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. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

16/17

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Nájera sobre la *Reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Nájera formulada por D^a A.C.R.C, por daños y perjuicios que entiendo 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 360.512,89 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

1. El expediente remitido se abre con el **escrito de reclamación** (fols. 3 a 135), que contiene el siguiente relato de hechos:

“PRIMERO.- (La reclamante) presta sus servicios en el Ayuntamiento de Nájera como funcionaria de carrera con la categoría profesional de Policía Local perteneciente al grupo C, subgrupo C1 y con una antigüedad desde el 06/06/1990.

SEGUNDO.- Con fecha 4 de enero de 2011, se publica en el BOE, Resolución de 27 de diciembre de 2010, de la Consejería de Administraciones públicas y Política Local, por la que se convoca concurso unificado de movilidad y pruebas selectivas a Cuerpos de Policía Local de distintos municipios de La Rioja. En dicha Resolución se convocan 3 plazas de Movilidad para el Ayuntamiento de Logroño, (doc. n^o 1). Ante la inminente convocatoria del concurso unificado de movilidad para la provisión de puestos vacantes, y con el deseo de obtener una plaza en el Ayuntamiento de Logroño de donde es vecina, solicita al Ayuntamiento de Nájera Certificado de servicios prestados, en la que entre otras cuestiones el 11/01/2011 la Secretaria de Administración Local, con el V^o B^o de la Alcaldesa, le Certifica un Grado personal consolidado: Nivel 15, (doc. n^o 2).

TERCERO. - El día 20 de enero de 2011 la (reclamante) presentó Solicitud de admisión ante el Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local para acceder a la convocatoria del concurso unificado de movilidad para la provisión de puestos vacantes a cuerpos de policía local de distintos municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, (doc. nº 3). Solicitud que fue admitida, y que por Resolución n 324 del Consejero se le incluyó en la relación definitiva de los aspirantes admitidos al concurso, (doc. nº 4).

CUARTO.- Con fecha 3 de marzo de 2011 el Consejero de Administraciones Públicas y Política Local emite Resolución nº 349, por la que Resuelve y hace pública la adjudicación provisional del concurso, y en la que se anexa la puntuación total obtenida por los aspirantes admitidos, especificándose la consignada en cada uno de los apartados establecidos en el baremo que figura como anexo II a la Orden 63/201 O, de 26 de noviembre por la se establecen las bases generales que han de regir en ese tipo de convocatorias. (doc. nº 5). El resultado de la puntuación final de la (reclamante) fue de 17,93 puntos, no obteniendo ninguna de las tres plazas vacantes del Ayuntamiento de Logroño que finalmente fueron adjudicadas a tres de los aspirantes con una puntuación de 23,23 puntos, 23,37 puntos y 23,40 puntos. El desglose de la puntuación obtenida por (la reclamante) fue el siguiente: i) grado consolidado: 0 puntos; ii) trabajo desarrollado: 0 puntos; iii) cursos: 9 puntos; iv) antigüedad: 8,93 puntos; v) Total: 17,93 puntos.

QUINTO.- En el Anexo II de la Orden nº 63/2010, de 26 de noviembre, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, (doc. nº 6), por la que se establecen las bases generales que han de regir las convocatorias unificadas de movilidad y de los procesos selectivos para el ingreso en los cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma de La Rioja por la categoría de Policía, en relación al baremo aplicado al grado personal consolidado y a la valoración del trabajo desarrollado se establece lo siguiente:

“Anexo II- **Baremo de Méritos aplicable al concurso unificado de movilidad.** En las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo por concurso unificado de movilidad, se valorará:

1) Grado personal consolidado: i) Por la posesión de un grado personal consolidado superior en dos o más niveles al del puesto solicitado: 6,0 puntos; ii) **Por la posesión de un grado personal consolidado superior en un nivel al del puesto solicitado: 5,0 puntos;** iii) Por la posesión de un grado personal consolidado igual al del puesto solicitado: 4,0 puntos.

2) Valoración del trabajo desarrollado: i) Por el desempeño durante dos o más años de puestos de trabajo de nivel superior en dos o más niveles al convocado: 4,0 puntos.; ii) **Por el desempeño durante dos o más años de puestos de trabajo de nivel superior en un nivel al convocado: 3,5 puntos;** iii) Por el desempeño durante dos o más años de puestos de trabajo de nivel igual al convocado: 3,0 puntos. Las puntuaciones concedidas en este apartado no serán acumulativas”.

Se debe aclarar en este punto, en primer lugar, que el Grado Personal Consolidado establecido en la Convocatoria del concurso unificado de movilidad publicado en e -BOE con fecha 4 de enero de 2011 para poder acceder a la provisión de puestos vacantes de Policía Local de Logroño quedó establecido en un Nivel 16. En segundo lugar, la Resolución emitida el 4 de mayo de 2015, con efectos retroactivos

desde el 01/01/2008, en el que se acuerda la revisión y actualización del Catálogo-Relación de puestos de trabajo y valoración del Ayuntamiento de Nájera, se establece al Grupo C1, Agente de policía Local, grupo al que está adscrita la Sra. A.R, un Nivel 17. Por tanto, desde el 1 de enero de 2008, el Nivel que le correspondía a Doña A.R. es un Nivel 17, estando en posesión de un Grado Personal Consolidado superior en un nivel, es decir un nivel superior al puesto solicitado (recordemos que este era un Nivel 16), esto supone que donde la puntuación fue de cero, esta deberla haber sido de 5 puntos.

Y, en segundo lugar, sucede lo mismo en relación a la Valoración del trabajo desarrollado, por el desempeño durante dos o más años de puestos de trabajo de nivel superior en un nivel al convocado: 3,5 puntos. Desde el 01/01/2008 con un nivel 17, es decir, un nivel superior al solicitado y superando los dos años del desempeño del puesto con ese Nivel 17 (desde 01/01/2008 hasta 20/01/2011 fecha en la que se presentó la solicitud de admisión para el concurso). La valoración en este punto fue de cero y debió ser de 3,5 puntos.

SEXTO.- *El 11 de marzo de 2011, dentro del plazo establecido, (la interesada) presenta Reclamación ante el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local (doc. nº 7), contra la adjudicación provisional del concurso unificado de movilidad de Policías Locales de La Rioja, en las que se alega y que solicita que se tenga en cuenta y se bareme el nivel 16, como grado consolidado y trabajo desarrollado a todos los miembros de la Policía Local de Nájera en base a dos puntos fundamentales, que de no observarse crearían un agravio comparativo entre los diferentes policías de La Rioja y que vienen referenciados como puntos 3º y 4º de su expositivo:*

3º. Que al producirse la reclasificación al grupo C de los policías locales automáticamente, según valoración en vigor de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Nájera, corresponde a estos funcionarios el nivel A3 (Factor A: Titulaciones académicas) y un factor K6 (Factor K: Régimen de dedicación) que otorga 100 puntos añadidos a la valoración que hay en ese momento, puntuación total que se convierte en un nivel 16.

4º. Que el Ayuntamiento de Nájera tiene firmado un Acuerdo para el personal Funcionario en vigor desde el 1 de Enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011, indicándose en su Disposición Adicional Cuarta que "a la entrada en vigor de ese Acuerdo y durante el primer trimestre del 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 de 2008, independientemente de cuando se termine el proceso". Citando que se ha requerido en múltiples ocasiones al Ayuntamiento el cumplimiento de este Acuerdo, estando este pendiente de resolución judicial".

Finaliza la reclamación alegando que el hecho de no tener aún aplicado el nivel correspondiente, con carácter retroactivo a fecha 01/01/2008, generaría un perjuicio personal, laboral y patrimonial grave, porque no obtendría la plaza a la que optaba en el concurso de movilidad. La inaplicación de este nivel 16, y el no tenerlo en cuenta supone que pasaría, de conseguir el puesto nº 1 (ya que ,como mínimo hubiera conseguido 7 puntos más, 4 por la posesión de un Grado Personal Consolidado igual al puesto solicitado y 3 por el desempeño durante más de 2 años de un puesto de igual nivel al convocado, en total hubiera conseguido 24,93 puntos, superando al resto de los aspirantes a los que se les adjudico la plaza y a los que efectivamente se les aplicó un Nivel 16 en su valoración), pasar al nº 12, sin opción a la movilidad que en justicia merecía.

SÉPTIMO.- El 17 de marzo de 2011, en respuesta a la reclamación realizada (por la interesada), la presidenta de la Comisión de valoración desestima sus pretensiones (doc. nº 8), y da traslado de la misma a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local. Esta Consejería emite respuesta el 22 de marzo de 2011, a través de su Director General (doc. nº 9), en la que tampoco se estiman las alegaciones a determinados aspectos formulados en la reclamación contra la adjudicación provisional del Concurso unificado de movilidad. Por Resolución nº 536, de 5 de abril de 2011, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, por la que se hace pública la adjudicación definitiva del concurso unificado de movilidad para la provisión de puestos vacantes a Cuerpos de Policía Local de distintos municipios de la Comunidad Autónoma de la Rioja, en la que aparecen la puntuación definitiva obtenida por los adjudicatarios (doc. nº 9 bis).

OCTAVO.- Con fecha 31/07/2013 el Juzgado Contencioso-administrativo Nº 1 de Logroño emite Sentencia Nº 93/13 del Procedimiento Abreviado 685/2011 en la causa que el Sindicato Profesional de Policías Locales de España tenía abierta contra el Ayuntamiento de Nájera. El asunto sobre el recurso Contencioso-Administrativo era contra la desestimación por silencio administrativo del Ayuntamiento de Nájera de reclamación 5 de enero de 2011 por la que se solicitaba negociar la revisión de la Valoración de puestos de Trabajo-RPT. En el Fallo de la Sentencia, se estima el Recurso y se reconoce 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 de la presente Sentencia, lo que deberá cumplir la entidad demandada en sus términos, (doc. nº 10).

NOVENO. - El 16 de Julio de 2014, (la interesada) presenta Solicitud de Admisión para convocatoria de concurso unificado de movilidad para Policías Locales de distintos municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja (doc. nº 11). El 20 de agosto de 2014 se emite Resolución de la relación provisional de aspirantes admitidos, en la que (la interesada) es excluida por: "No cumplir el 5º requisito establecido en la Base 2 de la Orden 63/2010, de 26 de noviembre de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local" (que falten más de diez años para pasar a situación de segunda actividad con destino por razón de la edad), (doc. Nº12).

DÉCIMO. - Con fecha 31/07/2014 el Juzgado Contencioso-Administrativo Nº 1 de Logroño emite Auto de ejecución de títulos judiciales 10/2014 - A Procedimiento Abreviado 685/2011-A (doc. nº 13), en cuya parte dispositiva acuerda: "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."

UNDÉCIMO. - Finalmente, el 4 de mayo de 2015, se emite Resolución en el que se acuerda la aprobación de la revisión y actualización del Catálogo-Relación de puestos de trabajo y valoración del Ayuntamiento de Nájera, (doc. nº 14). En la misma se establece lo que reproducimos a continuación:

"La Disposición Adicional cuarta del vigente Acuerdo-Convenio regulador para el personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Nájera publicado en el BOR nº 47 de fecha 8 de abril de 2008, denominada 'Valoración de Puestos de trabajo', dispone textualmente que: '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 ordinaria 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. 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 Sto. Domingo para el año 2008. '

Que dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y 90,2 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se ha elaborado la Relación de Puestos de Trabajo (R.P. T) de esta Administración Municipal, mediante la cual se realiza la ordenación del personal, precisándose los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como las características retributivas. Esta R.P. T. comprende los puestos de cada servicio o unidad administrativa, los que pueden ser desempeñados por personal laboral, indicándose, además, denominación, grupo de pertenencia, nivel de complemento de destino, complemento específico, forma de provisión, etc. Se acompaña al documento la definición de las responsabilidades generales y tareas más significativas de cada uno de los puestos, así como los puntos que se asignan al complemento específico y que resultan de la valoración practicada.

Primero. - Aprobar la revisión y actualización del Catálogo, Relación de Puestos de Trabajo y valoración de los mismos, del Ayuntamiento de Nájera, conforme al análisis, descripción y valoración de los puestos de trabajo que ha elaborado por la empresa R.V.SL. El Catálogo y Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Nájera queda configurada de la forma siguiente: **Código, 43; Nombre del puesto: Agente Policía Local (Nocturno); Grupo: C1; nIvel: 17; Puntos: 1125**

Segundo. - Establecer un valor monetario en euros que se asignará a cada uno de los puntos en que han sido valorados los puestos, asignando un valor punto de 9,44 euros para el año 2015, con un sistema de actualización anual en función de los incrementos previstos en las Leyes de Presupuestos. Este valor, en cumplimiento de la mencionada sentencia es similar al valor de las RPT de Haro y Santo Domingo para el año 2008.

Tercero. - Dado que, en los estados de gastos del vigente Presupuesto Municipal, existe crédito suficiente, las consecuencias económicas de la nueva valoración y Relación de Puestos de Trabajo y del valor del punto se harán efectivas a partir del 1 de abril de 2015.

Cuarto. - En aquellos puestos de trabajo que, por aplicación de la nueva valoración de puestos de trabajo, le correspondiere, al funcionario o personal laboral que lo ocupa, percibir en 2015 retribuciones inferiores en el complemento específico a las que vinieren devengándose hasta el momento, se le aplicará un complemento personal transitorio y absorbible por futuros incrementos de las retribuciones.

Quinto. - De conformidad con lo establecido en la Sentencia 93/2013, de 31 de julio, con carácter retroactivo se abonarán todos los atrasos (desde el año 2008), a partir de 1 de enero de 2016 y hasta un límite máximo de siete años, todo dentro de las disponibilidades presupuestarias de la Corporación y de los límites y condiciones fijados en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado".

DUODÉCIMO. - El 27 de noviembre de 2015, la Secretaria de Administración Local del Ayuntamiento de Nájera Certifica con el Visto Bueno del Alcalde, un Grado personal consolidado: Nivel 17 a (la interesada), con efecto retroactivo desde 01/01/2008, (doc. nº 15).

2. Concluye la reclamación detallando las distintas partidas que justifican la indemnización solicitada (por un total de 360.512,89 euros) y que, básicamente, son las diferencias retributivas que la interesada estima que se le adeudan, más los gastos por desplazamiento (importe calculado en 320.552,89 euros) y los daños morales por la zozobra que este asunto le ha ocasionado (importe calculado en 39.960 euros).

Segundo

Tras la expresada reclamación de responsabilidad patrimonial, registrada de entrada, con el núm. 780, el 4 de marzo 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** principales 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 9 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 de la reclamante, que es rendido el 10 de mayo de 2016.

-Resolución de 25 de mayo de 2016, por la que solicita, a la Secretaria municipal, que certifique los servicios previos y situaciones de ILT (incapacidad laboral transitoria) de la reclamante como así se hace, respectivamente, el 13 y el 21 de junio de 2016; señalando, éste último, que, desde el año 2012, la reclamante ha permanecido en esa situación 544 días y todavía seguía en ella el 29 de diciembre de 2016, fecha de emisión de la Propuesta de resolución, que recoge esta circunstancia.

-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, a la interesada y a la Compañía de seguros, trámite que se salda sin alegaciones, aunque la reclamante, el 8 de septiembre de 2016, recabó el envío de parte de la documentación obrante en el expediente, que se le remitió el 4 de octubre de 2016.

-Providencia, de Alcaldía, de 16 de diciembre de 2016, por la que se recaban informes de la Intervención y de la Secretaria, que se emiten, respectivamente, el 28 y el 29 de diciembre de 2016.

-Propuesta de resolución, de la Instructora, de 29 de diciembre de 2016, que es aceptada por Acuerdo, de la Junta de Gobierno Local de 29 de diciembre de 2016.

Tercero

1. El expediente remitido se cierra con la **Propuesta de resolución de 29 de diciembre de 2016**, que comienza realizando las siguientes **precisiones**, sobre ciertos datos expresados en la reclamación:

-La reclamación **confunde** reiteradamente los conceptos de **grado personal consolidado** y **nivel de complemento de destino** que se asigna a un determinado puesto de trabajo. Así: i) no es cierto lo afirmado en su *Hecho Quinto* de que el grado personal consolidado para poder acceder a la provisión de puestos vacantes quedara establecido en un nivel 16; pues, si fuera así, la reclamante no hubiera podido participar en el concurso; y, no sólo participó, sino que fue admitida; otra cosa es que los puestos del Ayuntamiento de Logroño destinados al concurso de movilidad tuvieran asignado un nivel 16; ii) no existe la *Resolución de 4 de mayo de 2015*, citada por la reclamante en el mismo *Hecho Quinto*, ya que se refiere al Acuerdo, de Pleno, de 30 de abril de 2015, que tiene únicamente efectos retroactivos de carácter económico; iii) no es cierto el *Hecho Quinto* de la reclamación cuando expresa que "*por tanto, desde el 1 de enero de 2008, el nivel que correspondía a (la reclamante) es un nivel 17*" y que "*desde el 01/01/2008 (la reclamante trabaja) con un nivel 17*", pues tales afirmaciones han sido desmentidas por el informe de Secretaria de 1 de agosto de 2016; iv) tampoco es cierto lo que dice, por dos veces, en el *Fundamento de Derecho Primero*, de que la Secretaria de Administración Local del Ayuntamiento de Nájera "*certifica un grado personal consolidado: nivel 17 a (la reclamante), con efecto retroactivo desde 01/01/2008*", pues no se ha certificado un grado personal consolidado con efectos retroactivos, sino un grado personal consolidado nivel 17 a fecha 27 de noviembre de 2015.

-En el *Hecho Sexto*, la reclamación expresa, también por dos veces, que, "*al producirse la reclasificación al grupo C de los policías locales automáticamente, según valoración en vigor de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Nájera, corresponde a estos funcionarios el nivel A3 (Factor A: Titulaciones académicas) y un factor K6 (Factor K: Régimen de dedicación) que otorga 100 puntos añadidos a la valoración que hay en ese momento, puntuación total que se convierte en un nivel 16*". Pero no es cierta la ecuación que plantea la reclamante: i) porque es preciso un necesario y previo proceso negociador; y ii) por lo dispuesto en la DA Única de la Ley 7/1995, de 30 de marzo, de Coordinación de Policías Locales, que clasificó la Escala básica de Policía en el Grupo C y que claramente indica, en su punto 2, que "*no implicará necesariamente el incremento de las retribuciones totales de los funcionarios*" (cfr. art. 39.2, de la Ley 13/2005, de 16 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2006, publicada en el BOR núm. 170, de 27 de diciembre de 2005).

-En el *Solicito*, se afirma "*el no haber sido reclasificada en el 2008*", cuando el término "reclasificación" es erróneo e induce a confusión, como resulta de los *Fundamentos IV y V* del informe de Secretaría de 1 de agosto de 2016.

2. Seguidamente, la Propuesta de resolución, asumiendo un informe de la Secretaria municipal de 1 de agosto de 2016, concluye que la reclamación debe ser **inadmitida** por

prescripción, al entender que el plazo de un año establecido en el art. 142.5 LPAC'92 debe comenzar a contarse, conforme al art. 142.4 LPAC'92, desde la firmeza de la Sentencia 93/2013, de 31 de julio, y no desde el Acuerdo de 30 de abril de 2015, del Pleno, como pretende la reclamante

3. Por último, la Propuesta de resolución (fols. 383—387), asumiendo los informes emitidos por la Intervención (de 28 de diciembre de 2016, fols. 309-323 y 369-373) y por la Secretaria (de 29 de diciembre de 2016, fols. 327-349 y 375-381), plantea, **subsidiariamente**, que la reclamación sea **desestimada**, al entender que no hay responsabilidad patrimonial, por los siguientes motivos, que dichos informes explican en extenso: i) la ausencia de la antijuridicidad y de la relación de causalidad; ii) la inexistencia de lesión y del derecho subjetivo lesionado; iii) la inadmisibilidad de indemnizar daños futuros; iv) el consentimiento de la interesada, al no haber recurrido la RPT de 2002 (vigente en julio de 2014), ni presentado reclamación tras la Sentencia 93/2013, de 31 de julio, ya ejecutada; v) el efecto retroactivo, limitado a los efectos económicos, de la RPT aprobada en el año 2015; vi) la indeterminación previa del resultado de la negociación colectiva; y vii) el carácter estatutario de la relación funcional que vincula a la reclamante.

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. Años 1990 y 1991.

-El 6 de junio de 1990, la interesada **ingresó**, como funcionaria interina, en el Cuerpo de la Policía Local del Ayuntamiento de Nájera, con la categoría de *Agente*, pasando a la condición de funcionaria de carrera desde el 1 de junio de 1991.

2. Años 1992 a 2001.

-La interesada se mantiene en la situación descrita.

3. Año 2002.

-El puesto de trabajo de la interesada 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, y fols. 87-90 y 235-237 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 de la interesada, el **nivel 15 de complemento de destino** (BOR núm. 152, de 11 de diciembre).

5. Años 2004 a 2006.

-La interesada se mantiene en la situación descrita, si bien, en noviembre de 2005, transcurridos dos años desde que su puesto de trabajo fue clasificado en nivel 15 *de complemento de destino*, consolidó el *grado personal* de nivel 15 (cfr. la certificación que así lo acredita, obrante en el fol. 303 del expediente).

6. Año 2007.

-La interesada se mantiene en 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* (BOR núm 46, de 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.

-La interesada se mantiene en la situación descrita.

-El Ayuntamiento de Nájera no inició la negociación, contemplada en la DA 4ª del precitado *Acuerdo para personal funcionario 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 expediente (cfr. fols 193-195).

8. Año 2010.

-La interesada se mantiene en la situación descrita.

-El Ayuntamiento de Nájera, no sólo siguió sin negociar la revisión de la VPT, pese a las peticiones sindicales (cfr. fols. 196 y 197 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. 239-243 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.

-Por otro lado, la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja aceptó, mediante **Resolución de 19 de noviembre de 2010** (BOR núm. 145, del 26), la *delegación de competencias* de los Ayuntamientos riojanos para convocar concursos unificados de policías locales (fol. 203 del expediente); y, así: i) mediante **Orden 63/2010, de 26 de noviembre**, de la misma Consejería (BOR núm. 150, de 10 de diciembre, obrante en los fols. 57 a 87, y su c.e. en el fol. 192, del expediente), se aprobaron las bases generales de dichos concursos; y ii) mediante **Resolución 1967/2010, de 27 de diciembre** (BOR núm. 159, del 31 y fols. 173-177 y 181-185 del expediente), la misma Consejería convocó un primer **concurso unificado de movilidad para la provisión de puestos vacantes de policía local** en diversos municipios riojanos, entre los que se encontraban tres puestos de *Policía de barrio*, de **nivel 16 de complemento de destino**, en el Ayuntamiento de Logroño.

-La interesada no recurrió la convocatoria ni las bases generales y particulares de dicho concurso unificado, sino que aceptó todo ello al presentarse, voluntariamente y en tiempo y forma, a dicho concurso para solicitar la

adjudicación de uno de los tres citados puestos de Policía del Ayuntamiento de Logroño.

-El *Sindicato Profesional de Policías Municipales de España (SPPME)*, por **escrito de 13 de diciembre de 2010** (registrado de entrada el 15, cfr. fol. 190 del expediente), pidió, al Gobierno de La Rioja, que permitiese, en el referido concurso unificado, valorar a policías con grado personal consolidado de nivel inferior al del puesto solicitado, a la vista de la paralización de negociaciones sindicales en el Ayuntamiento de Nájera. Pero el Director General competente, mediante **escrito de 20 de diciembre de 2010** (registrado de salida el 21), contestó que la Resolución de convocatoria del concurso unificado había sido consensuada sindicalmente y no podía ser alterada (cfr. fol. 191 del expediente).

9. Año 2011.

-La interesada 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 (cfr. fol. 198 del expediente) y, ante el silencio administrativo negativo, interpuso recurso contencioso-administrativo (**Procedimiento abreviado PA-685/11**) en el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Logroño (JCA 1 LO).

-La interesada no obtuvo ningún puesto en el antes expresado *concurso unificado*, debido a que la Comisión selectiva correspondiente le valoró, con *cero puntos*, el mérito de *grado consolidado*, ya que sólo acreditó tener consolidado el *grado personal* de **nivel 15**, según consta en la **Resolución 349/2011, de 3 de marzo**, de la precitada Consejería (BOR núm. 31, del 7), por la que se resolvió *provisionalmente* el expresado concurso unificado (cfr. fols. 53 a 55 del expediente).

-Por **escrito de 11 de marzo de 20101** (registrado de entrada en el Gobierno de La Rioja el 12), la interesada presentó una **reclamación** contra la referida Resolución *provisional*, en la que solicitó (cfr. fol. 189 del expediente) que, en el citado concurso unificado, se le valorase, como mérito, el nivel 16, alegando, a tal efecto, que: “*al producirse la reclasificación al grupo C de los policías locales automáticamente, según valoración en vigor de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Nájera, corresponde a estos funcionarios el nivel A3 (Factor A: Titulaciones académicas) y un factor K6 (Factor K: Régimen de*

dedicación) que otorga 100 puntos añadidos a la valoración que hay en ese momento, puntuación total que se convierte en un nivel 16”.

-La Comisión de valoración del referido concurso unificado, por **comunicación de 17 de marzo de 2011** (cfr. fols. 91 y 199 del expediente), desestimó la reclamación de la interesada, aduciendo, básicamente, que dicha Comisión sólo valoró el *grado personal consolidado* que los concursantes hubieran acreditado mediante los oportunos certificados oficiales. Además, el Director General de Justicia e Interior del Gobierno de La Rioja, por **escrito de 22 de marzo de 2011** (fols. 93, 94, 201 y 202 del expediente), aclaró, a la interesada, diversos extremos sobre los antecedentes y forma de realización del concurso unificado.

-La **Resolución núm. 536/2011, de 5 de abril** (BOR núm. 48, del 11) resolvió *definitivamente* el concurso unificado al que venimos refiriéndonos (cfr. fol. 95 del expediente), sin que la interesada presentara contra la misma recurso alguno.

10. Año 2012.

-La interesada se mantuvo en la situación descrita, si bien, en una fecha indeterminada de 2012, comenzó a estar incurso en situación de *incapacidad laboral transitoria (ILT)* durante un número de días que el expediente tampoco precisa, ya que se limita a reseñar que la interesada ha permanecido en esa situación 544 días, desde 2012, hasta 21 de junio de 2016, en que se emitió el certificado correspondiente (cfr. fol. 305).

-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, 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 243-245 del expediente), suprimir al personal la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, declarando la indisponibilidad del crédito presupuestario correspondiente.

11. Año 2013.

-La interesada se mantuvo en la situación descrita, si bien continuó estando incurso en la precitada situación ILT durante un número de días que el

expediente no precisa, ya que se limita a reseñar que la interesada ha permanecido en esa situación 544 días, desde 2012, hasta 21 de junio de 2016, en que se emitió el certificado correspondiente (cfr. fol. 305)

-Por **Acuerdo, de 21 de febrero de 2013**, del Pleno, se aprobó el *complemento específico* para los puestos de Policía local (fols. 245-247 del expediente).

-El JCA 1 LO, finalizó el PA-685/11 mediante la **Sentencia 93/2013, de 31 de julio** (fols. 97 a 105 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.

-La interesada se mantuvo en la situación descrita, si bien continuó estando incurso en la precitada situación de ILT durante un número de días que el expediente no precisa, ya que se limita a reseñar que ha permanecido en esa situación 544 días, desde 2012, hasta 21 de junio de 2016, en que se emitió el certificado correspondiente (cfr. fol. 305).

-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. 119-121).

-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 (cfr. fols. 115 a 118 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 (cfr. fol. 119 del expediente).

-Por otra parte, la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja aceptó nuevamente, esta vez 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 (fol. 203 del expediente); y, 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 y 205-211 del expediente), convocó un nuevo **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.

-La interesada no recurrió dicha convocatoria y sus bases, sino que las aceptó, se presentó voluntariamente a dicho concurso y solicitó la adjudicación de uno de los dos citados puestos; pero no la obtuvo, ya que, en la **Resolución 915/2014, de 20 de agosto**, de la expresada Consejería, que aprobó la relación *provisional* de admitidos y excluidos al citado concurso unificado (publicada mediante **Resolución 1005/2014, de 17 de septiembre**, de la misma Consejería, en el BOR núm. 119, del 24, obrante al fol. 219-221 del expediente), la interesada figura como **excluída** por: “no cumplir el 5º requisito establecido en la Base 2 de la Orden 63/2010, de 26 de noviembre, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local” (que, como antes hemos señalado, aprobó la bases generales de estos concursos unificados), consistente en que, al aspirante, le falten más de diez años para pasar a situación de segunda actividad con destino por razón de la edad (cfr. fols. 113-114 y 215-218 del expediente).

-Mediante **escrito de 19 de septiembre de 2014** (registrado de entrada el 23 y obrante a los fols. 229 y 230 del expediente), la interesada presentó **recurso de reposición** contra la precitada Resolución 915/2014, alegando que la situación de *segunda actividad* no está desarrollada en el Ayuntamiento de Logroño, por lo que, si un funcionario no se puede beneficiar del acceso a dicha segunda actividad, al no estar regulada, tampoco el requisito de edad exigida para pasar a esa segunda actividad se le puede aplicar para impedir su acceso al puesto solicitado.

-Aunque en el expediente (fols 231-233), sólo consta la **Propuesta de resolución de 13 de octubre de 2014**, dicho recurso de reposición sería **desestimado**, por constituir dicho requisito una base clara de la convocatoria. Así resulta de la **Resolución 1089/2014, de 13 de octubre**, de la precitada Consejería (BOR núm. 129, del 17), que resolvió *definitivamente* el expresado concurso unificado (cfr. fols. 73-84 y 223-226 del expediente), en la que no figura ningún puesto adjudicado a la interesada; la cual, por otra parte, tampoco consta que haya recurrido esta última Resolución.

13. Año 2015.

-La interesada se mantuvo en la situación descrita, si bien continuó estando incurso en situación de ILT durante un número de días que el expediente no precisa, ya que se limita a reseñar que la interesada ha permanecido en esa situación 544 días, desde 2012, hasta 21 de junio de 2016, en que se emitió el certificado correspondiente (cfr. fol. 305).

-Por **Acuerdo de 30 de abril de 2015**, de Pleno, el Ayuntamiento de Nájera (BOR núm. 61, de 8 de mayo, y fols. 99-102, 247-250 y 283-285 del expediente), concluidas las negociaciones correspondientes y entregada la VPT por la empresa contratada al efecto, decide, entre otros extremos: i) aprobar la VPT y la RPT municipales, en la que se atribuye, al puesto de trabajo de la interesada, el **nivel 17 de complemento de destino**; y ii) abonar al personal 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 **2 de noviembre de 2015**, la interesada reclamó, al Ayuntamiento de Nájera, que se le abonasen 42.524,77 euros como atrasos, al igual que, por distintas cantidades, hicieron muchos otros afectados (cfr. fol. 253 del expediente)

14. Año 2016.

-La interesada se mantuvo en la situación descrita, si bien continuó estando incurso en situación de incapacidad laboral transitoria (ILT) durante un número de días que el expediente no precisa, ya que se limita a reseñar que la interesada ha permanecido en esa situación 544 días, desde 2012, hasta 21 de junio de 2016, en que se emite el certificado correspondiente (cfr. fol. 305); mientras que la Propuesta de resolución manifiesta que, al emitirla (29 de diciembre de 2016), continúa en dicha situación.

-Por **Acuerdo de 27 de enero de 2016**, del Pleno (fols. 251-255 del expediente), se desestiman todas las reclamaciones individualmente presentadas por el personal del Ayuntamiento de Nájera para el abono de cantidades, entre ellas la de la interesada, 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 **4 de marzo de 2016**, la interesada presentó, al Ayuntamiento de Nájera, la **reclamación de responsabilidad patrimonial** que nos ocupa (cfr. fols. 1-135 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 2010, la Comisión de selección hubiera podido valorar dicho nivel y, en suma, adjudicarle uno de los tres puestos ofrecidos entonces 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 un total de 360.512,89 euros, teniendo también en cuenta que, por su edad, ha sido excluida del concurso unificado de 2014 y tampoco podrá concurrir a los que se convoquen en el futuro.

-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.

-La reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la interesada es tramitada como **Expediente núm. 846/2016**, en el que, entre otros, recaen, como trámites más relevantes: i) el *informe de Secretaría de 1 de agosto de 2016*, que propone la inadmisión por prescripción; ii) los *informes, de Intervención, de 28 de diciembre de 2016* (fols. 309-323 y 369-373), y *de Secretaria, de 29 de diciembre de 2016* (fols. 327-349 y 375-381), que proponen, subsidiariamente, la desestimación; iii) la *Propuesta de resolución, de 29 de diciembre de 2016* (fols. 383-387), que asume los informes precitados; y iv) el *Acuerdo de 29 de diciembre de 2016, de la Junta de Gobierno local*, que acepta la referida Propuesta, a reserva, obviamente, del presente dictamen que también decide solicitar.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 16 de enero de 2017, registrado de entrada el 19 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 19 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 360.512,89 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 **4 de marzo 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 la interesada 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 a la interesada (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 ha resultado posible el ejercicio de la acción, por estar plenamente determinados 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, la interesada: 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 2010 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 la interesada el **4 de marzo 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 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 expresado 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 pueda 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 a la 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. La **interesada** 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 2010.

En concreto, entiende la 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 enero de 2011, 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 tres puestos de Policía de barrio del Ayuntamiento de Logroño a los que aspiraba la interesada.

En coherencia con esta argumentación, la 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 tres puestos policiales en el Ayuntamiento de Logroño.

Entiende, en suma, la 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 de la 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 municipal de 2015, son sólo económicos; iii) porque los efectos jurídicos, como es la consolidación por la interesada 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 2010; 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 de 2010, son actos firmes que han sido consentidos por la reclamante al no recurrirlos en vía judicial; y v) porque no procede abonar cantidad alguna a la interesada, 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 la interesada reclama, en especial, la existencia o no de un daño real y efectivo que la 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:

-La interesada ingresó en la función pública del Ayuntamiento de Nájera en 1990, 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 la interesada 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 la reclamante tenía consolidado en 2010, cuando la CAR convocó el concurso unificado (por Resolución 1967/2010, de 27 de diciembre), es claro que **la Comisión de selección de dicho concurso unificado sólo**

pudo calificar a la interesada 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 a la 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 2010, los puestos ofertados en el Ayuntamiento de Logroño que interesaban a la recurrente eran tres, que estaban clasificados con el nivel 16.

-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 la interesada obtuvo, con carácter definitivo, al ingresar en 1991 como funcionaria de carrera 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 de la reclamante, **determinó que dicha 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 a la reclamante, pues sólo reclasificó el nivel de su puesto de trabajo y determinó, implícitamente, el día inicial (*dies a quo*) a partir del cual la interesada, 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 la interesada 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 consiste el art. 70.4 RITP: 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 a la interesada (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 la interesada 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 la reclamante consolidase “retroactivamente” al año 2008 el grado personal de nivel 17**, de suerte que pudiera alegar que, al presentarse, en 2011, al concurso unificado convocado en 2010, tenía un derecho (expectante) a ser puntuada 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 la 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, a la 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 la interesada consolidar incluso otro grado personal superior.

-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 a la interesada, 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 la 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 la reclamante fuera real y efectivo, sería preciso que, en 2011, al presentarse al concurso unificado de provisión de puestos de trabajo convocado por la CAR en 2010, **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 de la reclamante incluido en el baremo reglado del expresado concurso. Pero, desgraciadamente para la reclamante, en la fecha de finalización de presentación de

documentos al concurso unificado de 2010, es decir, en enero de 2011, dicha 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, la reclamante, al presentarse, en 2011, al concurso unificado convocado en 2010, no contaba con ninguna fecha cierta en la que hubiera la seguridad de que 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 la VPT).

-Tenía, pues, la reclamante sólo una *mera expectativa* de consolidar un nivel 17, ya que: i) sólo ostentaba un grado personal consolidado de nivel 15; ii) ese mismo grado seguía inalterado en el momento de presentar, en marzo de 2016, la reclamación que ahora nos ocupa; y iii) desde el *Acuerdo para personal funcionario de 2007*, hasta el *Acuerdo de VPT de 30 de abril de 2015*, sólo ha tenido la *mera expectativa* de que, en la Mesa General de Negociación, integrada por sus representantes sindicales y los del Ayuntamiento de Nájera, se llegase 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 dicha condición no depende en absoluto de la voluntad del interesado, sino, como sucede en el presente caso, de la negociación sindical de la VPT.

Por ello, en este caso, la 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 consideraciones 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 subjetivo, ya que el procedimiento negociador podría, perfectamente, no haber llegado a acuerdo alguno y mantenerse la misma VPT o incluso haber concluido aprobándose 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