aprovechamientos de agua que se rigen por esa normativa. A continuación, se indican algunas consideraciones tenidas en cuenta en los dictámenes emitidos por este órgano colegiado tras el análisis de dichos expedientes.

Cuando existen obras de cierta entidad en el dominio público hidráulico, por ejemplo, en aprovechamientos hidroeléctricos con presas y azudes sobre el cauce, este Consejo ha observado que el órgano instructor unas veces propone directamente la retirada de las instalaciones y la restauración del cauce, en el contexto del artículo 162 del RDPH, pero en otras ocasiones no se establecen las acciones posteriores a la extinción. A ese respecto, este Consejo considera que, en beneficio del interés público, en algunos casos podría ser adecuado el mantenimiento de muchas de las instalaciones e infraestructuras afectadas, más aún teniendo en cuenta la inversión ya realizada en estas. Por ello, se considera necesario que la administración hidráulica realice un análisis detallado para la decisión, teniendo en cuenta de forma conjunta e integrada los aspectos ambientales, sociales y económicos específicos de la concesión y su entorno; por lo que sería conveniente estudiar las posibles soluciones para

desarrollar esta vía, incluyendo en la propuesta razonada tanto las actuaciones necesarias a realizar como quién debe realizarlas, así como las condiciones que desde su competencia pueda imponer. De esta manera, de acuerdo con el artículo 89.4 del RDPH, si al extinguirse el derecho concesional la administración hidráulica considerase posible y conveniente la continuidad del aprovechamiento, podrá exigir del concesionario la entrega de los bienes objeto de reversión en condiciones de explotación. Si, por el contrario, lo considerase inviable o su mantenimiento resultase contrario al interés público, podrá exigir la demolición de lo construido en dominio público de conformidad con el artículo 101 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Asimismo, han llegado al Consejo de Obras Públicas expedientes de extinción de concesiones relativas a aprovechamientos de agua explotados para riego por particulares, en los que la administración hidráulica parece haber dado un distinto tratamiento en las circunstancias acaecidas en cada caso. Observa este Consejo que, con relativa frecuencia, el órgano instructor incoa directamente el expediente de extinción del derecho en el momento en el que existe una causa así estipulada por la ley, como un incumplimiento de las condiciones (por ejemplo, cambios en la concesión tales como que se use un número distinto de tomas de las otorgadas, diferencias de coordenadas en la situación de las tomas, etc.), mientras que en otras ocasiones lo incoa tras haber dado opción al titular de iniciar un expediente de modificación de características. El cumplimiento de la ley debe ser siempre imperativo, pero entiende este Consejo que, al constituir la caducidad la máxima penalización al titular en cuanto a la gravedad y la irreversibilidad de la acción, poniendo fin al derecho otorgado y siendo además potestativa la declaración de caducidad en este tipo de concesiones (el art. 66 del TRLA señala «podrán declararse»), se hace necesario que el incumplimiento sea del mismo nivel, por lo que solamente el incumplimiento grave de las condiciones esenciales del título de otorgamiento debería comportar la caducidad. Dentro del margen y flexibilidad que pueda establecer la legislación, se deberían por tanto tener en consideración los diferentes aspectos que concurren en cada caso, y entre ellos el daño que se le puede llegar a producir a los agricultores por privarles del agua de riego, que implica la reducción de la producción agrícola y repercute tanto en la economía familiar en el medio rural, tan necesitado de apoyos y desarrollo, como en el interés público general del resto de la sociedad en cuyos mercados se reduciría el abastecimiento de alimentos de producción nacional; razón por la que la administración hidráulica debería ser garantista y, en los casos en los que se vea un verdadero interés por el mantenimiento de las explotaciones, se puedan dar opciones de subsanación por la no coincidencia de características con las inicialmente otorgadas en el título concesional. No obstante lo anterior, en cada caso pueden concurrir además otras circunstancias que prevalezcan a las mencionadas anteriormente y se deben tener en cuenta los diferentes aspectos que puedan verse afectados por la explotación, tales como su incidencia ambiental sobre espacios protegidos o la situación de los acuíferos sobreexplotados.

También se ha solicitado el informe de este Consejo respecto a expedientes de caducidad fundamentados en la interrupción permanente de la explotación durante tres años consecutivos, señalada en el citado artículo 66 del TRLA. A la vista de los expedientes analizados, se observa que no siempre viene fijado claramente el intervalo temporal, por lo que este órgano colegiado considera que dichos expedientes podrían perfeccionarse indicando desde qué momento se considera que hay una falta de uso, con el fin de acreditar fehacientemente la causa por la que se incurre en caducidad y de esta manera conseguir un mayor rigor y seguridad jurídica para el administrado.

Por otro lado, en relación con la acreditación de la falta de uso, además de la delimitación del plazo mencionado en el párrafo anterior, se ha observado que en algunas ocasiones esta falta de uso se fundamenta en lo observado en inspecciones puntuales realizadas por el personal de los organismos de cuenca y en la visita de reconocimiento del aprovechamiento prevista durante la tramitación del expediente de extinción y, en su caso, declaraciones de los titulares. En algunos expedientes recibidos recientemente se ha aportado, además, información obtenida de herramientas de teledetección donde se puede observar la progresión de la curva NVDI, que es el índice de diferencia de vegetación normalizada, a lo largo de los años considerados; a ese respecto, este Consejo quiere destacar, de forma positiva, la importancia que tiene la utilización de herramientas para el control del recurso hídrico (tal y como sucede con el software *Revela Duero*, desarrollado por el grupo de investigación TIDOP de la Universidad de Salamanca y promovido por la Confederación Hidrográfica del Duero), puesto que, efectivamente, las imágenes junto con la curva NDVI permiten comprobar una situación de «falta de riego» y dan un mayor rigor a la hora de acreditar la falta de explotación del aprovechamiento. Por ello, sería deseable que, en lo posible, en este tipo de expedientes en que la causa de extinción sea la caducidad por un periodo sin explotación superior a tres años, se incluyera este estudio junto con un informe técnico de interpretación de los datos de teledetección que permitan acreditar sin lugar a dudas la falta de explotación, o cualquier otra prueba que sirva de refuerzo a la constatación de la falta de uso durante el periodo citado, además de los informes emitidos a partir de las inspecciones y visitas de reconocimiento realizadas por el personal de la confederación.

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 2025 y en años anteriores, el Consejo de Obras Públicas ha emitido dictámenes sobre este tipo de expedientes, ateniéndose a lo dispuesto en el 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 actualizada 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 demoras, 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 recabe documentación relativa a la legitimación que, en caso de accidentes de circulación, supondría incluir 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. Igualmente, sería necesario que los servicios periféricos, o sus asistencias, tomaran fotos después de producirse el evento con las que se pueda observar de la manera más precisa posible las circunstancias que pudieran haber motivado la reclamación planteada (como, por ejemplo, en accidentes atribuidos a un deficiente estado de la calzada, fotografías en las que figuren el tamaño y dimensiones de los baches), así como las deficiencias que alegan los reclamantes.

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 de carreteras), 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 y del MIVAU se dicten sendas órdenes por las 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.

Dichas órdenes estarían plenamente justificadas 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 y en el de Vivienda y Agenda Urbana, 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 de los ministerios competentes en las materias que se recogen en su Reglamento— podrá ser consultado y emitir informe sobre asuntos de dichos 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 a 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. 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 lo que exige la normativa vigente o las órdenes dadas por la Administración, o bien que esta última 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 de carreteras del Estado correspondiente.

Por otro lado, en este tipo de expedientes, en ocasiones se aporta una información que resulta insuficiente para adoptar la resolución más adecuada. Por ello, como se apunta a lo largo de esta memoria, 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 esta en la notificación del trámite de vista y audiencia a la empresa de conservación, y aportando los pliegos por los que se rige el contrato correspondiente.

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 se apunta en otros apartados, los partes que realiza la empresa adjudataria de la conservación, según opinión de este Consejo, carecen en algunas 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 las 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 repetición. 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, si procede, 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 n.º 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 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». Independientemente de lo anterior, dicha obligación del conductor de adaptarse al estado de la carretera en ningún caso puede justificar una mala conservación de esta.

3.4.4. 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 algunas ocasiones 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.

Como se ha mencionado anteriormente, 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) 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 razonablemente factibles que la técnica y la economía conforman.

En relación con este asunto, han llegado al Consejo de Obras Públicas solicitudes de indemnización de daños por responsabilidad patrimonial por accidentes en carreteras de la Red General del Estado en que, en el punto donde se produce el hecho, se superponen dos contratos, el de vigilancia, conservación y mantenimiento de la carretera y el de ejecución de una obra de acondicionamiento en un tramo de la vía.

Esta situación puede hacer complicado determinar contra quién va dirigida la acción de repetición, en el supuesto de que proceda ejercer esta acción. Es habitual que los pliegos de prescripciones de los proyectos de carreteras incluyan un artículo que obliga al contratista a conservar, a su costa, durante la ejecución y hasta su recepción, todas las obras que integran el proyecto, así como las carreteras y servidumbres afectadas, desvíos provisionales, señalizaciones existentes y señalizaciones de obra, y elementos auxiliares, manteniéndolos en buenas condiciones de viabilidad. Además, debido a que muchas de estas actuaciones se configuran como un acondicionamiento de un tramo ya existente en explotación, se debe mantener la circulación del tráfico en dicho tramo.

Se produce la incertidumbre de si del pliego del proyecto cabe interpretar que el contratista se hace responsable de ese tramo desde el momento en que comienza la obra, esto es, a partir de la firma del acta de comprobación de replanteo, o en el momento en que entra de

manera efectiva a trabajar en un subtramo, por lo que este aspecto debería quedar aclarado en el contrato. Esta situación es de cierta importancia si se tiene en cuenta el hecho de que muchos de estos contratos de obras, por incidencias de diversa índole, pueden durar más de cuatro años y que suelen integrar tramos muy largos de varias decenas de kilómetros. Es así como en el programa de trabajos se actúa en diferentes subtramos y que desde la firma del acta de comprobación de replanteo pueden pasar varios años hasta que comienzan las obras en un subtramo determinado.

En estos casos resulta necesario discernir si en la zona en la que se produjo el accidente estaban en ejecución las obras contratadas, si estas ya habían finalizado o si no habían comenzado aún. También, resulta necesario aclarar si la empresa de conservación continuaba realizando las labores de vigilancia y mantenimiento en el tramo en estudio.

Parece claro considerar que, hasta que comiencen las obras en una zona determinada de la carretera, tendría que ser la empresa de conservación la que debería realizar las labores habituales de vigilancia, reparación y mantenimiento. Asimismo, cabe considerar que, si la empresa adjudicataria del contrato de obras ya las hubiera finalizado en esa zona y la carretera se hubiera puesto en servicio, sería la conservadora quien estaría realizando esas labores.

Este Consejo quiere hacer notar que no es la misma situación la de la empresa de conservación (que realiza esas funciones en lugar de la propia Administración) que la de la empresa constructora (sobre la que debe probarse el nexo causal entre su actuación en las obras contratadas y el hecho lesivo).

Para poder determinar si procede ejercer la acción de repetición contra la empresa constructora, es necesario que el informe de las demarcaciones de carreteras se pronuncie sobre esos aspectos, pues son estas unidades las que deben coordinar en estos casos los dos contratos solapados en el tramo. Sería oportuno que se levantara actas de inicio de los trabajos en cada subtramo para de este modo determinar cuándo la empresa constructora pasa a ser responsable de la conservación en dichos subtramos. Asimismo, las demarcaciones deberían especificar si la empresa de conservación debe mantener las labores de vigilancia en los tramos que se encuentran en obras y, en ese caso, determinar los procedimientos de comunicación entre la conservadora y la constructora para que esta última resolviera las anomalías detectadas por la primera.

3.4.5. Pliegos de prescripciones técnicas particulares en los contratos de mantenimiento y conservación de infraestructuras

Como continuación a lo señalado anteriormente, este Consejo observa que 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.

3.4.6. 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, con calzadas mojadas, en las 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 que la propuesta de resolución considere 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 proponerse resolver 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 reducción 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, actualizado 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 señalizarse 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 redunda 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. A ese respecto, este órgano colegiado ha observado que, en ocasiones, la señalización dispuesta, aunque sea suficiente para vehículos de cuatro ruedas, no lo es para los de dos ruedas ante determinados riesgos (como, por ejemplo, grietas y resaltos longitudinales en la calzada). Ante esa situación, sería oportuno que la señalización se reforzara con un cartel específico que advirtiera del peligro existente a los conductores de estos vehículos, máxime cuando dicha posibilidad está recogida en el Catálogo de señales verticales de circulación del MITMS: «Señales dentro de carteles acompañadas de texto: las señales y pictogramas incluidos 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». No obstante lo anterior, este Consejo considera que sería recomendable incluir en el catálogo alguna señalización específica que advirtiera de los citados riesgos.

3.4.7. 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 solo 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.

3.4.8. Accidentes de bicicletas y VMP en carreteras

Entre los expedientes remitidos a este Consejo de Obras Públicas, se han recibido algunos relativos a solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial en accidentes sufridos en la Red de Carreteras del Estado, en los que los vehículos afectados son bicicletas.

Estos accidentes tienen sus propias particularidades, principalmente debidas tanto a la vulnerabilidad del accidentado por no poseer una carrocería que lo proteja y la fragilidad del vehículo, como por la normativa específica de su circulación por las vías que integran la red de carreteras estatales.

Por un lado, respecto a la vulnerabilidad de estos usuarios, este Consejo considera que muchas de las fisuras, grietas o «piel de cocodrilo» presentes en algunas carreteras de la red no constituyen un peligro para los vehículos de más de dos ruedas, sin embargo, suponen un riesgo para los ciclistas, dado el menor diámetro de rueda y superficie de contacto. Por dicho motivo, las demarcaciones no deben obviar en sus trabajos de vigilancia y conservación el estado del pavimento a fin de mantener la seguridad para la circulación de estos usuarios.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, los conductores de bicicletas pueden circular por los arcenes de las autovías, siendo los únicos vehículos permitidos fuera de las situaciones de emergencias (artículo 16). Puesto que la configuración y mantenimiento de los arcenes de

las autovías normalmente se realiza orientado a su uso esporádico y exclusivo por razones de emergencias, el tránsito de ciclistas por dichas franjas puede suponer un importante peligro para la circulación, por lo que a juicio de este Consejo no es adecuado promover el cambio a un uso habitual como carril de circulación sin su correspondiente adecuación.

Este Consejo ha tenido ocasión de analizar expedientes de solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de ciclistas circulando por arcenes, observando que estos no siempre tienen los anchos suficientes para una circulación segura. Las dimensiones de los elementos que constituyen la sección transversal de la carretera, y en concreto de los arcenes, se deben ajustar a los valores que se indican en la tabla 7.1 de la *Norma 3.1-IC de la Instrucción de Carreteras. Trazado*, pudiendo reducirse de forma justificada en situaciones excepcionales. A la vista del riesgo que esas situaciones pueden generar, este órgano colegiado considera que los titulares de las autovías que incumplan los anchos mínimos mencionados deberían estudiar la posibilidad de no permitir la circulación de ciclistas por dichas autovías, señalizándolo adecuadamente.

Adicionalmente, la prohibición a los ciclistas de circular fuera del arcén en las autovías obliga a que estos deban salir en las intersecciones o tramos sin arcén del tronco de la autovía por todos los enlaces e intersecciones e incorporarse a ella de nuevo por el arcén, para cumplir con la norma, que no está suficientemente desarrollada, en particular con el citado artículo 20 del texto refundido, concordante con el artículo 38 del Reglamento General de Circulación, lo que dificulta sobremanera su circulación y la de los demás usuarios de la vía y disminuye las condiciones de seguridad en la carretera.

Asimismo, existen otros nuevos usuarios que son igualmente vulnerables o incluso más que las bicicletas, estos son los usuarios de vehículos de movilidad personal (VMP). En este año 2025, este Consejo ha recibido un primer expediente de responsabilidad patrimonial relativo a un accidente de un usuario circulando con un VMP en una vía de titularidad estatal.

Por regla general, la regulación de nuevos fenómenos en las distintas áreas de la vida social, como es el tráfico, va por detrás de la propia vida social. La incorporación de estos nuevos usuarios conlleva nuevos problemas como son: un vehículo lento comparado con los vehículos de cuatro ruedas o los ciclomotores y las motocicletas que circulan por la vía; calzadas que en muchas ocasiones no están adaptadas a la circulación de estos vehículos, que presentan una mayor vulnerabilidad; inexistencia de seguro que cubra las responsabilidades personales o materiales; progresivo aumento de la potencia y velocidad de estos vehículos; o que el usuario muchas veces es una persona joven con escasa formación en seguridad vial. El resultado es que la presentación de estas situaciones, con frecuencia, conlleva una inseguridad jurídica.

Respecto a la reglamentación de los VMP, se han realizado modificaciones en el Reglamento General de Circulación y en el Reglamento General de Vehículos y se han redactado las

Instrucciones de la DGT 16/V-124, de 3 de noviembre de 2016, y 2019/S-149 TV-108, de 3 de diciembre de 2019. Sin embargo, dicha normativa debe ser complementada por otras como las ordenanzas municipales. Un elemento que sin duda aporta inseguridad jurídica es la dispersión normativa. Al concebir el VMP como un vehículo urbano, la competencia local y las ordenanzas municipales son las que en buena manera se encargan de diseñar una movilidad urbana, y no en todos los municipios han sido adoptadas dichas ordenanzas a pesar de que los VMP llevan años circulando por su territorio.

Ante esta problemática, el Consejo de Obras Públicas considera que resulta oportuno que las distintas administraciones afectadas adopten las medidas para garantizar una circulación segura de todos los usuarios. De esta manera, se considera necesario que las corporaciones locales aprueben las ordenanzas municipales correspondientes y que las administraciones titulares de las vías por las que circula este tipo de vehículos las mantengan y ofrezcan con unas características técnicas y en condiciones adecuadas de seguridad.

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 y, tras su derogación, en el Real Decreto 503/2024, de 21 de mayo, 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 llevar a cabo 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 repetición 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 repetición.

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, la prevención de riesgos de inundación y a la planificación territorial. 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.

El SNCZI se instrumenta a partir del visor cartográfico de zonas inundables, disponible en la página web del citado Ministerio y permite a todos los interesados acceder a la cartografía de zonas inundables y del dominio público hidráulico existente en los cauces que disponen de

estudios. Además de este visor, se encuentra disponible la *app* infoAGUA, que facilita la consulta de toda la información sobre el riesgo de inundación desde cualquier dispositivo móvil.

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 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 inicialmente por Real Decreto 18/2016 y, posteriormente con su derogación, mediante el Real Decreto 26/2023, de 17 de enero, por el que se aprueba su revisión y actualización. Su objetivo es lograr una actuación coordinada de todas las administraciones públicas y de la sociedad para disminuir los riesgos de inundación y reducir sus consecuencias negativas, basándose en los programas de medidas que cada una de las administraciones debe aplicar en el ámbito de sus competencias para alcanzar el objetivo previsto, bajo los principios de solidaridad, coordinación y cooperación interadministrativa y respeto al medioambiente.

Reconociendo los progresos llevados a cabo en este campo por la administración pública del agua, este Consejo exhorta al conjunto de las administraciones responsables de la gestión de inundaciones a hacer efectiva la acción coordinada entre ellas, con objeto de mejorar la prevención y mitigación de los efectos adversos de dichos eventos.

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 posteriores).

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, reduciendo la capacidad de desagüe del río y llegando a favorecer la producción de desbordamientos, o los distintos usos del suelo que se hacen lejos de la zona de policía, que pueden modificar la cubierta vegetal, la escorrentía, la erosión y la sedimentación.

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

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

Por tanto, los órganos instructores deberían insistir en que los informes de los servicios implicados estudien con total rigor las circunstancias hidrológicas e hidráulicas concretas

existentes en el lugar de los hechos, así como los factores que podrían haber intervenido en la producción del evento lesivo y su grado de influencia.

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

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

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

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

Afirma el Consejo de Estado, en su 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 del 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 otros fenómenos meteorológicos, 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 producían. 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 contemplan 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 de este tipo. 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. 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 con terrenos de difícil drenaje natural por sus propias características geomorfológicas 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, la información del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI), disponible en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y 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 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 enviasen 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 solo 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 teledetección o una rápida transmisión de información sobre posibles eventos meteorológicos de importancia, etc., podrían minorar o incluso anular los posibles daños que pudieran producirse.

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 aquellos».

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, a 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» y manifestaba la necesidad de incluir los aspectos concernientes a servicios

afectados, por cuanto no estaban suficientemente desarrollados en el reglamento vigente en esa fecha. Tras la tramitación correspondiente, mediante Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, se aprobó el Reglamento General de Carreteras; en su texto se contemplan los servicios afectados, se detalla el procedimiento a desarrollar y se especifica la forma en que se realizará la entrega del servicio al titular una vez ejecutada su reposición.

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 han llegado expedientes a este Consejo en los que el peticionario ha puesto de manifiesto la existencia del hecho lesivo con indicios reveladores de la probabilidad de culpa o negligencia de la Administración, pero el solicitante de indemnización no está en condiciones técnicas o económicas de probar la causa de los daños. En tales casos, se debe tener en cuenta el criterio de la «disponibilidad y facilidad probatoria» expresado en el propio artículo 217 citado. La jurisprudencia admite entonces que se produzca una inversión en la carga de la prueba, por lo que debe ser la Administración, presuntamente causante, quien debe actuar para exonerarse de responsabilidad, demostrando que obró adecuadamente y

que, por tanto, está exenta de responsabilidad, y no abocar a la demandante a una situación de indefensión que comprometiera seriamente su derecho fundamental de la seguridad jurídica.

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, o por las vibraciones causadas por el tráfico en la carretera.
- 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 concurran y

no desmedidas. Para su realización se deberían utilizar, preferentemente, los medios propios del instructor (o de la unidad administrativa instructora) y, en su defecto, del departamento ministerial al que este pertenece.

3.4.16. 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 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 téc-

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

3.4.17. Valoración del daño en accidentes de carreteras

En el caso concreto de la valoración de los daños atribuidos a un accidente de carreteras, habitualmente el accidentado los 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 con 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 neces-

rio 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 3.A 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. 141).
 - 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 esta 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 la 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 varios tras la aplicación de la fórmula de minoración de Balthazar), los daños morales por perjuicio estético que alcancen 31 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 moral por pérdida de calidad de vida puede ser muy grave, grave, moderado y leve, grados que quedan definidos en el artículo 108.

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*.

3.4.18. 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. Actualización de deudas e intereses de demora

En línea con lo indicado en los supuestos de indemnizaciones en la ejecución de los contratos respecto a la actualización de deudas e intereses de demora en reclamaciones en el marco de un contrato, es muy frecuente que los particulares que reclaman a la Administración por responsabilidad patrimonial a causa de un mal funcionamiento de los servicios públicos reclamen el abono de los intereses.

Como se ha señalado anteriormente, la actualización de la indemnización se basa en el principio jurídico de reparación integral del daño, por lo que la indemnización reconocida en un procedimiento de responsabilidad debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos y debe corregir los efectos de las fluctuaciones de la moneda desde el momento en que se produjo el daño hasta la fecha de la resolución. Por otro lado, los intereses de demora responden a una

penalización del deudor por el retraso en el pago de la deuda, por lo que empiezan a contar desde el momento en que se adopta la resolución que reconoce el derecho a indemnización.

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.

En cuanto al devengo de los intereses legales que produce, ha de tenerse en cuenta que 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).

3.4.20. 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 del 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 siempre es posible acceder a una información en línea, por ejemplo, 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 aun limitado. Así, 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.

Siguiendo con ese ejemplo, de la información que facilitan las unidades al informar las solicitudes de indemnización se deduce que existe abundante documentación sobre la red de carreteras tales 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.

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 relativas a datos sensibles o a infraestructuras declaradas críticas.

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

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 cuál de las partes corresponde la responsabilidad de los daños, como paso previo a la formulación de la correspondiente solicitud de indemnización. 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 y haciendo innecesaria la acción de repetición.

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 repetición 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, como se desarrolla en un apartado anterior, 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 LCSP 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 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 debería dársele traslado de las resoluciones correspondientes de los expedientes de reclamación (tanto extracontractuales como contractuales) cuando sobre ellos se haya emitido dictamen por 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.

Por otro lado, en relación con estos expedientes, en el pasado ejercicio 2025 se han remitido a este Consejo algunos relativos a recursos de reposición, interpuestos por la empresa adjudicataria del contrato de conservación en carreteras, contra la resolución que acordaba la repetición contra ella tras estimar una reclamación de responsabilidad patrimonial. En estos expedientes de los que se solicita informe al Consejo, este se ha emitido circunscrito a la responsabilidad de la entidad recurrente en la producción del daño reconocido, limitándose a analizar la procedencia de repetir contra la empresa recurrente el importe de la indemnización. Para decidir sobre dicha acción, es necesario recordar lo ya mencionado en otros apartados de esta memoria sobre que, junto con el expediente, se debe remitir la información contractual que rige la relación entre la entidad recurrente y la Administración General del Estado, especialmente el pliego de prescripciones técnicas particulares.

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. Lógicamente, puesto que no ha sido formalmente derogada en su totalidad y algunas de sus disposiciones continúan en vigor y resultan aplicables en la actualidad, la vigencia de sus preceptos debe analizarse caso por caso, ya que muchos de ellos han sido derogados por normativa posterior.

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 antigüedad y, aunque ello pudiera considerarse causa suficiente para su modificación, no es el motivo principal que origina la necesidad de revisarla y ponerla al día que plantea este Consejo de Obras Públicas. Son otros aspectos los que traen causa de tal propuesta, como la consideración de nuevos factores a tener en cuenta: criterios de competitividad territorial y empresarial; consideración de los aspectos medioambientales; sistemas económicos de creación y gestión —con atención especial a la rentabilidad económico/social, al impacto sobre el empleo y al ahorro energético—; coordinación de modos de transporte; los sujetos y sus responsabilidades; los nuevos sistemas de contratación y concesionales; la participación público/privada, 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 actualizadas (carreteras, puertos, etc.) y otras más desfasadas (obras hidráulicas, ingeniería de costas...).

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

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 la sistemática como las hipótesis deberían ser determinadas por la Administración para su publicación y posterior aplicación común.

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

Este criterio del Consejo de Obras Públicas (reiterado en sus últimas memorias anuales) ha sido, afortunadamente, recogido por el legislador en alguna normativa sectorial, concretamente en la 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 sobre actuaciones recogidas en el anexo II de la Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible y siempre que su importe total estimado, sin incluir IVA, sea superior a los indicados en dicho anexo, se deberá llevar a cabo un estudio de rentabilidad 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.

Este estudio de rentabilidad se entenderá equivalente al estudio previsto en el artículo 52 de la Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible, debiendo incorporar los elementos previstos por ésta.

En cualquier caso, también será preceptiva la realización de un análisis preliminar de rentabilidad socioambiental de la actuación en los casos previstos en el artículo 51 de la Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible.

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. El instructor y el órgano competente para resolver

En diversos expedientes dictaminados por el Consejo de Obras Públicas, la propuesta de resolución se ha emitido por quien 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.

3.6.2. 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 medioambiente.
- 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 medioambiente.
- 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 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 [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 las modificaciones dadas por el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, y por el Real Decreto 1085/2024, de 22 de octubre,— 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 y en los casos previstos en la Orden de 30 de septiembre de 1999 por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Obras Públicas.

En este sentido, 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 y del MIVAU se dicten sendas órdenes por las 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.

Por otra parte, en virtud del artículo 20 del Reglamento del Consejo de Obras Públicas, «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», en el oficio de remisión de los dictámenes emitidos se solicita que, una vez que la tramitación de los expedientes haya concluido y el órgano instructor haya procedido a su resolución, se remita al Consejo la resolución y el informe del Consejo de Estado, si lo hubiera. Sin embargo, esta remisión no siempre se está llevando a cabo por las unidades instructoras. Estas resoluciones e informes del Consejo de Estado son esenciales para la puesta al día, conocimiento y evolución de las distintas materias que trata el Consejo de Obras Públicas, por este motivo está reglamentado de esta manera en el funcionamiento de este órgano colegiado y así debe ponerse en práctica por las unidades que solicitan informe a este órgano consultivo.

3.6.3. 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 enlaces en 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, puesto que 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 aprobados, 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 estar acompañada, además, con 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 estructurarse mediante la incorporación de marcadores que permitan la distinción inequívoca del documento incluido en el archivo respectivo.
- Si se incorporan 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, este debe constar de 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 y con denominaciones que no sean excesivamente largas.
- Si la documentación incluye anejos o estudios complementarios, se deberá comprobar su existencia y, por tanto, incorporarse debidamente para que la documentación sea completa.
- Si la documentación pertenece a un sistema BIM, deberá aportarse una guía del sistema de gestión documental del organismo.

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 2025 el Consejo de Obras Públicas ha estado constituido por las personas que se relacionan a continuación.

PRESIDENTE D. José Miguel Majadas García		SECRETARÍA DEL PRESIDENTE D. David Coca Torres	
SECCIÓN DE ASUNTOS GENERALES CONSEJERO-PRESIDENTE D. Manuel Cabrera Alonso	SECCIÓN TÉCNICA DE FOMENTO CONSEJERO-PRESIDENTE D. Antonio Bonilla Iniesta	SECCIÓN TÉCNICA DE MEDIO AMBIENTE CONSEJERO-PRESIDENTE D. Ángel Juanco García	
CONSEJEROS Dña. Ester Fernández García-Obledo D. Juan Alberto García Serrano (desde 6 de mayo de 2025)	CONSEJEROS D. Vicente L. Renau Tormo D. Pablo L. Pérez Senderos	CONSEJEROS D. Jorge Mora de Sambricio D. Alberto Benítez Navío	
CONSEJERA-SECRETARIA GENERAL Dña. Ester Fernández García-Obledo	JEFA DE NEGOCIADO Dña. Mónica Sánchez Martínez	CONDUCTOR D. José Luis Fernández Pérez	



Personal destinado en el Consejo a fecha de abril de 2026



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 del Excmo. Sr. D. Juan de Subercase y Krets
Vicepresidente de la Junta Consultiva de Obras Públicas desde 1847 a 1850
Galería de presidentes del Consejo de Obras Públicas

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

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

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

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

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

Por Real Decreto de 15 de marzo de 1922 se crea el Consejo Superior Ferroviario. En 1924 pasa a denominarse Consejo Superior de Ferrocarriles y se reorganiza por Real Decreto de 17 de diciembre de 1925. Entre sus vocales se incluyen no solo 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 conocimiento del Pleno, mediante la constitución de un Comité permanente, al que corresponderá tal fun-

ción». 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 transfieren 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 —Camino; 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 de febrero de 1933 decide la disolución del Consejo de Obras Públicas y la creación de los consejos de Carreteras y de Puertos, que, junto a los ya existentes de Ferrocarriles y de Obras Hidráulicas, asumen las funciones del anterior Consejo de Obras Públicas. Estos cuatro consejos quedan adscritos a cada una de las direcciones generales mencionadas. Pero, casi inmediatamente, por Decreto de 30 de septiembre de 1933, «se crea una Junta Superior Consultiva de Obras Públicas» que «emitirá dictamen en los asuntos que afecten a dos o más servicios del ramo», manteniéndose los consejos existentes. Considerando que el Consejo Superior de Ferrocarriles no responde, ni por su constitución ni por el carácter y condiciones que le fueron asignados, a los fines consultivos y de inspección, se crea también en este mismo decreto el consejo consultivo de este ramo análogo al de las otras tres especialidades.

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

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

Consejo de Obras Públicas

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.



José María Royo Villanova
Presidente del Consejo de Obras Públicas
en 1942 y 1943



Juan Campos Estrems
Presidente del Consejo de Obras Públicas
en 1951 y 1953

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 años noventa (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 creó 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), influyeron 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, repartió 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, adscribió 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.

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

Por todo ello, hubo que adecuar el Reglamento del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo a las anteriormente citadas disposiciones legales, lo que se materializó con la aprobación de un nuevo reglamento, por Orden del ministro de la Presidencia, de 30 de septiembre de 1999, que, publicado en el BOE del día 7 de octubre siguiente, modifica ligeramente el título de su denominación anterior, para retomar el tradicional, y establece en su artículo 1.º: «El Consejo de Obras Públicas es el órgano colegiado superior, de carácter técnico, asesor y consultivo de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente en materia de obras públicas relacionadas con la construcción, explotación, gestión y conservación de sus infraestructuras, el dominio público vial, hidráulico y marítimo-terrestre, la vivienda y el urbanismo, los transportes terrestres y el medioambiente...».

Esta adscripción del Consejo de Obras Públicas al Ministerio de Fomento (con sus cambios posteriores) 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.

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 en los casos previstos en su reglamento.



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. Guillermo Brockman Abárzuza, presidente del Consejo de Obras Públicas desde el año 1922.

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

Presidentes de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos	
1836 – 1840	José Agustín de Larrañendi 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)

Presidentes de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos	
1853 – 1853	Antonio Benavides y Fernández de Navarrete* (interino)
1853 – 1853	Pablo Govantes y Fernández de Angulo* (interino)
1853 – 1853	Claudio Moyano Samaniego*
1853 – 1854	Agustín Esteban Collantes*
1854 – 1854	Miguel de Roda y Roda*
1854 – 1854	Francisco de Luján Miguel y Romero*
1854 – 1854	José Félix Allendesalazar Mazarredo* (interino)
1854 – 1855	Francisco de Luján Miguel y Romero*
1855 – 1856	Manuel Alonso Martínez*
1856 – 1856	Francisco de Luján Miguel y Romero*
1856 – 1856	Patricio de la Escosura Hevia* (interino)
1856 – 1856	José Manuel Collado Parada*
1856 – 1857	Claudio Moyano Samaniego*
1857 – 1857	Eugenio de Ochoa y Montel* (interino)
1857 – 1858	Pedro Salaverría y Charitu*
1858 – 1858	Ventura Díaz* (interino)
1858 – 1858	Joaquín Ignacio Mencos y Manso de Zúñiga*
1858 – 1861	Rafael de Bustos y Castilla*
1861 – 1861	José de Posada Herrera* (interino)
1861 – 1862	Antonio Aguilar Correa*
1862 – 1864	Pedro Cortijo Fuertes
1864 – 1871	Francisco Javier Barra y Gutiérrez
1872 – 1881	Carlos María de Castro y González
1881 – 1884	Jacobo González-Arnáu Elejalde
1884 – 1886	José Gómez Ortega
1886 – 1896	José Morer y Abril
1896 – 1900	José María Álvarez Núñez
1900 – 1900	Eduardo Saavedra Moragas

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

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

Presidentes del Consejo de Obras Públicas	
1900 – 1902	Rogelio de Inchaurrendieta 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

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

Presidentes del Consejo de Obras Públicas	
1929 – 1929	José Bores y Romero
1929 – 1931	Ricardo Boguerín de la Fuente
1931 – 1931	José Nicoláu Sabater
1931 – 1932	Manuel de la Torre Eguía
1932 – 1935	Ángel Gómez Díaz
1935 – 1936	Juan Pérez San Millán y Miguel Polo
1939 – 1940	José Rodríguez de Rivera
1940 – 1941	Luis Moya Idígoras
1941 – 1941	Diego Mayoral Estrimiana
1941 – 1942	Carlos Escolar y Aragón
1942 – 1943	José María Royo Villanova
1943 – 1944	Francisco Durán Walkingham
1944 – 1944	Vicente Valcárcel de Mesa
1945 – 1945	Pedro Matos Massieu
1945 – 1945	Francisco Godínez García
1945 – 1946	Ignacio Merello Llasera
1946 – 1946	José Delgado Brackembury
1946 – 1947	Luis Camiña Beraza
1947 – 1947	José María Jáuregui Anglada
1947 – 1947	Juan Barceló Marcó
1948 – 1948	Domingo Mendizábal Fernández
1948 – 1948	Fausto Elío Torres
1948 – 1951	Manuel Lorenzo Pardo
1951 – 1951	Manuel M. ^a Arrillaga y López-Puigcerver
1951 – 1953	Juan Campos Estrems
1954 – 1954	Antonio Ballesteros Fernández
1954 – 1954	José María Torroja Miret
1954 – 1955	Fernando Casariego Terrero
1955 – 1956	Francisco Ruiz y López

Presidentes del Consejo de Obras Públicas	
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

Presidentes del Consejo de Obras Públicas	
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)
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. Guillermo Brockmann Abárzuza, quien fuera su presidente en el año 1922.



EXCMO. SR. D. GUILLERMO BROCKMAN ABARZUZA

Guillermo Brockmann Abárzuza, fotografía que se encuentra en el Consejo de Obras Públicas

D. Guillermo Brockmann Abárzuza nació en Cádiz el 31 de diciembre de 1856. Era nieto de un comerciante alemán establecido en El Puerto de Santa María, y era sobrino del ingeniero de caminos Leopoldo Brockmann. Siguió la misma carrera que su tío y terminó en 1879 con el número uno de su promoción. Fue destinado sucesivamente a las provincias de Barcelona, Cádiz, Córdoba, Granada y Huelva.

Entre otros cargos en la Administración fue subdirector general de Obras Públicas e inspector general de Caminos, Canales y Puertos. A continuación, se indican unas pinceladas sobre su actividad más importante en la obra civil.

Al principio de su carrera fue destinado al servicio ordinario en la Jefatura de Obras Públicas de Cádiz, después en 1882 fue profesor ayudante en la Escuela de Ingenieros, desempeñó una comisión de estudio de la Exposición de Electricidad de Viena y de la Escuela de Ingenieros de Hannover.

En 1885 formó parte, como ingeniero de caminos, en unión de ingenieros militares y navales, artilleros y otros profesionales, de la expedición organizada por el marqués del Campo para estudiar la posibilidad de asumir la construcción del canal de Panamá y redactó, con el teniente coronel Cano, una extensa memoria sobre este asunto.

En situación de excedencia, hizo varios trabajos, entre los cuales se encuentra el proyecto de conducción de aguas a Cádiz.

A mediados del siglo XIX, España decidió renovar los faros de sus territorios de ultramar, entre ellos los de Filipinas. En 1887 fue destinado a las islas Filipinas, encargado durante once años de la Jefatura del Servicio de Faros, donde permaneció hasta finales del año 1898, cuando el archipiélago pasó a ser dominio de los EE. UU. El faro más importante que proyectó y construyó es el de cabo Melville, de primer orden, para iluminar el estrecho de Balabac, el difícil estrecho que separa Filipinas de Malasia. La luz se muestra desde una torre octogonal de granito, con galería y linterna, de 27,4 m de altura, ubicada en una colina a algo menos de 3 km al noroeste de la punta del cabo Melville, para una elevación total de 90,5 m sobre el nivel del mar. El faro de cabo Melville se iluminó por primera vez el 30 de agosto de 1892.



Faro del Cabo Melville, 1892

Además, proyectó, dirigió e inspeccionó la construcción de varios otros faros, siendo los principales los de isla de Cabra e islotes Capones, al sur y norte de la entrada de la bahía de Manila, cabo Engaño y cabo Bojeador, al norte de la isla de Luzón, punta Santiago, punta Malabrigo y otros. Asimismo, estableció en los faros de Luzarán, Gigantes y Calabazas, de la isla de Ilo-Ilo, los primeros aparatos del sistema de destellos de relámpago, con anterioridad a su aceptación e instalación en los faros de la península. Fue jefe del Servicio de Faros del archipiélago y construyó hasta dieciocho faros, dejando otros doce proyectos pendientes de construcción. Muchos de estos faros construidos en el archipiélago de Filipinas están catalogados como Bien de Interés Cultural o forman parte del Patrimonio Histórico Nacional.

De regreso a la península fue nombrado jefe de Obras Públicas de Huelva, primero, y estuvo encargado de la clase de Física en la escuela de ingenieros de caminos hasta que fue nombrado ingeniero jefe del Servicio Central de Señales Marítimas, cargo que desempeñó hasta su ascenso a inspector general del Cuerpo.

El cabo de Tres Forcas era un importante punto de la navegación melillense y en el siglo XIX se realizaron varios estudios para señalar dicho punto. Su situación en territorio marroquí no lo permitió hasta octubre de 1909 cuando por primera vez se encendió la luz del faro aprovechando la ocupación española en la campaña de 1909. El 29 de septiembre de 1909 cuando Guillermo Brockmann era el ingeniero jefe del Servicio Central de Señales Marítimas, partió para Melilla donde escogió el lugar idóneo y dirigió personalmente la instalación provisional sobre un basamento de fábrica de un aparato modelo universal de destellos rápidos de la casa Barbier, Bernad y Turenna, protegido por unas planchas blindadas ante posibles ataques. Por esta acción a Guillermo Brockmann se le concedió la Gran Cruz del Mérito Naval en 1910.

En 1900 asistió como delegado de España, al Congreso de electricidad que se celebró en París con motivo de la Exposición universal. En 1904 asistió también al que se celebró en San Luis, en los EE. UU. En calidad de miembro de la Comisión permanente de la Asociación internacional de los Congresos de Navegación, asistió como delegado de España a los Congresos X, XI y XII, celebrados respectivamente en Milán, San Petersburgo y Filadelfia. Igualmente fue el representante de España en la Comisión internacional, reunida en Tánger en 1914, para la propuesta de la reforma del faro y señal sonora del cabo Espartel.



Faro del Cabo Engaño 1904

En 1917 fue nombrado subdirector general de Obras Públicas y pasó después al Consejo de Obras Públicas como secretario general. En 1920 era presidente de sección y en 1922 accedió a las Presidencias del Consejo y de la Comisión de Faros. Desempeñó estos cargos hasta su jubilación, a finales de 1923.

En relación con su vida profesional y divulgativa Guillermo Brockmann Abarzuza redactó numerosas memorias y artículos para la revista de Obras Públicas relativos a su actividad profesional en el canal de Panamá, diversos congresos y comisiones, etc.

Guillermo Brockmann Abarzuza falleció en Madrid el 24 de marzo de 1943.

Fuentes de información biográfica:

- Real Academia de la Historia.

<https://historia-hispanica.rah.es/biografias/7737-Guillermo-brockmann-abarzuza>

- Faros españoles en el norte de África. Memoria Anual Puerto de Melilla 2011.

https://www.puertodemelilla.es/images/informacion/publicaciones/faros_espanoles_en_el_norte_de_africa.pdf

- Revista de Obras Públicas

https://quickclick.es/rop/pdf/publico/1917/1917_tomol_2203_04.pdf

- Wikipedia

https://es.wikipedia.org/wiki/Faro_de_Cabo_Melville

https://en.wikipedia.org/wiki/Cape_Engaño_Lighthouse

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

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

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

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

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

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

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

Artículo único

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

Disposición adicional

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

Disposición derogatoria

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

Disposición final

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

Madrid, 30 de septiembre de 1999.

ÁLVAREZ-CASCOS FERNÁNDEZ
Excmos. Sres. Ministros de Fomento y Medio Ambiente.

ANEXO

Reglamento del Consejo de Obras Públicas

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. *Naturaleza del Consejo.*

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

Artículo 2. *Adscripción.*

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

Artículo 3. *Funciones.*

1. El Consejo de Obras Públicas ejerce su función asesora y consultiva mediante la emisión de dictámenes en aquellos asuntos en que sea requerido por los órganos superiores y directivos de ambos departamentos, sobre materias propias de la competencia de los mismos.
2. El Consejo podrá también desarrollar, además de la función asesora y consultiva, cuantas actividades se refieran a relaciones con organismos y entidades de Derecho público o privado, nacionales o extranjeras, para la organización, asistencia y colaboración respecto de cualesquiera clase de seminarios y congresos, así como participar en la realización de estudios y toda clase de formación en general, todo ello relacionado con el ámbito de sus competencias materiales.

Artículo 4. *Competencias.*

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

- a) Proyectos de Ley y de los Reglamentos para la aplicación de las mismas, así como sus modificaciones.
- b) Pliegos generales de prescripciones técnicas, administrativas, instrucciones, normas y Reglamentos Técnicos que hayan de ser de aplicación general en el ámbito de las actividades de uno o de ambos departamentos o de cualesquiera centros directivos dependientes de los mismos.
- c) Planes y proyectos de carácter general, referentes a ordenación territorial, infraestructura, recursos hídricos, vivienda, urbanismo, transportes terrestres y medio ambiente.
- d) Planes, anteproyectos, proyectos, ejecución y explotación y conservación de infraestructuras ferroviarias, viarias, portuarias e hidráulicas, así como actuaciones en las costas, vivienda y urbanismo y medio ambiente.
- e) Anteproyectos y proyectos de obras e instalaciones de interés general por sus características técnicas, su trascendencia social o económica o por la cuantía de sus presupuestos, así como sus modificaciones sustanciales de orden técnico o económico.
- f) Cualesquiera clase de cuestiones relacionadas con la contratación pública en general, bien de obras y servicios públicos, o bien de toda clase de estudios y asistencias técnicas, siempre que concurran especiales razones que, a juicio de los Centros directivos competentes, justifiquen la consulta del Consejo.
- g) Determinación, protección y gestión del dominio público vial, hidráulico y marítimo-terrestre.
- h) Expedientes de otorgamiento y caducidad o revocación de concesiones y autorizaciones de destacada importancia, y, en especial, de aquellos que se refieran a la gestión y explotación de servicios públicos y del dominio público.
- i) Expedientes sancionadores en los que, a juicio del Centro directivo competente, concurran especiales razones que justifiquen la consulta del Consejo.
- j) Asuntos de los departamentos de Fomento y de Medio Ambiente que se sometan al dictamen del Consejo de Estado, con excepción de aquellos en los que se susciten exclusivamente cuestiones estrictamente jurídicas.
- k) Expedientes en los que los informes emitidos por las unidades administrativas competentes de un departamento resulten contradictorios en relación con la misma cuestión o materia.

- l) Asuntos o expedientes en que por razones técnicas y circunstancias debidamente motivadas lo estimen conveniente los órganos superiores o directivos de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente.
- 2. La consulta al Consejo de Obras Públicas no será preceptiva, salvo en los supuestos en los que así se decida por los Ministerios de Fomento o Medio Ambiente, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- 3. En ningún caso el informe o dictamen del Consejo de Obras Públicas será vinculante.

CAPÍTULO II

De los órganos del Consejo

Artículo 5. *Estructura orgánica.*

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

- a) El Presidente.
- b) El Pleno.
- c) Las Secciones.
- d) El Secretario general.

Artículo 6. *Designación del Presidente.*

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

Artículo 7. *Composición del Consejo.*

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

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

Artículo 8. *Secciones del Consejo.*

1. Para una mejor ordenación de sus actividades, el Consejo trabajará organizado en Secciones.
2. En el Consejo existirán las siguientes Secciones:
 - a) Sección de Asuntos Generales, que conocerá de los aspectos técnicos y económicos que se refieran a la contratación pública, reclamaciones de indemnizaciones contra la Administración, caducidad y revocación de concesiones y autorizaciones, expedientes sancionadores y cuestiones suscitadas por medio de recursos administrativos y, en especial, recursos extraordinarios de revisión, tanto respecto a materias del Ministerio de Fomento como de Medio Ambiente.
 - b) Sección Técnica de Fomento, que conocerá de las cuestiones concretas de contenido eminentemente técnico y económico, en que sea consultado por los Centros directivos del Ministerio de Fomento.
 - c) Sección Técnica de Medio Ambiente, que conocerá de las cuestiones concretas de contenido eminentemente técnico y económico, en que sea consultado por los Centros directivos del Ministerio de Medio Ambiente.
3. Cada Sección se compone de un Consejero Presidente de la misma, que será libremente nombrado y separado de entre los Consejeros por el Subsecretario de Fomento, previa la conformidad del Subsecretario de Medio Ambiente en los casos de las Secciones de Asuntos Generales y Técnica de Medio Ambiente, a propuesta del Presidente del Consejo, y de los Consejeros que éste le adscriba, que serán dos como mínimo.
4. En las Secciones actuará de Ponente el Consejero que designe su Presidente y, en los asuntos que deban someterse al Pleno, será asimismo Ponente el que lo haya sido en la Sección, presentando el proyecto de dictamen aprobado por ella.

Artículo 9. *Designación del Secretario.*

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

Artículo 10. Régimen jurídico del Presidente y los Consejeros.

1. El Presidente y los Consejeros tendrán los derechos, deberes e incompatibilidades establecidos en la legislación de funcionarios civiles del Estado.
2. El Presidente y los Consejeros tendrán la categoría administrativa que se determine en la Relación de Puestos de Trabajo del Ministerio de Fomento.

CAPÍTULO III

De las competencias de los órganos del Consejo

Artículo 11. Competencias del Pleno y de las Secciones.

1. Corresponderá dictaminar al Pleno del Consejo de Obras Públicas:
 - a) En los asuntos que hayan de ser informados por el Consejo de Estado.
 - b) En materias que, siendo normalmente competencia de las Secciones acuerde el Presidente del Consejo someterlas a Pleno, bien por propia iniciativa o por solicitarlo así bien los titulares de los órganos superiores de cualquiera de los dos ministerios de Fomento o de Medio Ambiente, bien cualquiera de los Presidentes de Sección.
 - c) En las mociones, estudios o propuestas que se estime oportuno elevar a los Ministros competentes en orden a un mejor desarrollo de las actuaciones de ambos departamentos.
2. Las Secciones del Consejo dictaminarán en todos los asuntos de su especialidad que no sean de la competencia del Pleno, pudiendo previamente estudiarse en Sección las Ponencias que cada una vaya a remitir al Pleno, si así lo acuerda el Presidente de la Sección competente.

Artículo 12. Competencias del Presidente.

1. Corresponde al Presidente del Consejo de Obras Públicas, además de las funciones especificadas en el artículo 23 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las siguientes:
 - a) Convocar las reuniones del Pleno y presidir sus sesiones.
 - b) Designar la Sección a que corresponda entender en cada uno de los asuntos y presidir sus sesiones cuando lo estime conveniente.

- c) Someter a la decisión del Pleno aquellos asuntos, que, correspondiendo de ordinario a las Secciones, precisen a su juicio el dictamen de aquél.
 - d) Ordenar los estudios, trabajos o colaboraciones que se requieran de la Secretaría General.
 - e) Adscribir los Consejeros a las diversas Secciones, según lo estime en cada momento más conveniente para el buen funcionamiento del Consejo, así como modificar su adscripción, oídos los Presidentes de Sección. La adscripción de los Consejeros a las Secciones Técnicas precisará de la previa conformidad del Subsecretario que corresponda.
 - f) Autorizar con su firma la documentación que afecte o se relacione con el Consejo como unidad orgánica.
 - g) Dictar cuantas instrucciones de régimen interior procedan para el mejor y más pronto despacho de los asuntos encomendados al Consejo.
 - h) Recabar las informaciones o la asistencia al Consejo de personal facultativo de los ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, cuando lo aconseje el mejor despacho de los asuntos, de conformidad con lo previsto en el artículo 19.2.
 - i) Elevar a los órganos competentes del Ministerio de Fomento cuantas propuestas considere oportunas para el mejor funcionamiento del Consejo, así como proponer el presupuesto anual de gastos del mismo.
 - j) Distribuir los créditos asignados al Consejo y controlar la administración eficaz y eficiente de los mismos.
 - k) Autorizar o, en su caso, proponer a los órganos directivos competentes cualquiera clase de actividad de las indicadas en el artículo 3.2 de este Reglamento.
2. El Presidente de Sección de más antiguo nombramiento sustituirá al Presidente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, con las mismas facultades y obligaciones de aquél. Asimismo, colaborará en el ejercicio de las funciones que incumben al Presidente y realizará las misiones que especialmente éste le encomiende.

Artículo 13. Competencias de los Presidentes de Sección.

Corresponde a los Presidentes de Sección:

- a) Convocar y presidir las reuniones de la Sección.
- b) Designar los Ponentes y el Secretario de Actas y distribuir entre los Consejeros de la Sección los asuntos que hayan de dictaminarse.

- c) Autorizar los dictámenes o propuestas aprobados en las reuniones de la Sección.
- d) Actuar como Ponente para el despacho de los asuntos, cuando lo considere necesario.
- e) Recabar del Presidente del Consejo la solicitud de cualquier antecedente o información que considere imprescindible para el despacho de las ponencias o informes, así como proponer cuanto estime conveniente para el mejor funcionamiento del Consejo o de la Sección.

Artículo 14. *Competencias del Secretario.*

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

- a) Coordinar los estudios o trabajos que se le puedan encomendar.
- b) Distribuir los asuntos entre los funcionarios adscritos a la Secretaría General y remitirlos a las Secciones.
- c) Mantener al día la información y documentación que el Consejo pueda necesitar, con la informatización precisa para ello.
- d) Colaborar con los Consejeros que actúen de ponentes mediante la preparación documental de los asuntos y el asesoramiento que por los mismos le sea solicitado.
- e) Llevar un Libro de Actas visado por el Presidente y suscribir cuantas certificaciones sean pertinentes.
- f) Elaborar anualmente la Memoria de actividades del Consejo y someterla a la aprobación del Pleno.
- g) Proponer la distribución del personal entre las diversas dependencias y servicios y vigilar su disciplina y rendimiento en el trabajo.
- h) Elaborar y elevar al Presidente del Consejo el proyecto de presupuesto.
- i) Preparar los documentos de salida, firmar la correspondencia y documentos que no correspondan al Presidente y vigilar el Registro del Consejo.

CAPÍTULO IV

Del funcionamiento del Consejo

Artículo 15. *Régimen jurídico.*

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

Artículo 16. *Consultas y peticiones de informe.*

1. Las consultas y peticiones de informes del Consejo se ordenarán por los Ministros y por los órganos superiores y directivos de los ministerios de Fomento y de Medio Ambiente. Cualquier consulta que no venga suscrita en esta forma, habrá de ser devuelta para subsanación al órgano o autoridad que la hubiese formulado.
2. El Consejo de Obras Públicas elevará una Memoria anual de actividades a los ministerios de Fomento y de Medio Ambiente en la que, con ocasión de exponer los trabajos del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones y sugerencias que resulten de los asuntos consultados en aras de un mejor funcionamiento de la actividad de ambos departamentos.

Artículo 17. *Emisión de informes.*

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

Artículo 18. *Documentación preceptiva.*

1. A la petición de informes o consultas se acompañará el expediente y toda la documentación necesaria para su estudio. También se indicará si ha de ser dictaminada por el Pleno, cuando reglamentariamente no esté dispuesto y así se desee, y si tiene carácter de urgencia.
2. Los expedientes remitidos al Consejo para que emita el dictamen solicitado deberán concretar la propuesta articulada, en su caso, de las resoluciones que se estimen convenientes por la Unidad a la que corresponda formularla, una vez que haya quedado terminado el proceso de tramitación de los mismos, salvo que se trate de consultas sobre materias concretas para formar mejor criterio.

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

Artículo 19. *Información complementaria.*

1. Para la elaboración de sus dictámenes, y, en general, el cumplimiento de las funciones que le son propias, el Consejo podrá recabar de los Servicios y Organismos de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, los datos, información y estudios realizados que estime convenientes. También podrá comunicarse con otras Entidades y Organismos por los cauces establecidos en las Leyes y Reglamentos, y establecer comunicación directa con Centros análogos del extranjero o con aquellas Corporaciones o Sociedades que tengan relación con su ámbito de actividades.
2. Si el Consejo, en cualquiera de sus formas de actuación, estima precisas para ésta la obtención de datos o informes verbales o escritos de un órgano o funcionario de los citados Ministerios, podrá recabarlos directamente del Jefe respectivo. Los funcionarios en caso necesario, acudirán con voz pero sin voto a las reuniones en que hayan de ser oídos, a cuyo efecto se les citará oportunamente.
3. Si para emitir el dictamen fuera preciso visitar a personas, entidades, obras o servicios a que se refiera el asunto, el Presidente del Consejo tomará el correspondiente acuerdo, recabando del departamento que proceda la aprobación del gasto, cuando el Consejo no disponga de crédito al efecto.

Artículo 20. *Comunicación de las resoluciones.*

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

Artículo 21. *Deber de informar del Consejo.*

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

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

Artículo 22. *Dictámenes del Pleno.*

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

Artículo 23. *Dictámenes de las Secciones.*

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

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

1. El procedimiento de actuación en las Secciones será análogo al establecido para las sesiones de Pleno.
2. Cuando en un asunto se hubiera recabado la colaboración del Consejero-Secretario general y de ella se dedujera un informe, éste podrá incorporarse al expediente, si así lo estima oportuno la Sección.

Artículo 25. *Ponencias extraordinarias.*

1. Cuando por la índole de los asuntos sometidos a consulta o la especialidad de los mismos lo requiera, o no haya sido posible la aprobación en Pleno de un dictamen, se formarán Ponencias extraordinarias, al solo efecto de la preparación del proyecto de dictamen correspondiente.
2. Las Ponencias extraordinarias serán designadas por el Presidente del Consejo.
3. Las Ponencias extraordinarias funcionarán de acuerdo con las normas establecidas para el funcionamiento de las Secciones y, eventualmente, con las particularidades y los plazos que el Presidente del Consejo señale en cada caso.

Artículo 26. *Elaboración de los dictámenes.*

1. En todos los asuntos sometidos a dictamen del Consejo será base del mismo una ponencia oral o escrita preparada por el Consejero que, en cada caso, se designe por el Presidente de la Sección correspondiente o del Consejo si se tratara de Ponencias extraordinarias, de conformidad con lo previsto en el artículo 8.4.
2. Cada Consejero expondrá resumidamente el contenido y consideraciones de sus Ponencias en el Pleno o Sección, correspondiéndole también la redacción de los dictámenes según hayan sido aprobados por el órgano competente del Consejo.

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

1. El Consejo emitirá su dictamen o informe en el plazo máximo de dos meses, salvo que el órgano consultante, por razones de urgencia, lo solicite en un plazo menor que no podrá ser inferior a diez días.
2. Los plazos señalados en el párrafo anterior empezarán a contar desde el día siguiente a la entrada del expediente completo en el Registro del Consejo.
3. Los expedientes elevados a la consideración del Consejo serán dictaminados según su orden de entrada, salvo aquellos en los que por el Presidente del Consejo se aprecie la existencia de razones de urgencia.

Artículo 28. *Interpretación del Reglamento.*

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

MINISTERIO DE FOMENTO

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

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

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

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

- Primero. Deberán someterse preceptiva-mente a informe del Consejo de Obras Públicas los expedientes incluidos en el artículo 4.1.j) de su Reglamento (aprobado por Orden del Ministro de la Presidencia de 30 de septiembre de 1999).
- Segundo. La consulta al Consejo de Obras Públicas será, en consecuencia, potestativa, de conformidad con el artículo 4.2 del mencionado Reglamento, en los expedientes de reclamaciones patrimoniales, en concepto de daños y perjuicios, en los que el importe de lo reclamado sea inferior a seis mil euros. En el caso de que hubiera varios damnificados o se acordara la acumulación de expedientes se computará, a los efectos indicados, la suma de los importes de todas las reclamaciones formuladas.

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

Madrid, 25 de enero de 2005

LA MINISTRA DE FOMENTO
Magdalena Álvarez Arza

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

MINISTERIO DE FOMENTO

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

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

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

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

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

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

coordinación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, a través de la Vicesecretaría General Técnica (Área de Responsabilidad Patrimonial).

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

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

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

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

INSTRUCCIONES

1. *Órgano Instructor*

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

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

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

2. Remisión de las Reclamaciones

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. 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 expe-

diente 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