Consejo de Obras Públicas

memoria 2016

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE FOMENTO

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

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

Título de la obra: **Consejo de Obras Públicas, memoria 2016.**

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

Año de edición: 2017

Características Edición:
1ª edición electrónica: julio 2017
Formato: PDF
Tamaño: 4,23 MB

Edita:
© Ministerio de Fomento
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

NIPO: 161-15-043-7

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

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE FOMENTO
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES

memoria 2016

Consejo de Obras Públicas

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE FOMENTO
SUBSECRETARÍA
CONSEJO DE OBRAS PÚBLICAS

2017

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

ÍNDICE

Pág.

I INTRODUCCIÓN 5
II RESUMEN ANALÍTICO DE LA ACTIVIDAD ANUAL 7
III OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS 21
III.1. Aspectos generales y de procedimiento 22
III.1.1. Dictámenes e informes del Consejo de Obras Públicas: solicitud y carácter 22
III.1.2. Formatos de la presentación de documentación 23
III.1.3. La ausencia de competencia 23
III.1.4. La acción de regreso 25
III.2. Reclamaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración 26
III.2.1. Aspectos relativos a la instrucción de los expedientes 26
III.2.2. Daños derivados de un deficiente funcionamiento de ciertas infraestructuras hidráulicas 28
III.2.3. La calificación del terreno en zonas inundables y la cobertura de los daños por inundaciones 28
III.2.4. Daños por desbordamiento de ríos y arroyos 30
III.2.5. El drenaje de las obras lineales en las reclamaciones patrimoniales de tipo extracontractual 33
III.2.6. La fuerza mayor en las reclamaciones patrimoniales de tipo extracontractual 35
III.2.7. La inversión de la carga de la prueba 36
III.2.8. El IVA en las reclamaciones patrimoniales 38
III.3. Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras y servicios 39
III.3.1. La valoración del plazo de ejecución en la adjudicación de los contratos de obras 39
III.3.2. La calidad de los proyectos de obras y otros documentos contractuales 39
III.3.3. Actuación de la Administración con la colaboración de empresas externas en trabajos de asistencia técnica 42
III.3.4. Pliegos de prescripciones técnicas particulares en los contratos de mantenimiento y conservacion de infraestructuras públicas 45
III.3.5. Interferencias y suministros en relación con las compañías de servicios 46
III.3.6. Utilización de la vía de la responsabilidad patrimonial en reclamaciones por daños o perjuicios derivados de la ejecución de contratos de obras o a consecuencia de procesos expropiatorios 47

Pág.

III.3.7. Reclamaciones por suspensiones temporales de contratos de obras públicas 48
III.3.8. Costes indemnizables en las suspensiones temporales de obras 50
III.3.9. Actualización de deudas e intereses de demora 52
III.3.10. La revisión de precios en los contratos de obras del sector público 56
III.3.11. La revisión de precios en los contratos de obras del sector público con plazo de ejecución inicial inferior a dos años 57
III.3.12. Desequilibrios económicos en los contratos de obras del sector público por variaciones imprevistas en los precios 58
III.3.13. Daños producidos por causa de fuerza mayor 59
III.3.14. Contratos de obra amparados en convenios de colaboración entre administraciones públicas 60
III.3.15. La modificación de los contratos de asistencia técnica asociados a contratos de obras 61
III.3.16. Adjudicaciones de concursos de obras y proyectos modificados 62

III.4. Incidencias en las concesiones administrativas de utilización del dominio público 63
III.4.1. El plazo para tramitar y resolver en los expedientes de caducidad de las concesiones administrativas 63
III.4.2. El instructor y el órgano competente para resolver 64
III.4.3. Situaciones concursales 65

III.5. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones 65
III.5.1. La regulación de las obras públicas 65
III.5.2. Normativa técnica sobre obras públicas y medios auxiliares para su ejecución 66
III.5.3. La selección de inversiones 67

IV PERSONAL DEL CONSEJO 69
V RESEÑA HISTÓRICA 71
VI RELACIÓN Y GALERÍA DE PRESIDENTES 79
VII REGLAMENTACIÓN DEL CONSEJO 105

I INTRODUCCIÓN

Esta memoria del Consejo de Obras Públicas, correspondiente al año 2016 fue aprobada por el pleno en su sesión ordinaria nº 8 celebrada los días 18 y 23 de mayo de 2017.

Se ha elaborado para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 14.f) y 16.2 del reglamento de este órgano colegiado, aprobado por Orden del Ministro de la Presidencia, de 30 de septiembre de 1999, que establecen la obligatoriedad de elaborar y elevar a los ministerios de Fomento y del actual de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente una memoria anual de sus actividades *"en la que, con ocasión de exponer los trabajos del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones y sugerencias que resulten de los asuntos consultados en aras de un mejor funcionamiento de la actividad de ambos Departamentos".*

Consecuentemente, esta memoria consta de siete capítulos en los que, en primer lugar, se analiza resumidamente la actividad desarrollada en el año 2016 para, a continuación, aportar unas propuestas de mejora funcional de los servicios públicos de los departamentos de los que depende el Consejo, mediante una serie de observaciones y sugerencias, en relación con los asuntos consultados el pasado y anteriores años, como consecuencia del ejercicio de la función consultiva que le corresponde.

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

II RESUMEN ANALÍTICO DE LA ACTIVIDAD ANUAL

Durante el ejercicio 2016 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 conformidad con lo establecido en el artículo 16 de su vigente reglamento y atendiendo a las solicitudes que se le han formulado.

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

Una vez concluido el ejercicio 2016, el total de asuntos sobre los que actuar ascendió a 101, de los que 85 tuvieron entrada en el Consejo en el año para informe y los restantes 16 estaban pendientes de dictaminar al final de 2015. Del total se despacharon 93 expedientes (89 tratados en pleno y 4 devueltos directamente por las secciones), permaneciendo aún en estudio 8 asuntos a finales de año y que, por tanto, pasaron a ser objeto de estudio e informe para 2017.

En el siguiente cuadro se incluye la distribución de los 89 informes tratados durante 2016 por el pleno del Consejo, clasificada según los centros directivos de los departamentos ministeriales solicitantes:

PROCEDENCIA DE LOS ASUNTOS TRATADOS EN PLENO	N.º	%
Ministerio de Fomento	**69**	**77,5%**
Dirección General de Carreteras	5	
Secretaría General Técnica	15	
Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda	6	
Secretaría General de Infraestructuras	41	
Otros	2	
Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	**20**	**22,5%**
Dirección General del Agua	9	
Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar	9	
Secretaría General Técnica	2	
TOTAL CONSULTAS	**89**	**100%**

El pleno se reunió en 23 sesiones con objeto de analizar en primera instancia esas 89 ponencias que fueron expuestas y debatidas, aprobándose todas ellas, de las cuales, 65 lo fueron por unanimidad y 24 por mayoría.

De los 89 expedientes tratados, 5 fueron informados estimando en la cantidad reclamada, 19 sólo en parte y 35 desestimados. Sobre 11 de ellos, referidos a concesiones administrativas, se informó favorablemente su caducidad en 9 casos, su extinción en una ocasión y su rescate en otra. Se informaron 10 proyectos modificados de ferrocarriles, 2 de carreteras y 1 sobre discrepancias en un contrato de consultoría. Asimismo, se informó favorablemente la resolución de 2 contratos (uno de un museo y otro de una línea ferroviaria), se informaron 3 proyectos de reales decretos sobre concesiones de autopistas y se emitió un informe sobre una incidencia relevante en una obra hidráulica.

A lo largo de las sesiones plenarias, 5 dictámenes fueron complementados con 7 votos particulares y 5 adhesiones adicionales de algunos consejeros.

Por su parte, las tres secciones del Consejo (Asuntos Generales, Técnica de Fomento y Técnica de Medio Ambiente, junto con las Ponencias Extraordinarias) se reunieron en 65 ocasiones, para analizar y debatir los expedientes asignados con objeto de preparar las propuestas de dictamen para la elevación, en su caso, al pleno del Consejo. Del total de expedientes vistos, 3 fueron devueltos a los servicios instructores directamente por las secciones, con objeto de recabar información complementaria para la subsanación de deficiencias o carencias detectadas en las instrucciones practicadas para poder emitir posteriormente, con el rigor preciso, los dictámenes correspondientes. En un caso se procedió, previa oportuna comunicación, al archivo del expediente recibido por no ser competencia del Consejo.

La temática de los casos tratados durante 2016, como se corresponde con la diversidad de materias que incluyen los expedientes remitidos al Consejo dentro de sus competencias, establecidas en el artículo 4 de su reglamento, abarcó un amplio campo de actuaciones, analizando asuntos como los que se citan a continuación:

— Reclamaciones por daños y perjuicios ocasionados a terceros, atribuidos a la ejecución de las obras públicas, con un porcentaje de actuaciones del 32,6% respecto al total de actuaciones, con especial relevancia en las de carácter lineal (carreteras, especialmente, con un 73% de las de este tipo).

— Reclamaciones contractuales formuladas por empresas constructoras por: daños y perjuicios derivados de incidencias surgidas durante la ejecución de las obras y expedientes promovidos por la Administración en materia contractual y conce-

sional, modificación y resolución de contratos (suponiendo en conjunto un 31,5% del total de actuaciones). Se desglosan en función de su origen del siguiente modo:

- Desequilibrios económicos de contratos y alteración de las condiciones contractuales, con un porcentaje de actuaciones dentro de las de esta tipología de un 32,1%.

- Suspensiones temporales, parciales o totales, de obras, alcanzando un 14,3% del total de este capítulo.

- Daños catastróficos en obras en ejecución, con un peso del 7,1% de las de este epígrafe.

- Resoluciones de contratos, con un porcentaje de expedientes del 7,1%, dentro de su tipología.

- Durante 2016 han llegado al Consejo once expedientes de modificación de contratos, todos del ámbito ferroviario, que fueron informados adecuadamente en los dictámenes emitidos al efecto, suponiendo un 39,3% de casos, dentro de este capítulo.

— Reclamaciones por responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración pública, derivada de daños y perjuicios ocasionados a personas (fallecimientos, lesiones, etc.) y/o sus bienes por el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos, especialmente los producidos por accidentes de circulación (con un 16,9% del total de actuaciones).

— Caducidad de concesiones otorgadas en dominio público, portuario y marítimo terrestre, en el pasado ejercicio, con un porcentaje de actuaciones del 12,4%, respecto al total de actuaciones.

— Conviene también destacar la elaboración de cinco informes especiales: tres sobre proyectos de reales decretos en el sector de las autopistas de peaje, uno sobre indicadores de calidad en autovías y un informe sobre una importante incidencia en una obra hidráulica.

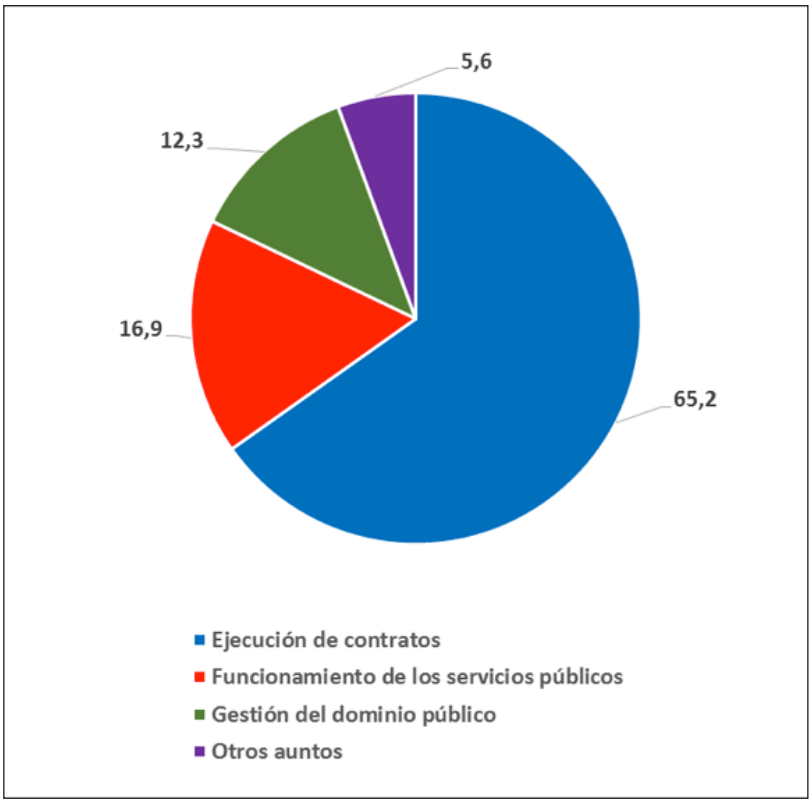
En el cuadro que sigue figura una distribución detallada del tipo de asunto despachado por el pleno del Consejo durante el año 2016, en el que se indica el porcentaje sobre el total de asuntos tratados en sesión plenaria y su desglose por cada uno de los departamentos ministeriales solicitantes.

	N.º	%	MF	MAPAMA
1. EJECUCIÓN DE CONTRATOS				
1.1. Daños a particulares por ejecución de obras	29	32,6	25	4
1.2. Daños catastróficos en las obras	2	2,2	1	1
1.3. Desequilibrios económicos de contratos	5	5,6	4	1
1.4. Suspensiones de obras	4	4,5	0	4
1.5. Modificación de obras	11	12,4	11	0
1.6. Resolución de contratos	2	2,2	2	0
1.7. Alteración de las condiciones contractuales	4	4,5	2	2
SUMA 1	**57**	**64,0**	**45**	**12**
2. FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS				
2.1. Accidentes de circulación	15	16,9	15	0
2.2. Lesiones por caídas en zonas de dominio público	0	0,0	0	0
2.3. Daños en propiedades por desbordamiento de ríos, arroyos y rotura de canales	1	1,1	0	1
SUMA 2	**16**	**18,0**	**15**	**1**
3. GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO				
3.1. Caducidad de concesiones y aprovechamiento de aguas continentales	0	0,0	0	0
3.2. Caducidad de concesiones en dominio público portuario	5	5,6	5	0
3.3. Caducidad de concesiones en dominio público marítimo terrestre	6	6,8	0	6
3.4. Otros (reclamaciones por afección del dominio público)	0	0,0	0	0
SUMA 3	**11**	**12,4**	**5**	**6**
4. OTROS ASUNTOS				
4.1. Otras reclamaciones patrimoniales (por resoluciones administrativas, recursos y otros)	0	0,0	0	0
4.2. Otros informes (informes especiales, proyectos normativos, reales decretos, interpretación,...)	5	5,6	4	1
SUMA 4	**5**	**5,6**	**4**	**1**
TOTAL	**89**	**100,00**	**69**	**20**

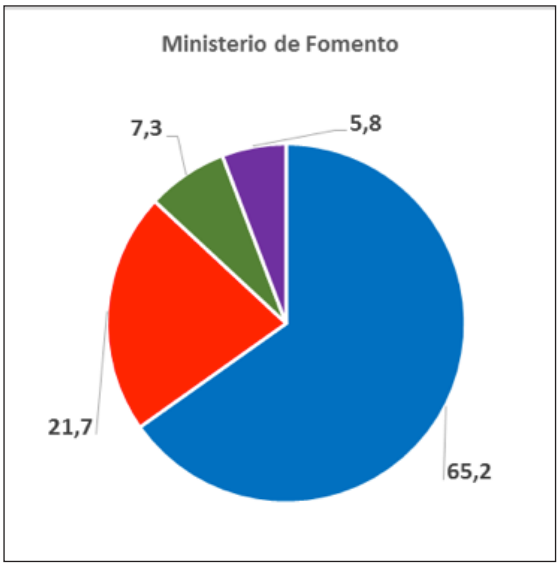
MF = Ministerio de Fomento.
MAPAMA = Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

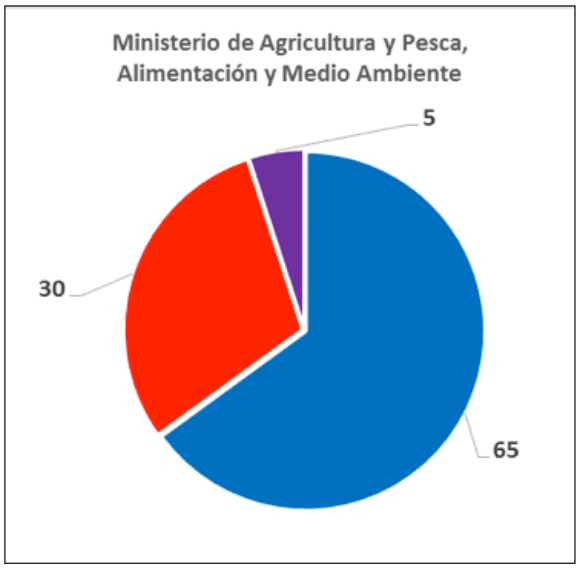
En los siguientes gráficos se detalla y cuantifica la distribución de los expedientes tratados durante el ejercicio 2016, clasificados según cuatro grandes grupos temáticos y su distribución en relación con las demandas de cada uno de los ministerios solicitantes, excluyendo los expedientes devueltos directamente por las secciones, que ascendieron a tres.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS ASUNTOS TRATADOS EN PLENO DURANTE 2016



DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS ASUNTOS TRATADOS EN PLENO DURANTE 2016 SEGÚN MINISTERIO SOLICITANTE





Seguidamente se incluye un mapa de España con el detalle de las provincias relativas a expedientes sobre los que ha actuado el pleno del Consejo en 2016, que ascienden a 33, además de cuatro casos de ámbito no provincial, señalando en cada una de ellas el número de casos en que se ha intervenido y entre las que han destacado las de A Coruña y Granada (con 15 actuaciones) que, junto con las de Murcia, Orense y Pontevedra suponen el 37% de los expedientes tratados.

NÚMERO DE ACTUACIONES DEL CONSEJO POR PROVINCIAS

Se presenta a continuación un cuadro con el detalle de 2016 acerca de los importes que representan las cantidades reclamadas o tramitadas, tanto por contratistas de obras como por particulares, en los expedientes dictaminados por el pleno del Consejo de Obras Públicas durante el año (cuando tales expedientes son susceptibles de cuantificación) y del porcentaje que representa lo reclamado o tramitado por cada concepto respecto al total de lo demandado o solicitado. Asimismo, se indican las cantidades que, en su caso, fueron estimadas en los dictámenes emitidos y un porcentaje que precisa el índice de conformidad del Consejo con los importes pedidos o tramitados.

	Importe (e) solicitado o tramitado	% del total	Importe (e) favorable dictaminado	% de conformidad
1. EJECUCIÓN DE CONTRATOS				
1.1.- Daños a particulares por ejecución de obras	10.154.116,25	17,52	158.154,35	1,56
1.2.- Daños catastróficos en la obras	2.338.258,33	4,03	0,00	0,00
1.3.- Desequilibrios económicos de contratos	20.998.115,84	36,24	3.182.664,43	15,16
1.4.- Suspensiones de obras	9.110.671,24	15,72	2.079.004,56	22,82
1.5.- Modificaciones de obras	NP	0,00	NP	0,00
1.6.- Resoluciones de contratos	NP	0,00	NP	0,00
1.7.- Alteración de las condiciones contractuales	12.943.470,67	22,34	75.561,85	0,58
SUMA PARCIAL 1	**55.544.632,33**	**95,85**	**5.495.385,19**	**9,87**
2. FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS				
2.1.- Accidentes de circulación	2.294.018,63	3,96	124.122,80	5,41
2.2.- Lesiones por caídas en zonas de dominio público	0,00	0,00	0,00	0,00
2.3.- Daños en propiedades por desbordamiento de ríos y arroyos, y rotura de canales	111.644,00	0,19	0,00	0,00
SUMA PARCIAL 2	**2.405.662,63**	**4,15**	**124.122,80**	**5,16**
3. GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO				
3.1.- Caducidades de concesiones y aprovechamiento de aguas continentales	NP	0,00	NP	0,00
3.2.- Caducidad de concesiones en dominio público portuario	NP	0,00	NP	0,00
3.3.- Caducidad de concesiones en dominio público marítimo terrestre	NP	0,00	NP	0,00
3.4.- Otros (reclamaciones por afección del dominio público)	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA PARCIAL 3	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
4. OTROS ASUNTOS				
4.1.- Otras reclamaciones patrimoniales (por resoluciones administrativas, recursos y otros)	0,00	0,00	0,00	0,00
4.2.- Otros informes (informes especiales, proyectos normativos, reales decretos, interpretación ...)	NP	0,00	NP	0,00
SUMA PARCIAL 4	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
TOTAL	**57.950.294,96**	**100,00**	**5.619.507,99**	**9,70**
TOTAL (sin 1.5, 1.6, ni 4.2)	**57.950.294,96**	**100,00**	**5.619.507,99**	**9,70**

NP = No procede.

Del cuadro anterior, que constituye el resumen fundamental de la actividad del organismo durante el ejercicio 2016, resulta importante destacar que la cuantía correspondiente al importe favorable total dictaminado, respecto al monto solicitado, no incluye la cifra, indeterminada al momento de la emisión de los correspondientes dictámenes, de las indemnizaciones aceptadas por el Consejo relativas a cuatro reclamaciones en las que la determinación de las cantidades reconocidas como indemnizables quedó a la espera de su exacta cuantificación posterior por la Administración, dada la dificultad de hacerlo a la hora de dictaminar, por la insuficiencia e imprecisión de la documentación incluida en los expedientes correspondientes o por no tratarse, en algunos casos, de reclamaciones de contenido estrictamente económico en lo solicitado.

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

CUANTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO SEGÚN MINISTERIO SOLICITANTE				
MINISTERIO	Cantidad reclamada (€)	% s/total	Cantidad solicitada reconocible (€)	% aceptado
Fomento	35.633.867,02	61,49	2.124.055,52	5,96
Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	22.316.427,94	38,51	3.495.452,47	15,66
TOTAL	**57.950.294,96**	**100,00**	**5.619.507,99**	**9,70**

La importancia relativa, en términos económicos, de las cantidades reclamadas o asimiladas, según los tipos de expedientes tramitados, se pone de manifiesto en el gráfico siguiente, donde se advierte que las reclamaciones de contratistas superan el 78% del total demandado o tramitado. También resulta reseñable, entre las reclamaciones propiamente dichas, que la parte más importante se refiere a las efectuadas por los adjudicatarios de obras por desequilibrios económicos de los contratos (aunque suelen incluir también cantidades referidas a suspensiones temporales e incrementos de plazo de los mismos) sobrepasando el 36% del total solicitado, muy por delante del 22% que atañe a las cuantías derivadas de las reclamaciones por alteración de las condiciones contractuales, al casi 16% relativo a las suspensiones de obras propiamente dichas, y al 4% del monto reclamado por daños catastróficos en las obras durante el desarrollo de los contratos. Por otra parte, conviene destacar el casi 18% de lo reclamado por terceros afectados por ejecución de obras. No obs-

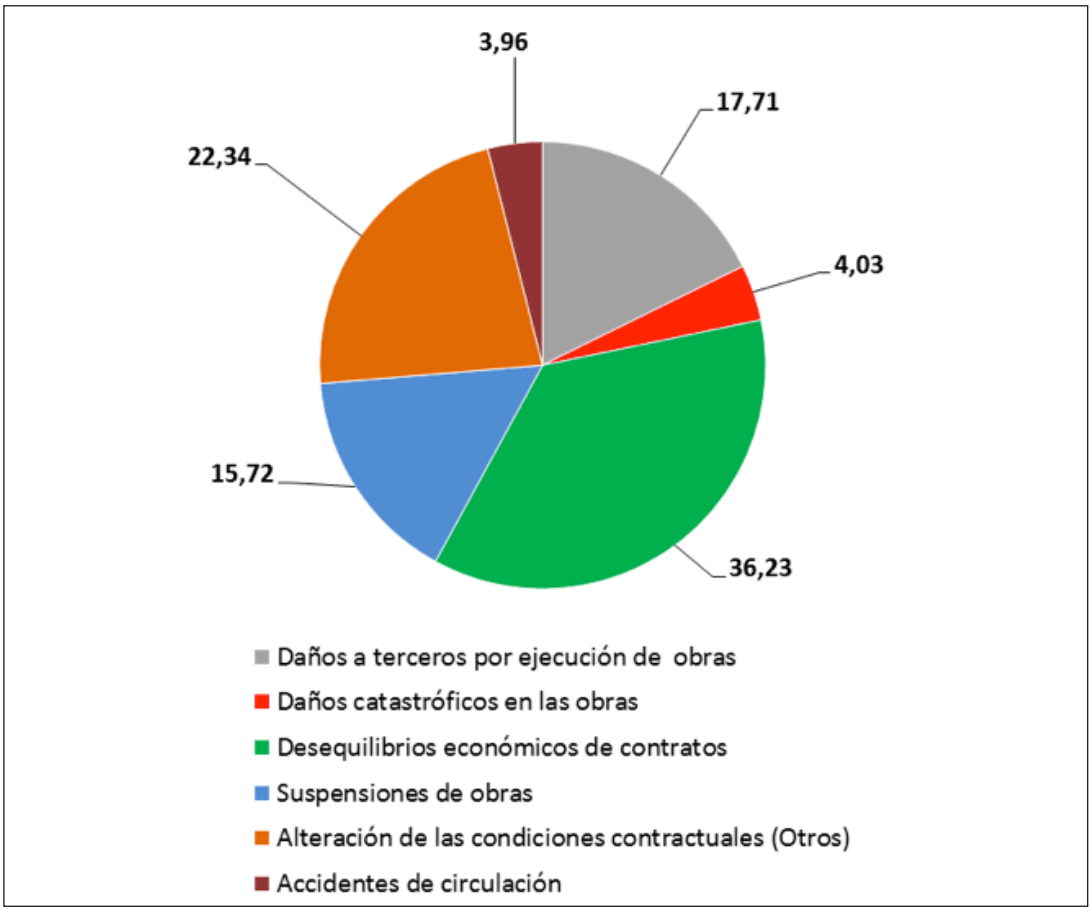
tante, es necesario aclarar que las reclamaciones de contratistas conllevan en general aspectos que incluyen puntos que afectan parcialmente a los epígrafes 1.2 a 1.7, por lo que la clasificación de las diversas actuaciones en los mencionados capítulos no debe considerarse estanca.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS CUANTÍAS SOLICITADAS O TRAMITADAS RESPECTO AL TOTAL EN 2016

Conviene citar de nuevo que, durante el ejercicio 2016, ha tenido entrada un buen número de expedientes relativos a informe de proyectos modificados de obra (de entre los que deben ser informados preceptivamente por el Consejo de Obras Públicas) correspondientes a obras del ferrocarril de alta velocidad, dada la prioritaria actuación del Departamento en dicho campo en el ejercicio de 2016.

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

DETALLE DE LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS CUANTÍAS SOLICITADAS A INSTANCIA DE PARTE EN 2016



Seguidamente 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. A pesar del pequeño decremento en el número de expedientes de reclamación remitidos a este Consejo en el ejercicio, respecto a la media de los anteriores, el montante de lo reclamado supone una considerable disminución. No obstante, conviene aclarar que esa enorme diferencia proviene de lo reclamado en un único expediente, de tipo concesional en el ámbito de las carreteras del año 2015, aunque incluso exceptuando éste, el total demandado en 2016 a instancia de parte supone una notable reducción respecto al período antes mencionado.

ACTIVIDAD (CUANTIFICACIÓN ECONÓMICA)	2012	2013	2014	2015	2016
Importe total solicitado a instancia de parte (M€)	105,83	115,39	117,13	526,00	**57,95**
Importe total favorable dictaminado (M€)	11,97	19,29	18,17	16,94	**5,62**
Porcentaje de aceptación o conformidad (M€)	11,31	16,72	15,51	3,22	**9,70**

En el ejercicio 2016 ha proseguido la actividad de incorporar nuevos registros a la base de datos de control de expedientes del Consejo de Obras Públicas, que se viene actualizando y utilizando desde principios del año 2003 para la mejor gestión en la tramitación de los asuntos entrados en el organismo y el consiguiente ahorro de tiempo en la búsqueda, tratamiento de la información y, por ende, en la redacción de los dictámenes correspondientes. La base incluye, además de los dictámenes emitidos por el Consejo de Obras Públicas, los realizados por el Consejo de Estado y las resoluciones definitivas, cuando le han sido comunicadas por los centros directivos correspondientes.

Una consideración especial merece la participación del Consejo de Obras Públicas en el plan de formación del año 2016 del Ministerio de Fomento. Esta consistió en la realización de un curso, titulado: "Preparación, ejecución e incidencias en los contratos públicos de obras y de concesión de obras públicas", impartido en la sede del Departamento los días 23 al 27 de mayo. La intervención del Consejo se centró en las incidencias en la ejecución de contratos de obras (modificados, suspensiones, resoluciones, fuerza mayor, revisión de precios, etc.), y la modificación o caducidad de concesiones administrativas, con planteamiento de casos prácticos.

Cabe también mencionar la visita efectuada el 19 de mayo de 2016 por los miembros del Consejo a las instalaciones de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), en la calle Fruela, 3 de Madrid, desde donde se centraliza el seguimiento en tiempo real del tráfico e incidencias marítimas en la costa española. Salvamento Marítimo es una entidad pública empresarial, dependiente del Ministerio de Fomento, que cuenta con un equipo integrado por más de 1.500 trabajadores y está alerta las 24 horas para dar respuesta a todas las emergencias que puedan surgir en la mar.

Finalmente, conviene reseñar la visita efectuada por el Subsecretario de Fomento, D. Mario Garcés Sanagustín, a la sede del Consejo de Obras Públicas el día 2 de noviembre de 2016, a la que acudió acompañado por la directora de su gabinete, Dña. Eloísa Contín Trigo-Figueroa y por D. Martín Abril Domingo, vocal asesor.

III OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

El reglamento del Consejo de Obras Públicas, aprobado por Orden del Ministro de la Presidencia, de 30 de septiembre de 1999 (publicado en el B.O.E. del día 7 de octubre de 1999) establece, en su artículo 16.2, la obligación de que, en el marco de la memoria anual de actividades de dicho órgano colegiado, se recojan las observaciones y sugerencias que resulten de los asuntos que se le han sometido a consulta, en aras de un mejor desarrollo de las funciones del Ministerio de Fomento y del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

Este capítulo de la memoria da cumplimiento al citado precepto, exponiendo criterios, observaciones y sugerencias que emanan de la actividad desarrollada por el Consejo de Obras Públicas en el ejercicio de 2016, así como otras de años anteriores que mantienen su vigencia y cuya reiteración se estima de interés. Los temas sobre los que se incide en este apartado se refieren tanto a criterios generales sobre la instrucción de los expedientes como a aspectos específicos relativos a reclamaciones patrimoniales extracontractuales, a la ejecución de contratos públicos de obras, al devenir de concesiones en dominio público, etc.

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

1. Aspectos generales y de procedimiento.

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

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

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

5. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones.

III.1. Aspectos generales y de procedimiento

III.1.1. Dictámenes e informes del Consejo de Obras Públicas: solicitud y carácter

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

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

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

Además de lo anterior, conviene recordar lo que literalmente refleja el artículo 16.1 del reglamento del Consejo: «*Las consultas y peticiones de informes del Consejo se ordenarán por los ministros y por los órganos superiores y directivos de los ministerios de Fomento y de Medio Ambiente* (sic, hoy Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente). *Cualquier consulta que no venga suscrita en esta forma, habrá de ser devuelta para subsanación al órgano o autoridad que la hubiese formulado*».

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

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 colabo-*

ración respecto de cualquiera clase de seminarios y congresos, así como participar en la realización de estudios y toda clase de formación en general, todo ello relacionado con el ámbito de sus competencias materiales".

En general, los informes y dictámenes del Consejo de Obras Públicas no tienen carácter preceptivo, salvo en el caso de los expedientes a los que se refiere el artículo 4.1.j) de su reglamento, es decir aquellos que afecten a los ministerios de Fomento y de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente que hayan de someterse al dictamen del Consejo de Estado, tal y como se dispone en la Orden comunicada de 25 de enero de 2005, por la que se determinan los expedientes que deberán ser informados preceptivamente por el Consejo de Obras Públicas.

En ese último caso, como implícitamente se ha dicho, son preceptivos e interrumpen el plazo para resolver, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, de conformidad con lo establecido en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

III.1.2. Formatos de la presentación de documentación

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

Sería conveniente que, además de utilizar tal formato, se adjuntasen también al expediente los documentos del mismo en soporte informático abierto para evitar errores de transposición, facilitando el análisis y proporcionando un ahorro de tiempo en la emisión de los correspondientes dictámenes.

En todo caso, la inclusión en el expediente del material gráfico (planos, fotografías...) suele ser relevante a la hora de pronunciarse.

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

III.1.3. La ausencia de competencia

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

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

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

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

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

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

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

En reiteradas ocasiones y en el marco de sus memorias anuales, este órgano colegiado se ha manifestado en el sentido de que resultaría necesaria una modificación legislativa en la que, para agilizar la resolución de tales reclamaciones, se estableciera el traslado del expediente a la administración a quien corresponda resolver. Habría bastado para ello la extensión de la aplicación del artículo 20 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a las relaciones entre distintas administraciones públicas.

La modificación legislativa apuntada, además, ha sido aplicada *de facto* por el Consejo de Estado, que ha creado doctrina al respecto expresando su criterio de que, en aquellos casos en los que la presunta responsabilidad patrimonial deducida

compete a otra administración, y sin entrar en el fondo de asunto, debe remitirse la reclamación al órgano competente, aunque pertenezca a una administración pública distinta de la receptora de la reclamación (dictamen del Consejo de Estado n.º 2220/1996, de 13 de junio).

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha venido a dar satisfacción a estos requerimientos, a través de su artículo 14, no estableciendo restricciones a la "redirección" de los asuntos al órgano competente, sean cuales sean las administraciones públicas afectadas.

III.1.4. La acción de regreso

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

Este ejercicio no se estima adecuado, en particular cuando, en el marco de la ejecución de un contrato de obras, los daños y perjuicios hayan sido ocasionados por el contratista sin mediar una orden inmediata y directa de la Administración (artículo 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

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

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

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

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

En relación con este asunto, en el caso de reclamaciones contractuales y con el fin de simplificar los procedimientos y conseguir una mayor eficiencia en la gestión de los expedientes, el Consejo de Obras Públicas debe recordar que la legislación vigente (artículo 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, ya mencionado) permite al reclamante exigir el pronunciamiento de la Administración acerca de a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños, como paso previo a la formulación de la correspondiente reclamación.

Este Consejo sostiene el criterio de que, independientemente de que lo apuntado en el párrafo anterior refleja una potestad del reclamante, nada impide que la Administración, en el marco de la instrucción de un expediente de esta índole, pueda informar al demandante acerca de que le asiste el derecho a ejercitar tal potestad, sobre todo si la propia Administración detecta que, conforme a las circunstancias que concurren, la responsabilidad recaerá, en su caso y previsiblemente, en el contratista. La aplicación de este criterio del Consejo permitiría reconducir adecuadamente la resolución de un buen número de expedientes, simplificándose el procedimiento en beneficio del reclamante y de la propia Administración, haciendo innecesaria la acción de regreso.

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

III.2. Reclamaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración

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

Durante el ejercicio de 2016, el Consejo de Obras Públicas ha emitido dictámenes sobre este tipo de expedientes, ateniéndose a lo dispuesto en el apartado f) del artículo 4.1 de su vigente reglamento.

La intervención de este órgano colegiado se ha producido, en lo que se refiere a las solicitudes de dictámenes realizadas por el Ministerio de Fomento, atendiendo, además, a la Orden comunicada de la Ministra de Fomento, de 26 de abril de 2006, cuando el expediente contenía una singular complejidad técnica, a juicio de los servicios instructores, o bien por indicación expresa del Consejo de Estado. Por su parte, las solicitudes de dictámenes formuladas por el hoy Ministerio de Agricul-

tura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, lo han sido cuando los expedientes contenían reclamaciones por importe superior a 50.000 euros, a tenor de lo establecido en el apartado 13 del artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (en su redacción dada por el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible) y en la disposición final cuadragésima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; todo ello sin perjuicio de que se hayan emitido dictámenes en expedientes con importes inferiores a los mencionados cuando, a juicio de los servicios instructores o del propio Consejo de Estado, el parecer del Consejo de Obras Públicas era especialmente relevante en su enfoque técnico para la mejor resolución de los expedientes.

En cuanto a los expedientes de esta índole, cuando no exista una unidad administrativa que tenga atribuidas competencias instructoras al efecto, cabe apuntar la necesidad de la designación formal, para cada expediente, de un instructor experto en la materia que coordine las actuaciones y formule, motivadamente, la propuesta de resolución. No pocas veces, existe cierta confusión en cuanto a la identificación del instructor del expediente y, asimismo, con cierta frecuencia, la propuesta de resolución se ve conformada por un superior jerárquico de éste, por lo que este Consejo quiere insistir en la importancia del mantenimiento de la necesaria independencia profesional del instructor designado para el asunto de que se trate.

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

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

Finalmente, y en relación con la instrucción de los expedientes, este órgano colegiado valora el trabajo y el esfuerzo de las unidades administrativas que intervienen, pero ello no es obstáculo para seguir recomendando el mayor rigor y ajuste al cumplimiento de los trámites procedimentales, así como la claridad expositiva y el orden documental, en aras a evitar la necesidad de subsanar posibles carencias y, en consecuencia, complicaciones y retrasos innecesarios en su resolución.

III.2.2. Daños derivados de un deficiente funcionamiento de ciertas infraestructuras hidráulicas de regadío

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

Esta clase de expedientes en la actualidad son instruidos por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, conforme establece actualmente el artículo 13. Apartados 3.j) y 4.c) del Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del citado departamento ministerial.

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

La propuesta anterior sobre quién debe hacer la instrucción, además de por motivos operativos, se refuerza por el hecho de que la resolución de estos expedientes está delegada en los presidentes de las confederaciones hidrográficas y en el director de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, de conformidad con lo establecido en la Sección 16ª del Capítulo II de la Orden AAA/838/2012, de 20 de abril, sobre delegación de competencias en el actual Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

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

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

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

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

Dicha Directiva fue traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, lo que ha permitido disponer, a fecha de hoy de:

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

— Mapas de peligrosidad y mapas de riesgo de inundación en las ARPSIs

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

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

Dicha directiva entiende que las inundaciones constituyen fenómenos naturales, aunque este Consejo ha comprobado que el alcance y extensión de las mismas puede verse agravado por la acción antrópica, pero en todo caso las medidas de gestión deben encaminarse a reducir su riesgo y la amplitud de las consecuencias que puedan tener. El objetivo ha de ser la prevención y la protección, y en su elaboración han de tenerse en cuenta todos los aspectos pertinentes, como la gestión

del agua y del suelo, la ordenación del territorio, los usos de la tierra y la protección de la naturaleza, teniendo en cuenta la cooperación internacional en ríos transfronterizos.

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

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

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

En aquellos casos en los que la zona inundable se extienda más allá de los 100 metros de la zona de policía que, con carácter general establece el artículo 6.1.b) del Texto Refundido de la Ley de Aguas (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) y de acuerdo con lo prevenido en el artículo 6.2 del mismo, se debería estudiar y valorar la posibilidad de instruir los oportunos expedientes para ampliar los límites de la zona de policía, conforme al procedimiento previsto en el artículo 9 (apartados 2 y 3) del vigente reglamento del Dominio Público Hidráulico (aprobado por los reales decretos 606/2003, de 24 de mayo, y 9/2008, de 11 de enero).

III.2.4. Daños por desbordamiento de ríos y arroyos

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

control del dominio público hidráulico encomendados a la confederación hidrográfica correspondiente.

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

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

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

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 7 de octubre de 1997, entre otras, ha concluido que, en aquellos casos en los que la pasividad de la Administración produce un incumplimiento de su deber de poner fin o impedir hechos o actos ajenos que puedan provocar el desbordamiento de las aguas que discurren por los cauces 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 analizar.

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

Es un hecho indudable que la ubicación por los particulares de algún tipo de inmueble o instalación dentro de la zona inundable significa, en algún grado, el deber jurídico de soportar sus consecuencias. Dicha circunstancia queda limitada por la legislación en materia urbanística que impide la urbanización de aquellas zonas sometidas, entre otros aspectos, al riesgo de inundación, quedando en situación básica de suelo rural los terrenos *"… con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación de otros accidentes graves"* (artículo 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 estos sean producidos por actuaciones autorizadas o ejecutadas por ella, como en el caso al que se refiere la mencionada sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997.

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

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

Afirma el Consejo de Estado, en su más reciente doctrina sobre el particular, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha de aplicarse a la luz de la reciente legislación de aguas, concretada en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, y por sus reglamentos de desarrollo, en particular el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Planificación Hidrológica y por el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y modificada al incorporar los nuevos criterios de gestión, planteados por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000. Aprecia este Consejo que la nueva legislación no minora las responsabilidades de la administración hidráulica en materia de policía de cauces, sino que más bien lo que hace es ampliarlas y volver más compleja la gestión al introducir nuevas consideraciones de tipo ambiental, haciendo hincapié en la prevención del deterioro y en los factores que favorecen la mejora del estado de las aguas.

El contenido de los planes hidrológicos, establecido en el artículo 42 de la Ley de Aguas y 4 del Reglamento de Planificación Hidrológica, 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 para evitar dichas inundaciones en lo posible y reducir sus efectos, pero estas actividades no han sido incluidas en los planes al no figurar ese objetivo entre los generales de la planificación hidrológica.

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

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

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

En particular y en el caso de las carreteras, la Instrucción 5.2-IC "Drenaje superficial", aprobada por Orden FOM/298/2016, de 15 de febrero de 2016, dispone que el drenaje incluido en los proyectos, que 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)";* se debe proyectar atendiendo a los siguientes principios:

— *"Evitar sobreelevaciones inadmisibles de la lámina de agua.*

— *Evitar velocidades que puedan producir erosiones.*

— *Identificar y controlar las posibles zonas de deposición de sedimentos y arrastres.*

— *Identificar y controlar los impactos de los vertidos de aguas recogidas por los elementos del drenaje superficial de la carretera.*

— *Minimizar el impacto ambiental de la obra, incluyendo el posible efecto barrera sobre la fauna, especialmente la piscícola y sobre el tránsito de sedimentos".*

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

En la Ley 37/2015, de Carreteras, los elementos de drenaje y sus accesos figuran entre los elementos funcionales de la carretera (artículo 3), por lo que pertenecen expresamente al dominio público de la carretera (artículo 1) y se pueden iniciar expedientes de expropiación para disponer de los terrenos necesarios para implantar los nuevos elementos de drenaje que se precisen.

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

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

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

III.2.6. La fuerza mayor en las reclamaciones patrimoniales de tipo extracontractual

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— Reclamaciones alegando daños en una vivienda o instalación, por aparición de grietas u otros desperfectos, que se imputan a los trabajos de excavación con voladuras realizadas con ocasión de obras ejecutadas en las proximidades;

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

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

En tales circunstancias, y en otras similares, corresponde al instructor (o la unidad administrativa instructora) del expediente la decisión de asumir la inversión de la carga de la prueba y, al amparo de lo establecido en los artículos 77 y 78 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y artículos 9 y 62 del Reglamento de los Procedimientos de

las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo), practicar la actuación pertinente.

El instructor (o la unidad administrativa instructora) del procedimiento deberá acordar por sí mismo la práctica de las pruebas que crea oportunas, así como las que propongan los interesados, que sólo podrá rechazar mediante resolución motivada cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias (artículo 9 del reglamento antes mencionado).

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

Si no procediera la inversión de la carga de la prueba, la Administración sí está obligada, al menos, a demostrar que ha actuado adecuadamente en función de sus propias capacidades y en relación con el nivel de servicio que le es razonablemente exigible (como establecen el artículo 1.902 y el párrafo sexto del artículo 1.903 del Código Civil, así como abundante jurisprudencia).

III.2.8. El IVA en las reclamaciones patrimoniales

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

Distinto es el caso de una reclamación de esta índole pero que surja como consecuencia de una relación contractual. Si lo reclamado trata de paliar la existencia de una prestación realizada por un contratista y no pagada por la administración correspondiente, el importe de la indemnización no está exento de IVA, al estar en relación directa con una entrega de bienes o prestación de servicios, conforme establecen los artículos 4, 6, 8 y 11, entre otros, de la mencionada ley. La indem-

nización deberá llevar el IVA desglosado para que el perceptor lo ingrese, en su momento, en la hacienda pública. Tal es el caso, por ejemplo, de una reclamación que pretenda, al amparo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, compensar la existencia de una obra ejecutada y no abonada.

III.3. Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras y servicios

III.3.1. La valoración del plazo de ejecución en la adjudicación de los contratos de obras

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

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

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

III.3.2. La calidad de los proyectos de obras y otros documentos contractuales

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

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

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

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

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

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

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

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

— Estudios previos incompletos o insuficientes, en particular la investigación geotécnica, la disponibilidad y procedencia de materiales, la localización de servicios y servidumbres afectados y la necesidad de desvíos de tráfico (en el caso de proyectos de carretera).

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

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

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

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

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

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

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

Es de señalar que, en opinión de este Consejo y por las razones expuestas, el procedimiento para la adjudicación de este tipo de contratos de servicios destinados a la redacción de proyectos de obras públicas, independientemente de contar con un plazo de ejecución suficiente que no condicione su bondad, debería primar la calidad técnica de la proposición mediante criterios diferentes al precio, así como la del equipo redactor interviniente. Dicha apreciación es completamente acorde con la consideración 94 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (derogando la Directiva 2004/18/CE), a la que debería haberse adaptado la normativa española en la materia antes del 18 de abril de 2016.

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

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

III.3.3. La Actuación de la Administración con la colaboración de empresas externas en trabajos de asistencia técnica

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

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

En el caso de las obras públicas, dichos contratos deben ser dirigidos por un facultativo funcionario del Estado, director del proyecto o de la obra correspondiente en ejercicio de funciones propias de la Administración. Por tanto, en la práctica, se han reemplazado los medios propios de la Administración que integraban el equi-

po bajo el mando del funcionario para redactar el proyecto o dirigir la construcción de una obra pública, por otros medios externos a disposición de éste a través de una relación contractual.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por ello la Administración no sólo debe ejercer sus obligaciones (ligadas a tales funciones y responsabilidades) sino que, además, debe responder con carácter ge-

neral de los actos de las empresas contratadas frente a terceros, sin perjuicio de que, de acuerdo con el artículo 214.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, oído el contratista, pueda pronunciarse en discrepancia con la opinión de éste, y en su caso, resolver las reclamaciones de los perjudicados directamente, sin perjuicio de una ulterior acción de regreso al adjudicatario de las obras.

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

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

III.3.4. Pliegos de prescripciones técnicas particulares en los contratos de mantenimiento y conservación de infraestructuras públicas

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

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

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

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

III.3.5. Interferencias y suministros en relación con las compañías de servicios

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

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

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

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

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

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

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

III.3.6. Utilización de la vía de la responsabilidad patrimonial en reclamaciones por daños o perjuicios derivados de la ejecución de contratos de obras o a consecuencia de procesos expropiatorios

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

Dicho órgano mantiene, de forma permanente y reiterada, que *«... no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración, cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento jurídico... »* (entre otros dictámenes del Consejo de Estado, los números: 1480/1997, de 29 de mayo; 1275/1998, de 2 de abril; 2981/1998, de 16 de julio; 3059/1998, de 15 de octubre; y 1727/2003, de 10 de julio).

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

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

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

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

III.3.7. Reclamaciones por suspensiones temporales de contratos de obras públicas

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

La dispensa de la disponibilidad de los terrenos al inicio de las obras se instauró, con carácter provisional y exclusivamente para las infraestructuras hidráulicas y de transportes, a través de la disposición adicional segunda de la Ley 9/1996, de 15 de enero, por la que se adoptan "Medidas Extraordinarias, Excepcionales y Urgentes en Materia de Abastecimiento Hidráulico como Consecuencia de la Persistencia de la Sequía", en el contexto de unas circunstancias excepcionales en España (fuertes y persistentes sequías) y en aras de agilizar la contratación de las obras necesarias en tales momentos. La legislación posterior, incluido el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, pese a haber desaparecido aquellas circunstancias excepcionales, recoge la misma dispensa, precisando, por otra parte, el citado texto refundido, en su artículo 126.2, que la ocupación efectiva de los terrenos deberá ser precedida por la formalización del acta de ocupación.

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

Por otra parte, el artículo 220 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, establece la obligación de levantar un acta en la que se consignen las circunstancias que han motivado la suspensión y la situación de hecho en la ejecución del contrato.

En el caso particular del contrato de obras, el acta en cuestión debe estar firmada por el contratista y el director de la obra y aprobada por el órgano de contratación, debiendo unirse a la misma un anejo en el que consten, en relación con las partes suspendidas, la medición de la obra ejecutada y los materiales acopiados a pie de obra y utilizables exclusivamente en la misma (artículo 103 del reglamento citado en el párrafo anterior y cláusula 64 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre).

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

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

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

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

III.3.8. Costes indemnizables en las suspensiones temporales de obras

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

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

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

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

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

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

En opinión de este Consejo, y desde un punto de vista exclusivamente técnico, resultaría aceptable el uso de asignaciones porcentuales para acotar la cuantía de tales gastos, por analogía a lo que establece, en su artículo 131, el Reglamento

General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre) al determinar los mismos como un porcentaje del presupuesto de ejecución material. Este Consejo de Obras Públicas, siempre que no resultaba de aplicación otro procedimiento específico más adecuado a cada caso, ha venido aplicando un criterio similar en casos de suspensiones de obras, si bien limitando razonadamente los porcentajes de cálculo de los gastos generales a un abanico que iba desde el 1,5% al 3,5%, del presupuesto de ejecución material del contrato vigente, afectado por la relación entre el tiempo de paralización y el plazo contractual imperante, según las circunstancias y características de las obras (conforme al acuerdo mayoritario, incluido como anexo al acta del pleno del Consejo de Obras Públicas de 12 de junio de 2003, publicado y contenido expresamente en su memoria de dicho ejercicio).

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

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

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

III.3.9. Actualización de deudas e intereses de demora

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

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

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

El artículo 34.3 la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que *"La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de garantía de la competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las comunidades autónomas".*

Por consiguiente, en aquellos procedimientos en los que se reconozca al reclamante su derecho a ser indemnizado, la cuantía de la indemnización se ha de calcular con referencia a la fecha en la que se produjo el daño. El referido importe actúa como una "deuda de valor" expresada en unidades monetarias corrientes del día de referencia. Si los procedimientos administrativos instruidos para sustanciar las reclamaciones se prolongan demasiado en el tiempo, los reclamantes, de acuerdo

con el citado principio de indemnidad, tienen derecho a que la indemnización que se les reconozca se actualice hasta la fecha en que se resuelva la reclamación, para lo cual se ha de aplicar, con carácter general, el índice de precios de consumo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.3.10. La revisión de precios en los contratos de obras del sector público

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

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

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

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

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

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

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

Pese a sus imperfecciones, en el caso de contratos con suspensiones temporales de las obras y otras incidencias que alargan el plazo de ejecución, en ocasiones muy por encima del inicial, la existencia de un mecanismo de revisión de precios proporciona una forma automática de compensación al contratista por las variaciones

de precios en el tiempo, evitando reclamaciones difíciles de evaluar y cuya hipotética resolución, como inevitablemente se dilataría en el tiempo, resultaría previsiblemente más costosa tanto para la Administración como para el contratista.

III.3.11. La revisión de precios en los contratos de obras del sector público con plazo de ejecución inicial inferior a dos años

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.3.12. Desequilibrios económicos en los contratos de obras del sector público por variaciones imprevistas en los precios

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

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

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

De hecho, esta problemática, por su complejidad, importancia y diversidad interpretativa, ha sido puesta de manifiesto en las memorias de este órgano consultivo

de los últimos años, de manera permanente y ha sido objeto de especial análisis por el Consejo de Estado, en su memoria del año 2011 (páginas 197 a 213), cuya lectura detenida se recomienda especialmente a las unidades administrativas afectadas por esta materia.

III.3.13. Daños producidos por causa de fuerza mayor

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

El Consejo de Estado ha señalado en reiteradas ocasiones que: *«… son causas de fuerza mayor aquellas, legalmente tasadas, que constituyen acontecimientos realmente insólitos y extraordinarios por su magnitud. Se trata de hechos que están fuera del círculo de actuación del obligado; de hechos que exceden visiblemente los accidentes propios del curso normal de los acontecimientos y de la vida por la importancia de su manifestación; de hechos ajenos e independientes de quienes los alegan; de hechos, en fin, que, aun siendo previsibles, tienen el carácter de inevitables; en especial, en lo tocante a la previsibilidad del acontecimiento y siendo éste un concepto de límites imprecisos, hay que entender la fuerza mayor, en su aplicación legal y práctica, como excluyente de los acontecimientos extraordinarios que, aunque no imposibles físicamente y, por tanto, previsibles en teoría, no son de los que se puede calcular con una conducta prudente, atenta a los acontecimientos que el curso de la vida depara ordinariamente»* (dictamen 3112/2004, de 3 de febrero de 2005).

Este Consejo de Obras Públicas comparte el criterio expresado por el Consejo de Estado que recuerda que los casos de fuerza mayor se encuentran *«legalmente tasados»* y son aquellos comprendidos en el artículo 231 antes mencionado, aunque esta afirmación debe ser matizada.

En efecto, este Consejo considera que, aunque el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en su artículo 231, enumera los casos tasados que pueden ser considerados fuerza mayor, deberían admitirse como tales otros supuestos no contemplados entre los explicitados en dicho artículo siempre que sean totalmente asimilables a aquellos. De hecho, el propio artículo 231, en su apartado 2.b) admite la calificación como fuerza mayor de los fenómenos naturales *«semejantes»* a los específicamente citados en el mismo. En tal sentido se pronuncia el Consejo de Estado en su dictamen n.º 1333/2008.

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

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

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

III.3.14. Contratos de obra amparados en convenios de colaboración entre administraciones públicas

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

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

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

Son precisiones ineludibles: el sistema y la cuantía de la financiación, el proyecto, la contratación, la dirección de las obras, la decisión sobre las posibles incidencias durante la ejecución de aquéllas, la determinación precisa de la competencia para la aportación de los terrenos necesarios, en tiempo y forma, el mantenimiento de

las obras desde su recepción hasta la formalización de su entrega o cesión, en su caso, etc.

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

III.3.15. La modificación de los contratos de asistencia técnica asociados a contratos de obras

Resulta habitual que, dada la disminución de las plantillas del cuerpo de ingenieros de caminos, canales y puertos del Estado para el control de la ejecución de las obras que componen un contrato público, exista otro contrato de asistencia técnica asociado a la misma, de apoyo al director facultativo.

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

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

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

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

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

III.3.16. Adjudicaciones de concursos de obras y proyectos modificados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.4. Incidencias en las concesiones administrativas de utilización del dominio público[2]

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

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

[2] El título se refiere al dominio público marítimo-terrestre, al hidráulico y al asociado a las infraestructuras del transporte (carreteras, puentes, etc.).

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

Dichos plazos se han manifestado, en no pocas ocasiones, como absolutamente insuficientes, habida cuenta de las actuaciones a llevar a cabo y de la necesidad de incorporar, entre otros, los dictámenes del Consejo de Obras Públicas y del Consejo de Estado. En estas circunstancias conviene recordar la posibilidad existente de modificar el plazo, fijando uno superior, al amparo de la excepción contenida en el artículo 41 la Ley 39/2015, ya mencionada.

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

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

III.4.2. El instructor y el órgano competente para resolver

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

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

III.4.3. Situaciones concursales

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

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

III.5. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones

III.5.1. La regulación de las obras públicas

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

La regulación de la actividad de estos sectores precisa tener en cuenta, entre otros, aspectos tan sustanciales como: la delimitación objetiva de las infraestructuras públicas del transporte, 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 en vigor aún, parcialmente. No existe ninguna otra ley de tipo general más reciente que la sustituya, aunque ha sido modificada y completada con abundante legislación específica que

se ha ido aprobando en diversas fechas en las materias de navegación aérea, ordenación de los transportes terrestres, costas, carreteras, aguas, concesiones de obras públicas, ferrocarriles, puertos, marina mercante, etc.

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

III.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.

III.5.3. La selección de inversiones

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

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

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

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

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

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

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

1. *Con carácter previo a la aprobación de cualquier estudio o proyecto en materia de carreteras que suponga una modificación significativa de la longitud de la Red de Carreteras del Estado o una variación sustancial de las características geométricas, técnicas o estructurales de alguno de sus tramos, se deberá llevar a cabo un análisis coste-beneficio del mismo, en el que quede suficientemente acreditada la procedencia de su ejecución y la inexistencia de alternativas más económicas y eficientes, y que servirá para la priorización de la actuación en relación con el resto de actuaciones incluidas en el mismo programa.*
2. *Todos los programas que se desarrollen dentro de un mismo ámbito de actuación se someterán a análisis homogéneos de tipo multicriterio que permitan la priorización de actuaciones de naturaleza similar en el marco de los diferentes programas de actuación.*
3. *Siempre que el Ministerio de Fomento promueva la construcción de una nueva carretera o actuación susceptible de explotación diferenciada de la del resto de la red deberá estudiarse, antes de la adopción del correspondiente acuerdo para su ejecución con cargo a financiación pública, la viabilidad o procedencia de su realización mediante sistemas de gestión indirecta, o colaboración público-privada o la existencia de soluciones alternativas de menor coste mediante el mejor aprovechamiento de las infraestructuras existentes."*

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

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

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

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.

IV PERSONAL DEL CONSEJO

Durante el año 2016 el Consejo de Obras Públicas ha estado constituido por las personas que se relacionan a continuación.

PRESIDENTE

D. Manuel L. Martín Antón

SECCIÓN DE ASUNTOS GENERALES

Consejero-Presidente:

D. Alberto E. Pastor Alonso de Prado

Consejeros:

D. José María Pérez Blanco (hasta el día 26 de octubre de 2016) (*)

D. Ángel Juanco García (desde el día 14 de enero de 2016)

SECCIÓN TÉCNICA DE FOMENTO

Consejero-Presidente:

D. Francisco J. Flores Montoya

Consejeros:

D. Ildefonso Maíllo Calzada (hasta el día 20 de julio de 2016)

D. Jesús Penas Mazaira

(*) Este Consejo quiere manifestar de modo explícito su gran pesar por el fallecimiento de D. José María Pérez Blanco, producido el día 16 de diciembre de 2016, menos de dos meses después de su jubilación. Este órgano colegiado deja, nuevamente, constancia del enorme agradecimiento al Sr. Pérez, por su larga y fructífera labor profesional desarrollada en el Consejo de Obras Públicas durante más de 16 años.

SECCIÓN TÉCNICA DE MEDIO AMBIENTE

Consejero-Presidente:

D. Jesús M. Solaguren-Beascoa Márquez

Consejeros:

D. Miguel J. Ramírez Sánchez-Rubio

D. José M. Majadas García

D. Justo Mora Alonso-Muñoyerro

CONSEJERO-SECRETARIO GENERAL

D. Miguel J. Ramírez Sánchez-Rubio

SECRETARIA DEL PRESIDENTE

Dña. Emilia del Pozo Moya

JEFES DE NEGOCIADO

Dña. Mónica Sánchez Martínez

Dña. Beatriz García-Gutiérrez Serrano

AYUDANTE DE GESTIÓN Y SERVICIOS COMUNES

D. Manuel Machota Peralta

CONDUCTOR

D. Luis de la Hoz Céspedes

V RESEÑA HISTÓRICA

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

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

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

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

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

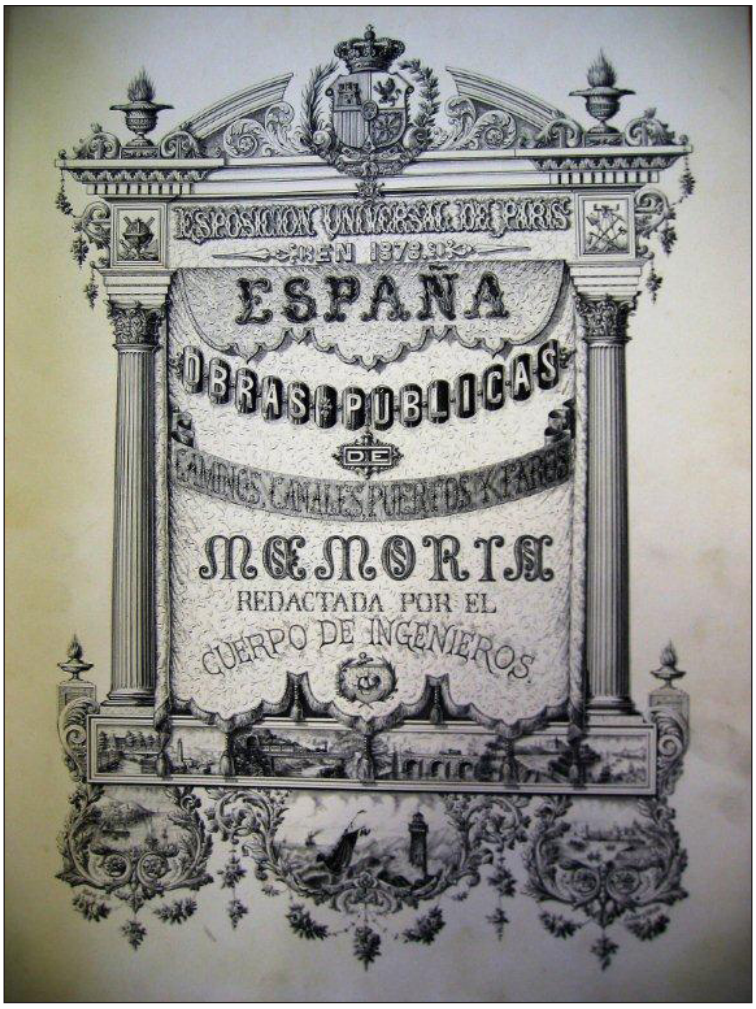
El Real Decreto de 20 de septiembre de 1919 aprueba con carácter provisional un nuevo reglamento del Consejo de Obras Públicas, en el que se modifica la forma de nombramiento de sus miembros para tratar de elegirlos de forma que ofrezcan las mayores garantías de competencia científica y profesional.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

Por Real Decreto de 15 de marzo de 1922 se crea el Consejo Superior Ferroviario. En 1924 pasa a denominarse Consejo Superior de Ferrocarriles y se reorganiza por Real Decreto de 17 de diciembre de 1925. Entre sus vocales se incluyen no sólo 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 función».* El Consejo pasa a depender de las dos direcciones generales, la de Obras Públicas y la de Ferrocarriles y Tranvías y a pesar de haberse creado el Consejo Superior de Ferrocarriles, mantiene competencias en esta materia. De acuerdo con este nuevo reglamento, se divide en cinco secciones: Carreteras, Ferrocarriles, Aguas terrestres, Puertos y Señales marítimas y Asuntos generales y personal.

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



Portada de la Memoria del Consejo de Obras Públicas del año 1878, siendo presidente del organismo el Ilmo. Sr. D. Carlos María de Castro y González

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

ni por el carácter y condiciones que le fueron asignados, a los fines consultivos y de inspección, se crea también en este mismo decreto el consejo consultivo de este ramo análogo al de las otras tres especialidades.

Ubicación actual del Consejo de Obras Públicas en el recinto compartido (Ministerio de Fomento y Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente) en la calle Fruela de Madrid, junto a la Casa de Campo

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

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

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

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

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

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

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

adaptación de los organismos de la Administración General del Estado a sus prescripciones.

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

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

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

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

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

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

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

VI RELACIÓN Y GALERÍA DE PRESIDENTES

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

Asimismo, se incluyen las biografías resumidas del Ilmo. Sr. D. Pedro Miranda Péres de la Mata, segundo presidente de la Junta Consultiva (enmarcada en el contexto histórico de su época) y del Ilmo. Sr. D. Alfredo Álvarez-Cascos González, presidente del Consejo de Obras Públicas, continuando una línea editorial ya iniciada en pasadas ediciones de la Memoria.

VI.1. RELACIÓN DE PRESIDENTES DE LA JUNTA CONSULTIVA Y DEL CONSEJO DE OBRAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

c) Presidentes del Consejo de Obras Públicas [2]

1900 - 1902 Rogelio de Inchaurrandieta y Páez
1902 - 1907 Antonio Arévalo López de Herencia
1907 - 1909 Eduardo López Navarro
1909 - 1910 Luis Acosta García
1910 - 1911 Vito Ernesto Hoffmeyer Zubeldia

---

[1] ** El Presidente de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos lo era el ministro del ramo, por razón del cargo.*
*** El Vicepresidente de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos era el director general de Obras Públicas por razón del cargo.*
[2] **** El Consejo fue disuelto en febrero de 1933, al subdividirse en cuatro consejos adscritos a cada una de las direcciones generales creadas el año anterior y reunificado en septiembre del mismo año con la denominación transitoria de Junta Superior Consultiva de Obras Públicas, aunque se mantuvieron los cuatro consejos, hasta abril de 1936 en que se integraron como secciones en un único consejo que, en esa fecha, recuperó su denominación tradicional.*

1911 - 1913 Enrique Gadea y Vilardebó
1913 - 1913 Mariano Carderera Ponzán
1913 - 1915 Juan Alonso Millán
1915 - 1916 Alfredo Álvarez-Cascos González
1916 - 1916 José Villanova Campos
1916 - 1918 Vicente Ruiz y Martínez
1918 - 1918 Luis Martí y Correa
1918 - 1919 Antonio Cruzado y Martínez
1919 - 1922 Nicolás de Orbe y Asencio
1922 - 1923 Guillermo Brockman Abárzuza
1924 - 1925 Alfredo Mendizábal y Martín
1925 - 1926 Antonio Fernández de Navarrete y Hurtado de Mendoza
1926 - 1929 Valeriano Perier y Megía
1929 - 1929 José Gaytán de Ayala
1929 - 1929 José Bores y Romero
1929 - 1931 Ricardo Boguerín de la Fuente
1931 - 1931 José Nicoláu Sabater
1931 - 1932 Manuel de la Torre Eguía
1932 - 1935 Ángel Gómez Díaz***
1935 - 1936 Juan Pérez San Millán y Miguel Polo***
1939 - 1940 José Rodríguez de Rivera
1940 - 1941 Luis Moya Idígoras
1941 - 1941 Diego Mayoral Estrimiana
1941 - 1942 Carlos Escolar y Aragón
1942 - 1943 José María Royo Villanova
1943 - 1944 Francisco Durán Walkingham
1944 - 1944 Vicente Valcárcel de Mesa
1945 - 1945 Pedro Matos Massieu
1945 - 1945 Francisco Godínez García
1945 - 1946 Ignacio Merello Llasera
1946 - 1946 José Delgado Brackembury
1946 - 1947 Luis Camiña Beraza
1947 - 1947 José María Jáuregui Anglada
1947 - 1947 Juan Barceló Marcó
1948 - 1948 Domingo Mendizábal Fernández
1948 - 1948 Fausto Elío Torres
1948 - 1951 Manuel Lorenzo Pardo
1951 - 1951 Manuel M.ª Arrillaga y López-Puigcerver
1951 - 1953 Juan Campos Estrems
1954 - 1954 Antonio Ballesteros Fernández
1954 - 1954 José María Torroja Miret
1954 - 1955 Fernando Casariego Terrero
1955 - 1956 Francisco Ruiz y López
1956 - 1956 Federico Turell Boladeres
1956 - 1957 Wifredo Delclós Lardón
1957 - 1957 Enrique Molezún Núñez

1957 - 1958	Juan María Sans Bosch
1958 - 1958	Juan Bustamante Martínez
1958 - 1959	José Rodríguez Carracido y Coumes-Gay
1959 - 1961	José Valenti de Dorda
1961 - 1962	Rafael Montiel Balanzat
1962 - 1964	Pedro Benito Borrachina
1964 - 1966	Pedro José Lucia Ordóñez
1966 - 1966	Leonardo García Ovies
1966 - 1966	Evaristo de la Riva González
1966 - 1966	Rafael Silvela Tordesillas
1966 - 1966	Gabriel Roca Garcías
1966 - 1967	Augusto Krahe Herrero
1967 - 1968	José Méndez y Rodríguez Acosta
1968 - 1968	Florentino Briones Blanco
1968 - 1968	Rafael de la Villa y Calzadilla
1968 - 1969	Francisco Ayuso Ayuso
1969 - 1970	Juan B. Varela Fernández
1970 - 1970	José Enrique Paz Maroto
1970 - 1970	Tomás Fernández Casado
1970 - 1971	Enrique Martínez Tourné
1971 - 1972	Felipe Garre Comas
1972 - 1972	Eugenio Trueba Aguirre
1972 - 1972	Casimiro Juanes Díaz-Santos
1972 - 1973	Alfonso García Frías
1973 - 1973	Rafael Juanes Díaz-Santos
1973 - 1975	Domingo Díaz-Ambrona y Moreno
1975 - 1976	Luis Krahe Herrero
1976 - 1977	Manuel Moya Blanco
1977 - 1977	Emilio Miranda Lafuente
1977 - 1978	Casto Nogales Olano
1978 - 1978	Rafael Ureña Civera
1978 - 1984	Carlos Benito Hernández
1984 - 1985	Jaime Badillo Díez
1985 - 1985	Rodrigo Baeza Seco
1985 - 1992	Félix Costales Suárez-Llanos
1992 - 1995	Antonio Vallejo Acevedo (en funciones)
1995 - 1996	Luis de Cossío Blanco (en funciones)
1996 - 1999	Luis de Cossío Blanco
1999 - 2000	Fernando José Cascales Moreno
2000 - 2001	José de la Torre Sanz (en funciones)
2001 - 2004	José María Vizcayno Muñoz
2004 - 2004	José de la Torre Sanz (en funciones)
2004 -	Manuel L. Martín Antón

VI.2 GALERÍA DE PRESIDENTES DE LA JUNTA CONSULTIVA Y DEL CONSEJO DE OBRAS PÚBLICAS

ILMO. SR. D. PEDRO MIRANDA PÉREZ DE LA MATA

Resumen biográfico y reseña histórica de una época de auge de las obras públicas

El que, con sólo 33 años de edad, llegó a ser el segundo director general de Caminos, Canales y Puertos y, con ello, presidente de la Junta Consultiva de esa Dirección General, Pedro Miranda Pérez de la Mata, nació el 20 de agosto de 1808 en la localidad de Bourg-la-Reine, situada en las proximidades de París.

Su padre, Pedro Miranda Gayoso, natural de Pontevedra, era teniente coronel del regimiento de la Princesa, con sede en dicha ciudad de Galicia. En 1807, a raíz del tratado de amistad que aún mantenía España con Francia, este regimiento hubo de incorporarse a la denominada "Expedición española a Dinamarca", constituida por un ejército de 13.355 hombres, 3.088 caballos y 25 cañones, al que acompañaban 116 mujeres y 69 niños, al mando del general Pedro Caro Sureda, marqués de la Romana. Su misión era apoyar al ejército de Napoleón en la defensa de Dinamarca contra los ingleses y suecos.

Uniformes del ejército hispano-francés.

Su madre, Rosa Pérez de la Mata Elquezábal, natural de Bilbao, había contraído matrimonio el 28 de abril de 1807, por lo que se incorporó con su marido a la expedición. Mientras el grueso de las tropas españolas se encontraba ya en Dinamarca, a donde habían llegado en marzo de 1808, Rosa permanecía cerca de París, donde dio a luz a su hijo Pedro. Debido a su estado de gestación, habría obtenido licencia para dejar de avanzar con la expedición.

La rocambolesca historia que rodea este nacimiento no termina ahí, pues se ha de recordar que entre los meses de marzo y mayo de ese mismo año 1808, el ejército napoleónico invadió España, ante lo cual una parte del pueblo español, coordinado por varias juntas locales, se levantó en armas, iniciándose así la que años después se denominaría Guerra de la Independencia. Con ello, España, que unos meses antes era aliada de Francia, pasó a ser su enemiga y, paralelamente, la relación entre España e Inglaterra evolucionó en sentido contrario. Esto motivó que la mayoría del ejército del marqués de la Romana regresara, embarcado en navíos ingleses, desde Dinamarca al norte de España, para luchar contra el ejército francés. Por ello, el recién nacido, su madre y, presumiblemente también, su padre quedaron definitivamente desconectados de la expedición. Debido a ello, poco se puede saber sobre cómo trascurrieron los primeros años de la vida de Pedro, ni sobre cómo sus padres consiguieron regresar a España. Lo que sí se puede asegurar es que el 1 de septiembre de 1812 ya lo habían logrado y que, al menos, su madre se encontraba en Madrid, dando a luz ahí al segundo hijo de la familia, al que bautizaron con el nombre de Ramón.

En esa época, Madrid todavía se encontraba en poder del gobierno de José I, aunque en 1813 éste y su corte abandonaron definitivamente esta ciudad, trasladándose a Valladolid y posteriormente a Burgos para pasar a Francia, en junio del mismo año, tras la victoria anglo-española en la batalla de Vitoria. Terminada la guerra, Fernando VII fue entronizado como rey de España y restableció, en mayo de 1814, el régimen absolutista, que duraría seis años y terminaría el 8 de marzo de 1820 como consecuencia del pronunciamiento de Rafael Riego.

La infancia de Pedro transcurrió a lo largo de toda esta coyuntura, en la que, según su biógrafo, Toribio de Areitio[3], estuvo siempre a cargo de su madre, quien le proporcionó una esmerada educación y lo encaminó hacia la carrera militar. Así, en abril de 1816, obtuvo el nombramiento de cadete de caballería y en febrero de 1817, con tan sólo 8 años de edad, el de subteniente de infantería, por lo que es de suponer que su formación militar continuara en los años siguientes.

[3] Toribio de Areitio. 1860 "Noticias sobre la vida y servicios públicos de Don Pedro Miranda, Director general que fue de Caminos, Canales y Puertos, recogidas y ordenadas después de su fallecimiento".

El 24 de septiembre de 1819 ingresó en el Real Seminario de Vergara, en el que permaneció hasta el 31 de agosto de 1821. Este prestigioso centro de enseñanza había pertenecido a la Compañía de Jesús hasta 1767, año en que esta orden religiosa fue expulsada de España. Entonces Carlos III entregó el edificio a la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, que dio continuidad a su función como centro de enseñanza, reabriéndolo en 1776. A partir de 1804 pasó a ser controlado por el Rey, entonces Carlos IV, que designaba a su director y a los profesores principales. En ese momento, la institución pasó a denominarse Real Seminario de Nobles de Vergara, nombre que, tras el paréntesis de la guerra, recuperó en el reinado de Fernando VII. En la época en que Pedro ingresó en el Seminario, este se regía por unas ordenanzas de 1818, que establecían como requisitos de entrada tener una edad comprendida entre los siete y los trece años y que los padres acreditaran ser hijosdalgo notorios según las leyes de Castilla y limpios de sangre por ambas líneas, circunstancia que no tenían que acreditar los que fuesen descendientes de un caballero de la Orden de Carlos III o hijos de un teniente coronel o militar de grado superior[4].

Fachada del Real Seminario de Vergara.

[4] Álvaro Chaparro e Igor Camino. 2015. "De Casa de Pensión a Instituto de Segunda Enseñanza".

El plan de estudios comprendía latín y lenguas modernas, humanidades, matemáticas, física experimental, historia natural, dibujo, baile, música, esgrima y equitación. Al decir de Toribio de Areitio era la única escuela de la península donde se estudiaban con cierta extensión las ciencias físico-matemáticas a la vez que las lenguas y humanidades y en ella el joven Pedro destacó por sus brillantes resultados, mereciendo ser premiado en varios certámenes por su extraordinario aprovechamiento. Los alumnos solían abandonar el centro en el momento en que su futuro estuviese definido, sin atender de forma reglada a edades ni a períodos de formación. Más de la mitad de los alumnos se encaminaban, tras abandonarlo, a continuar su formación para acceder a cargos al servicio de la Monarquía, siendo mayoría los que optaban por la carrera militar y parte significativa los que se encauzaban hacia la burocracia estatal.

El 8 de marzo de 1820, mientras Pedro Miranda aún permanecía en el Seminario, se produjo la instauración del régimen constitucional. Con ello, en ese mismo mes, se constituyó la Comisión de Caminos y Canales de las Cortes, que en junio de dicho año creó una Comisión de facultativos presidida por José Agustín de Larramendi[5]. Esta Comisión redactó, también en ese año, la "Memoria sobre las comunicaciones generales de la península". De acuerdo con sus propuestas, en noviembre de 1820, se reabrió la Escuela de Ingenieros de Caminos y Canales, que había permanecido cerrada desde los turbulentos sucesos de 1808 en los que el ejército de Napoleón, tras su llegada a Madrid, estableció su cuartel general en el palacio del Buen Retiro, en una de cuyas alas tenía su sede esta Escuela.

Según la propuesta de la Comisión, el plan de estudios era de tres años, con posibilidad de reducirlo a dos, en caso de que el aumento de la inversión en infraestructuras y la escasez de facultativos lo requirieran. Los exámenes de ingreso empezaron el 16 de abril de 1821. Debido a los debates para formar una posible Escuela Politécnica y a la reorganización de la Dirección General de Caminos y Canales, que se separó de la de Correos el 29 de junio de ese año, las clases no empezaron hasta el curso 1821-1822[6]. Como director de la Escuela fue nombrado Francisco Barra de la Juelva, que era comisario de Caminos y Canales desde la creación del Cuerpo en 1799, y seguía en antigüedad a José Agustín de Larramendi, que fue nombrado director general de Caminos y Canales en agosto de 1821.

---

[5] Memoria del COP del año 2015. "Biografía de José Agustín de Larramendi".
[6] Fernando Sáenz Ridruejo. 2016. "Una historia de la Escuela de Caminos".

Era de esperar que Pedro, tras su salida del Seminario, continuara con la formación militar que ya había iniciado y parece que, en un primer momento, fue así, pues su acceso a la Escuela de Ingenieros de Caminos y Canales, se produjo tras autorización concedida por Real Orden del Ministerio de la Guerra de 17 de octubre de 1821, lo que permite deducir que seguía vinculado a dicho ministerio.

Al primer curso accedieron ocho alumnos, siendo Pedro Miranda el último en incorporarse y el más joven de todos, pues sólo tenía 13 años, mientras que los demás alumnos rondaban los 20 años, a excepción de uno que tenía 28. En el siguiente curso ingresaron otros cuatro alumnos más[7]. Ninguno de los doce llegó a terminar los estudios, pues la Escuela se cerró en mayo de 1823, como consecuencia de la intervención militar francesa en España, que apoyó a Fernando VII frente a los liberales para restablecer el absolutismo.

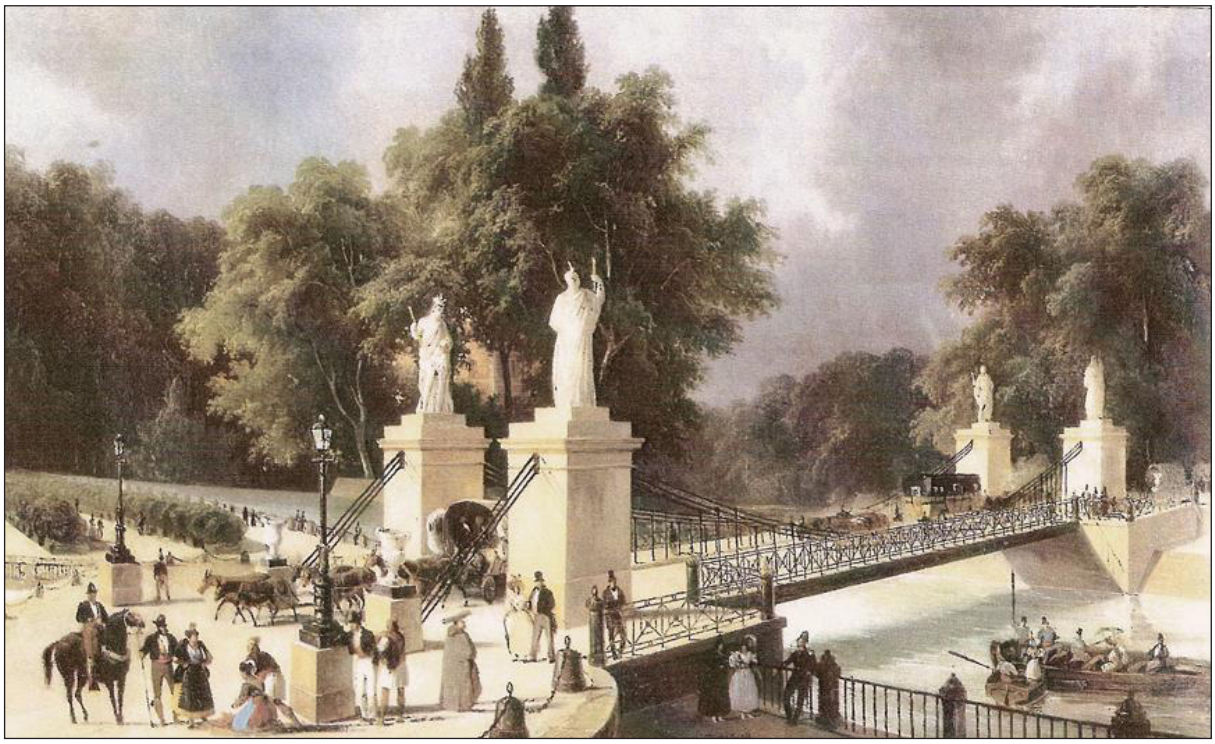
Los profesores de la Escuela, considerados colaboradores del régimen constitucional, perdieron su empleo y sueldo. Algunos lo recuperaron tras un proceso, más o menos largo, de "purificación", después de un primer período en el que estuvieron desaparecidos, al igual que los alumnos.

Pedro Miranda consiguió trasladarse a París y ser admitido en la École de Ponts et Chausées. Toribio de Areitio atribuye dicha admisión, que se produjo a finales de 1825, a las gestiones del embajador de España ante el director general de Ponts et Chausées. En esos años este centro de enseñanza se encontraba en uno de sus mejores momentos y contaba como profesores con Garpard de Prony y con otros brillantes ingenieros de la época. Pedro Miranda obtuvo excelentes calificaciones, aunque no se le reconoció el título, por no tener nacionalidad francesa. Por Real Orden de 4 de agosto de 1829 fue rehabilitado en su empleo de subteniente de infantería y se le autorizó a permanecer un año más en Francia e incluso a viajar por Prusia, Holanda e Inglaterra para visitar las grandes obras que se estaban realizando tanto en Francia como en los citados países.

En 1830 regresó a España, donde Agustín de Larramendi, que en diciembre de 1829 había sido nombrado director general facultativo de Correos y Caminos, lo incorporó al Cuerpo de Ingenieros de Caminos y Canales con la categoría de ayudante 3º, que era la última de las que entonces existían. Con ello, dejó definitivamente la carrera militar. En noviembre de 1830, se le encomendó la dirección de la obra del puente colgado sobre el Tajo, que se estaba construyendo en el Real Sitio de Aranjuez y que se terminó con éxito en 1833. El puente, de un solo vano de 34 m de luz,

[7] Fernando Sáenz Ridruejo. 2016 "Una historia de la Escuela de Caminos".

se enmarcaba entre cuatro grandes pilares de caliza, sobre los que pasaban los cables metálicos, anclados en ambos estribos, que soportaban el tablero. Como elementos decorativos se colocaron sobre cada uno de los pilares las estatuas de Requiario, rey de los suevos de Galicia, Sancho III el Mayor, rey de Navarra, Moctezuma, emperador de los aztecas, y Atahualpa, emperador de los incas, todas procedentes del palacio Real de Madrid.



Puente sobre el Tajo en Aranjuez, dibujo de Blanchard.

Acabada esta obra, se le encomendó el proyecto de otro gran puente, también colgado, sobre el Guadalquivir en Sevilla. Lo diseñó con la misma tipología que el de Aranjuez, aunque con tres vanos, pero no se construyó. También hizo estudios para el primer viaducto sobre la calle de Segovia de Madrid y un informe sobre el proyecto de abastecimiento de agua a Madrid, pero estas obras no llegaron a ser iniciadas hasta algunos años más tarde. Asimismo estuvo destinado en Galicia algunos meses para informar sobre los caminos que allí se estaban construyendo.

Muerto Fernando VII, el 29 de septiembre de 1833, la regente María Cristina de Borbón confirmó como primer secretario de estado a Francisco Cea Bermúdez, que el 21 de octubre de 1833 nombró secretario de estado y del despacho de los asuntos de Fomento del Reino a D. Javier de Burgos. Tras la toma de posesión, separó la Dirección General de Correos de la de Caminos y Canales y nombró a Larramendi titular de esta. El 15 de enero de 1834, Cea Bermúdez fue sustituido por el modera-

do Francisco Martínez de la Rosa, que mantuvo a Javier de Burgos al frente la Secretaría de Estado de Fomento hasta el 13 de mayo en que, tras la aprobación del Estatuto Real, se denominó Ministerio del Interior[8], aunque, por Real Decreto de 4 de diciembre de 1834, pasó a llamarse Ministerio de la Gobernación del Reino[9].

Pedro Miranda continuó algún tiempo más desempeñado sus funciones como ingeniero en la Dirección General de Caminos y Canales a las órdenes de Larramendi, que había conseguido que se reabriera la Escuela el 23 de enero de 1834 y seguía trabajando en favor de la reorganización de esa dirección general.

A pesar de las buenas perspectivas que podían vislumbrarse en este campo, Pedro Miranda optó por dejar su actividad como ingeniero en esa dirección general. Por Real Decreto de 10 de abril de 1835, fue nombrado oficial de primera clase del Ministerio de la Gobernación, iniciando con ello una meteórica carrera administrativa dentro de ese ministerio, al amparo del Partido Progresista en el que militaba. Así, tras la aprobación de la Constitución de 1837 y siendo el general Baldomero Espartero presidente del Consejo de Ministros, el 1 de septiembre de 1837, fue ascendido a jefe de sección y el 30 de noviembre del mismo año fue nombrado caballero de la Orden de Carlos III. En las legislaturas de 1839 y de 1840 fue elegido diputado en Cortes por Madrid y por Real Decreto del 4 de noviembre de 1840 fue nombrado subsecretario del Ministerio de la Gobernación.

En esos cinco años en los que Pedro Miranda estuvo ejerciendo estos importantes cargos ministeriales, su antiguo director general, Agustín de Larramendi, continuó defendiendo sus planteamientos para la reorganización de las obras públicas. Así, logró que el 14 de abril de 1836, siendo Martín de los Heros Ministro de la Gobernación, se aprobara el reglamento orgánico de su dirección general. Con este reglamento se integraban en la dirección general los puertos comerciales y se reorganizaban sus cuerpos, entre ellos el facultativo, que a partir de ese momento pasaba a denominarse de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. También se determinaban las categorías de sus integrantes y el número máximo de ellos, que se fijó en

---

[8] El Real Decreto de 13 de mayo de 1834 dispone que este ministerio pase a denominarse del Interior, en orden, según dice, "a que su título no deje duda sobre el objeto y carácter de sus atribuciones…". También dispone que los Subdelegados de Fomento, creados por Real Decreto de 23 de octubre de 1833, tendrán el título de Gobernadores Civiles de las Provincias. Ese mismo año se crearon con carácter general las Subsecretarías en todos los ministerios "para descargar a los ministros de los asuntos de leve cuantía…", siendo sus titulares de nombramiento real.

[9] Por un nuevo Real Decreto de 4 de diciembre de 1835 se cambió, una vez más, la denominación del ministerio, volviéndose a llamar Ministerio de la Gobernación del Reino. Seguía reuniendo los asuntos de Gobernación y Fomento y sus competencias se agrupaban del siguiente modo: Gobierno interior de los pueblos, incluyendo administración local, beneficencia, milicia urbana, propios y arbitrios, etc.; Policía, incluyendo cárceles y casas de corrección; Instrucción pública, para todos los centros de estudios, imprentas, archivos, museos y bibliotecas, sanidad, entre otros asuntos; Fomento, para agricultura, comercio, industria, correos, etc. y Obras públicas, para caminos, canales, puertos, faros, etc.

116, se establecía una organización territorial con nueve distritos, se reorganizaba la escuela para su formación y se creaba la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos, como órgano colegiado de apoyo al director general, que la presidía[10].

Cesado Larramendi, el 15 de septiembre de 1840, se nombró interinamente para el despacho de los asuntos de la Dirección General al inspector general más antiguo, Francisco Barra de la Juelva, que, debido a su avanzada edad, tuvo que ser sustituido en algunas ocasiones por el inspector general Juan de Subercase Krets que, el 8 de febrero de 1841, fue nombrado director general, igualmente con carácter interino. Finalmente, el 17 de mayo de 1841, Pedro Miranda fue nombrado director general de Caminos, Canales y Puertos.

Los últimos meses del mandato de Larramendi, con una salud ya precaria, y estos nueve meses más de interinidad en la dirección general, coincidieron con un período especialmente convulso en todo el país motivado por la iniciativa de los moderados de aprobar una nueva ley de ayuntamientos, que desató una reacción revolucionaria por parte de los progresistas. Ello dio lugar a que María Cristina de Borbón se viera obligada a ceder la Regencia al general Espartero. Este no consiguió poner de acuerdo a sus propios partidarios, algunos de los cuales mantenían el poder a través de varias juntas locales y ayuntamientos e impedían la gobernación del país. Esta situación se prolongó hasta el 8 de mayo de 1841 en que se alcanzó un acuerdo y las Cortes aceptaron el nombramiento del general Espartero como regente del Reino. Este período de crisis política motivó una paralización de la actividad del país que, lógicamente, afectó muy especialmente a las obras públicas.

Por ello, Pedro Miranda, tras su nombramiento como director general precisamente en ese mismo mes de mayo de 1841, se encontró con una Dirección General de Caminos, Canales y Puertos desmotivada, desorganizada, con escasez de personal y una notable penuria de fondos para atender no sólo las necesidades de nuevas obras que por todas partes se reclamaban, sino incluso la necesaria conservación de las existentes y la rehabilitación de las que habían sido abandonadas, dañadas o destruidas durante los más de siete años que duró la primera guerra civil entre carlistas e isabelinos. Tras su toma de posesión, se dedicó a reorganizar la Dirección General, manteniendo todo lo aprovechable.

Así mantuvo en la Secretaría de la Dirección General al inspector general Francisco Javier van Baumberghen y reorganizó la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos, órgano colegiado de apoyo al director general, que la presidía. La integra-

[10] Memoria del COP del año 2015. "Biografía de José Agustín de Larramendi"

ban los ingenieros con categorías de inspector general y de subinspector, cuyo número máximo según la reglamentación del momento era de dos y cinco respectivamente[11]. Las jubilaciones de algunos de sus miembros le permitieron renovarla y aprovechar la experiencia de sus integrantes para la organización de las obras.

Afortunadamente, la Escuela, reabierta en 1834 y dirigida desde 1837 por Juan de Subercase, sorteando con acierto el período de caos generalizado, había logrado alcanzar y mantener un alto nivel de prestigio, proporcionado a sus alumnos la formación que se requería para ejercer como ingeniero de caminos, canales y puertos al servicio del Estado. A partir de 1839 empezaron a salir de la Escuela promociones de ingenieros de forma continua.

Hasta entonces, y aun siendo cierto que Larramendi había conseguido organizar el Cuerpo y formar su primer núcleo para atender a las necesidades del servicio, después de cubiertos los puestos de la Junta Consultiva, los de las oficinas de la Dirección General y los de la Escuela, apenas quedaba una docena de ingenieros para atender todo el servicio de la península e islas adyacentes, número exiguo y de ningún modo proporcionado a las necesidades del ramo[12]. Por tanto, la salida de la primera promoción de la Escuela, a finales de 1839, compuesta por catorce ingenieros, duplicó el número de los ocupados en el servicio activo de obras y proyectos. En todo caso, el número de efectivos del Cuerpo distaba mucho del reglamentariamente previsto.

Iniciado su mandato, Pedro Miranda centró sus esfuerzos en la reparación de las carreteras y puentes dañados por la guerra y en la organización del servicio de conservación. Para ello emitió una circular, de fecha 19 de junio de 1841, a los ingenieros de los distritos con objeto de recabar datos para formular un plan de restauración y posterior conservación de las carreteras del Reino. El 24 de ese mismo mes emitió otra circular sobre el servicio de los peones camineros y el 1 de agosto del mismo año otra más sobre la formación de acopios destinados a la reparación de carreteras. Al personal de este servicio lo dotó de los medios necesarios, lo sometió a nuevas reglas de funcionamiento, estableció sistemas para su adiestramiento y para el señalamiento de las tareas. Con todo ello sentó las bases para la organización de este servicio.

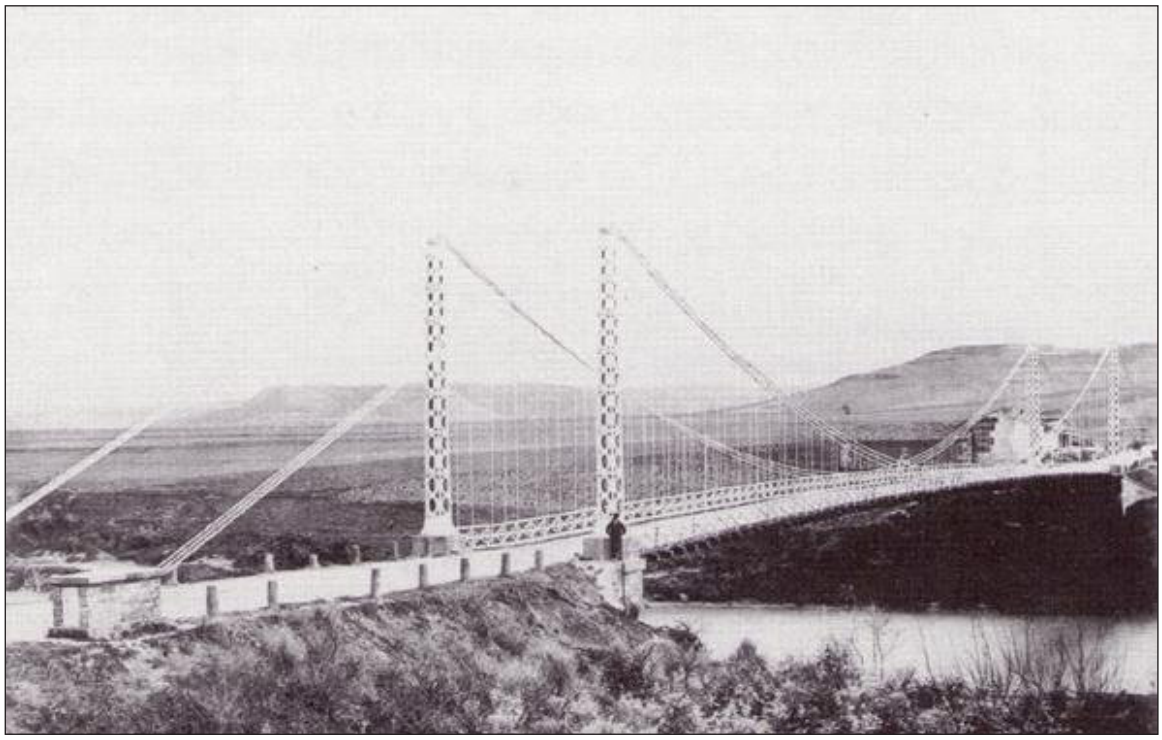
---

[11] Los inspectores generales eran Juan de Subercase y Francisco Javier van Baumberghen y los subinspectores Gabriel Gómez Herrador, José García Otero, Baltasar Hernández y, algo más tarde, lo fue también Agustín Marcoartú.

[12] Memoria de las Obras Públicas de 1856, elaborada bajo la dirección de Cipriano Segundo Montesinos.

Las obras de nuevas carreteras recibieron un impulso notable. Así, concretamente, se terminó el tramo entre Adanero y Astorga de la carretera de Madrid a La Coruña, se empezó la carretera entre Olmedo y Valladolid, se activaron los tramos que faltaban en la carretera de Valladolid a Santander por Palencia y Reinosa y se adelantaron las obras de la carretera de Madrid a Valencia, quedando terminada desde Madrid a Saelices y desde Requena a Valencia. También se iniciaron, mediante recursos aportados por las provincias y alguna ayuda del Gobierno, las carreteras de Madrid a Logroño por Guadalajara y Soria, las de Valladolid a León y Zamora, las de Toledo y Ciudad Real y las de Madrid a Vigo, por Ávila, Salamanca, Zamora y Orense.

Para salvar los pasos de estas carreteras sobre ríos se construyeron varios puentes, muchos de ellos colgantes, de los que se terminaron cuatro y quedaron otros cuatro en ejecución. Fernando Sáenz Ridruejo[13] señala que los principales fueron el puente de Vaciamadrid, también denominado de Arganda, sobre el Jarama, el de Fuentidueña sobre el Tajo, el de Santa Isabel sobre el Gállego, y el de Menjíbar sobre el Guadalquivir. Este puente tuvo un destacado papel en el establecimiento de la primera legislación que especificaba las sobrecargas que debían soportar los puentes colgantes antes de entrar en servicio. Por Real Orden de 25 de diciembre de 1843, la carga establecida para el diseño del puente colgante de Mengíbar sería de aplicación para todos los puentes colgantes futuros exigiendo soportar una sobrecarga, en libras por vara cuadrada de superficie, equivalente a unos 200 kilopondios por metro cuadrado de tablero.



Puente de Mengíbar sobre el Guadalquivir, cuya construcción se terminó en 1845 y estuvo en servicio hasta 1930.

[13] Fernando Sáenz Ridruejo. 1990. "Los Ingenieros de caminos del siglo XIX"

Tanto la reparación y conservación de las carreteras existentes como la construcción de las nuevas requerían la aportación de fondos adicionales a los que la Dirección General podía conseguir mediante sus propios ingresos. Estos procedían fundamentalmente de los portazgos, cuya recaudación antes de la guerra suponía unos 5,50 millones de reales anuales, aunque había bajado notablemente como consecuencia de la misma. Tras ella, desde 1840 su rendimiento se fue incrementando hasta alcanzar la cifra de 7,72 millones de reales en el año 1843[14]. Por ello, a propuesta de Pedro Miranda, que, en palabras de Toribio de Areitio, "demandaba con tenaz empeño la aplicación de fondos más cuantiosos al importante ramo cuya dirección se le acababa de confiar", el Gobierno decidió proponer a las Cortes la aprobación de una ley que le autorizaba a contratar dos préstamos por importes de 8 y 9 millones de reales para la terminación de algunas obras de carreteras, como la de Valencia por las Cabrillas y la de La Coruña por Castilla. Esta Ley se aprobó el 16 de agosto de 1841. En años sucesivos también logró la concesión de otros préstamos de cuantías menores, que tampoco llegaban a cubrir las necesidades del ramo, del que en aquellos años se esperaban importantes realizaciones para cubrir el retraso, ya mayoritariamente percibido, respecto a otros países de nuestro entorno.

A mediados de 1843, en que se produjo una nueva desamortización de bienes nacionales, el banquero José de Salamanca, ofreció un préstamo de 400 millones de reales para ser destinados a lo largo de cinco años a varias carreteras y otras obras públicas. Tras los informes de Pedro Miranda y de otros altos funcionarios y el apoyo de las diputaciones de 22 provincias, que al tiempo se apresuraron a solicitar la realización de las obras que más les interesaban, por Real Orden del 30 de agosto de 1843, se aprobó el proyecto del contrato de préstamo. Las críticas a la forma e incluso a cuestiones de fondo de la adjudicación de este contrato condujeron a que ambas partes renunciaran a él, a fin de que se procediera a una nueva adjudicación mediante púbica subasta, que finalmente llegó a convocarse pero no a adjudicarse. El asunto fue durante años objeto de viva controversia.

En materia de ferrocarriles ya se había adoptado en España el sistema, normalmente utilizado en otros países, de conceder a compañías privadas la facultad de construir y explotar las líneas ferroviarias. Así, en marzo de 1830 se había dado la concesión para una pequeña línea desde Jerez al Puerto de Santa María y en octubre de 1834 otra de Reus a Tarragona, aunque ninguna de ellas llegó a realizarse. No se recibió ninguna otra solicitud hasta 1843, en que Miguel Biada, marino mercante nacido en Mataró, que formó parte de la Junta de empresarios que había impulsado el primer ferrocarril español inaugurado en Cuba el 19 de noviembre de 1837, presentó, junto con accionistas cubanos, catalanes e ingleses, la solicitud para construir y explotar una línea de ferrocarril desde Barcelona a Mataró. Esta solicitud fue regis-

[14] Toribio de Areitio. 1860. "Obra citada"

trada el 30 de junio de 1843 y la concesión fue otorgada por Real Orden de 23 de agosto de ese mismo año, ateniéndose a las condiciones establecidas por el director general, Pedro Miranda, de acuerdo con la Junta Consultiva del ramo. Toribio de Areitio atribuye a la eficacia del director general la rapidez con la que se completaron todos los trámites del expediente de forma que "sus representantes recibieron la noticia de tan pronto y favorable despacho con marcada satisfacción y hasta sorpresa". La línea llegó a completarse y se inauguró el 28 de octubre de 1848.

Llegada a Barcelona del primer tren procedente de Mataró el día 28 de octubre de 1848.

En materia de navegación fluvial continuaron los intentos de algunas compañías privadas de hacer navegables y explotar determinados tramos de ríos. Así, se otorgaron concesiones para navegación por el Guadalquivir entre Sevilla y Córdoba, por el Ebro entre San Carlos de la Rápita y Logroño y por el Tajo entre la frontera con Portugal y Aranjuez, aunque fueron caducando una tras otra.

Unos años antes, en 1835, se había firmado un convenio con Portugal para la libre navegación del río Duero hasta su desembocadura en Oporto, que entró en vigor en 1840 y cuyo objeto era posibilitar la salida de mercancías desde España por ese cauce. Desde la firma del convenio se habían hecho varios intentos de ampliar el embarcadero que ya existía en territorio español en la confluencia del Duero con el río Águeda, que no prosperaron. Ante la falta de una solución adecuada para atender esta necesidad, Pedro Miranda encargó a Juan de Subercase un nuevo proyecto, que fue aprobado por Real Orden de 15 de noviembre de 1843. No obstante, las obras

no fueron iniciadas inmediatamente, sino algunos años después. Asimismo impulsó la construcción de una carretera desde Salamanca hasta el embarcadero, situado en el término municipal de La Fregeneda.

En materia de canales, que en aquella época se hacían tanto para navegación como para regadíos, también se había optado por construirlos y explotarlos mediante concesiones a empresarios privados. Así, durante el mandato de Pedro Miranda, se modificó la concesión, ya otorgada unos años antes, del canal de Tamarite de Litera y se realizaron sendos proyectos de prolongación del Canal Imperial de Aragón, uno por aguas arriba hasta Tudela y otro por aguas abajo hasta donde se consideró viable.

No obstante, en esta materia, el asunto de mayor transcendencia fue el "arreglo o transacción" que hizo el Gobierno con los socios empresarios del Canal de Castilla, negociado en los años 1841 y 1842. Estos habían obtenido una concesión por Real cédula de 17 de marzo de 1831, mediante la cual se les obligaba a realizar determinadas obras de ampliación y mejora del canal y se les subvencionaba con diversos medios que en conjunto podrían equivaler a un total de unos 500.000 reales anuales durante 25 años. Estas condiciones no fueron cumplidas por ninguna de las dos partes, lo que generó la lógica disputa que se vino prolongando hasta que se aprobó la Ley de 10 de junio de 1841. En ella se autorizaba al Gobierno para negociar con los empresarios "para hacer en el contrato las alteraciones necesarias a fin de conciliar la mejor terminación pronta de las mismas obras contratadas y las mayores posibles ventajas del Estado y de los intereses de los pueblos con los derechos de la Empresa." Con esa base, se realizó la "transacción y el arreglo definitivo" mediante una comisión de árbitros nombrados por ambas partes, sin que se consultara en modo alguno a la Dirección General. Este acuerdo permitiría continuar las obras que faltaban del ramal de Rioseco, de reforma del de Valladolid y de conservación de todo lo ya existente.

Conocido y examinado el acuerdo por la Dirección General, tras un dictamen de la Junta Consultiva ciertamente negativo, Pedro Miranda elevó a la superioridad un informe exponiendo las observaciones de la Junta y concluyendo que "era imposible aceptar la responsabilidad que a la Dirección General y al ingeniero inspector se les imponía, por los términos poco meditados e inconvenientes en que aparecía redactado el laudo arbitral". Por ello, en la misma fecha en que suscribió este escrito, el 23 de febrero de 1842, presentó su renuncia al cargo de director general. El Gobierno no le admitió la renuncia y le solicitó que arreglase los puntos de divergencia con los socios concesionarios del Canal. Visto que estos se aferraban a la validez de lo pactado, se mantuvo apartado de sus funciones hasta que el Gobierno, movido por la importancia del conflicto, estipuló con los socios del Canal algunas variaciones y enmiendas más beneficiosas para el Estado, que afectaban a la ejecución de las obras

y a las responsabilidades de la Dirección General. Este acuerdo se formalizó mediante acta de fecha 24 de abril de 1842, con lo que Pedro Miranda volvió al ejercicio de su cargo[15].

En materia de puertos hay que destacar que hasta la integración de estas competencias en el ramo de las obras púbicas, mediante la ley de presupuestos del año 1835, las actuaciones carecían de uniformidad alguna. En los años posteriores, debido a la guerra, tampoco se les pudo prestar la atención que requerían. Pedro Miranda trató de resolver esta situación fijando un régimen económico más racional y estable, pero no lo logró. Durante su mandato sólo se realizaron obras importantes en la prolongación de espigones y muelles en los puertos de Alicante y Tarragona.

En cuanto a faros, también trasferidos por la misma ley, el estado en que se encontraba el servicio era aún más lamentable. Por ello, a finales de 1841, Pedro Miranda propuso la creación de una comisión permanente para que se encargase de realizar un plan general de todo lo concerniente a la construcción e iluminación de los faros de España, la llamada Comisión de Faros. Planteó que habían de integrarla un brigadier y un capitán de navío de la Armada y dos subinspectores del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, además de un presidente y un secretario, puestos para los que propuso respectivamente a Juan de Subercase y a Toribio de Areitio, que años más tarde había de ser su biógrafo. La propuesta fue aprobada en todos sus términos por el regente del Reino el 4 de enero de 1842.

A la vista de los escasos datos de que se disponía, una de las primeras actividades de la Comisión fue el envío de una circular a todas las provincias del litoral para abrir un amplio proceso de información en el que fueran oídas las diputaciones provinciales, juntas de comercio, comandantes de marina y capitanes de puerto, así como los navieros y prácticos de cada localidad. Ello sirvió para establecer las bases del Plan general de alumbrado marítimo que sería aprobado en 1847. El único faro que se construyó durante el mandato de Pedro Miranda fue el de Vigo, que se terminó en 1843, gracias a las instrucciones que él mismo dio para que se comprara el material necesario en Inglaterra. También se redactó el proyecto del faro de las islas Cíes.

Puede decirse que hasta la llegada de Pedro Miranda a la Dirección General no se llegó a establecer en el servicio de obras públicas la organización territorial en los nueve distritos previstos reglamentariamente. Así, nombró un ingeniero jefe para cada distrito y fue distribuyendo entre éstos a los nuevos ingenieros en la medida

---

[15] Toribio de Areitio 1860. "Obra citada". El autor relata con detalle todas las vicisitudes de este episodio, al que dedica un capítulo completo de su obra.

que lo permitían las sucesivas promociones que salían de la Escuela. Asimismo fue completando el personal de las oficinas con delineantes y otros auxiliares indispensables y dotándolas de los instrumentos y otros útiles y efectos necesarios para el servicio. En abril de 1843 en los nueve distritos estaban destinados un total de 38 ingenieros[16], por lo que a lo largo de su mandato consiguió dotarlos del personal idóneo. Con ello sentó las bases del posterior desarrollo de esa organización territorial. Casi al final de su mandato, en septiembre de 1843, propuso y logró ampliar a diez el número de distritos.

También estableció normas para las relaciones entre los ingenieros de los distritos y los entonces denominados jefes políticos, que más adelante volverían a adquirir la denominación de gobernadores civiles de las provincias. No sólo estableció dichas normas sino que logró que el ministro, D. Fermín Caballero, remitiera a dichos jefes políticos unas instrucciones sobre la importancia de una adecuada selección de las obras públicas para el desarrollo del país, así como sobre la necesidad de contar con el ingeniero de la provincia, si lo hubiera, o con alguno del distrito para su concepción, para realizar estudios facultativos y económicos y para dirigir su construcción. Con ello las obras provinciales pasaron a añadirse a las competencias de los ingenieros de caminos, en aras de una mayor profesionalización del ramo y de una mejor atención a los principios de una buena administración de los recursos disponibles para estas obras.

El reglamento de 1836 encomendaba a los ingenieros de grado superior, inspectores generales y subinspectores, los reconocimientos y visitas a las obras. Pedro Miranda, considerando que su número era escaso para atender adecuadamente ese servicio, hizo por sí mismo una visita a las provincias costeras del norte, desde Guipúzcoa hasta Pontevedra, así como a las de Orense, León, Valladolid y Burgos. A ella se dedicó durante septiembre, octubre y noviembre de 1842. Los informes escritos durante el viaje dieron una idea muy detallada del estado de cada una de las obras de las provincias que recorrió, así como de los proyectos en marcha y de las necesidades de actuaciones que iban surgiendo.

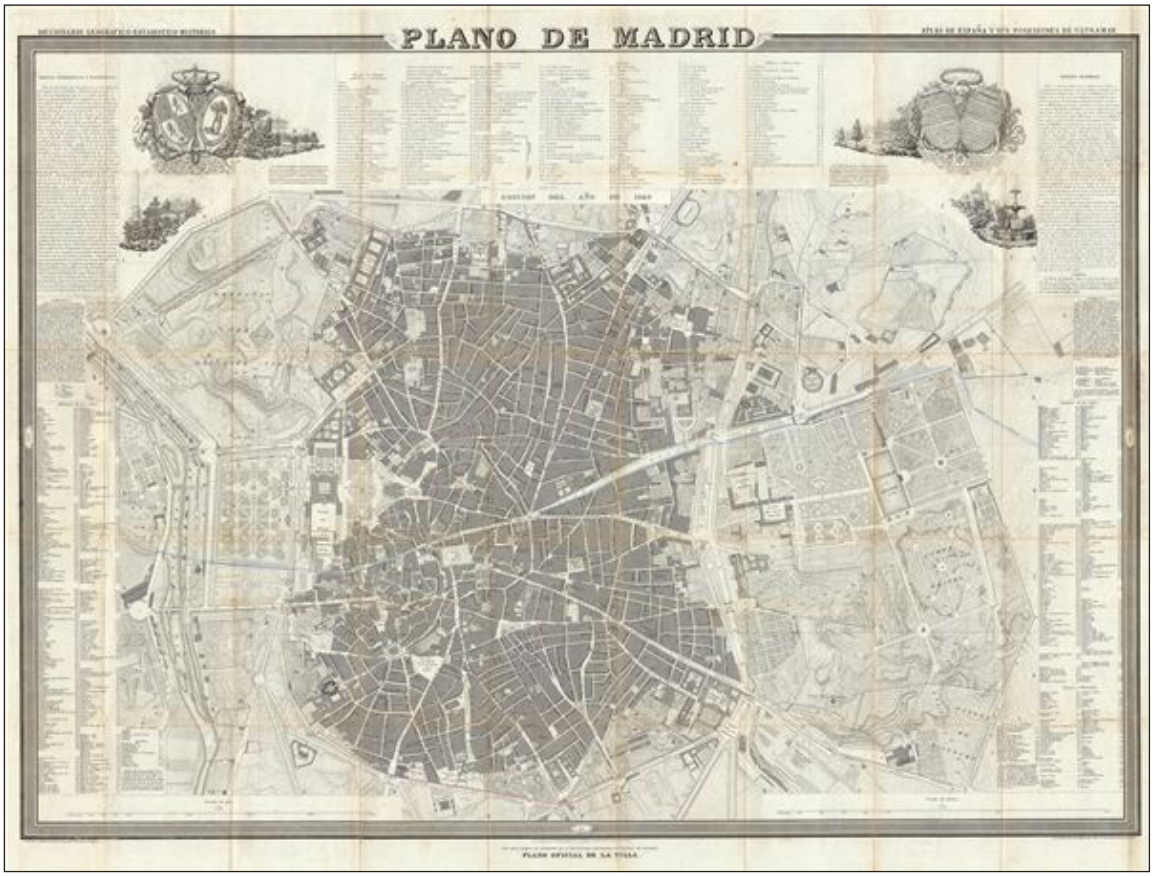
Al observar las necesidades de información de los ingenieros de las provincias puso en marcha desde el 31 de enero de 1843 la publicación periódica del "Boletín oficial de caminos, canales y puertos", al que el Ministerio dotó de los fondos necesarios, aunque su coste fue muy reducido al ser redactado por los ingenieros del ramo. Estuvo publicándose hasta 1847 en que se dispuso que saliera un "Boletín general del Ministerio". El boletín de 1843 se considera el antecedente de la Revista de Obras Públicas, que empezaría a editarse en 1853.

---

[16] Fernando Sáenz Ridruejo. 1990. "Los Ingenieros de caminos del siglo XIX". El autor llega a determinar los nombres de esos 38 ingenieros y el distrito en el que cada uno de ellos estaba destinado en la fecha señalada.

Pedro Miranda participó en varias comisiones, permaneciendo en alguna de ellas incluso después de dejar el cargo de director general. Entre ellas merecen destacarse la comisión formada por un representante de la Casa Real, por otro del Ayuntamiento y por él mismo para deslindar los terrenos de las proximidades del palacio Real pertenecientes a la Casa Real y al Ayuntamiento, así como otra para ampliar y embellecer la plaza de Oriente de Madrid, a la que en esa época se trasladó la estatua ecuestre de Felipe IV[17], y otra para construir el Teatro Real.

El 25 de agosto de 1843 se le nombró primer vocal de la comisión formada por ingenieros civiles y militares para preparar y dirigir los trabajos de triangulación y levantamiento de la carta geográfica de España. Realmente ejerció como presidente interino de la comisión que recopiló trabajos anteriores, adquirió los instrumentos necesarios y organizó al personal asignado, aunque cuando se iban a iniciar los trabajos geodésicos, a principio de 1844, sobrevino el cambio político que motivó su cese y el final de los trabajos de la comisión.



Plano de Madrid levantado entre los años 1841 y 1846 por los ingenieros de caminos, canales y puertos Juan Merlo, Fernando Gutiérrez y Juan de Ribera. Fue publicado por Francisco Coello y Pascual Madoz en 1849 con algunas adiciones de los editores realizadas hasta esa fecha. Una copia de este plano se encuentra en las oficinas del Consejo de Obras Públicas. También se puede ver con mucho detalle en este enlace. **(https://www.geographicus.com/P/AntiqueMap/madrid-coello-1849)**

[17] Toribio de Areito 1860 "Obra citada" El autor atribuye al empeño de Pedro Miranda que se realizara el traslado de esta estatua, que hasta entonces se encontraba dentro de los jardines del Retiro, para que pudiera ser admirada por los madrileños.

También intervino en otra comisión para la elaboración de un gran plano de Madrid a escala 1:1.250, cuyo coste fue sufragado por el Ayuntamiento. Fue levantado entre los años 1841 y 1846 por tres ingenieros de caminos y editado en 1849.

A finales de 1843 se le admitió como miembro de la comisión inspectora de las obras del palacio destinado al Congreso de los Diputados, en la que continuó incluso hasta después de la terminación del edificio, que fue inaugurado por la reina Isabel II en octubre de 1850, pues cesó en ella en agosto de 1854.

Durante ese período fue diputado en Cortes en dos legislaturas. En la de 1841 fue elegido por Pontevedra y en la de 1843 por León.

Pedro Miranda fue separado del cargo de director general el 10 de enero de 1844[18], en los primeros meses del reinado efectivo de Isabel II, durante el gobierno de Luis González Bravo, primero de una sucesión de gobiernos del Partido Moderado, que habrían de regir los destinos del país durante los diez años siguientes, en los que abandonó definitivamente el servicio público, salvo para algunas comisiones concretas que le fueron encomendadas.

Con ello inició una etapa en la que se dedicó a la actividad privada como ingeniero, principalmente como contratista de obras públicas y como ingeniero de compañías concesionarias[19]. Su actividad más destacada fue la dirección del ferrocarril de Madrid a Aranjuez que, en abril de 1845, fue objeto de concesión a una sociedad cuyo presidente y mayor accionista era el banquero José de Salamanca. El proyecto fue redactado por los hermanos Green, ingenieros ingleses, y las obras, que fueron dirigidas por Pedro Miranda, comenzaron en mayo de 1846. Tras muchas vicisitudes se terminaron, se adquirió el material móvil y, finalmente, la línea fue inaugurada por la reina Isabel II y el Gobierno, presidido por Juan Bravo Murillo, el 9 de febrero de 1851. De algunos de los detalles de la obra dejó constancia Pedro Miranda en el único artículo que publicó en la Revista de Obras Públicas titulado "Notas sobre las barras y coginetes (sic) del ferrocarril de Aranjuez" de junio de 1853.

---

[18] El Real Decreto decía escuetamente "He venido en declarar cesante, con el haber que por clasificación le corresponda, a D. Pedro Miranda, Director General de Caminos, Canales y Puertos, y en nombrar para su reemplazo al Brigadier D. Manuel Varela y Limia, oficial primero cesante del Ministerio de la Guerra".

[19] Fernando Sáenz Ridruejo. 1990. "Los Ingenieros de caminos del siglo XIX". El autor considera que Pedro Miranda fue el primer ingeniero de caminos que creó una empresa constructora y aporta datos sobre la actividad de esta empresa. También describe con detalle otras actividades como ingeniero en el ámbito privado realizadas por Pedro Miranda tras su cese como director general.

Dibujo del ferrocarril de Madrid a Aranjuez en el año 1851.

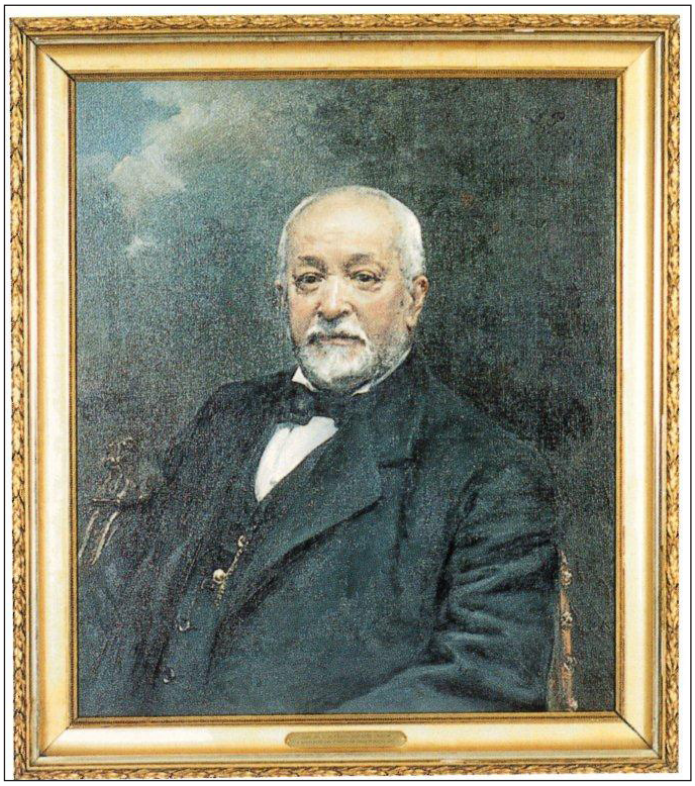
El 4 de marzo de 1847 se creó la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y se designaron a 18 miembros a los que se encargaba elegir a otros 18 para completar la corporación. Pedro Miranda fue elegido el 3 de abril de ese año como uno de los integrantes de ese segundo grupo, por lo que fue considerado también Académico Fundador. Se le asignó una de las medallas de la sección de Ciencia Exactas. Como miembro de esta Real Academia realizó un notable trabajo sobre telegrafía eléctrica.

Asimismo participó como vocal del consejo de administración y, finamente, como presidente en la Real compañía de canalización del río Ebro, creada en diciembre de 1852 y, en los últimos años de su vida, también se dedicó a promover una concesión para la construcción y explotación de un canal para regadío en las provincias de León y Zamora con aguas derivadas del río Esla.

Pedro Miranda falleció el 17 de diciembre de 1858 a los 50 años de edad, debido a una enfermedad. Su biógrafo Toribio de Areitio la describe como "un mal interior que lentamente iba atacando su vitalidad". En los últimos párrafos de su obra elogia la figura de su biografiado diciendo que "cuantos actos y gestiones se acaban de recordar ofrecen un testimonio elocuente de su alta capacidad y de la previsión, laboriosidad y seguro tino con que supo emplearla en mayor provecho de su país". Finalmente añade que "mientras se mantuvo en su importante cargo de director general cifraba su mayor gloria en desempeñarlo con integridad y acierto, blanco invariable de sus comunes aspiraciones y el más seguro fundamento del aprecio distinguido con el que la posteridad recordará, sin duda, sus incesantes y meritorios servicios".

BIBLIOGRAFÍA:

– Memoria de las Obras Públicas. Cipriano Segundo Montesinos. 1856.
– Noticias sobre la vida y servicios públicos de Don Pedro Miranda, Director general que fue de Caminos, Canales y Puertos, recogidas y ordenadas después de su fallecimiento. Toribio de Areitio. 1860.
– Los Ingenieros de caminos del Siglo XIX. Fernando Sáenz Ridruejo. 1991.
– Una historia de la Escuela de Caminos. Fernando Sáenz Ridruejo. 2016.



ILMO. SR. D. ALFREDO ÁLVAREZ-CASCOS GONZÁLEZ

El matrimonio José Álvarez-Cascos Canel y Úrsula González Santamarina, constituyó una de las familias con más peso político y económico en el occidente de Asturias, especialmente en el Concejo de Valdés y en su capital, la Villa de Luarca. Tuvo diez hijos y, entre ellos, César, abogado y escritor; Godofredo[20], ingeniero y escritor; y Alfredo, objeto de esta biografía.

Alfredo Álvarez-Cascos González nació en Luarca el 12 de septiembre de 1849.

Ingresó muy joven en la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid, terminando la carrera en el año 1870, con tan solo veintiún años.

Inmediatamente pasó a realizar sus prácticas en Lugo, al término de las cuales fue nombrado ingeniero segundo.

En 1875 fue destinado a La Coruña, donde desempeñó el cargo de director facultativo de la construcción del puerto de dicha ciudad. Más tarde fue ascendido a ingeniero de primera clase y destinado a Asturias.

---

[20] Godofredo se casó con su prima Maximina Álvarez-Cascos, siendo padres de nueve hijos. Uno de ellos, Fernando Álvarez-Cascos Álvarez-Cascos, doctor en derecho, escritor y político, es abuelo del que fuera presidente del Principado de Asturias, Vicepresidente primero del Gobierno y Ministro de la Presidencia y de Fomento, D. Francisco Álvarez-Cascos Fernández, ingeniero de caminos, canales y puertos.

En este nuevo destino dirigió numerosas e importantes obras públicas como las carreteras de Avilés a Pravia y a Gijón, los puertos de San Esteban de Pravia y Cudillero y la ría de Avilés.

En 1896 fue destinado a la Dirección de Ferrocarriles del Norte, donde ocupó diversos puestos técnicos.

En 1902 fue nombrado director del Canal de Isabel II, en Madrid, cargo que desempeñó hasta 1909, año en el que fue ascendido a Inspector General del Cuerpo.

Residencia "La cerca", en Luarca, domicilio de la familia Álvarez-Cascos González.

Bajo esa condición, fue presidente de Sección del Consejo de Obras Públicas, órgano colegiado del que llegó a ser presidente desde diciembre de 1915 a diciembre de 1916.

En esa etapa alternó la presidencia del Consejo con otra presidencia, la de la Comisión Permanente de Faros.

Fue autor de varios artículos y colaboraciones publicados en revistas especializadas y de un libro titulado *"Canal de Isabel II: Memoria sobre el estado de los diferentes servicios en 31 de diciembre de 1903"* (Madrid, 1907).

Falleció el 21 de junio de 1935.

Fuentes de información biográfica:

— Consejería de Cultura del Principado de Asturias — www.VivirAsturias.com
— Catálogo artístico de los ministerios de Fomento y Medio Ambiente (Madrid, 2003)

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

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

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

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

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

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

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

Artículo único

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

Disposición adicional

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

Disposición derogatoria

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

Disposición final

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

Madrid, 30 de septiembre de 1999.

ÁLVAREZ-CASCOS FERNÁNDEZ

Excmos. Sres. Ministros de Fomento y Medio Ambiente.

A N E X O

Reglamento del Consejo de Obras Públicas

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. *Naturaleza del Consejo*

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

Artículo 2. *Adscripción*

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

Artículo 3. *Funciones*

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

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

Artículo 4. *Competencias*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

l) Asuntos o expedientes en 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 les sea solicitado.

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

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

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

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

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

CAPÍTULO IV

Del funcionamiento del Consejo

Artículo 15. *Régimen jurídico*

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

Artículo 16. *Consultas y peticiones de informe*

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

2. El Consejo de Obras Públicas elevará una Memoria anual de actividades a los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente en la que, con 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 preceptivamente a informe del Consejo de Obras Públicas los expedientes incluidos en el artículo 4.1.j) de su Reglamento (aprobado por Orden del Ministro de la Presidencia de 30 de septiembre de 1999).

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

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

Madrid, 25 de enero de 2005

LA MINISTRA DE FOMENTO
MAGDALENA ÁLVAREZ ARZA

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

MINISTERIO DE FOMENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INSTRUCCIONES

1. *Órgano Instructor*

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

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

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

2. *Remisión de las Reclamaciones*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. *Instrucción de los Expedientes*

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

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

4. *Vista y audiencia*

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

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

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

5. *Elaboración de Propuestas y Emisión de Informes*

Corresponde al Órgano Instructor la elaboración de las correspondientes «propuestas de resolución»

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

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

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

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

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

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

7. *Responsabilidad de Empresas Contratistas*

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

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

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

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

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

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

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

10. *Cumplimiento de Términos y Plazos*

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

11. *Disposición Adicional*

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

El apartado Primero quedará redactado del siguiente modo:

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

El apartado segundo quedará redactado del siguiente modo:

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

12. *Disposición Transitoria*

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

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

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

13. *Disposición Derogatoria*

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

14. *Entrada en vigor*

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

Madrid, a 26 de abril de 2006

LA MINISTRA DE FOMENTO,
MAGDALENA ÁLVAREZ ARZA

CONSEJO DE OBRAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

Primero

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

Segundo

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

Tercero

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

Madrid, 13 de julio de 2006

EL SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO,

ALBERTO PASTOR ALONSO DE PRADO

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO,

MANUEL L. MARTÍN ANTÓN