

DOCTRINA LEGAL DEL CONSEJO DE ESTADO

Por José-Leandro Martínez-Cardós Ruiz
Letrado del Consejo de Estado

SUMARIO

I. DOCTRINA LEGAL DEL CONSEJO DE ESTADO: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: resolución y responsabilidad patrimonial de la Administración.

I. DOCTRINA LEGAL DEL CONSEJO DE ESTADO

1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A) *Doctrina general*

«2. Las Administraciones Públicas están obligadas a dictar resolución en todos los procedimientos que instruyen (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 42.1). La resolución ha de dictarse en el plazo fijado por la ley y después de seguirse el procedimiento legalmente establecido. La observancia de los trámites y el cumplimiento de los plazos previstos por el ordenamiento son obligatorios para las Administraciones Públicas. Estas deben sujetarse a ambas prescripciones en todos los casos, sin que sea admisible incumplir una de ellas en aras de la otra. No puede justificarse la inobservancia de alguna fase del procedimiento por razón del cumplimiento de su plazo de tramitación, ni tampoco puede eludirse éste por mor de seguirse las formas prevenidas por el ordenamiento. Las Administraciones Públicas deben pues cohonestar adecuadamente el cumplimiento de los trámites de los procedimientos y los plazos establecidos para ello, pues las garantías de los ciudadanos y de la propia Administración, que son las aseguradas por los citados procedimientos, y la eficacia administrativa no son nociones contrapuestas, sino que pueden y deben actuar conjuntamente.

3. Los procedimientos han de instruirse de manera escrupulosa por los órganos administrativos, sin que sea dable suprimir algún trámite, salvo que la norma que los regula permita específicamente hacerlo.

4. En el caso de procedimientos incoados para declarar, en su caso, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, el plazo para resolver está fijado en seis meses, sin perjuicio de que se vea ampliado en los casos en que se acuerde un período extraordinario de prueba (Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, artículo 13.3). Los trámites relativos a la instrucción que han de seguirse son los previstos en el título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En la fase de instrucción, el órgano competente debe solicitar los informes que sean preceptivos y los necesarios para resolver (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 82.1), debiéndose emitir en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro mayor.

Ahora bien, consciente la Ley de que, en ocasiones, la complejidad de los asuntos tramitados hace de difícil o imposible cumplimiento el plazo general de tramitación del procedimiento, habilita para suspenderlo «cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órganos de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos» (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 42.5.c). La duración de la suspensión no puede exceder de tres meses.

La lectura del apartado c) del número 5 del artículo 42 evidencia que la suspensión del plazo para resolver no puede adoptarse en cualquier caso. Para que pueda acordarse la suspensión, es preciso que los informes solicitados sean preceptivos y determinantes. No basta que concurra una de estas circunstancias; han de darse las dos: ser preceptivos y ser determinantes del contenido de la resolución.

Por informes preceptivos, han de entenderse los obligatorios conforme al ordenamiento jurídico. Por otra parte, han de considerarse informes determinantes del contenido de la resolución los que fijan o permiten fijar su sentido; los que definen el alcance de la resolución, por utilizar la expresión de la acepción sexta y jurídica del verbo «determinar» contenida en el Diccionario de la Lengua Española. Esta especial incidencia en la resolución, comporta que no todos los informes evacuados en el seno de

un procedimiento puedan ser calificados de determinantes, pues no todos ellos, aunque ayuden a formar el juicio de la Administración Pública, tienen la eficacia descrita. Sólo tienen tal carácter los que ilustran a los órganos administrativos de tal manera que les llevan a poder resolver con rigor y certeza en un procedimiento; los que les permiten derechamente formarse un juicio recto sobre el fondo del asunto, de tal suerte que, sin ellos, no cabría hacerlo.

5. Lo expresado es de aplicación a los procedimientos tramitados por el Ministerio de Fomento para declarar, en su caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado.

Estos procedimientos deben ultimarse, por lo general y salvo los casos de suspensión o ampliación, en el término de seis meses.

Con ocasión de su instrucción, han de recabarse los informes precisos para la formación del juicio y de la voluntad de la Administración Pública. Sólo en el caso de que se trate de informes preceptivos y además determinantes de la resolución a dictar, puede suspenderse el plazo máximo de resolución.

Cuáles son los informes preceptivos y determinantes en los procedimientos instruidos por el Ministerio de Fomento en los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado que permiten la suspensión del plazo de tramitación, es cuestión que no puede determinarse con carácter general. El Consejo de Estado comparte el criterio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado de que tienen tal carácter el del servicio administrativo causante del daño o del que dependa la obra o el servicio público que lo causó; el del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo y el del Consejo de Estado.

El informe del servicio administrativo causante del daño o del que depende la obra o servicio público que lo causó tiene carácter preceptivo y determinante. Es preceptivo de acuerdo con el artículo 10.1 del Reglamento de los Procedimientos administrativos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, que lo exige «en todo caso». Es determinante, por la propia razón de las cosas, por cuanto permite conocer de manera directa e inmediata las circunstancias concurrente en cada caso. Nadie mejor que el servicio causante del daño puede pronunciarse sobre su funcionamiento y actuación, sin que sea oponible a ello el de una eventual parcialidad, pues no debe olvidarse que también el servicio causante del daño está obligado a servir con objetividad a los intereses generales, entre los que está, sin duda, resarcir los daños causados a los particulares (Constitución, artículos 103 y 9).

El informe del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo es también preceptivo, pues ha de solicitarse en todos los asuntos que deben ser sometidos al Consejo de Estado, por virtud de lo dispuesto en los artículos 6º y 7º de su Reglamento Orgánico, aprobado por Real Decreto 2829/1978, de 10 de noviembre. Y, por otra parte, ha de considerarse determinante en la práctica totalidad de los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por el Ministerio de Fomento. En efecto, en éstos, es preciso, de ordinario, ponderar aspectos técnicos específicos en la apreciación de la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños producidos. Dicha rigurosa ponderación exige conocimientos que exceden de lo jurídico, saberes técnicos propios y específicos y, en ocasiones, juicios y máximas de experiencia imprescindibles y que sólo pueden obtenerse recabando el parecer de especial garantía técnica del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo.

Es cierto, como señala la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, que tales circunstancias pueden faltar en algunos procedimientos, lo que motivaría que ya no fueran los informes del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo determinantes a los efectos del artículo 42.5.c), pero, a juicio del Consejo de Estado, la experiencia en estas cuestiones avala que se presume tal carácter determinante y, por tanto, que se recaben, por principio. Todo ello, claro está, sin perjuicio de que pueda prescindirse de hacerlo, cuando clara y manifiestamente se evidencie la falta de tal nota, la falta de «ser determinante del contenido de la resolución».

El dictamen del Consejo de Estado, por otra parte, ha de reputarse preceptivo y determinante del contenido de la resolución. Preceptivo, pues es exigido en todos los casos de reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado, conforme previene el artículo 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril. Determinante, por cuanto el Legislador, al dar cumplimiento al artículo 107 de la Constitución mediante el precepto mencionado, ha establecido el dictamen del Consejo de Estado en los procedimientos tramitados para decidir sobre la declaración de responsabilidad de la Administración General del Estado como un elemento conformador de la propia voluntad administrativa.

Los tres informes mencionados tienen carácter preceptivo y determinante, como señala la Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Ahora bien, a juicio del Consejo de Estado, tal enumeración no es taxativa. Existen o pueden existir otros que tengan tales cualidades, como son, en determinados supuestos, los de la Abogacía del Estado, de la Intervención

de la Administración General del Estado (Ley General Presupuestaria, artículo 93.2), los de la Inspección General del Departamento, entre otros.

6. Puede ocurrir, y ocurre comúnmente, que, no obstante el deber de tramitar los procedimientos y de hacerlo en el término legalmente señalado, la Administración no dicte la resolución expresa dentro del referido plazo, incluso aunque sea ampliado o prolongado por el mecanismo de la suspensión.

Tal situación se produce, unas veces, por la complejidad de los asuntos; otras veces, por el gran número de procedimientos tramitados; otras, por causas imputables a los administrados que no colaboran adecuadamente con la Administración y provocan la demora en su tramitación; y, en fin, en otras últimas ocasiones, por desidia en el hacer administrativo.

Para facilitar en tales casos a los administrados la obtención de una respuesta a sus pretensiones, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, articula el instituto del silencio administrativo, con distinto alcance y contenido, según los casos.

Con arreglo a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su redacción originaria, el instituto del silencio permite suponer dictado un acto, que tiene pretensiones de asimilarse o de participar de la naturaleza de las resoluciones; acto que se reputa desestimatorio en el caso de las reclamaciones patrimoniales, hasta tanto no se lleve a cabo la adecuación prevista en la disposición transitoria primera de la ley 4/1999, de 13 de enero. La presunción de la existencia de un acto impide, en principio, a la Administración resolver sobre la reclamación planteada una vez que el interesado, bien ha obtenido la correspondiente certificación de acto presunto, bien ha visto transcurrir veinte días desde que la solicitó, sin obtenerla.

Ahora bien, no obstante la prohibición de resolver no es absoluta, pues cabe que, como ha señalado el Consejo de Estado, después de expedida la certificación de acto presunto o de transcurrido el término de los veinte días citados, la Administración dicte una resolución estimatoria de la pretensión de indemnización formulada por el solicitante, entendiéndose entonces que aquella ha hecho uso de la potestad revocatoria que le corresponde conforme al artículo 105 de la Ley 30/1992. En estos términos, la institución del silencio no impide a la Administración Pública pronunciarse sobre la cuestión, aunque haya transcurrido el término establecido y operado su efecto negativo, si la resolución expresa posterior es estimatoria de la pretensión del interesado.

Por otra parte, conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la redacción dada al artículo 43.3. párrafo segundo, el instituto del silencio

permite al interesado entender desestimada su pretensión (*ficción legal*) y, en cuanto mero presupuesto de procedimiento carente de significación sustantiva, impugnar en vía administrativa o contencioso administrativa la ficción legal.

De lo expuesto, se deduce en consecuencia que la Administración puede resolver estimatoriamente en los procedimientos, aunque haya operado el silencio administrativo, cualquiera que sea su configuración, si éste es negativo.

7. Transcurrido el plazo para resolver sin haberlo hecho de manera expresa y operante el silencio en alguna de las formas expuestas, según las previsiones legales aplicables, los interesados pueden interponer los recursos administrativos que procedan; en especial, y a los efectos de la presente consulta, el de reposición.

El recurso de reposición se puede interponer contra cualesquiera resoluciones presuntas, incluso contra aquéllas producidas en procedimientos incoados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, según previene su disposición transitoria segunda.

Cuando se interpone un recurso de reposición, el órgano administrativo al que corresponde su conocimiento tiene competencia plena para enjuiciar las cuestiones que se planteen. En el caso de recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en procedimientos que se pronuncian sobre reclamaciones formuladas en concepto de indemnizaciones de daños y perjuicios ante la Administración Pública, el órgano competente para resolverlos puede, en principio, analizar todas las cuestiones suscitadas y decidir sobre el fondo del asunto, bien estimando, bien desestimando las reclamaciones. Pero tales pronunciamientos sólo puede hacerlos después de haberse formado un juicio a través del cauce procedimental establecido; esto es, después de recabar los informes preceptivos -y no sólo los determinantes del contenido de la resolución- de los órganos que deben emitirlos. Y ello, por cuanto, en vía de recurso, el órgano competente para resolverlo no tiene facultades para formarse un juicio y conformar su voluntad de manera arbitraria, sino que está sujeto a las prescripciones legales que definen la manera de hacerlo. Si fuera de otra manera, se estaría habilitando al órgano que debe resolver una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración tras seguir un procedimiento a hacerlo, en trance de resolver un recurso, sin sujetarse a trámite alguno. Para ello, le bastaría con dejar de pronunciarse expresamente en el término en que está obligado y esperar a la interposición del recurso para decidir arbitrariamente, sin observar el

procedimiento establecido. Tal planteamiento no debe considerarse conforme a derecho.

Así pues, el órgano que resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la desestimación presunta de una solicitud de indemnización de daños y perjuicios puede estimarlo o desestimarlo, entrando en el fondo de la cuestión, pero sólo si se han recabado los informes que fueren preceptivos y si se han observado los demás trámites legales pertinentes, entre los que destaca, por su singularidad, el de audiencia del interesado.

En otros términos, la Administración puede resolver el recurso de reposición y pronunciarse sobre el fondo de la reclamación cuando el procedimiento está ya instruido e informado por los órganos que deben hacerlo, de tal suerte que lo único que resta es dictar la resolución final. Y, es que, en tales casos, al contarse con todos los informes conformadores del juicio y de la voluntad administrativa decisora y al haberse cumplido el trámite de audiencia del interesado, en aras de la economía del procedimiento, puede resolverse, sin más, en trance de recurso sobre la cuestión planteada.

Por el contrario, si faltan tales informes y trámites, a juicio del Consejo de Estado, la Administración puede actuar de una doble manera, a saber:

A) Bien puede, en primer término, continuar con el procedimiento inconcluso y pendiente de ultimación, recabando los informes y dictámenes preceptivos y siguiendo su tramitación, hasta resolverlo expresamente. Y ello por cuanto, de otro modo, la omisión de los referidos informes y trámites -en especial, el de audiencia del interesado- determinaría la invalidez de la resolución final que pudiere adoptarse.

Si la Administración continua el procedimiento inconcluso y resuelve estimatoriamente la reclamación, el recurso de reposición interpuesto quedaría sin objeto, de tal suerte que procedería su archivo.

B) Bien puede, en segundo lugar, la Administración tramitar el recurso de reposición interpuesto y, previa evacuación de los informes que fueren preceptivos y cumplimiento de los demás trámites esenciales que fueren pertinentes, en su seno, estimar el recurso pronunciándose sobre el fondo de la reclamación. Y ello, por cuanto recabados dichos informes y cumplidos los correspondientes trámites, el órgano competente para resolver contará con todos los elementos básicos que le permiten conformar su juicio y voluntad. De este manera, hará correcta aplicación del principio de economía del procedimiento, evitándose la retroacción o reposición de las actuaciones a un momento anterior, con las dilaciones que ello comporta.

En este caso, debe señalarse que no se produce infracción alguna del artículo 113.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por cuanto, en caso de recurso, este precepto ordena la retracción de las actuaciones al momento en que se produjo el vicio determinante de la invalidez del acto impugnado y que justifica su estimación. Y, en el caso a que se refiere la consulta, no existe vicio alguno, pues no puede reputarse como tal la omisión de la solicitud o de la emisión de los correspondientes dictámenes o de los demás trámites esenciales, ya que no hubo resolución expresa que ultimara el procedimiento.

En ambos casos, el órgano instructor también podrá suspender el plazo de tramitación si solicita informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución en los términos antes expuestos. Si, no obstante acordada dicha suspensión, transcurriera el término máximo de los tres meses, y, en su caso, el plazo final de tramitación venciera de nuevo faltando alguno de los referidos informes, la Administración no podría continuar con la tramitación de los procedimientos y, en consecuencia, no podría resolver expresamente sobre el fondo hasta tanto no fueran evacuados aquellos y cumplidos los demás trámites preceptivos. Y, ello no por haber transcurrido los plazos antes señalados, sino por faltar unos informes y trámites que invalidarían la resolución expresa final.

La Administración debe pues esperar a que se hayan evacuado los informes pertinentes y cumplido los trámites precisos para resolver expresamente. Y está obligada a hacerlo cuando cuente con ellos.»

(Dictamen núm. 2072/99).

B) Terminación por silencio

«La cuestión que plantea, en primer lugar, la consulta, es la que se refiere a la subsistencia del deber de la Administración de dictar resolución expresa en el presente procedimiento, habida cuenta la petición de certificación de acto presunto formulada por el reclamante durante su tramitación.

Conforme previene la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, «la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados (...)» (artículo 42.1), sin que el vencimiento del plazo de resolución exonerare a la Administración Pública de la obligación de resolver (artículo

43.1). Esta obligación de resolver se configura como un deber público subjetivo, correlativo al derecho de los ciudadanos a obtener respuesta expresa a sus solicitudes en el plazo establecido. Quedan, sin embargo, dispensadas las Administraciones Públicas del cumplimiento de esta obligación, cuando hubieren emitido, a petición del interesado, la certificación de acto presunto (artículo 43.1. in fine). La certificación, además de acreditar la existencia de acto presunto, es requisito indispensable para su eficacia; de ahí que sea necesaria para hacer valer el acto ante la Administración o ante cualquier otra persona pública o privada o para impugnarlo, en su caso.

Ello no obstante, debe significarse que para que la Administración deba abstenerse de resolver por el motivo expuesto, deben concurrir los requisitos legalmente exigidos por los artículos 43 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a saber: vencimiento del plazo de resolución, ausencia de resolución expresa, así como petición del interesado, que puede formularse - como establece el artículo 44.4 de la mencionada Ley - «a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo en que debió dictarse la resolución (...)». La Administración Pública, a la hora de extender la correspondiente certificación, deberá verificar tales extremos.

La aplicación de la doctrina expuesta al caso presente, permite sostener, indudablemente, que la no emisión de la certificación resulta conforme a derecho y que subsiste el deber de resolver de forma expresa por la Administración, toda vez que si bien por el interesado se formuló, con fecha 8 de abril de 1996, solicitud de certificación de acto presunto, en tal fecha no se había producido aún el vencimiento del plazo máximo para resolver la solicitud de indemnización deducida. En efecto, con arreglo a las determinaciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el plazo para resolver «será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso» y solo «cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses» (artículo 42.2). En materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, el artículo 13.3 del Reglamento de aplicación, aprobado en virtud de Real Decreto 429/1993, de 25 de marzo, establece un plazo específico de seis meses para resolver solicitudes de indemnización deducidas a título de responsabilidad patrimonial, sin que resulte, por tanto, aplicable a tales procedimientos el plazo general y supletorio de tres meses.

Por todo ello, la petición de certificación de acto presunto formulada en su momento por el interesado carece de toda virtualidad a los efectos de producir los efectos inherentes al silencio administrativo, subsistiendo,

por ende, el deber de la Administración de dictar resolución expresa en el presente procedimiento.»

(Dictamen número 1246/99).

2. ACCIÓN ADMINISTRATIVA

A) Contratos administrativos: resolución

«El Consejo de Estado emite su consulta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.11 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, y considera que procede resolver el contrato.

En efecto, el artículo 52.3 de la Ley de 8 de abril de 1965, de aplicación al presente contrato por la fecha en que se perfeccionó, dispone que el contrato se podrá extinguirse, por resolución, en el caso de «suspensión temporal de las obras por un plazo superior a un año». Y, en tal sentido, el artículo 162 del Reglamento General de Contratación, de 25 de noviembre de 1975, prevé que «transcurrido un año de la suspensión temporal, acordada por la Administración, sin haber ordenado la reanudación de las obras, el contratista tendrá opción de solicitar la indemnización a que se refiere el artículo 148 de este Reglamento o instar la resolución del contrato con los efectos previstos en el párrafo primero de este artículo». Estos efectos se concretan en el derecho del contratista a percibir el valor de las obras efectivamente realizadas y al beneficio industrial de las dejadas de realizar», que se fija en el 6 por ciento del precio de adjudicación, según el mencionado precepto reglamentario y el artículo 55 de la Ley de Contratos del Estado.

Por otra parte, el Tribunal Supremo, desde la Sentencia de 30 de diciembre de 1983, y el propio Consejo de Estado han declarado que ambas indemnizaciones, las previstas en los artículos 148 y 162, son compatibles, si bien sólo resulta pertinente el abono por la suspensión temporal cuando se trate de daños concretos y efectivos, probados por el contratista.

El beneficio industrial, cifrado en el 6%, es la indemnización establecida por la Ley como partida única por el eventual lucro cesante que pudiere corresponder al contratista, sin que éste tenga derecho a otras compensaciones por la pérdida de dicho lucro cesante o de eventuales ganancias.»

(Dictamen núm. 1095/99).

B) Responsabilidad patrimonial de la Administración

«III. El Consejo de Estado ha declarado reiteradamente que, en el caso de funcionarios o personas unidas a la Administración por una especial relación de sujeción, no puede prosperar una reclamación de responsabilidad, cuando resulta que el interesado ha sido ya indemnizado por tal concepto y título de acuerdo con el régimen especial previsto para los funcionarios o para aquella concreta relación jurídica.

Respecto a los daños sufridos por los funcionarios en sus vehículos particulares, con ocasión de accidentes habidos en comisión de servicio, y a salvo determinados supuestos excepcionales, se ha señalado por este Cuerpo Consultivo que la Administración no debe indemnizarlos, por cuanto ésta abona la cantidad prevista reglamentariamente como indemnización por todos los conceptos por el uso del automóvil. Se trata de un régimen singular de compensación, cuya aceptación es voluntaria para el funcionario, en el que la contraprestación económica se fija en función de las características del vehículo y del kilometraje recorrido. Mediante el pago por parte de la Administración de dicha contraprestación económica, el funcionario, que usa su medio de transporte, asume sus propios costes y riesgos, de tal suerte que la responsabilidad derivada para el poseedor del vehículo por los daños causados a terceros o por los sufridos por él no se trasladan a la Administración (Dictámen 742/91).

En otros términos, los daños sufridos en su vehículo particular por un funcionario en comisión de servicio deben estimarse resarcidos con la cantidad percibida como indemnización por tal uso. No es por tanto admisible solicitar ninguna otra cantidad por «daños habidos en el servicio» ante el Servicio administrativo comitente del servicio.

Ahora bien, la percepción de la contraprestación económica por el uso del automóvil particular en un acto de servicio sitúa al funcionario en la posición de «particular» frente a cualquiera, distinto del Servicio comitente, responsable de los daños que ha sufrido en su vehículo. Este puede ejercer acciones de resarcimiento, bien frente a cualquier tercero causante de los daños, bien frente a su propia entidad aseguradora, caso de tener concertado el correspondiente seguro, bien frente a la entidad aseguradora del tercero causante, en el ejercicio de la acción directa que la legislación específica le reconoce. Es claro que, caso de haberse producido un siniestro, el Servicio comitente no se subroga en la posición del funcionario a los efectos del ejercicio de la acción de resarcimiento frente a terce-

ros por haber abonado el importe de la comisión de servicio como compensación a tanto alzado por todos los daños padecidos.

Por ello, conforme a este esquema, cabe que el funcionario, que ha percibido la indemnización por uso de su vehículo particular, ejerza la acción que le reconoce el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, frente a la Administración, si dicha acción tiene un fundamento distinto del de acto de servicio. Así lo ha reconocido este Cuerpo Consultivo (Dictámen 2257/98, de 1 de octubre de 1998), al afirmar, que, si bien la sola circunstancia de que un accidente se produzca en acto de servicio no es suficiente para considerar concurrentes los presupuestos de la responsabilidad, cabe que proceda el resarcimiento si puede encontrarse otro título en que fundar la imputación de los daños a la Administración.

Y, ello es lo que ocurre en el caso presente. El Comandante L. sufrió un daño en su vehículo particular cuando lo utilizaba en una comisión de servicio reglamentariamente autorizada. Ello significa que el solicitante no puede instar de la Administración del Estado -Ramo de Defensa- el abono de ninguna cantidad en resarcimiento de los daños sufridos en su automóvil, por cuanto éstos quedaron comprendidos en la contraprestación económica que recibió en su día por tal concepto. Ahora bien, el peticionario puede instar el abono de dichos daños ante la Administración Pública viaria, si considera que se produjeron a resultas de un funcionamiento anormal del servicio de carreteras, por cuanto el título jurídico de imputación es distinto. Y es que la causa de pedir y el título invocado para solicitar no encuentra su fundamento en la noción de «acto de servicio» sino en el «funcionamiento del servicio de carreteras».

Presentada con base en ese título la reclamación del Comandante L., como consta en su escrito de solicitud, es claro que procede su tramitación y resolución por el Ministerio de Fomento, con base en el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ciertamente, la solicitud se dirigió incorrectamente al Ministerio de Defensa, pero, en aplicación del artículo 20.1, de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, procede su remisión al de Fomento para su tramitación y resolución, como se ha hecho, aunque tardíamente.»

(Dictámen núm. 945/99)