

En Logroño, a 16 de marzo de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, con la asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Pedro M^a Prusén de Blas, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Enrique de la Iglesia Palacios y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. Jose M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

15/17

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Nájera sobre la Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. J.M.G.G, por daños y perjuicios que entiende causados por el retraso municipal en la valoración de su puesto de trabajo, que le impidió obtener una mejor puntuación en el concurso unificado de movilidad para la provisión de vacantes en Cuerpos de Policía Local de La Rioja; y que valora en 80.000 euros.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El expediente remitido se abre con el **escrito de reclamación** (fols. 1 a 13), que contiene el siguiente relato de hechos:

“El compareciente es funcionario de carrera del Cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento de Nájera, donde ingresó el día 17 de junio de 1991 en la categoría de Policía, teniendo asignado un nivel de destino 15, grado consolidado. Ello no obstante, en los últimos años, desde el 1 de diciembre de 2010, viene ocupando, en comisión de servicios, un puesto de Oficial (que ha tenido tradicionalmente asignado un nivel 18).

El Acuerdo para el Personal Funcionario del Ayuntamiento de Nájera para los años 2008, 2009, 2010 y 2011, en su Disposición Adicional Cuarta introdujo: “Disposición Adicional Cuarta. Valoración de Puestos de Trabajo. A la entrada en vigor de este Acuerdo y durante el primer trimestre del año 2008, se abrirá una Mesa General de Negociación para la revisión ordinario de la Valoración de Puestos de Trabajo, entrando en vigor su resultado económico el 1 de enero de 2008, independientemente de cuando se termine el proceso. A partir de esta valoración de Puestos, cada tres años se realizará una revisión ordinaria de la misma”.

Pese a ello, ni en 2008 ni en los años siguientes, se cumplió con el compromiso pactado, quedando pendiente la revisión de la VPT municipal. Así las cosas, se sustanció ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño, dando lugar al Procedimiento Abreviado nº 685/2011-A, dictándose la Sentencia nº 93/2013, por la que, se determinó: “Reconozco a la parte

actora el derecho a que se abra el proceso negociador a que hace referencia la Disposición Adicional Cuarta del Acuerdo Convenio Regulador publicado en el BOR de 8 de abril de 2008, según consta transcrito en el cuerpo de la presente Sentencia, lo que deberá cumplir la entidad demandada en sus términos”

Pese al carácter imperativo del fallo, la Sentencia no fue ejecutada, sino que hubo de iniciarse incidente de ejecución a cargo de la entidad demandante, que llevó al dictado del Auto de 31 de julio de 2014, por el que el Juzgado acordó lo siguiente: “No tener por ejecutada la sentencia nº 93/13 dictada en el PA 685/2011, concediéndole al Ayuntamiento de Nájera el plazo de 4 meses desde la notificación Sentencia resolutive para llevar a cabo lo ordenado en Sentencia en sus mismos términos, que en cuanto a plazos habría de atenerse a las siguientes: i) 1 mes para llevar a cabo las negociaciones prevista de contratación; ii) 2 meses para la realización de la RPT; y iii) 1 mes para el proceso negociador y su publicación en el BOR”.

Finalmente, tales propuestas fueron acordadas, como ‘aprobación de la revisión y actualización del catálogo-relación de puestos de trabajo y valoración del Ayuntamiento de Nájera y de la propuesta municipal en todos sus términos’, por Acuerdo del Ayuntamiento, Pleno, en sesión de 30 de abril de 2015. Los puestos de Agente de Policía Local quedan catalogados como puestos de nivel 17 (y a mayor abundamiento, a los puestos de Oficial de Policía, como el que viene ocupando el firmante, en comisión de servicios, desde el 1 de diciembre de 2010, se les asigna un nivel 19).

El reclamante tomó parte en el proceso selectivo convocado por la ‘Resolución nº 705, de 25 de junio de 2014, de la Consejería de Presidencia y Justicia, por la que se convoca concurso unificado de movilidad para la provisión de puestos vacantes y se convocan pruebas selectivas para la provisión de plazas vacantes a Cuerpos de Policía Local de distintos municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la categoría de Policía’. El interés del reclamante residía en uno de los dos puestos de Policía de Barrio, (categoría de Policía, nivel 17₃) vacantes en el Ayuntamiento de Logroño, convocados en la modalidad de concurso.

Como resultado de la evaluación de los méritos a cargo de la Comisión de Valoración designada al efecto, el reclamante obtuvo una calificación total de 25,00 puntos, que le situó en el cuarto lugar de la relación de candidatos admitidos, siendo que los dos concursantes mejor valorados obtuvieron un total de 26,3 puntos y 25,33 puntos, respectivamente. Frente a la calificación concedida al reclamante en la mayor parte de los méritos acreditados, en lo relativo al mérito de grado consolidado, su calificación fue entonces de 0 puntos; por otra parte, por el mérito relativo a trabajo desarrollado, sólo obtuvo 3,5 puntos. Ello determinó, que no resultara adjudicatario de ninguno de los puestos interesados.

La nula puntuación en el apartado de grado consolidado vino dada por el hecho de que su puesto en el Ayuntamiento de Nájera antes de la revisión de la VPT y la consiguiente modificación de la RPT, tenía asignado un nivel 15, inferior en dos niveles a los puestos solicitados; en tanto que la valoración del trabajo desarrollado vino dada por el hecho de que el puesto de Oficial que ocupa desde diciembre de 2010, tenía entonces asignado un nivel 18, superior en sólo un nivel respecto de los ofertados, que de haberse dado cumplimiento a su debido tiempo a la previsión contenida en la Disposición Adicional Cuarta del Acuerdo de condiciones de empleo del personal funcionario del Ayuntamiento de Nájera, o a la Sentencia que impuso la revisión de la valoración de puestos de trabajo en los términos previstos en dicho Acuerdo, la calificación del firmante en dicho concurso unificado hubiera resultado muy superior y suficiente en cualquier caso para la obtención de una de las dos plazas de Policía de Barrio del Ayuntamiento de Logroño interesadas por el reclamante.

El compareciente hubiera recibido 4 puntos por el mérito de grado consolidado, situándolo en la primera posición de la relación de candidatos en orden de nota y, por tanto, habiéndole correspondido la adjudicación de uno de los puestos de Policía de Barrio en el Ayuntamiento de Logroño. Y a mayor abundamiento, la calificación del mérito de valoración del trabajo desarrollado hubiera resultado superior a la otorgada, de haber cumplido el Ayuntamiento con su obligación legal a su debido tiempo. El puesto de Oficial que ocupa desde finales de 2010, en vez de un nivel 18, hubiera tenido asignado el nivel 19, lo que determinaría la asignación de 4 puntos por tal mérito, en lugar de los 3,5 puntos recibidos, lo que aún elevaría más su calificación total hasta los 29,5 puntos.

La actuación administrativa del Ayuntamiento de Nájera ha ocasionado un considerable perjuicio material al funcionario reclamante, privándole de la provisión de una plaza de su interés, siendo que el efecto lesivo de dicha actuación ha quedado puesto de manifiesta a partir del resultado de la revisión de la VPT y la RPT plasmado en el Acuerdo publicado en el B.O.R. de 8 de mayo de 2015, obedecen a una dejación de los deberes consistoriales que propició un distanciamiento entre la configuración del puesto en RPT y la realidad material del mismo.

En lo que, a la cuantificación del daño, respecta:

-Por los gastos de desplazamiento diario Logroño-Nájera-Logroño (54kms) en los que el reclamante no tendría que incurrir de haberse realizado la revisión de la VPT en su momento, teniendo en cuenta que, respecto de los agentes de Policía, es la prestación durante 194 días laborales al año, considerando como edad de jubilación del interesado la ordinaria de 65 años, y calculando a razón de 0,19€/km. como importe de gasto de desplazamiento: 32.903,82€

-Por las diferencias retributivas, en lo que se refiere al complemento específico, por el periodo comprendido desde que el reclamante hubiera tomado posesión del puesto en el Ayuntamiento de Logroño (junio de 2015) hasta el momento previsto para su jubilación (16 años, 6 meses y 15 días): 36.739,04€

-En lo que respecta al complemento de destino, se puede estimar una diferencia media anual – desde noviembre de 2015- de 314,44€/año, lo que hasta el momento de la jubilación del funcionario (16 años y 2 meses) supondría una diferencia total de: 5.083,23 €.

En definitiva, los hechos relatados constituyen un claro supuesto de perjuicio al administrado derivado del funcionamiento de un servicios público, que, de haberse conducido adecuadamente, hubiera determinado la selección del funcionario en el concurso unificado de movilidad identificado en el hecho tercero, lo que hubiera evitado, al menos desde el pasado mes de junio de 2015, el desembolso de los gastos de desplazamiento habitual que debe seguir acometiendo el interesado, al tiempo que hubiera propiciado una mejora retributiva patente y con vocación de permanencia hasta el fin de la carrera de servicio público del reclamante.

Como ha quedado dicho y acreditado, el resarcimiento por el daño material causado asciende a la cantidad global de 74.726,09 euros, si bien pudiera resultar aminorada por las diferencias retributivas entre los puestos de Policía, puesto de origen del reclamante y el puesto de Oficial que ocupa en comisión de servicios, en tanto se encuentra en ésta u otra encomienda similar, la concurrencia con el daño moral propiciado al funcionario, que ha visto malograda su candidatura en un proceso selectivo en que tenía un más que comprensible y apreciable interés, eleva la anterior cifra, de modo estimativo, a un total de 80.000,00 euros”.

Segundo

Tras la expresada reclamación de responsabilidad patrimonial, registrada de entrada con el núm. 412, el 5 de febrero de 2016, y la notificación del art. 42.4 de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (LPAC'92), el expediente remitido por el Ayuntamiento de Nájera contiene la siguiente **documentación expresiva de los trámites** realizados para sustanciar el procedimiento:

-Comunicación de la reclamación a la Compañía A, Aseguradora de la responsabilidad civil del Ayuntamiento, y contestación de la misma señalando que el asunto no está incluido en la póliza.

-Informe, de 29 de febrero de 2016, de la Secretaria municipal, sobre el procedimiento y la legislación aplicable.

-Acuerdo, de 10 de marzo de 2016, de la Junta de Gobierno Local, por el que se admite a trámite la reclamación interpuesta, se nombra Instructora y se inicia el expediente administrativo.

-Resolución, de 4 de abril de 2016, de la Instructora del procedimiento, en la que se tiene por incorporada al expediente la documentación presentada y la obrante en el Ayuntamiento sobre el concurso de movilidad, entre la que se encuentra las certificaciones de los siguientes Acuerdos del Pleno municipal:

-Acuerdo de 25 de abril de 2002, por el que se aprueba el Catálogo, la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) y la definición y valoración de los mismos.

-Acuerdo de 18 de junio de 2010, por el que se suspende la aplicación de las cláusulas de contenido económico del *Acuerdo para el personal funcionario del Ayuntamiento de Nájera para los años 2008 a 2011*, así como del *Convenio colectivo de trabajo para el personal laboral para los años 2008 a 2010*.

-Acuerdo de 27 de diciembre de 2012, por el que se establece la indisponibilidad de crédito por el importe de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal municipal.

-Acuerdo de 21 de febrero de 2013, por el que se aprueba el complemento específico para los puestos de Policía Local.

-Acuerdo de 30 de abril de 2015, por el que se aprueba la revisión y actualización del Catálogo, Relación de Puestos de Trabajo (RPT) y valoración de los mismos, del Ayuntamiento de Nájera, conforme al trabajo elaborado por la empresa R.V.S.L.

-Acuerdo de 27 de enero de 2016, por el que se desestiman las reclamaciones individualmente presentadas por el personal del Ayuntamiento de Nájera para el abono de cantidades, al estar previsto pagar los atrasos con arreglo al Acuerdo, del Pleno, de 30 de abril de 2015.

-Acuerdo de 29 de marzo de 2016, por el que se establecen los criterios de cálculo de las cantidades a pagar con arreglo al Acuerdo, del Pleno, de 30 de abril de 2015, estableciendo: i) el valor del punto que determina el complemento específico en el periodo 2008-2015; ii) que el complemento de destino será el que marquen los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para cada año, pero

restando, de la cantidad resultante, el complemento de destino que ya se hubiere percibido en la nómina.

-Resoluciones, de la Instructora, de las fechas que se indican, por las que solicitan los siguientes documentos, que se incorporan al expediente:

-Resolución de 22 de abril de 2016, por la que solicita informe a la Tesorería municipal sobre las retribuciones del reclamante, que es rendido el 10 de mayo de 2016.

-Resolución de 25 de mayo de 2016, por la que solicita, a la Secretaría municipal, que certifique los servicios previos del reclamante, como así se hace el 13 de junio de 2016.

-Resolución de 25 de mayo de 2016, por la se solicita, a la Secretaría municipal, que informe sobre las fechas y Decretos de Alcaldía relativos a la concesión y renovación de comisiones de servicios al interesado, como así se efectúa el 21 de junio de 2016.

-Resolución de 6 de julio de 2016, por la que se solicita, al Interventor municipal, que informe sobre la valoración de los aspectos económicos, presupuestarios y de fiscalización de la reclamación, que es rendido el 26 de julio de 2016.

-Resolución de fecha 28 de julio de 2016 por la que se solicita, a la Secretaria General, que informe sobre el expediente y la procedencia o no de indemnización, como finalización de la fase de instrucción, con carácter previo al trámite de audiencia y a la redacción de la propuesta de resolución; informe que es rendido el 1 de agosto de 2016.

-Comunicación del trámite de audiencia, al interesado y a la Compañía de seguros, al que corresponde el escrito de alegaciones presentado, por el reclamante, el 7 de septiembre de 2016.

-Providencia, de Alcaldía, de 14 de diciembre de 2016, por la que se recaban informes de la Intervención y de la Secretaria, que se emiten, respectivamente, el 15 y el 19 de diciembre de 2016.

-Propuesta de resolución, de la Instructora, de 19 de diciembre de 2016, que es aceptada por Acuerdo, de la Junta de Gobierno Local de 19 de diciembre de 2016.

Tercero

El expediente remitido se cierra con la **Propuesta de resolución**, que, asumiendo un informe previo de la Secretaria del Ayuntamiento de Nájera, expresa lo siguiente:

“De conformidad con lo alegado por el reclamante, el objeto de la reclamación encuentra su justificación en el retraso del Ayuntamiento de Nájera en aprobar una revisión de la valoración de puestos de trabajo, en cumplimiento de lo previsto en la Disposición Adicional Cuarta del Acuerdo para el personal funcionario para los años 2008.2011.

En relación al proceso negociador, resulta evidente la obligatoriedad de negociar, pero no el resultado del proceso negociador. Es decir, el resultado final o el documento de revisión de Puestos de Trabajo aprobado por el Pleno, podría haber sido cualquier otro, con similar o diferente contenido, dentro de la amplia discrecionalidad que este ámbito se reconoce a la Administración Pública.

En este sentido, es de destacar que el resultado del proceso negociador depende de múltiples factores, y no es achacable a la Administración una responsabilidad patrimonial derivada de un acuerdo de revisión de puestos de trabajo, negociado con la representación sindical y que, no olvidemos, no fue recurrido ni por el reclamante, ni por ningún otro interesado.

Por tanto, no puede pretender ahora el reclamante establecer una cuestión matemática exacta para determinar la responsabilidad entre la no obtención de un puesto en el concurso unificado de movilidad y el retraso en la aprobación de la revisión de puestos de trabajo, porque el resultado de la negociación en otro momento distinto, con otra normativa o con otros sujetos intervinientes, hubiera determinado otro resultado también diferente.

Al hilo de lo anterior y en relación con el resultado del proceso negociador que finalizó con el Acuerdo, de Pleno, de fecha 30 de abril de 2015, por el que se aprobó la revisión y actualización del Catálogo, la Relación de Puestos de Trabajo y la valoración de los mismos, hay que recordar y dejar muy claro que los efectos retroactivos del Acuerdo plenario son exclusivamente económicos.

En cumplimiento de la mencionada Sentencia y del Acuerdo, de Pleno, citado, el Ayuntamiento de Nájera está abonando las retribuciones, actualizadas conforme a la nueva RPT, desde enero de 2015. Y, desde la nómina de mayo de 2016, está abonando los atrasos de conformidad con lo especificado en el Acuerdo, de Pleno, de 29 de marzo de 2016. Por tanto, la Administración ha regularizado los efectos económicos y ha asumido su responsabilidad de abonar los atrasos, no siéndole atribuible ninguna otra responsabilidad por demora que haya comportado daños susceptibles de ser indemnizados, como pretende imputar el reclamante.

Los efectos jurídicos se producen desde la publicación del Acuerdo en el Boletín Oficial de La Rioja, y, a efectos concretos de grado consolidado, es de aplicación el artículo 70.4 del Real Decreto 364/1995, cuando dispone que, si durante el tiempo en que el funcionario desempeña un puesto, se modificase el nivel del mismo, el tiempo de desempeño se computará con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado. Es decir, de conformidad con esta normativa, el reclamante consolidó el grado correspondiente al nivel 17 sólo tras la publicación del Acuerdo plenario, y a partir de ese momento, no con carácter retroactivo.

Si bien es cierto que existe cierta dilatación en la tramitación de la revisión de la valoración de los puestos de trabajo; hay que tener en cuenta las circunstancias económicas y presupuestarias que durante esos años afectaron a las Administraciones Públicas, y que paso a poner de manifiesto.

Así, en virtud del R.D.L. 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, el Ayuntamiento Pleno aprobó una rebaja de retribuciones para todo el personal del Ayuntamiento en cumplimiento de lo dispuesto por Real Decreto estatal.

En estas circunstancias de austeridad y contención del gasto y con las cláusulas del Acuerdo Convenio de contenido económico suspendidas por normativa estatal y por Acuerdo de Pleno, que reviste naturaleza imperativa y vinculante, no era posible iniciar un proceso de negociación como el previsto en el Acuerdo Convenio suspendido. Por tanto, no es atribuible la demora de estos ejercicios a la Administración municipal, pues no olvidemos que las medidas de apartamiento y suspensión de pactos o acuerdos no son caprichosas para la Corporación, sino impuestas por la crisis económica.

Posteriormente y siguiendo por la senda de la austeridad económica, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la

competitividad, suprimió la paga extraordinaria adicional del mes de diciembre de 2012 para el personal del sector público.

Con este marco normativo de referencia, no era el momento propicio de negociar una evidente subida de retribuciones. Llegados a este punto, a juicio de esta Secretaria, la eventual lesión no puede calificarse de antijurídica.

Para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Nájera, es preciso que el retraso en la tramitación exceda de un período de tiempo razonable que debe valorarse con arreglo a determinados criterios, entre los que se han mencionado, el cumplimiento de la normativa básica estatal impuesta por la crisis económica, que obligó a suspender las cláusulas de contenido económico del Acuerdo Convenio, las restricciones presupuestarias municipales derivadas de las Leyes anuales de Presupuestos, la complejidad del asunto, la negociación colectiva y la duración normal de procedimientos similares. Sólo cuando, tras la valoración de dichas circunstancias, se deduzca que la dilatación en el procedimiento puede calificarse como irregular u anormal, o se determine la existencia de pasividad con negligencia o dolo, habrá que concluir que los datos derivados de la misma son imputables a la Administración. En caso contrario, si el retraso es adecuado a las circunstancias y la razón del mismo se encuentra plenamente justificada, no existe lesión en el sentido técnico-jurídico, debiendo el interesado soportar los daños causados por la paralización del procedimiento.

El reclamante participó en el concurso unificado de movilidad para la provisión de puestos vacantes a Cuerpos de Policía Local de La Rioja, convocado mediante Resolución nº 705, de 25 de junio de 2014, de la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja.

La participación en el concurso unificado de movilidad la realiza de manera libre y voluntaria, conociendo las bases de la convocatoria y con pleno conocimiento de los méritos de los que disponía en ese momento y, por tanto, asumiendo todas las consecuencias de su participación.

La voluntaria participación en el proceso no determina la existencia de un derecho consolidado a la obtención de un puesto de trabajo, sino una simple expectativa de obtenerlo, conforme a las reglas que lo rigen y a las que quedan sometidos todos los aspirantes.

Por otra parte, el reclamante no recurrió el mencionado concurso de movilidad, pudiendo haber argumentado lo que ahora plantea en la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Por tanto, no existe un daño real y efectivo. La pretendida lesión o daño concreto e individualizado antijurídico que se predica como fundamento de la reclamación, no es tal, por cuanto que el perjuicio cuya indemnización se pretende, se configura como meras expectativas.

La reclamación presentada cuantifica como cifra estimatoria de la indemnización 80.000,00 euros.

-Respecto a los gastos de desplazamiento de Logroño a Nájera, en ninguna normativa, ni en la relación de puestos de trabajo se fija para los puestos de Policía Local, la obligatoriedad de la residencia en el municipio donde se desempeña el puesto de trabajo. Se desestima este extremo de la reclamación, puesto que es un acto libre y voluntario del reclamante la elección de lugar de residencia y, por tanto, quiebra la necesaria relación de causalidad.

-Respecto a las cantidades de complemento específico y complemento de destino, es necesario precisar que la reclamación la cuantifica desde junio de 2015, fecha en la que, según el interesado, hubiera tomado posesión del puesto en el Ayuntamiento de Logroño, y hasta la edad

de jubilación. En gran medida, se trata de una reclamación de futuro que, por ser futura, no es cuantificable de forma fehaciente, porque depende de tantos factores como hechos futuros puedan afectarle.

-Respecto al daño moral, no lo justifica y lo cuantifica por redondeo al alza hasta la cifra estimativa de 80.000,00 euros.

No se acredita ningún tipo de minoración jurídico-patrimonial objetiva que constituya daños efectivos a efectos de su indemnización, sino que se trata de un sueño de ganancia”.

Por último, la Propuesta de resolución considera prescrita la acción de responsabilidad patrimonial al estimar que:

“Frente a lo considerado por el reclamante, para quien el plazo de un año debe computarse desde la aprobación o publicación del Acuerdo, de Pleno, de fecha 30 de abril de 2015, por el que se aprobó la revisión y valoración de puestos de trabajo, que ese Acuerdo, de Pleno, es consecuencia de la Sentencia 93/2013, de 31 de julio, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño, en el Procedimiento Abreviado 685/2011.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto en el apartado 4 del artículo 142 de la Ley 30/1992, que dispone que la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativos no presupone derecho a la indemnización, pero, si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5, razón por la que la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por (el interesado) estaría prescrita y procedería su inadmisión, sin entrar a resolver sobre el fondo del asunto”.

Cuarto

El escrito de reclamación, la Propuesta de resolución y, en general, todo el expediente no sigue una **narración rigurosamente cronológica de los hechos**, lo que dificulta su clara comprensión, por lo que, para la emisión del presente dictamen, hemos ordenado las incidencias del asunto por años, con el siguiente resultado:

1. Año 1991.

-El 17 de junio de 1991, el interesado **ingresó**, como funcionario de carrera, en el Cuerpo de la Policía Local del Ayuntamiento de Nájera, con la categoría de *Agente*.

2. Años 1992 a 2001.

-El interesado se mantiene en la situación descrita.

3. Año 2002.

-El puesto de trabajo del interesado fue clasificado en el **nivel 14** de complemento de destino, en virtud de la Relación de puestos de trabajo (RPT) del Ayuntamiento de Nájera, aprobada por **Acuerdo, de 25 de abril de 2002**, del Pleno, (BOR núm. 59, de 16 de mayo, fols. 87 a 90 del expediente).

4. Año 2003.

-La modificación de la RPT municipal, aprobada por **Acuerdo, de 27 de noviembre de 2003**, del Pleno, confirió, al puesto de trabajo del interesado, el nivel 15 (BOR núm. 152, de 11 de diciembre).

5. Años 2004 a 2006.

-El interesado se mantiene en la situación descrita.

6. Año 2007.

-El interesado se mantiene la situación descrita.

-Por sendos **Acuerdos de 27 de diciembre de 2007**, del Pleno, el Ayuntamiento de Nájera, aprobó: i) el *Convenio colectivo de trabajo para su personal laboral durante los años 2008 a 2010* (B.O.R. 5 de abril de 2008); y ii) el *Acuerdo para su personal funcionario durante los años 2008 a 2011* (BOR núm. 47, de 8 de abril de 2008). Ambos textos aprobados tienen un contenido similar y, así, el precitado *Acuerdo para personal funcionario* contiene una Disposición Adicional (DA) 4ª, que es igual a la DA 5ª del *Convenio colectivo para personal laboral*; ambas versan sobre Valoración de Puestos de Trabajo (VPT) y establecen que:

“A la entrada en vigor de este (Acuerdo/Convenio) y durante el primer trimestre del año 2008, se abrirá una Mesa General de Negociación para la revisión ordinaria de la Valoración de Puestos de Trabajo, entrando en vigor su resultado económico el 1 de enero del 2008, independientemente de cuando se termine el proceso. A partir de esta valoración de Puestos, cada tres años se realizará una revisión ordinaria de la misma. En dicha revisión se equiparán todas las retribuciones del personal laboral y funcionario con el fin de que no existan desajustes entre el personal laboral y funcionario, de forma que se produzca una equiparación efectiva total. En todo caso la cuantía de los trienios será la fijada cada año por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, para todo el personal del Ayuntamiento (Funcionario y laboral). El valor económico del precio punto resultante de las negociaciones será, como mínimo, similar al valor de las RPT de Haro y St. Domingo, para el año 2008”.

7. Años 2008 y 2009.

-El interesado se mantiene en la situación descrita.

-El Ayuntamiento de Nájera no inició la negociación, contemplada en la DA 4ª del precitado *Acuerdo de 2007*, para la revisión de la VPT municipal, pese a las reiteradas peticiones en tal sentido formuladas por los representantes sindicales del personal, a las que alude el fol. 104 del expediente.

8. Año 2010.

-Por **Decreto de Alcaldía 39/2010, de 29 de noviembre** (fol. 157 del expediente), el interesado, pasó, desde el día 1 de diciembre de 2010, a desempeñar, **en comisión de servicios**, el puesto de trabajo de Oficial de la Policía local del Ayuntamiento de Nájera, clasificado con el **nivel 18** de complemento de destino.

-El Ayuntamiento de Nájera, no sólo siguió sin negociar la revisión de la VPT (fol. 204 del expediente), sino que, aplicando el RDL 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, decidió, por **Acuerdo, de 18 de junio de 2010**, del Pleno (fols. 91 a 94 del expediente): i) suspender la aplicación de las cláusulas de contenido económico de los antes citados *Acuerdo* y *Convenio* de 2007, respectivamente, para el personal funcionario y laboral de dicho Ayuntamiento; y ii) sustituirlas por las retribuciones, más bajas, que establece, desde 1 de junio de 2010, hasta 31 de diciembre de 2011.

9. Año 2011.

-El interesado se mantuvo en la situación descrita.

-El *Sindicato Profesional de Policías Municipales de España (SPPME)* solicitó al Ayuntamiento de Nájera, el 5 de enero de 2011, el inicio de la negociación para revisar la VPT y, ante el silencio administrativo negativo, interpuso recurso contencioso-administrativo (**Procedimiento abreviado PA-685/11**) ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Logroño (JCA 1 LO).

10. Año 2012.

-Por **Decreto de Alcaldía núm. 33/12, de 21 de noviembre** (fol. 157 del expediente), se prorrogó al interesado la precitada comisión de servicios en el puesto que venía desempeñando.

-El proceso contencioso-administrativo antes señalado continuó su tramitación ante el JCA 1 LO.

-El Ayuntamiento de Nájera, no sólo siguió sin negociar la revisión de la VPT municipal (fol. 204 del expediente), sino que, aplicando el **RDL 20/2012, de 13 de julio**, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomentar la competitividad (BOE núm. 168, del 14; c.e. BOE núm. 172, del 19), decidió, por **Acuerdo, de 27 de diciembre de 2012**, del Pleno (folios 95 y 96 del expediente), suprimir al personal la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, declarando la indisponibilidad del crédito presupuestario correspondiente.

11. Año 2013.

-Por **Decreto de Alcaldía núm. 13/13, de 25 de noviembre** (fol. 158 del expediente), se prorrogó al interesado la precitada comisión de servicios en el puesto que venía desempeñando.

-Por **Acuerdo, de 21 de febrero de 2013**, del Pleno, se aprueba el complemento específico para los puestos de Policía local.

-El JCA 1 LO, finalizó el PA-685/11 mediante la **Sentencia 93/2013, de 31 de julio** (fols. 221 a 237 del expediente), cuyo fallo reconoce, al precitado Sindicato demandante, *“el derecho a que se abra el proceso negociador a que hace referencia la DA 4ª del Acuerdo/Convenio regulador publicado en el BOR de 8 de abril de 2008”*.

12. Año 2014.

- Por **Decreto de Alcaldía núm. 19/14, de 25 de noviembre** (fol. 158 del expediente), se prorrogó al interesado la precitada comisión de servicios en el puesto que venía desempeñando.

-El Ayuntamiento de Nájera siguió inicialmente sin negociar, aunque, en diversas reuniones y sesiones municipales, se mostró dispuesto a contratar a una empresa para elaborar la VPT y la RPT pendientes (cfr. fols. 257 a 277).

-El JCA 1 LO, por **Auto de 31 de julio de 2014**, a instancia del precitado Sindicato demandante, declaró no ejecutada su Sentencia 93/13 y, en consecuencia, fijó, al Ayuntamiento de Nájera, un plazo de cuatro meses para ultimar la negociación a la que había sido condenado, especificando que se le confería: un mes, para negociar; dos meses, para realizar la RPT; y, un mes, para ultimar el proceso negociador y publicar en el BOR sus resultados (fols 243 a 245 del expediente).

-El Ayuntamiento de Nájera, en cumplimiento del citado Auto judicial, contrató a la empresa consultora R.V.SL para elaborar la VPT y la RPT municipales (fol. 249 del expediente).

-Por otra parte, la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja aceptó, mediante **Resolución 704/2014, de 25 de junio** (BOR núm. 79, del 27), la *delegación de competencias* de los Ayuntamientos riojanos para convocar concursos unificados de policías locales, con arreglo a las bases generales de los mismos que habían sido aprobadas por **Orden 63/2010, de 26 de noviembre**, de la misma Consejería (BOR núm. 150, de 10 de diciembre).

-Así, mediante la **Resolución 705/2014, de 25 de junio**, de la misma Consejería (BOR núm. 79, del 27; c.e. BOR núm. 81, de 2 de julio; obrante en los fols. 63-71 del expediente), convocó un ***concurso unificado para la provisión de puestos vacantes de policía local*** en diversos municipios riojanos, entre los que se encontraban dos puestos de *Policía de barrio*, de **nivel 17**, en el Ayuntamiento de Logroño.

-El interesado no recurrió dicha convocatoria y sus bases, sino que las aceptó al presentarse voluntariamente a dicho concurso, en el que solicitó la adjudicación de uno de los dos citados puestos; pero no la obtuvo, debido a que la Comisión selectiva correspondiente le valoró, con *cero puntos*, el mérito de *grado consolidado*, ya que el concursante sólo acreditó tener consolidado el antes citado **nivel 15**, según consta en la **Resolución 1089/2014, de 13 de octubre**, de la precitada Consejería (BOR núm. 129, del 17), por la que se resolvió el expresado concurso unificado (cfr. fols. 73 a 84 del expediente).

-No consta que el interesado recurriera este acto administrativo que resolvió el concurso unificado.

13. Año 2015.

-Por **Decreto de Alcaldía núm. 35/15, de 27 de noviembre** (fol. 158 del expediente), se prorrogó al interesado la comisión de servicios en el puesto que venía desempeñando.

-Por **Acuerdo de 30 de abril de 2015**, de Pleno, el Ayuntamiento de Nájera (BOR núm. 61, de 8 de mayo, y fols. 99 a 1092 del expediente), concluidas las negociaciones correspondientes (a las que alude el fol. 100 del expediente) y entregada la VPT por la empresa contratada al efecto (cfr. también el cit. fol. 100 del expediente); decide, entre otros extremos, aprobar la VPT y la RPT municipales, en la que se atribuye, al puesto de trabajo del interesado, el **nivel 17**; y, al puesto de trabajo que el interesado viene desempeñando en comisión de servicios, el **nivel 19**; y abonar todos los atrasos que corresponda desde 2008, pero en un periodo máximo de siete años, comenzando desde el 1 de enero de 2016, y siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias de la Corporación.

-Por **Auto de 2 de septiembre de 2015**, el JCA 1 LO dio por ejecutada su Sentencia 93/2013 (cfr. fol. 107 del expediente).

-Por **escrito** registrado de entrada el **3 de noviembre de 2015**, el interesado reclamó, al Ayuntamiento de Nájera, que se le abonasen 33.548,65 euros como atrasos, al igual que, por distintas cantidades, hicieron muchos otros afectados (cfr. fol. 105 del expediente)

14. Año 2016.

-Por **Acuerdo de 27 de enero de 2016**, del Pleno, se desestiman todas las reclamaciones individualmente presentadas por el personal del Ayuntamiento de Nájera para el abono de cantidades, entre ellas la precitada del interesado, al estar previsto pagar los atrasos reclamados con arreglo a los plazos y condiciones establecidas en el expresado Acuerdo de 30 de abril de 2015, del Pleno.

-Por escrito registrado de entrada el **5 de febrero de 2016**, el interesado presentó al Ayuntamiento de Nájera la **reclamación de responsabilidad patrimonial** que nos ocupa (cfr. fols. 1 a 13 del expediente), alegando, básicamente, que, vista la retroacción hasta 2008 de los efectos económicos de la RPT de 2015, si la Corporación najerense no hubiere demorado la negociación de la VPT y hubiera reconocido, a su puesto de trabajo, el nivel 17, antes de la convocatoria del concurso unificado del año 2014, la Comisión

de selección hubiera podido valorar dicho nivel y, en suma, adjudicarle uno de los dos puestos ofrecidos en el Ayuntamiento de Logroño; pero, al no haber sido así, se le han irrogado, por lucro cesante y daño emergente, material y moral, perjuicios que valora en 80.000 euros.

-Por **Acuerdo de 29 de marzo de 2016**, del Pleno, se establecen los criterios de cálculo de las cantidades pagaderas con arreglo al reiterado Acuerdo, de 30 de abril de 2015, del Pleno, estableciendo: i) el complemento específico, en función del valor del *punto*, que el Acuerdo determina para el periodo 2008-2015; ii) el complemento de destino, que será el que marquen los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para cada año, pero restando, de la cantidad resultante, el complemento de destino que ya se hubiere percibido en la nómina.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 16 de enero de 2017, registrado de entrada el 17 de enero de 2017, el Alcalde del Ayuntamiento de Nájera solicitó, al Consejo Consultivo de La Rioja, el preceptivo dictamen, acompañando el expediente tramitado para sustanciar la reclamación.

Segundo

Mediante escrito de fecha 17 de enero de 2017, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta y a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen

Tercero

Asignada la ponencia al consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia, tras haber sido debatida y dejada sobre la mesa en las sesiones de 31 de enero de 2016 y de 16 y 27 de febrero de 2017, quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo consultivos convocada para la fecha indicada en el referido encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto (RD) 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), el art. 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, remite a la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, legislación estatal, para la determinación del carácter preceptivo de los dictámenes. Por aplicación de dicha normativa, el dictamen será preceptivo cuando la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros, a partir de la entrada en vigor de la citada Ley 7/2011. Por lo tanto, reclamándose, en este caso, una cantidad de 80.000 euros, nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado RD 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC'92) que, al igual que el precitado RD 429/1993, resulta aplicable al caso, al haber sido tramitado el procedimiento antes del 2 de octubre de 2016, fecha de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común (LPAC'15), según establece la DF 3ª LPAC'15.

Segundo

Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración

El concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración aparece consagrado en el art. 106.2 de la Constitución (CE) y en el art. 139 LPAC'92, a cuyo tenor:

"1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas".

La responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema, legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser, en principio, indemnizada, porque, como dice en múltiples Sentencias el Tribunal Supremo (TS), *"de otro modo, se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad"*.

No obstante, también ha declarado, de forma reiterada, el TS que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva que se generalice más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente.

Para que aparezca la responsabilidad, es imprescindible la existencia de un nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. La socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender, por tanto, el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento, lo que significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en *aseguradoras universales* de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque, de lo contrario, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que se produzca la responsabilidad patrimonial de la Administración se requiere, pues, según el art. 139 LPAC'92, la concurrencia de los siguientes requisitos:

-Un hecho imputable a la Administración, por lo que es suficiente con acreditar que se ha producido un daño o lesión como consecuencia de una actividad o prestación cuya titularidad corresponde a un ente público.

-Un daño antijurídico producido, esto es, un menoscabo patrimonial injustificado, en el sentido de que quien lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo.

-El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

-Relación de causalidad, directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, pues, como señala el mencionado art. 139 LPAC'92, la lesión ha de ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y finalmente,

-Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste último que no enerva la responsabilidad de la Administración, sino que impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entronca con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito se refiere a aquellos sucesos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida. Además, corresponde en todo caso a la Administración, probar la concurrencia de fuerza mayor, en la medida en que, de esa prueba, depende su exoneración del deber de responder.

Tercero

Sobre la prescripción de la acción.

1. La Propuesta de resolución, asumiendo el informe de la Secretaria municipal, considera, con carácter previo, que la reclamación, presentada el **5 de febrero de 2016**, ha prescrito y, por tanto, no cabe entrar en el fondo del asunto, al entender:

-Que la acción de responsabilidad patrimonial sólo dura un año desde la producción del daño o desde la manifestación de su efecto lesivo, con arreglo a lo establecido en el art. 142.5 LPAC'92.

-Que dicho año no puede contarse, en este caso, desde la adopción (el 30 de abril de 2015) o publicación (el 8 de mayo de 2015) del Acuerdo de 30 de abril de 2015, del Pleno, que aprobó la VPT y la RPT del Ayuntamiento de Nájera, ya que tal Acuerdo municipal trae causa de la **Sentencia 93/2013, de 31 de julio**, del JCA 1 LO.

-Que, por tanto, dicho año debe contarse, en este caso, a partir de dicha última fecha, es decir, desde el día 31 de julio de 2013, en que el JCA 1 LO dictó, en el PA 685/2011, la referida Sentencia 93/2013, por la que condenó al Ayuntamiento de Nájera a la negociación de la VPT y la RPT.

-Que este cómputo se ampara en el art. 142.4 LPAC'92, a cuyo tenor: *“la anulación por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos administrativos no presupone derecho a la indemnización, pero, si la resolución impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva”*.

2. Sin embargo, no podemos aceptar esta conclusión, por las siguientes razones:

-Porque el interesado no fue parte procesal en el PA 685/2011 resuelto por la Sentencia 93/2013, ya que dicho proceso fue instado por un Sindicato policial de carácter nacional.

-Porque la meritada Sentencia 93/2013 no reconoce al interesado (ni a ningún otro funcionario municipal) una posición jurídica individualizada susceptible de reclamación específica, sino sólo contiene una condena *de hacer* consistente en imponer al Ayuntamiento de Nájera la obligación judicial de negociar la VPT y la RPT con los representantes sindicales de su personal funcionario y laboral, en cumplimiento de la DA 4ª del *Acuerdo del personal funcionario de 2007* publicado en el BOR del 8 de abril de 2008; y ello en un plazo que sólo el posterior el Auto de 31 de julio de 2014 concretó en 4 meses.

-Porque el proceso negociador tampoco fue concluido en dichos 4 meses, sino 9 meses después, cuando, por **Acuerdo de 30 de abril de 2015**, del Pleno (BOR núm 61, de 8 de mayo), se aprobó la VPT y la RPT, e incluso más tarde, cuando, por **Auto de 2 de septiembre de 2015**, el JCA 1 LO, a la vista del referido Acuerdo municipal, dio por ejecutada su Sentencia 93/2013; o cuando, por **Acuerdo de 29 de marzo de 2016**, del Pleno, se establecieron los criterios para el cálculo de las cantidades pagaderas con arreglo al expresado Acuerdo de 30 de abril de 2015.

-Porque, desechada la aplicación al caso del art. 142.4 LPAC'92, procede acudir al precitado art. 142.5 LPAC'92 y reputar que, conforme a la doctrina de la *actio nata*, el cómputo del plazo de prescripción no puede realizarse en este caso sino desde el momento en que resulta posible el ejercicio de la acción por estar plenamente determinados los dos elementos del concepto de lesión, como son el daño y su posible antijuridicidad. Y dicho momento no es otro que la fecha del referido **Acuerdo de 30 de abril de 2015**, del Pleno, por el que se aprobó la VPT y la RPT del Ayuntamiento de Nájera, pues, sólo en este momento, el interesado: i) supo el nivel 17 que se atribuía a su puesto de trabajo; ii) conoció los efectos económicos retroactivos del mismo; y iii) pudo calcular, en suma, el perjuicio que, a su juicio, le supuso que la Comisión de selección del concurso unificado de 2014 sólo le hubiera podido calificar por el nivel 15 que ostentaba en el momento de la evaluación de méritos y no por el nivel 17 que el expresado Acuerdo le otorgaba con efectos

económicos retroactivos a 2008. Por ello, no puede entenderse prescrita la reclamación presentada por el interesado el **5 de febrero de 2016**.

-Porque, finalmente, la tardanza del Ayuntamiento de Nájera en abrir el proceso negociador (al que le obligaba la DA 4ª del *Acuerdo para el personal funcionario de 2007*, al que le condenó la Sentencia de 2013 y al que incluso fijó plazo el JCA 1 LO por su Auto de 2014), fue de 8 años (ya que sólo se cerró mediante el reiterado Acuerdo de 2015), lo que supone una voluntad rebelde al cumplimiento de las obligaciones, convencional y judicialmente impuestas, que no puede ser aceptada como argumento justificativo de una fijación del *dies a quo* (término inicial del cómputo) en un momento anterior al Acuerdo de 2015 que puso término a las negociaciones; pues, si en el ámbito jurídico-privado, nadie debe atender si alega su propia infracción (principio *nemo auditur sua propria turpitudine invocans*), con mucha más razón ha de aplicarse el mismo criterio en el ámbito jurídico-público, en el que los principios de legalidad y de buena fe de la Administración en las relaciones con los administrados exigen que la pasividad administrativa en resolver las peticiones que planteen los particulares no puede perjudicar a estos. Repárese en que no criticamos tanto el retraso en sí de las negociaciones (que la Administración municipal justifica por el cumplimiento de la legislación estatal sobre restricción del gasto público dictada durante la crisis económica de estos años), cuanto el que se trate de fundamentar en dicho retraso (que no es imputable al reclamante) el inicio del cómputo del plazo prescripcional de la reclamación.

3. Procede, pues, desechar la excepción de prescripción de la acción (alegada en la Propuesta de resolución), admitir a trámite la reclamación y resolverla en cuanto al fondo; si bien, obviamente, esto no prejuzga que deba ser o no estimada; cuestión ésta que examinaremos a continuación.

Cuarto

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente caso

1. El **interesado** reclama los daños y perjuicios que entiende causados por el retraso municipal en la valoración de su puesto de trabajo, que le impidió obtener una mejor puntuación en el concurso unificado de movilidad para la provisión de vacantes en Cuerpos de Policía Local de La Rioja de 2014.

En concreto, entiende el reclamante que, si el nivel 17, que el Ayuntamiento de Nájera asignó a su puesto de trabajo en el Acuerdo de 30 de abril de 2015, se le hubiera reconocido antes de la finalización, en julio de 2014, del plazo para concurrir a la convocatoria del referido concurso unificado, dicho nivel hubiera podido serle valorado por la Comisión selectiva y, al tratarse de un concurso de méritos estrictamente reglado

mediante un baremo de puntuación fijo, hubiera determinado que se le adjudicase unos de los dos puestos de Policía de barrio del Ayuntamiento de Logroño a los que aspiraba el interesado.

En coherencia con esta argumentación, el reclamante calcula matemáticamente las puntuaciones que le hubieran correspondido, el resultado comparativo respecto a los demás concursantes e incluso las retribuciones que hubiera podido percibir y los gastos de todo tipo que se hubiera ahorrado, si se le hubiera adjudicado uno de dichos dos puestos policiales en el Ayuntamiento de Logroño.

Entiende, en suma, el reclamante: i) que el retraso del Ayuntamiento de Nájera en valorar su puesto de trabajo carece de justificación, porque la VPT era una obligación municipal impuesta por la DA 4ª del *Acuerdo para el personal funcionario de 2007* y judicialmente reiterada, por el JCA 1 LO, en su Sentencia 93/2013, y, en el Auto de 31 de julio de 2014, que ordenó ejecutarla; y ii) que el daño que le produjo dicho retraso ha sido manifestado por el propio Ayuntamiento de Nájera al aprobar el Acuerdo de 30 de abril de 2015, del Pleno, en el que se reconoce, a su puesto de trabajo, el referido nivel 17, con efectos económicos retroactivos al año 2008.

2. Por el contrario, la **Propuesta de resolución** sostiene que la reclamación debe ser inadmitida por prescripción y, subsidiariamente, desestimada por las siguientes razones: i) porque la obligación impuesta, tanto por la DA 4ª del *Acuerdo para personal funcionario de 2007*, como luego por la Sentencia y Auto del JCA 1 LO, no era específica y “de asignar” al puesto del reclamante un determinado nivel retributivo, sino que sólo era genérica y “de negociar” la VPT, sin implicar ningún resultado concreto de tal negociación; ii) porque los efectos retroactivos hasta el año 2008, atribuidos a la VPT por el Acuerdo de 2015, son sólo económicos; iii) porque los efectos jurídicos, como es la consolidación por el interesado del grado personal correspondiente al nivel 17, sólo se producen con el Acuerdo de VPT de 2015 y, por tanto, no podían existir al publicarse la convocatoria del concurso unificado de 2014; iii) porque el retraso municipal en las negociaciones para la VPT no fue culpable ni malicioso, ya que sólo se debió al inexcusable cumplimiento de la legislación estatal de control del déficit público durante la crisis económica de esos años, plasmada en el RDL 8/2010 y en el RDL 20/2012; iv) porque, tanto la convocatoria, como el resultado del concurso unificado, son actos firmes que han sido consentidos por el reclamante al no recurrirlos; y v) porque no procede abonar cantidad alguna al interesado, ya que: los gastos de desplazamiento, son voluntarios; las retribuciones dejadas de percibir, son hipotéticas; y los daños morales, no han sido probados.

3. Ante esta discrepancia de posturas, **este Consejo Consultivo** debe recordar que ahora no se trata de analizar las causas del retraso municipal en la VPT, sino sólo si, en

este caso concreto, concurren o no los requisitos, antes expresados, de la responsabilidad patrimonial que el interesado reclama, en especial, la existencia o no de un daño real y efectivo que el reclamante no tenga el deber de soportar. Y, a este respecto, debemos efectuar antes algunas precisiones sobre el vigente sistema funcional de niveles y grados y su aplicación al presente caso.

A) Sobre el sistema funcional de niveles y grados.

El régimen de *niveles* y *grados* funcionariales, que fue instaurado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la función pública, se regula en el RD 364/1995, de 10 de marzo, de ingreso y provisión de puestos de trabajo (RIPT), norma estatal que sigue vigente y que es supletoriamente aplicable a todas las Administraciones públicas, según establece su propio art. 1.3). Por lo que ahora nos interesa, el RIPT dispone que:

-Los puestos de trabajo de los funcionarios se clasifican en 30 *niveles* (art. 70.1 RIPT), los cuales se concretan en las *relaciones de puestos de trabajo* (RTP) de cada Administración pública (instauradas por el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto).

-Dichos *niveles* sirven: i) para fijar los *intervalos* de puestos reservados a cada grupo de funcionarios por la titulación académica exigida para el ingreso en su Cuerpo o Escala (cfr. art. 71 RIPT); ii) para fijar la cuantía de la retribución denominada *complemento de destino* (establecida anualmente en los Presupuestos de la Entidad pública correspondiente); y iii) para determinar el *grado personal* de cada funcionario, pues todos los funcionarios de carrera tienen uno (art.70.2 RIPT).

-El grado personal *inicial* es el correspondiente al nivel del puesto de trabajo adjudicado tras la superación del proceso selectivo (art. 70.3 RIPT); aunque, según la doctrina fijada por la STS de 4 de enero de 2007, sólo se consolida por el transcurso del tiempo legalmente establecido.

-El tiempo necesario para consolidar el grado personal está fijado en el art. 70.2 RIPT, que exige, a tal efecto, el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años consecutivos o tres con interrupción.

-En el cómputo del tiempo preciso para consolidar el grado personal, no se cuenta el tiempo de servicios prestados en régimen de *comisión de servicios*, ya que, por excepción establecida en el art. 70.6 RITP, dicho tiempo sólo es computable para consolidar el grado personal cuando se obtenga, con carácter definitivo, el mismo puesto u otro de igual o superior nivel.

-Finalmente, para facilitar la consolidación del grado, el art. 70.4 RITP concede a los funcionarios el beneficio legal de la *accessio temporis* (acumulación de tiempos) al establecer que, “*si, durante el tiempo en que el funcionario desempeña un puesto, se modificase el nivel del mismo, el tiempo de desempeño se computará con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado*”.

B) Sobre la aplicación de dicho sistema al presente caso.

Aplicando el sistema legal expuesto al presente caso, resulta lo siguiente:

-El interesado ingresó en la función pública del Ayuntamiento de Nájera en 1991, como *Agente* de la Policía local, sin que el expediente revele cuál fue su grado personal *inicial*, aunque sí que, en la RPT de 2002, se le asignó un puesto de nivel 14, que fue elevado al nivel 15 en la RPT de 2003. Como quiera que el interesado desempeñó ese puesto durante los años 2004 a 2010, no hay duda de que, **en 2004, consolidó un grado personal de nivel 15**, con arreglo al art. 70.2 RIPT.

-Siendo el nivel 15 el grado personal que el reclamante tenía consolidado en 2014, cuando la CAR convocó el concurso unificado (por Resolución 705/2014, de 25 de junio), es claro que **la Comisión de selección de dicho concurso unificado sólo pudo calificar al interesado con la puntuación correspondiente a dicho nivel 15**; y eso fue precisamente que lo hizo dicha Comisión, sin que, por tanto, haya agravio alguno en que la puntuación asignada al reclamante resultase ser inferior a la de otros concursantes que acreditaron tener consolidados grados personales superiores; sobre todo teniendo en cuenta que, en el citado concurso unificado de 2014, los puestos ofertados en el Ayuntamiento de Logroño que interesaban al recurrente eran dos, que estaban clasificados con el nivel 17.

-A este respecto, es de aclarar que, si bien el recurrente venía desempeñando, desde 2010 (por Decreto de Alcaldía 39/2010, de 29 de noviembre), un puesto de *Oficial*, clasificado en el nivel 18, no lo ostentaba con carácter definitivo, sino sólo en régimen de *comisión de servicios*; y, aunque dicha comisión fue prorrogada en 2012 (por Decreto de Alcaldía 33/12, de 21 de noviembre) y 2013 (por Decreto de Alcaldía 13/13, de 25 de noviembre), **no pudo acreditar, a efectos del concurso unificado de 2014, haber consolidado el grado personal de nivel 18**, ya que el precitado art. 70.6 RIPT sólo permite computar, a efectos de consolidación de grado personal, el tiempo prestado en comisión de servicios, cuando se obtenga, con carácter definitivo, el mismo puesto de trabajo u otro de igual o superior nivel; circunstancia ésta que no ha acreditado el recurrente, sino más bien la contraria, ya que consta en el expediente que la comisión de servicios le fue prorrogada nuevamente en 2014 (por Decreto de Alcaldía 19/2014, de 25 de noviembre) y en 2015 (por Decreto de Alcaldía 35/2015, de

27 de noviembre). Obviamente, esto no significa que el interesado no pueda consolidar dicho nivel 18 en el futuro.

-Esto dicho, **el Acuerdo de 30 de abril de 2015**, del Pleno, del Ayuntamiento de Nájera, **atribuyó el nivel 17** al puesto de *Agente*, es decir, al mismo puesto de trabajo que el interesado obtuvo, con carácter definitivo, al ingresar en 1991 en la función pública y que, desde la RPT de 2003 hasta dicho día 30 de abril de 2015, había estado clasificado con el nivel 15.

-Esta reclasificación, efectuada en 2015, del puesto de trabajo del reclamante, **determinó que dicho reclamante consolidase “inmediatamente” un grado personal de nivel 17**, pero esa inmediatez no se produjo por virtud del propio Acuerdo de 30 de abril de 2015, sino por aplicación del beneficio legal de *accessio temporis* del precitado art. 70.4 RIPT.

-En efecto, el Acuerdo de 30 de abril de 2015 no confirió ningún grado personal al reclamante, pues sólo reclasificó el nivel de su puesto de trabajo y determinó, implícitamente, el día inicial (*dies a quo*) a partir del cual el interesado, si desempeñaba el puesto reclasificado (u otro de igual o superior nivel), en régimen de provisión definitiva y durante dos años seguidos o tres con interrupción, podría consolidar el grado personal correspondiente al nivel 17, como exige el precitado art. 70.2 RIPT; lo que, previsiblemente, sólo ocurriría, como muy pronto, tras el 30 de abril de 2017.

-Sin embargo, el antes citado art. 70.4 RITP facilitó, en beneficio del funcionario, el referido cómputo bianual (recordemos que dicho precepto dispone que “*si, durante el tiempo en que el funcionario desempeña un puesto. se modificase el nivel del mismo, el tiempo de desempeño se computará con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado*”). Como hemos señalado, este precepto instaura una *accessio temporis* o habilitación legal de tiempos de cómputo, para permitir que el tiempo de prestación de un puesto de trabajo clasificado con un nivel más bajo se sume al de prestación con el nivel más alto, para consolidar éste último, sin tener que esperar al transcurso del bienio ordinario de prestación requerido por el art. 70.2 RIPT.

-Por eso, decimos que el interesado consolidó el grado personal de nivel 17 directamente en virtud del art. 70.4 RIPT, y sólo indirectamente en virtud del Acuerdo de 30 de abril de 2015. Ello es así, en rigor jurídico, porque, en la estructura de la norma jurídica en que el art. 70.4 RITP consiste: i) la **reclasificación** del puesto a un nivel superior, efectuada por el Acuerdo de 30 de abril de 2015, opera prácticamente como *supuesto de hecho* (o *tatbestand* en la terminología doctrinal alemana) de dicha norma, puesto que ésta contempla como tal la modificación del nivel del puesto de trabajo; ii) mientras que la **consolidación** actual del grado personal (sin esperar a la prestación bianual ordinaria exigida por el art. 70.2 RIPT) opera como la *consecuencia*

jurídica (rechfolge), beneficiosa para el funcionario y querida por la misma norma, puesto que ésta contempla como tal el cómputo temporal que genera dicha consolidación de grado personal

-Pero, obviamente, esta *accessio temporis* del art. 70.4 RIPT: i) sólo cabe aplicarla con efectos ***ex nunc*** (desde ahora, o sea, desde 30 de abril de 2015) ya que es un *beneficium iuris* o situación ventajosa legalmente establecida en favor del funcionario (*pro funcionario*), que se refiere sólo a la consolidación *actual* (en 30 de abril de 2015) del grado personal, mediante el cómputo del tiempo de servicios anteriormente prestados, evitando así al interesado (y en esto consiste el beneficio legal del art. 70.4 RIPT) la prestación del bienio ordinario de servicios exigido por el art.70.3 RIPT para consolidar el grado personal; y ii) carece de efectos ***ex tunc*** (desde entonces, o sea, retroactivos hasta 1 de enero de 2008), ya que no es una *fictio iuris* o declaración legal que permita ficticiamente considerar que el interesado ha prestado servicios en el nivel superior en cualquier caso y a cualesquiera efectos, sino sólo a los efectos limitados que el precepto establece, esto es, a los que consisten en *facilitar el cómputo* del tiempo necesario para la consolidación *actual* (no retroactiva) del grado personal, sin necesidad de que transcurra el bienio ordinario de prestación requerido por el art. 70.2 RIPT.

-Por tanto, el citado Acuerdo de 30 de abril de 2015 **no determinó que el reclamante consolidase “retroactivamente” al año 2008 el grado personal de nivel 17**, de suerte que pudiera alegar que, al presentarse, en 2014, al concurso unificado, tenía un derecho (expectante) a ser puntuado en el mismo por el mérito baremado consistente en tener consolidado un grado personal de nivel 17; ya que, como hemos explicado, el reiterado Acuerdo de 30 de abril de 2015 tiene, para el reclamante: i) una retroactividad limitada sólo a sus efectos **económicos**, los cuales, además no son inmediatos, pues el Acuerdo no habilita al personal para cobrar atrasos al contado, sino paulatinamente durante los siete años de pagos aplazados que establece el Acuerdo de 29 de marzo de 2016; y ii) una eficacia **actual** limitada a servir como supuesto de hecho para la consecuencia jurídica, prevista en el art. 70.4 RIPT y consistente en “amabilizar” el cómputo legal de servicios necesario para la consolidar, **ahora e inmediatamente (es decir, desde el 30 de abril de 2015), pero no retroactivamente (es decir, hasta 1 de enero de 2008)**, el grado personal de nivel 17.

-Por tanto, el Acuerdo de 30 de abril de 2015, del Pleno, del Ayuntamiento de Nájera se limita a cumplir lo prometido a los representantes sindicales en la DA 4ª del *Acuerdo para personal funcionario de 2007*, en el sentido de que la VPT que se negociara tendría, en cualquier caso, **efectos económicos retroactivos** hasta el 1 de enero de 2008 (recordemos que la citada DA 4ª estableció que “*se abrirá una...negociación para la revisión ordinaria de la VPT, entrando en vigor su resultado económico el 1 de enero de 2008*”)

-De ahí que **el Ayuntamiento deba pagar, en concreto, al ahora reclamante, los atrasos generados, desde 1 de enero de 2008 hasta el 30 de abril de 2015, en concepto de complemento de destino**, calculando éste al nivel 17 durante todo ese lapso temporal; y ello aunque, en el futuro, pueda el interesado consolidar incluso otro grado personal superior, como, por ejemplo, puede suceder si consigue acceder, con carácter definitivo, al puesto de nivel 18 que viene desempeñando en régimen de comisión de servicios.

-Debemos insistir en que dichos efectos económicos retroactivos **no suponen un pago inmediato y al contado de todos los atrasos**, ya que el abono de éstos se hará con los “*criterios de cálculo*” y el “*plan de pago*” que, forma escalonada y durante siete años, prevé el punto 5º del propio Acuerdo de 30 de abril de 2015 y concreta el Acuerdo de 29 de marzo de 2016, del Pleno municipal de Nájera, para acomodarse a las disponibilidades presupuestarias de la Corporación local, en el marco de la normativa vigente sobre control del gasto público.

C) Sobre el requisito de que daño sea real, efectivo e individualizado.

Una vez explicada la normativa vigente sobre niveles y grados funcionariales y su aplicación al interesado, estamos en condiciones de analizar si se cumplen o no, en el presente caso, los requisitos legalmente exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Nájera; y, en especial, el contenido en el art. 139.2 LPAC'92, aplicable a esta reclamación, cuando exige que el daño alegado sea *real, efectivo e individualizado*.

Pues bien, en el presente caso, no podemos afirmar que el daño alegado por el reclamante sea *real y efectivo*, ya que consiste en una *mera expectativa* de futuro o *sueño de ganancia*, que, como hemos señalado en diferentes dictámenes (cfr. D.86/03, D.21/04, D.109/05 y D.31/06, entre otros), no es indemnizable.

Para que el daño alegado por el reclamante fuera real y efectivo, sería preciso que, en 2014, al presentarse al concurso unificado de provisión de puestos de trabajo convocado por la CAR, **ostentase** (como derecho incorporado a su esfera jurídica) o **hubiera tenido derecho a ostentar** (como derecho expectante) un grado personal consolidado de nivel 17, de forma que la Comisión de selección correspondiente hubiera podido o hubiera debido ponderar y puntuar dicho grado como mérito del reclamante incluido en el baremo reglado del expresado concurso. Pero, desgraciadamente para el reclamante, en la fecha de finalización de presentación de documentos al concurso unificado de 2014, es decir, en julio de 2014, dicho reclamante:

-No tenía un *derecho incorporado* (a su esfera jurídica), pues sólo había consolidado el grado personal de nivel 15.

-No tenía siquiera un *derecho expectante*, a consolidar un grado personal de nivel 17 o superior. En Teoría General del Derecho, ***expectante*** es un derecho subjetivo sometido a un plazo de pendencia señalado mediante un término con fecha final cierta, de suerte que no hay duda alguna de que el derecho aplazado va a quedar incorporado a la propia esfera jurídica, con toda seguridad, en el momento en que, transcurrido el plazo que momentáneamente lo impide, llegue la concreta fecha de futuro que, ciertamente, ha de venir y en la que se consolidará, sin duda alguna, el derecho afectado. Pero, en el caso que analizamos, el reclamante, al presentarse en 2014 al concurso unificado, no contaba con ninguna fecha cierta en la que hubiera la seguridad de que: i) consolidaría un nivel 17 (ya que la fecha de 1 de enero de 2008, fijada en la DA 4ª del *Convenio para personal funcionario de 2007*, era sólo la de retroactividad de los efectos económicos de un eventual pacto sindical sobre VPT); o ii) consolidaría un nivel 18 (ya que, como hemos determinado, el tiempo servido en comisión de servicios en puesto de nivel 18 sólo sirve para consolidarlo si obtiene luego, con carácter definitivo, dicho puesto u otro de nivel superior, circunstancias que no se han probado en el expediente).

-Tenía, pues, sólo una *mera expectativa* de consolidar un nivel 17 o 18, ya que: i) sólo ostentaba un grado personal consolidado de nivel 15; ii) ese mismo grado seguía inalterado en el momento de presentar, en febrero de 2016, la reclamación que ahora nos ocupa; y iii) desde el *Acuerdo para personal funcionario de 2007*, hasta el *Acuerdo de VPT de 230 de abril de 2015*, sólo ha tenido la *mera expectativa* de que la Mesa General de Negociación de sus representantes sindicales y los del Ayuntamiento de Nájera llegasen a un pacto final sobre la VPT, sin llegar a tener nunca (antes del Acuerdo de 30 de abril de 2015) la triple certeza: i) *de existencia* (o certeza “*an sit*”, es decir, sobre si tal pacto sindical llegaría o no a materializarse); ii) *de tiempo* (o certeza “*quando sit*”, es decir, sobre el momento en que tal pacto se produciría); y iii) *de contenido* (o certeza “*ut sit*”, es decir, sobre el cómo sería el eventual alcance del hipotético pacto).

Es importante resaltar la diferencia conceptual existente entre un derecho expectante y una mera expectativa, ya que, mientras el primero supone una situación de certeza en cuanto a la existencia y contenido del derecho que está sólo pendiente de que llegue el día señalado para su plena eficacia, la ***mera expectativa*** alude a una situación de incerteza absoluta respecto a la existencia presente y futura del derecho subjetivo, que se produce cuando el mismo está sujeto a una condición suspensiva, esto es, a un hecho futuro e incierto, y más todavía, si cabe, cuando quizá condición no depende en absoluto de la voluntad del interesado, como es, en el presente caso, la negociación de la VPT.

En el presente caso, el reclamante y el resto de funcionarios del Ayuntamiento de Nájera, a lo que tenían derecho es a que se abriese un período de negociación para la revisión ordinaria de la VPT, pero no a cuál fuese el resultado de esa valoración. Dicho en otras palabras, el resultado de VPT aprobada en el año 2015 no quiere decir que hubiese sido el mismo en caso de realizarse en el año 2008, pues esa VPT supone la toma en consideración de múltiples variables que no se encuentran expresamente regladas en la Ley y que, por lo tanto, suponen la realización de una ponderación que, además, en el caso que nos ocupa, fue encomendada a una empresa mercantil ajena al Ayuntamiento de Nájera.

Por otro lado, es de considerar que la VPT conlleva un procedimiento de análisis estimativo cuyo objeto es determinar con la mayor precisión posible el valor económico imputable a las diferentes funciones atribuidas a cada puesto de trabajo, para establecer así las bases para una elaborar un sistema equilibrado de retribuciones.

Pero incluso una VPT técnicamente elaborada es sólo uno de los puntos de partida para el establecimiento de una fijación de las retribuciones, ya que nuestro Derecho de la función pública sujeta esta materia a la negociación con los sindicatos y representantes de los funcionarios, la cual, como es obvio, depende de múltiples variables que deben ponderarse y que conforman una decisión final razonable, como son, entre otras, las de política de personal, las contraprestaciones sociales, las disponibilidades presupuestarias o los condicionantes legales innegociables (*ius cogens*).

Por eso, la DA 4ª del *Acuerdo para el personal funcionario de 2007* únicamente fijó retroactividad hasta el 1 de enero de 2008 para los efectos económicos derivados de la VPT, sin que ello significara, sin embargo, el reconocimiento de ningún derecho puesto que el procedimiento negociador podría, perfectamente, no haber llegado a acuerdo alguno y mantenerse la misma VPT o incluso haber tenido que aprobar una inferior, algo nada descartable dada la época de limitación del gasto público que ha existido durante todos los años de crisis económica.

Por lo tanto y aun cuanto debe reconocerse un excesivo y poco justificable retraso del Ayuntamiento de Nájera en realizar la revisión de la VPT, hasta el extremo de que ha sido preciso acudir a la vía judicial para agilizarla y concluirla, consideramos que no concurren los requisitos que harían surgir su responsabilidad patrimonial en el presente caso, por lo que la reclamación que nos ocupa debe ser desestimada.

CONCLUSIONES

Única

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser desestimada.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero