

Consejo
de Obras
Públicas

memoria 2005



MINISTERIO
DE FOMENTO

memoria 2005

Consejo
de Obras Públicas



2006

Los artículos 14.f) y 16.2 del Reglamento del Consejo de Obras Públicas, aprobado por Orden del Ministro de la Presidencia, de 30 de septiembre de 1999, establecen la obligatoriedad de la elaboración de una Memoria anual de sus actividades. En cumplimiento de dicho precepto, el Pleno del Consejo de Obras Públicas en sesión ordinaria, celebrada el 21 de marzo de 2006, aprobó la presente Memoria anual que resume tales actividades, en lo que concierne al año 2005.

ÍNDICE

	Pág.
I PRÓLOGO	7
II RESUMEN DE ACTIVIDADES	9
III OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS	19
IV PERSONAL DEL CONSEJO	33
V RESEÑA HISTÓRICA	35
VI REGLAMENTACIÓN DEL CONSEJO	41

PRÓLOGO

El año 2005 ha resultado especialmente prolífico para el Consejo de Obras Públicas, como pone de relieve el elevado número de asuntos despachados (738) de entre los que se le habían sometido a consulta y dictamen. Ello no sólo representa un incremento del 5% respecto del año anterior, sino que marca un hito en su actividad de las últimas décadas.

A este logro ha contribuido la aprobación de la Orden comunicada de la Ministra de Fomento, de 25 de enero de 2005, que establece un umbral mínimo para la emisión preceptiva de informe, por parte del Consejo de Obras Públicas, en los expedientes de solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial, fijándolo en 6.000 euros.

Esta norma permitirá, sin duda, una mejora en el esquema de funcionamiento del Consejo, al facilitar que este Órgano colegiado ejerza sus tareas reglamentarias, para los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, con una mayor disponibilidad para el análisis de asuntos tan relevantes como: las reclamaciones patrimoniales de importe superior al umbral citado; la aplicación de la normativa de contratación de las Administraciones Públicas en las reclamaciones por incidencias contractuales; los procesos de ejecución, conservación, mantenimiento y explotación de las infraestructuras; los regímenes concesionales; y la gestión de las distintas clases de servicios públicos sobre los que ambos Departamentos ministeriales ejercen sus funciones.

María Encarnación Vivanco Frutos

Subsecretaria de Fomento

Concepción Toquero Plaza

Subsecretaria de Medio Ambiente

II RESUMEN DE ACTIVIDADES

Durante el año 2005, tuvieron entrada en el Consejo 312 expedientes, volumen significativamente inferior al del ejercicio anterior.

Ello fue debido, como recientemente se ha mencionado, al establecimiento de un umbral mínimo (6.000 euros) para el importe de las solicitudes de indemnización por daños y perjuicios, en el caso de los expedientes de responsabilidad patrimonial, a partir del cual resulta preceptivo el informe de este Órgano colegiado (Orden comunicada de la Ministra de Fomento de 25 de enero de 2005).

Al mencionado número de expedientes entrados hay que añadir 483 que habían quedado pendientes de dictaminar el año anterior. Así, el número total de expedientes susceptibles de dictaminar en este ejercicio fue 795, de los que fueron despachados 738, lo que supone un porcentaje, aproximado, del 93% y demuestra el alto nivel de rendimiento conseguido.

Del total de los expedientes recibidos en el Consejo para dictamen, le fueron devueltos a los Servicios instructores 36, antes de verse en Pleno, de los cuales 17 le habían sido reclamados y fueron devueltos sin dictaminar, y 11 fueron vistos y devueltos por las Secciones del Consejo para solicitar información complementaria o para subsanar deficiencias en su instrucción.

A lo largo del ejercicio de 2005, y a fin de emitir los correspondientes dictámenes, el Consejo se reunió en Pleno en 20 sesiones, viendo e informando sobre 710 asuntos, de los cuales, únicamente 8, tras ser debatidos en Pleno, y para mejor dictaminar, fueron devueltos al correspondiente Servicio instructor para ampliación de información.

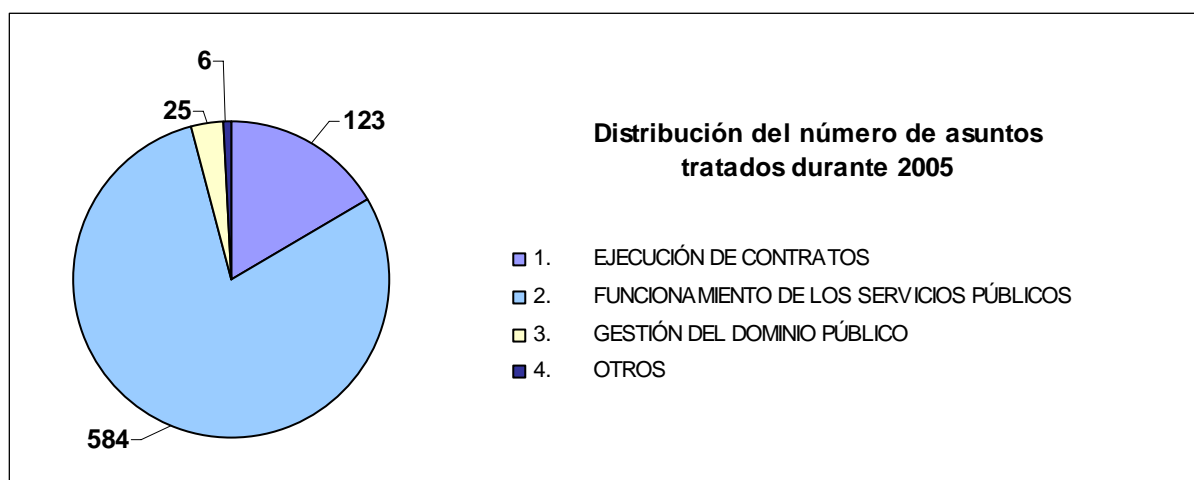


Sede del Consejo de Obras Públicas, en Madrid, calle Fruela, 6.

Los asuntos dictaminados durante 2005, como se corresponde con la diversidad de competencias del Consejo, han sido, además de muy numerosos, de naturaleza y características muy diferentes, abarcando temas tan variados como los que se citan a continuación:

- Reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública derivada de daños y perjuicios ocasionados a personas y bienes (vehículos, fincas,...) por el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos.
- Caducidad de concesiones en dominio público marítimo-terrestre, hidráulico y en zonas de servicios portuarios.

- Modificación o revocación de autorizaciones otorgadas de acuerdo con la Ley de Aguas.
- Proyectos modificados en los que el precio del contrato es igual o superior a 6.010.121,04 euros y la cuantía de la modificación excede del 20 % del precio del contrato.
- Reclamaciones de contratistas por daños y perjuicios producidos en las obras por casos de fuerza mayor.
- Reclamaciones de contratistas por daños y perjuicios, ocasionados por causa de suspensión temporal parcial o total de obras.
- Reclamaciones de contratistas por daños y perjuicios ocasionados por la demora en el plazo para realizar la recepción de las obras.
- Reclamaciones de contratistas por daños y perjuicios, ocasionados por resolución de contratos.
- Reclamaciones de contratistas por revisiones de precios (incluyendo las debidas a incrementos desproporcionados en los precios de algunos productos de construcción).
- Reclamación por daños y perjuicios ocasionados a particulares, atribuidos a la ejecución de una obra pública.
- Informes sobre Proyectos de disposiciones legales (Leyes, Reales Decretos, Órdenes ministeriales, etc.)

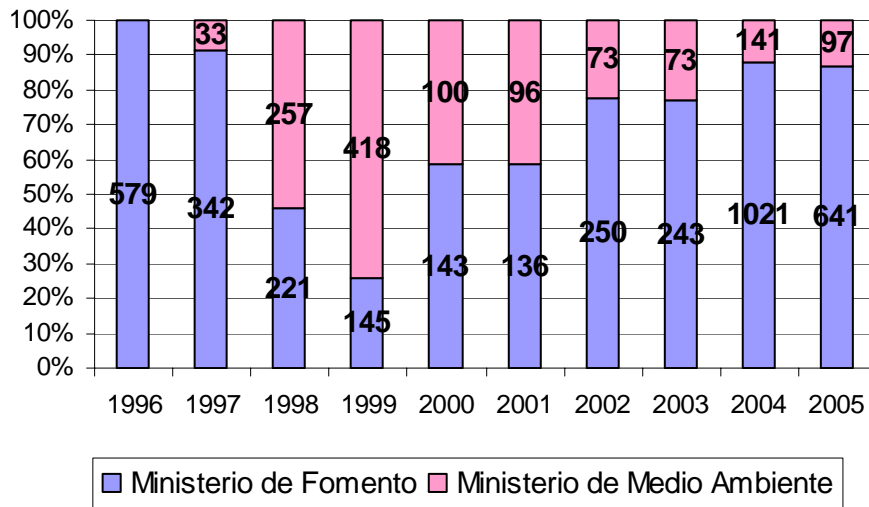


Atendiendo a una clasificación agrupada de dichas tipologías, en el año 2005 hay que atribuir el número de asuntos dictaminados en Pleno a las siguientes:

	Nº	%
1. EJECUCIÓN DE CONTRATOS		
1.1. Daños a particulares por ejecución de obras	78	10,57
1.2. Daños catastróficos	12	1,63
1.3. Revisión de precios	12	1,63
1.4. Suspensiones temporales	15	2,03
1.5. Modificación de obras	2	0,27
1.6. Resolución de contratos	1	0,13
1.7. Otros	3	0,41
SUMA	123	16,67
2. FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS		
2.1. Daños en vehículos	396	53,66
2.2. Lesiones corporales	63	8,54
2.3. Lesiones corporales y daños en vehículos	57	7,72
2.4. Daños en inmuebles y negocios	55	7,45
2.5. Otros	13	1,76
SUMA	584	79,13
3. GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO		
3.1. Caducidad de concesiones y aprovechamiento de aguas continentales	4	0,54
3.2. Caducidad de concesiones en dominio público portuario	9	1,22
3.3. Caducidad de concesiones en dominio público marítimo terrestre	3	0,41
3.4. Otros	9	1,22
SUMA	25	3,39
4. OTROS		
4.1. Recursos ordinarios de alzada y extraordinarios de revisión	0	0,00
4.2. Modificación de concesiones de autopistas de peaje y otros	6	0,81
SUMA	6	0,81
TOTAL	738	100

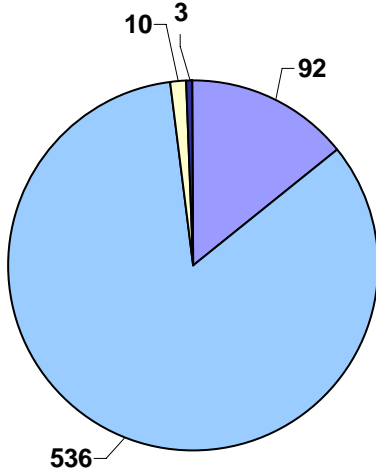
De los 738 expedientes despachados por el Consejo de Obras Públicas durante el año 2005, corresponden 641 al Ministerio de Fomento (86,86%) y 97 al Ministerio de Medio Ambiente (13,14%). En los gráficos siguientes se muestra la evolución, a lo largo de los últimos diez años, de los asuntos recibidos a informe de cada uno de los Ministerios, y una distribución de los despachados, agrupados en torno a los principales grupos temáticos de actividad.

Número y porcentaje de expedientes entrados por Ministerio

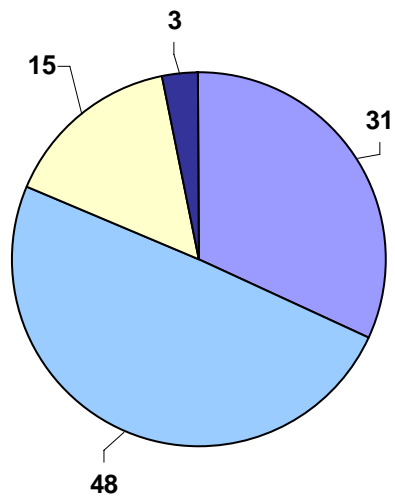


Nº de asuntos despachados durante 2005

Ministerio de Fomento



Ministerio de Medio Ambiente



- 1. EJECUCIÓN DE CONTRATOS
- 2. FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
- 3. GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO
- 4. OTROS

En el cuadro siguiente se recogen los principales indicadores de actividad del Consejo durante el periodo 1996-2005, lo cual permite realizar una comparación global entre la actividad de este último año y la de una serie significativa de años anteriores. Para ello se han homogeneizado los datos que recogen las Actas de las Sesiones del Pleno del Consejo y se han considerado como **expedientes**:

- **entrados**: los que lo han hecho en el Consejo de Obras Públicas durante el año.
- **a dictaminar**: los que resultan de agregar, a los expedientes entrados en un año, los pendientes del año anterior.
- **despachados**: los dictaminados en cualquier sentido, tanto en Pleno como en Sección, sin que, en este último caso, se elevaran al Pleno del Consejo.
- **pendientes**: los que han quedado sin dictaminar al finalizar el año correspondiente.

ACTIVIDAD	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Expedientes										
Entrados	579	375	478	563	243	232	323	316	1162	312
A dictaminar	741	754	662	747	253	233	324	317	1163	795
Despachados	362	570	478	737	252	232	323	316	680	738
Pendientes	379	184	184	10	1	1	1	1	483	57

Como datos que aclaran algunas cifras extremas de entre las anteriores, hay que poner de manifiesto: que el elevado número de expedientes pendientes durante los años 1996 a 1998, se debe a que la Dirección General de Ferrocarriles remitió numerosos expedientes sobre recursos extraordinarios de revisión sobre los que no hubo pronunciamiento del Consejo, por tratarse de asuntos de carácter exclusivamente jurídico; que en los años 1998 y 1999 se tramitaron 422 expedientes de reclamación de daños y perjuicios, formulados por afectados por la inundación producida por la rotura, el día 17 de noviembre de 1997, de un depósito de agua que se encontraba en construcción en la Ciudad Autónoma de Melilla; y que, en 2004, se produjo una inusual entrada de expedientes en el Consejo, procedentes del Ministerio de Fomento, por la

agilización en la tramitación de los allí pendientes y correspondientes a ejercicios anteriores.

En cuanto al funcionamiento del Consejo en Pleno, como se ha dicho, hubo 20 Sesiones ordinarias en el año 2005, que, normalmente, se realizaron los jueves, viéndose en ellas un total de 710 asuntos, de los cuales fueron devueltos, sin dictaminar, a los Servicios instructores 330, en cumplimiento de lo dispuesto en la Orden comunicada de la Ministra de Fomento, de 25 de enero de 2005, al ser el total de la cantidad reclamada inferior al umbral prescrito.

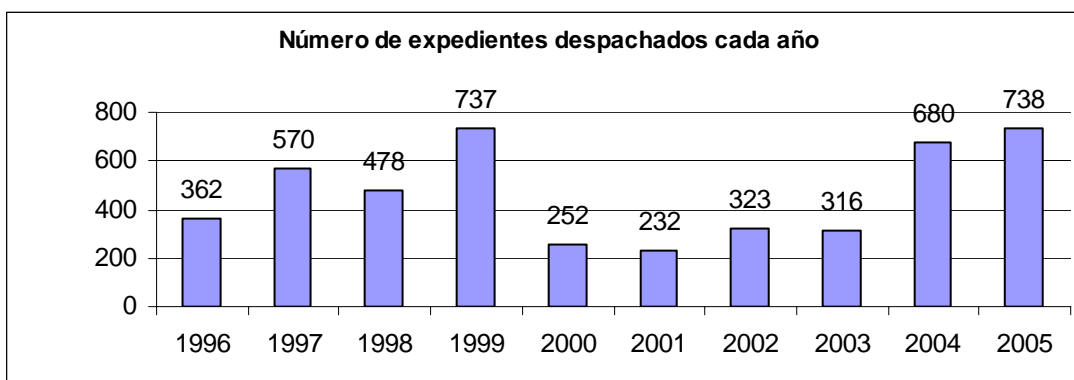
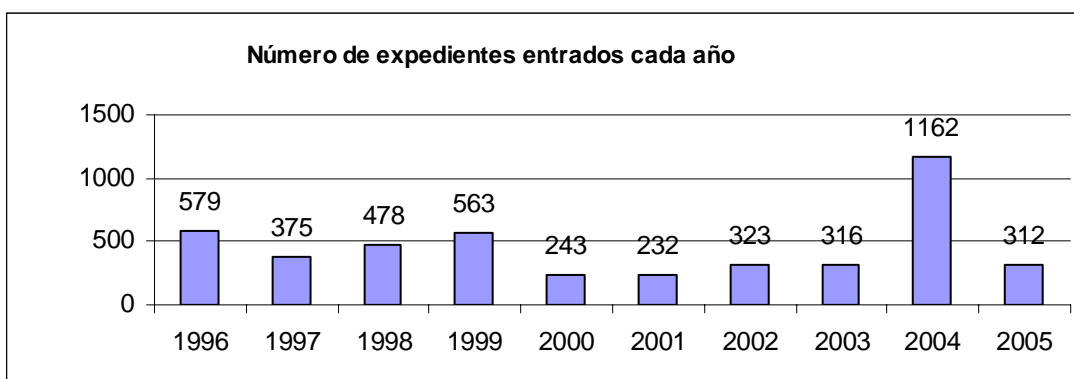
Se presentaron al Pleno, en primera instancia, 392 ponencias, que fueron informadas y debatidas, aprobándose 380, de las cuales 297 lo fueron por unanimidad y 83 por mayoría, mientras que en 12 ocasiones las ponencias fueron rechazadas, quedando sobre la mesa o siendo retiradas por los Presidentes de las Secciones para su reconsideración. No se presentaron votos particulares.

ACTIVIDAD	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sesiones										
Pleno	41	48	40	25	20	25	41	39	38	20
Sección	100	98	93	123	116	124	145	112	229	130
Dictámenes										
Pleno	328	543	439	720	241	208	307	310	672	710
Sección	1	1	0	0	0	17	8	4	8	11

Desde principios del año 2003, se ha estado cumplimentando y utilizando la Base de Datos de Control de Expedientes del Consejo de Obras Públicas, que elaboró el Área de Análisis y Desarrollo de la Subdirección General de Tecnologías y Sistemas de Información del Ministerio de Fomento, con el consiguiente ahorro de tiempo en la búsqueda, gestión y redacción de los dictámenes, dando lugar a una mayor agilidad y un mejor control en la tramitación de los expedientes. El archivo informático de la documentación relativa a los expedientes, se encuentra totalmente actualizado, disponiéndose,

así, de una herramienta sustancial para el desarrollo de los trabajos del Consejo.

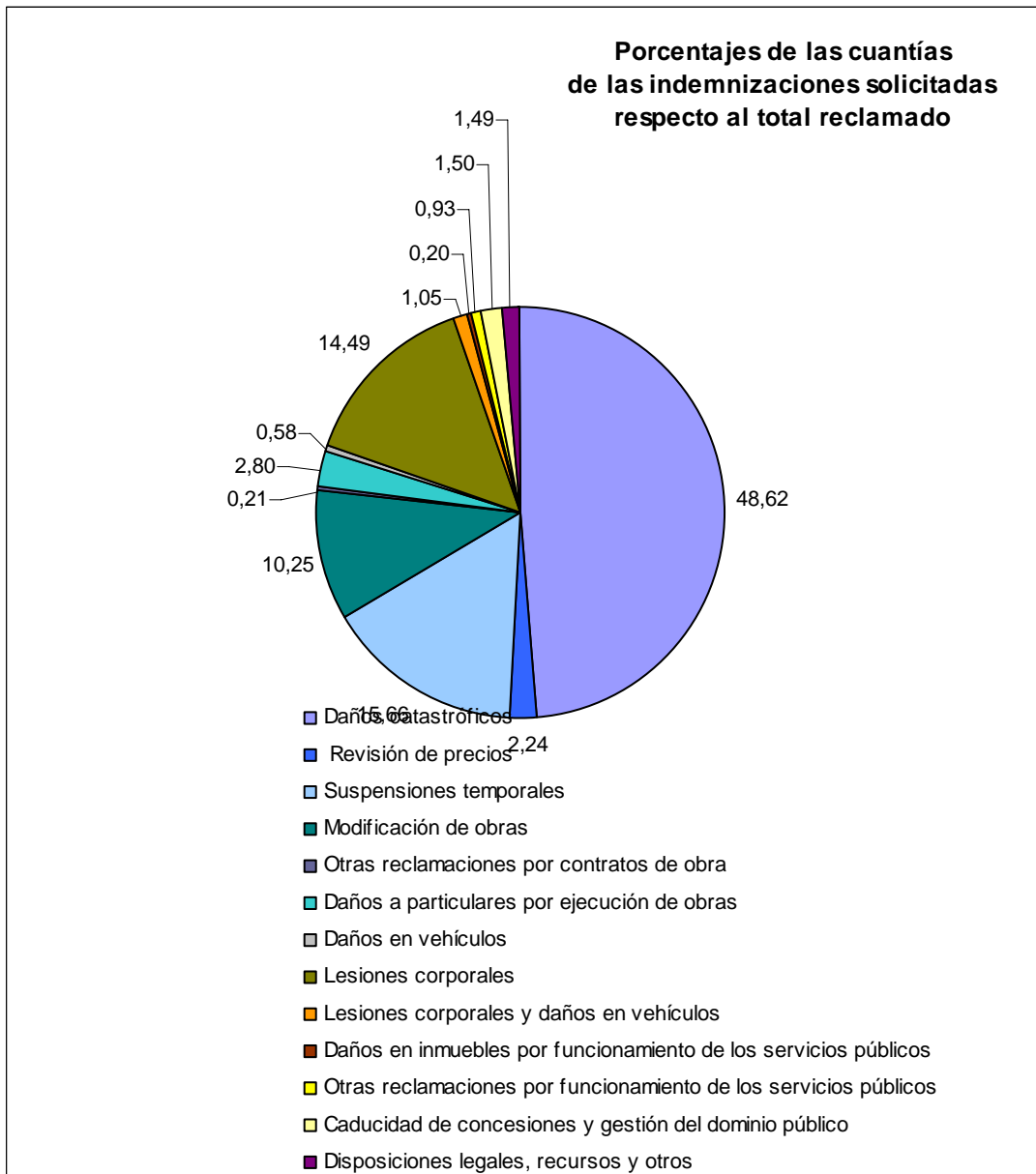
Seguidamente se incluyen unos gráficos en los que se recoge, desde el año 1996 al 2005, la evolución de los expedientes entrados y despachados, de los que se desprende la importante labor desarrollada por el Consejo de Obras Públicas durante los últimos años.



Este apartado de la Memoria ofrece, a continuación y por primera vez, información acerca de las cuantías de los importes que representan las cantidades reclamadas en los expedientes dictaminados por el Consejo de Obras Públicas (cuando tales expedientes son susceptibles de cuantificación), así como las cantidades que, en su caso, fueron estimadas en los dictámenes emitidos.

	Importe (€) solicitado	Importe (€) dictaminado
1. EJECUCION DE CONTRATOS		
1.1. Daños a particulares por ejecución de obras	4.627.543,18	958.684,15
1.2. Daños catastróficos	80.492.443,20	4.183.643,28
1.3. Revisión de precios	3.708.501,59	1.156.207,79
1.4. Suspensiones temporales	25.932.902,21	12.261.808,84
1.5. Modificación de obras	16.971.798,14	3.905.048,02
1.6. Resolución de contratos	0,00	0,00
1.7. Otros	343.570,11	313.420,54
SUMA	132.076.758,43	22.778.812,62
2. FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS		
2.1. Daños en vehículos	960.321,41	173.216,71
2.2. Lesiones corporales	23.984.243,67	1.191.439,76
2.3. Lesiones corporales y daños en vehículos	1.730.780,83	293.426,33
2.4. Daños en inmuebles	323.468,54	19.007,20
2.5. Otros	1.535.431,10	39.779,55
SUMA	28.534.245,55	1.716.869,55
3. GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO		
3.1. Caducidad de concesiones y aprovechamiento de aguas continentales	0,00	0,00
3.2. Caducidad de concesiones en dominio público portuario	0,00	0,00
3.3. Caducidad de concesiones en dominio público marítimo terrestre	20.667,00	0,00
3.4. Otros	2.455.057,73	0,00
SUMA	2.475.725,33	0,00
4. OTROS		
4.1. Recursos ordinarios de alzada y extraordinarios de revisión	0,00	0,00
4.2. Modificación de concesiones de autopistas de peaje y otros	2.461.289,01	0,00
SUMA	2.461.289,01	0,00
TOTAL	165.548.018,32	24.495.682,17

En el siguiente gráfico se puede apreciar la importancia relativa que, en términos económicos, representan las cantidades reclamadas según la tipología de las reclamaciones.



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, 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 de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente.

Este apartado da cumplimiento, a continuación, al citado precepto, exponiendo criterios, observaciones y sugerencias que emanan de la actividad desarrollada por el Consejo de Obras Públicas en el ejercicio de 2005, así como otras de años anteriores que mantienen su vigencia y cuya reiteración se estima de especial interés:

Aspectos formales relativos a la instrucción de expedientes de reclamaciones patrimoniales en concepto de daños y perjuicios

En algunas ocasiones, en la instrucción de este tipo de expedientes se observan carencias subsanables, la mayoría de las veces, sólo con aplicar una metodología preestablecida que facilite la comprobación de que todos los aspectos formales han sido cumplimentados.

Así, a veces, no figura informe alguno del Servicio administrativo directamente afectado por la reclamación (por ejemplo, la Demarcación de Carreteras, cuando se trata de una vía de su competencia), o bien, existiendo tal clase de informe, éste no incluye la información deseable para la valoración de las circunstancias (planos y croquis de un accidente en nudos o puntos singulares, etc.) que concurrieron en el evento lesivo que originó la reclamación patrimonial.

Se debe insistir en que la documentación aportada al expediente sea completa, útil y suficiente para definir y comprender los antecedentes y los hechos que motivan las reclamaciones y, también, su ordenada incorporación al citado expediente. Es de destacar la importancia de que la documentación que se remita sea siempre la original (o copias compulsadas) no solo en relación con los Informes sino, también, con fotografías, facturas, etc.

Las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, a través de los Servicios Periféricos integrados, podrían contribuir a eliminar las deficiencias apuntadas, velando por el cumplimiento de estos aspectos procedimentales.

El conocimiento y observancia estricta de lo dispuesto en las instrucciones para la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, es absolutamente indispensable.

En otro orden de cosas, pero dentro de este apartado, se sugiere que los Servicios instructores de estos expedientes propongan la devolución de los mismos, sin entrar en el fondo del asunto ni formular propuesta alguna, cuando se constate ausencia de competencia para resolver. Esta actuación está amparada en la aplicación directa del artículo 20 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En este contexto, entiende este Consejo de Obras Públicas que sería deseable una modificación legislativa que, para una mayor agilidad en la resolución de las reclamaciones y en beneficio de los ciudadanos, extendiera la aplicación del mencionado artículo 20 a las relaciones entre distintas Administraciones Públicas.

Hace la observación este Consejo de Obras Públicas de que la modificación legislativa apuntada ha sido aplicada “de facto” por el Consejo de Estado, quien, en diversos casos, ha elaborado doctrina al respecto expresando su criterio de que 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 nº 2.220, de 13 de junio de 1996).

Utilización incorrecta de la vía de la responsabilidad patrimonial en reclamaciones por daños y/o perjuicios derivados de la ejecución de contratos de obras o consecuencia de procesos expropiatorios

El Consejo de Obras Públicas ha tenido la oportunidad de observar como algunos expedientes de reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración por daños y perjuicios consecuencia de incidencias en la ejecución de contratos de obras, a pesar de nacer como consecuencia de una relación contractual, han sido iniciados por el reclamante y/o encauzados por el Servicio instructor utilizándose como soporte normativo la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo).

También al amparo del últimamente citado soporte normativo, han sido instruidos otros expedientes de reclamaciones de daños y perjuicios que tienen su origen real en procesos expropiatorios.

En este contexto es preciso recordar la doctrina que el Consejo de Estado mantiene, de forma constante y reiterada, según la cual “... *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...*” (dictámenes del Consejo de Estado núms.: 46.040, de 24 de mayo de 1984; 48.675, de 20 de febrero de 1986; 48.115, de 2 de abril de 1986; 549/96, de 16 de mayo de 1996; 1.480/97, de 29 de mayo de 1997; 1.275/98, de 2 de abril de 1998; 2.981/98, de 16 de

julio de 1998; 3.059/98, de 15 de octubre de 1998; 1.727/2003, de 10 de julio de 2003; etc.).

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

En muchos de estos 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.

Conforme a tal doctrina, los Servicios instructores, en cada uno de estos tipos de expedientes y como cuestión previa, deben dilucidar acerca de la vía procedimental adecuada, teniendo en cuenta que, como se ha dicho y salvo aplicación justificada de razones de economía de procedimiento, no es procedente acudir a la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando las reclamaciones por los pretendidos efectos lesivos posean, por el origen de estos, una vía reglamentaria específica.

Responsabilidad patrimonial por daños derivados de ciertas infraestructuras hidráulicas

Son frecuentes los expedientes remitidos al Consejo de Obras Públicas relativos a reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración por daños y/o perjuicios consecuencia de un deficiente funcionamiento de determinadas infraestructuras hidráulicas, como es el caso de algunos canales de riego, cuyo mantenimiento no es competencia de la correspondiente Comunidad de regantes.

Este Órgano colegiado considera que, en esta clase de expedientes, cuando se acredite que los supuestos daños y/o perjuicios fueron generados por conservación y mantenimiento inadecuados de las infraestructuras, la indemnización, si ha lugar, debería asumirse por el organismo responsable (Confederación Hidrográfica, etc.) por ser el sujeto de la obligación de mantener y conservar y recibir, vía tarifas, la financiación correspondiente a tal obligación.

En todo caso, deberían establecerse los mecanismos necesarios para que tales Órganos pudieran instruir y resolver directamente los expedientes de reclamación correspondientes, al amparo de la Orden MAM/224/2005, de 28 de enero.

Suspensiones temporales de contratos

El artículo 102 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, regula la suspensión de contratos.

En el marco de tal disposición se 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 de un contrato de obras, el acta en cuestión debe estar firmada por la representación del órgano de contratación, el contratista y el director de la obra (artículo 103 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre).

En dicha acta, o como anejo a la misma, deben constar claramente los medios (con especificación clara del personal, instalaciones, maquinaria, materiales, etc.) que el contratista ha de mantener a disposición de la obra suspendida, al objeto de conservarla en una situación adecuada, en cumplimiento de las

cláusulas 64 y 65 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre.

Este Consejo de Obras Públicas viene observando que, en algunos de los expedientes de reclamaciones por daños y perjuicios motivados por suspensiones temporales de obras, formuladas por contratistas, no consta la existencia del acta mencionada.

Ello, entre otras cosas, dificulta el establecimiento de la cuantía de la indemnización a abonar, en su caso, por la Administración al contratista.

Por otra parte, sería deseable la incorporación de un acta similar de levantamiento de la suspensión temporal de las obras.

Resulta, pues, necesario recordar a los órganos de contratación y a las direcciones de obras la necesidad de extremar el cumplimiento de las disposiciones legales mencionadas.

Desequilibrios económicos contractuales por circunstancias imprevisibles

En los últimos años se han producido fuertes e imprevistas subidas de precios de los productos bituminosos y siderúrgicos, con enormes repercusiones económicas en los contratos de obras de la Administración.

El restablecimiento del equilibrio económico de los contratos, cuando se produce alteración de la ecuación sinalagmática establecida entre la Administración y el contratista, se efectúa aplicando la doctrina del "*riesgo imprevisible*", más allá del "*riesgo y ventura*" que debe asumir el contratista, doctrina aplicada por el Consejo de Estado (ver, por ejemplo, el dictamen 50.220/1987, de 5 de noviembre, de dicho Órgano Consultivo) y por este Consejo de Obras Públicas.

Según esta doctrina, para que el contratista tenga derecho a una indemnización, debería demostrarse la insuficiencia de la fórmula de revisión de precios pactada para compensar el desequilibrio contractual producido por causas imprevisibles, y que dicho desequilibrio supere una cierta medida, que el Consejo de Estado estimó en el 2,5% del precio contratado de la obra, tomando como referencia la regla del artículo 4.2 del Decreto Ley 2/1964, de 4 de febrero, que hoy se encuentra derogado.

Respecto a ese porcentaje fijado como límite, dice el propio Consejo de Estado (dictamen nº 635/2005, de 5 de mayo), que *“no lo ha hecho de manera rígida y absoluta, sino, antes al contrario, como simple pauta para valorar las circunstancias concretas que puedan concurrir”* en cada caso, criterio que es compartido por este Consejo de Obras Públicas.

Los criterios de cálculo a emplear para determinar el posible desequilibrio contractual fueron establecidos por la propia Dirección General de Carreteras, mediante la Orden Circular nº 282/81, de 27 de julio, de Compensación de la subida de los precios de los ligantes, siendo utilizable este criterio, a juicio de este Consejo, para los productos siderúrgicos, por analogía, y adecuándolo a la situación actual.

A través de diversas reclamaciones de contratistas, se ha probado en los expedientes examinados por este Consejo de Obras Públicas, que los índices oficiales de revisión de precios no han recogido fielmente las subidas de los precios en el mercado de los productos bituminosos y siderúrgicos, y así lo ha reconocido también el Consejo de Estado, por ejemplo, en sus dictámenes 1.524/2003/604/2003, de 26 de junio y 635/2005, de 5 de mayo. Convendría, pues, a juicio de este Consejo de Obras Públicas, examinar la idoneidad del sistema de determinación de los índices oficiales de revisión de precios, así como revisar periódicamente las fórmulas tipo.

Considera este Consejo que en los últimos años han cambiado notablemente las circunstancias que rodean a la contratación de las obras públicas, pues se

ha producido una fuerte concentración de empresas constructoras en España y en el mundo, adquiriendo éstas una mayor capacidad técnica, económica y de contratación, subiendo simultáneamente el presupuesto medio de las obras contratadas, en las cuales, los márgenes brutos de beneficios, según el Banco de España, se sitúan entre el 3 y el 5% de los presupuestos contratados, margen que, a juicio de este Consejo, puede ser mayor en obras pequeñas y menor en las grandes.

Por ello, este Consejo expone la conveniencia de reconsiderar la aplicación rígida que se hace del límite del 2,5% citado a todas las obras, con independencia de la magnitud de los presupuestos contratados, sustituyéndolo por otro criterio más flexible, como podría ser el de aplicar un límite variable en función inversa de la magnitud de dichos presupuestos.

Fórmulas de revisión de precios en los contratos públicos de obras

El mecanismo de revisión de precios en los contratos públicos de obras está regulado en los artículos 103 al 108 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio y 104 a 106 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Este Consejo se ve en la obligación de recordar que, conforme a tal regulación, las fórmulas de revisión *“serán revisables, cada dos años, como mínimo”*, y que, en la actualidad, algunas de ellas se han demostrado poco representativas.

En los últimos años, algunos productos de construcción (ligantes y aceros, especialmente) han experimentado variaciones de precios bruscas e imprevisibles, que han puesto de manifiesto la falta de actualización del vigente sistema de revisión de precios (fórmulas e índices).

Daños producidos por causa de fuerza mayor en el marco de la ejecución de los contratos públicos de obras

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 este un concepto de límites imprecisos, hay que entender la fuerza mayor, en su aplicación legal y práctica, como excluyente de los acontecimientos extraordinarios que, aunque no imposibles físicamente y, por tanto, previsibles en teoría, no son de los que se puede calcular con una conducta prudente, atenta a los acontecimientos que el curso de la vida depara ordinariamente”* (dictamen 3.112/2004, de 3 de febrero de 2.005).

Este Consejo de Obras Públicas, que comparte plenamente el criterio expresado por el Consejo de Estado, debe llamar la atención sobre el hecho de que, en algunos de los expedientes de reclamaciones de indemnización, en el ámbito contractual de la obra pública, que le son sometidos a dictamen y en los que se alega fuerza mayor, la calificación de los hechos y la magnitud de los mismos no están precisa y suficientemente argumentadas, de manera que ha habido que recurrir a recabar información complementaria que permitiera valorar si se trataba o no, realmente, de un caso de fuerza mayor.

En este sentido, este Órgano colegiado debe reiterar, como señala el Supremo Órgano Consultivo, que los casos de fuerza mayor se encuentran “*legalmente tasados*” y son aquellos comprendidos en el apartado 2 del artículo 144 antes mencionado.

En consecuencia, las Direcciones de obra y los Servicios instructores deben velar porque, en los expedientes de reclamación de indemnizaciones por daños producidos, en su caso, por causa de fuerza mayor, ésta quede calificada y justificada adecuadamente, dando respuesta suficiente a lo establecido en 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 y a la doctrina emanada del Consejo de Estado.

Fuerza mayor en los casos de responsabilidad patrimonial no contractual

En relación a la fuerza mayor como causa excluyente de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (artículos 139 y 141 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), este Consejo viene observando, en diversos expedientes reclamatorios, cómo los Servicios informantes y los instructores la invocan y proponen la desestimación, por tal causa, sin suficiente fundamentación.

A juicio de este Consejo de Obras Públicas, y conforme a la interpretación sostenida por el Consejo de Estado, la calificación de fuerza mayor debería sustentarse con mayor precisión, en los expedientes que así lo requieran, no identificándola simplemente con la acción externa, irresistible y asoladora de los fenómenos naturales (lluvias, inundaciones, temporales marítimos, etc.).

Así como, en el apartado anterior, una norma sectorial (el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), define cómo ha de

entenderse este concepto a los efectos de dicha norma, en los casos de vacío legal, los servicios instructores deberían esforzarse en fijar, con precisión, el concepto y alcance de la fuerza mayor, atendiendo no sólo a las características extraordinarias del evento natural, sino también a su carácter imprevisible e inevitable, tal y como señala el artículo 1.105 del Código Civil.

Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares en los contratos de mantenimiento y conservación de infraestructuras públicas

De la experiencia adquirida por este Consejo de Obras Públicas, derivada del análisis de los expedientes de reclamaciones patrimoniales por daños producidos en la Red de Carreteras del Estado, cabe sugerir la mayor precisión posible en el establecimiento de las obligaciones de vigilancia que competen al contratista en los contratos de mantenimiento y conservación de las vías, en función de las características funcionales o estructurales de estas últimas.

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

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

Costes indirectos y gastos generales en las suspensiones temporales de obras

El Consejo de Obras Públicas ha tratado, en varias ocasiones, los aspectos relativos a la consideración de los costes indirectos y los gastos generales en el desarrollo de las obras durante los períodos de paralización.

En relación con los primeros se admite, en general, su abono como concepto indemnizatorio en el caso de que los mismos se encuentren justificados documentalmente. De no ser así, su justificación debe ser rigurosa, lógica y convincente, no siendo aceptable, a juicio de este Consejo, hacerlo como media de los costes indirectos que se hubieran producido si no se hubiese suspendido la obra.

Con respecto a los gastos generales, el Consejo se reitera en su acuerdo mayoritario, publicado y contenido expresamente en su Memoria del año 2003, haciendo constar que no es excluyente de otras formas de justificación, razonadas y rigurosas.

Trámite de vista y audiencia en expedientes de reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios

Este Consejo de Obras Públicas estima necesario recordar, una vez más, la obligación de otorgar trámite de vista y audiencia a los interesados en los expedientes de reclamaciones de indemnización, tal y como establece el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de formular la propuesta de resolución, es preciso poner de manifiesto al reclamante el expediente instruido, para que pueda alegar y presentar las justificaciones que estime pertinentes sobre toda la documentación existente; por ello, es práctica obligada que, en último lugar, se le otorgue el trámite de vista y audiencia al reclamante o a su representante, para que no pueda alegar indefensión o desconocimiento de algún documento o informe incorporados al expediente.

En casos de devolución del expediente para recabar alguna información complementaria o aclaratoria, y si de ésta surgiese algún aspecto novedoso,

será preciso que el Servicio instructor otorgue un nuevo trámite de vista y audiencia a la parte reclamante y formule, en su caso, nueva propuesta de resolución.

IV PERSONAL DEL CONSEJO

Durante el año 2005 el Consejo de Obras Públicas ha estado constituido por las personas que a continuación se relacionan.

Sr. Presidente:

- *D. Manuel Luis Martín Antón*

Sres. Consejero-Presidente de la Sección de Asuntos Generales

- *D. Juan José Conde Aldemira*

(hasta el 5 de enero)

- *D. Francisco J. Sacristán Gárate*

(desde el 6 de enero)

Sres. Consejero-Presidente de la Sección Técnica de Fomento

- *D. José de la Torre Sanz*

(hasta el 4 de enero)

- *D. Rafael Giménez Roig*

(desde el 5 de enero hasta el 28 de octubre)

- *D. Carlos A. Prieto Fernández*

(desde el 29 de octubre)

Sres. Consejero-Presidente de la Sección Técnica de Medio Ambiente

- *D. Andrés G. Múgica Yanguas*

(hasta el 29 de octubre)

- *D. Rafael Giménez Roig*

(desde el 29 de octubre)

Sres. Consejero-Secretario General

- *D. Rafael Giménez Roig*

(hasta el 4 de enero)

- *D. Alberto E. Pastor Alonso de Prado*

(desde el 5 de enero)

Sres. Consejeros:

- *D. Carlos A. Prieto Fernández*
(hasta el 28 de octubre)
- *D. José María Pérez Blanco*
- *D. Francisco J. Sacristán Gárate*
(hasta el 5 de enero)
- *D. Manuel J. Ruiz de Velasco Linares*
- *D. Alberto E. Pastor Alonso de Prado*
(hasta el 4 de enero)
- *D. Jesús María Solaguren-Beascoa Márquez*
(desde el 27 de enero)
- *D. José María Durruti Galbete*
(desde el 31 de enero)
- *D. Miguel J. Ramírez Sánchez-Rubio*
(desde el 26 de abril)
- *D. Francisco J. Flores Montoya*
(desde el 23 de diciembre)

Secretaria del Presidente

- *D^a. Emilia del Pozo Moya*

Jefas de Negociado:

- *D^a. Adoración Pérez Alonso*
- *D^a. Encarnación Fernández Martínez*
- *D^a. M^a Sagrario Victoria Alonso Ballester*
(desde el 27 de octubre)

Auxiliares:

- *D^a. Mónica Sánchez Martínez*

Ordenanza

- *D. Manuel Machota Peralta*

Conductor

- *D. Luis de la Hoz Céspedes*

V RESEÑA HISTÓRICA

La Junta Consultiva de la Dirección General de Caminos, Canales y Puertos, creada por Orden de 14 de abril de 1836, constituye el antecedente histórico del Consejo de Obras Públicas. Dicha Junta asumió, de acuerdo con la citada disposición, las funciones consultivas e inspectoras de la Dirección General mencionada. Durante todo el siglo XIX hubo reformas en su Reglamento, hasta que, por Real Decreto de 9 de agosto de 1900, se suprimió *“la Junta Consultiva y fue creado el Consejo de Obras Públicas, fijando la composición y atribuciones del organismo y aprobando el Reglamento por el cual habrá de regirse”*.

Una modificación normativa de gran interés para este Consejo se produce a través del Real Decreto de 2 de noviembre de 1906, por el que se crea *“con caracteres de permanencia y de subdivisión de servicios, las Inspecciones generales de carreteras y caminos vecinales, de ferrocarriles, de obras hidráulicas y de puertos y servicios marítimos”*, con lo que se dividían y separaban las funciones consultivas e inspectoras.

El Decreto de 9 febrero de 1933, decidió la disolución del Consejo de Obras Públicas, al ser sustituido por los Consejos especializados de Obras Hidráulicas, de Caminos, de Puertos y de Ferrocarriles. 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”*. En fechas posteriores, se fueron aprobando diversos Reglamentos que rigieron el funcionamiento del Consejo, siendo el más trascendente el que unificó a éste con el Consejo Superior de la Vivienda mediante el Real Decreto 2.829/1978, de 14 de abril.



Agustín de Betancourt , primer Inspector General del Cuerpo de Caminos (1802)

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

El mencionado Real Decreto 758/1996, al crear, como se ha dicho, los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, reparte las funciones atribuidas al Consejo de Obras Públicas y Urbanismo entre ambos Departamentos. Por otra parte, el Real Decreto 1886/1996, de 2 de agosto, adscribe orgánicamente el Consejo al Ministerio de Fomento, a través de su Subsecretaría, sin perjuicio de su dependencia funcional también del Ministerio de Medio Ambiente en la esfera de sus respectivas competencias (situación que se mantiene en la actualidad, tras la reestructuración ministerial a la que da lugar el Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento).

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

Por todo ello, hubo que adecuar el anterior Reglamento del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo, aprobado por Real Decreto 2829/1978, a las anteriormente citadas disposiciones legales, lo que se materializó con la aprobación de un nuevo Reglamento, por Orden del Ministro de la Presidencia, de 30 de septiembre de 1999, que, publicado en el B.O.E. del día 7 de octubre de ese año, modifica ligeramente el título de su denominación tradicional, y establece en su artículo 1º:

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

En dicho Reglamento, y para el cumplimiento de sus funciones, el ahora denominado Consejo de Obras Públicas mantiene su carácter de órgano superior de carácter consultivo, y se constituye en tres Secciones (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 complejos procesos de ejecución, conservación, mantenimiento y explotación de las infraestructuras; los diferentes regímenes concesionales y de gestión de las distintas clases de servicios públicos sobre los que ambos Ministerios extienden sus funciones; etc., y que constituyen las materias sobre las que el Consejo extiende su competencia.

A las funciones asesoras y consultivas, sobre el amplio 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 toda clase de formación en general. Es decir, el Consejo añadió 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.



Juan Subercase Krets (Vicepresidente de la Junta Consultiva de Obras Públicas desde 1847 a 1850)

La composición del Consejo queda constituida, a través del Reglamento, por el Presidente y un número de Consejeros que será como mínimo de diez y como máximo de trece. A los Consejeros se les exige *“una antigüedad mínima de quince años en Cuerpos y Escalas de la Administración General del Estado para cuyo ingreso se exija titulación universitaria superior”*, como requisito que avale la experiencia y capacidad de los candidatos para estos puestos. De entre los Consejeros, se nombra a los Presidente de las tres Secciones y al Secretario General.

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

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

VI REGLAMENTACIÓN DEL CONSEJO

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

ORDEN de 30 de septiembre de 1999 por la que se aprueba el Reglamento del Consejo de Obras Públicas.

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

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

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

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

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

Artículo único.

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

Disposición adicional.

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

Disposición derogatoria.

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

Disposición final.

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

Madrid, 30 de septiembre de 1999.

ÁLVAREZ-CASCOS FERNÁNDEZ

Excmos. Sres. Ministros de Fomento y Medio Ambiente.

ANEXO

Reglamento del Consejo de Obras Públicas

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. Naturaleza del Consejo.

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

Artículo 2. Adscripción.

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

Artículo 3. Funciones.

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

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

Artículo 4. Competencias.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

l) Asuntos o expedientes en que por razones técnicas y circunstancias debidamente motivadas lo estimen conveniente los órganos superiores o directivos de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente.

2. La consulta al Consejo de Obras Públicas no será preceptiva, salvo en los supuestos en los que así se decida por los Ministerios de Fomento o Medio Ambiente, en el ámbito de sus respectivas competencias.

3. En ningún caso el informe o dictamen del Consejo de Obras Públicas será vinculante.

CAPÍTULO II

De los órganos del Consejo

Artículo 5. *Estructura orgánica.*

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

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

Artículo 6. *Designación del Presidente.*

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

Artículo 7. *Composición del Consejo.*

1. El Consejo de Obras Públicas se constituye y actúa en Pleno y en Secciones.

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

3. En los procedimientos de selección de dichos Consejeros previstos en la correspondiente Relación de Puestos de

Trabajo habrá representantes de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente.

Artículo 8. *Secciones del Consejo.*

1. Para una mejor ordenación de sus actividades, el Consejo trabajará organizado en Secciones.

2. En el Consejo existirán las siguientes Secciones:

a) Sección de Asuntos Generales, que conocerá de los aspectos técnicos y económicos que se refieran a la contratación pública, reclamaciones de indemnizaciones contra la Administración, caducidad y revocación de concesiones y autorizaciones, expedientes sancionadores y cuestiones suscitadas por medio de recursos administrativos y, en especial, recursos extraordinarios de revisión, tanto respecto a materias del Ministerio de Fomento como de Medio Ambiente.

b) Sección Técnica de Fomento, que conocerá de las cuestiones concretas de contenido eminentemente técnico y económico, en que sea consultado por los Centros directivos del Ministerio de Fomento.

c) Sección Técnica de Medio Ambiente, que conocerá de las cuestiones concretas de contenido eminentemente técnico y económico, en que sea consultado por los Centros directivos del Ministerio de Medio Ambiente.

3. Cada Sección se compone de un Consejero Presidente de la misma, que será libremente nombrado y separado de entre los Consejeros por el Subsecretario de Fomento, previa la conformidad del Subsecretario de Medio Ambiente en los casos de las Secciones de Asuntos Generales y Técnica de Medio Ambiente, a propuesta del Presidente del Consejo, y de los Consejeros que éste le adscriba, que serán dos como mínimo.

4. En las Secciones actuará de Ponente el Consejero que designe su Presidente y, en los asuntos que deban someterse al Pleno, será asimismo Ponente el que lo haya sido en la Sección, presentando el proyecto de dictamen aprobado por ella.

Artículo 9. *Designación del Secretario.*

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

formen parte del mismo.

Artículo 10. *Régimen jurídico del Presidente y los Consejeros.*

1. El Presidente y los Consejeros tendrán los derechos, deberes e incompatibilidades establecidos en la legislación de funcionarios civiles del Estado.

2. El Presidente y los Consejeros tendrán la categoría administrativa que se determine en la Relación de Puestos de Trabajo del Ministerio de Fomento.

CAPÍTULO III

De las competencias de los órganos del Consejo

Artículo 11. *Competencias del Pleno y de las Secciones.*

1. Corresponderá dictaminar al Pleno del Consejo de Obras Públicas:

a) En los asuntos que hayan de ser informados por el Consejo de Estado.

b) En materias que, siendo normalmente competencia de las Secciones acuerde el Presidente del Consejo someterlas a Pleno, bien por propia iniciativa o por solicitarlo así, bien los titulares de los órganos superiores de cualquiera de los dos Ministerios de Fomento o de Medio Ambiente, bien cualquiera de los Presidentes de Sección.

c) En las mociones, estudios o propuestas que se estime oportuno elevar a los Ministros competentes en orden a un mejor desarrollo de las actuaciones de ambos Departamentos.

2. Las Secciones del Consejo dictaminarán en todos los asuntos de su especialidad que no sean de la competencia del Pleno, pudiendo previamente estudiarse en Sección las Ponencias que cada una vaya a remitir al Pleno, si así lo acuerda el Presidente de la Sección competente.

Artículo 12. *Competencias del Presidente.*

1. Corresponde al Presidente del Consejo de Obras Públicas, además de las funciones especificadas en el artículo 23 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las siguientes:

a) Convocar las reuniones del Pleno y presidir sus sesiones.

b) Designar la Sección a que corresponda entender en cada uno de los asuntos y presidir sus sesiones cuando lo estime conveniente.

c) Someter a la decisión del Pleno aquellos asuntos, que correspondiendo de ordinario a las Secciones, precisen a su juicio el dictamen de aquél.

d) Ordenar los estudios, trabajos o colaboraciones que se requieran de la Secretaría General.

e) Adscribir los Consejeros a las diversas Secciones, según lo estime en cada momento más conveniente para el buen funcionamiento del Consejo, así como modificar su adscripción, oídos los Presidentes de Sección. La adscripción de los Consejeros a las Secciones Técnicas precisará de la previa conformidad del Subsecretario que corresponda.

f) Autorizar con su firma la documentación que afecte o se relacione con el Consejo como unidad orgánica.

g) Dictar cuantas instrucciones de régimen interior procedan para el mejor y más pronto despacho de los asuntos encomendados al Consejo.

h) Recabar las informaciones o la asistencia al Consejo de personal facultativo de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, cuando lo aconseje el mejor despacho de los asuntos, de conformidad con lo previsto en el artículo 19.2.

i) Elevar a los órganos competentes del Ministerio de Fomento cuantas propuestas considere oportunas para el mejor funcionamiento del Consejo, así como proponer el presupuesto anual de gastos del mismo.

j) Distribuir los créditos asignados al Consejo y controlar la administración eficaz y eficiente de los mismos.

k) Autorizar o, en su caso, proponer a los órganos directivos competentes cualquiera clase de actividad de las indicadas en el artículo 3.2 de este Reglamento.

2. El Presidente de Sección de más antiguo nombramiento sustituirá al Presidente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, con las mismas facultades y obligaciones de aquél. Asimismo, colaborará en el ejercicio de las funciones que incumben al Presidente y realizará las misiones que especialmente éste le encomiende.

Artículo 13. *Competencias de los Presidentes de Sección.*

Corresponde a los Presidentes de Sección:

a) Convocar y presidir las reuniones de la Sección.

b) Designar los Ponentes y el Secretario de Actas y distribuir entre los Consejeros de la Sección los asuntos que hayan de dictaminarse.

c) Autorizar los dictámenes o propuestas aprobados en las reuniones de la Sección.

d) Actuar como Ponente para el despacho de los asuntos, cuando lo considere necesario.

e) Recabar del Presidente del Consejo la solicitud de cualquier antecedente o información que considere imprescindible para el despacho de las ponencias o informes, así como proponer cuanto estime conveniente para el mejor funcionamiento del Consejo o de la Sección.

Artículo 14. *Competencias del Secretario.*

Corresponde al Consejero-Secretario general, además de las previstas en el artículo 25.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen 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 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.