

Expediente Núm. 26/2017
Dictamen Núm. 70/2017

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 16 de marzo de 2017, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 9 de enero de 2017 -registrada de entrada el día 17 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por los daños patrimoniales derivados de la falta de valoración de sus puestos de trabajo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 12 de julio de 2016, cuatro funcionarios del Ayuntamiento de Langreo presentan en el registro municipal otras tantas reclamaciones individuales de responsabilidad patrimonial por la cuantía de las percepciones salariales que, respectivamente, se han visto obligados a devolver como consecuencia de la “carencia de valoración de nuevas circunstancias” que

concurrir en sus respectivos puestos de trabajo, y que derivan de los siguientes hechos.

Señalan que en virtud de las Resoluciones que citan de Concejales Delegados percibieron durante algún tiempo determinados complementos retributivos, en concepto tales como "productividad fija" y "responsabilidad", en atención a las concretas tareas que tenían encomendadas. Por Acuerdo del Pleno de fecha 31 de octubre de 2013 "se resolvió la nulidad de las resoluciones de sus Concejales en base a considerar falta de competencia para adoptarlas", con la obligación de devolución de las cantidades indebidamente percibidas, y ello -según señalan- pese a que en el mismo Acuerdo se indicaba "expresamente (...) 'sin perjuicio de que por parte de la Comisión de Valoración de Puestos de Trabajo se puedan revisar estas cuestiones comprobando si la valoración de estos puestos incluye circunstancias especiales, y en caso negativo valorarse incluso con efectos retroactivos, lo que evitará la obligada devolución de las cantidades ingresadas en demasía, dada la declaración de nulidad de pleno derecho que con este acuerdo se realiza'".

Afirman que "la nulidad y la consiguiente devolución de cantidades han sido consideradas ajustadas a derecho por diversas sentencias del orden jurisdiccional contencioso-administrativo al haber recurrido la desestimación del recurso de reposición interpuesto frente a la Resolución de marzo de 2015, por la que se acordaba la ejecución del Acuerdo (del) Pleno de 13 (*sic*) de octubre de 2013 referido (...), si bien es de indicar que ya entonces y con ocasión del mismo se hizo reclamación de responsabilidad patrimonial sin existencia de pronunciamiento en cuanto a ella".

Indican que el Ayuntamiento no ha procedido a efectuar una nueva valoración de sus puestos de trabajo desde 2005, por lo que, a su juicio, incumple la "Normativa reguladora de la clasificación del personal, catalogación, provisión, valoración y retribución de los puestos de trabajo del Ayuntamiento de Langreo", publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 4 de noviembre de 2015, y que es esa "carencia de valoración de nuevas circunstancias" la que "genera unos daños" a los interesados, puesto que han

realizado “una prestación de servicios no valorada pero retribuida por decisión de (un) órgano de la propia Corporación que ella misma considera después incompetente para ello (y) que posteriormente ha de ser objeto de devolución, existiendo por tanto un nexo causal suficiente del que pueda derivarse la responsabilidad patrimonial”.

Las cuantías individualmente reclamadas ascienden, respectivamente, a dieciséis mil ochocientos veintiocho euros con cincuenta y seis céntimos (16.828,56 €), ocho mil diecinueve euros con treinta y un céntimos (8.019,31 €), ocho mil ciento once euros con ochenta y ocho céntimos (8.111,88 €) y ocho mil ciento doce euros con veintinueve céntimos (8.112,29 €).

2. Previa solicitud formulada por la Instructora de los procedimientos, el día 21 de julio de 2016 emite informe el Jefe de la Unidad de Personal. En él relata los antecedentes de la reclamación, que coinciden en lo fundamental con lo que detallan los interesados, y sostiene, sobre el fondo del asunto, que la revisión de las funciones a que aluden los perjudicados no hubiera supuesto garantía alguna de “que los funcionarios reclamantes iban a recuperar las cantidades detraídas”, y que “basan su pretensión en una mera expectativa de derecho, dado que una valoración de puestos de trabajo que ocupan puede suponer tanto un incremento económico como una minoración (...), o como tercera opción puede mantenerse la valoración anterior; máxime cuando los funcionarios reclamantes no acreditan el mayor nivel de dedicación y disponibilidad que dicen se les ha atribuido”.

Igualmente, pone de manifiesto que “todas las sentencias judiciales dictadas en virtud de las demandas interpuestas por los reclamantes ratifican la total legalidad de la tramitación llevada a cabo por el Ayuntamiento (...), por lo que no cabe aplicar aquí la figura de la responsabilidad patrimonial (...) cuando, como es el caso, la Administración ha actuado con estricto cumplimiento de la legalidad aplicable (...). Por lo tanto, la pretensión de los (...) reclamantes de recuperar por vía de la reclamación patrimonial la totalidad de las cantidades económicas” a reintegrar “en cumplimiento de lo establecido en una sentencia

judicial firme supone dejar vacío el contenido del fallo”. Por último, afirma que cuando la Administración actúa dentro de los márgenes que le permite el ejercicio de potestades discrecionales “no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica” y el particular vendría obligado a soportar “el posible resultado lesivo”.

Con base en ello, propone “denegar las reclamaciones” presentadas por los cuatro funcionarios.

Adjunta al informe “las fichas de la RPT y VPPT al igual que las funciones asignadas a los puestos de trabajo ocupados por los cuatro funcionarios reclamantes en el Manual de Funciones; así como también los expedientes de tramitación de la anulación de los actos administrativos y de las cuatro demandas judiciales presentadas”.

3. Mediante Resoluciones de 22 de julio de 2016, el Alcalde del Ayuntamiento de Langreo designa Instructora y Secretaria de cada uno de los cuatro procedimientos individuales y acuerda “tramitar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada” por cada uno de esos cuatro funcionarios; resolución que se notifica a cada interesado individualmente y al sindicato por ellos designado.

4. Con fecha 2 de diciembre de 2106, la Secretaria del procedimiento notifica a cada uno de los interesados y al sindicato por ellos designado la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, adjuntándoles una relación de los documentos obrantes en el expediente.

5. El día 9 de enero de 2017, la Instructora del procedimiento eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Tras resumir los hechos y exponer los fundamentos jurídicos generales sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, concluye que “considerando lo señalado en el informe emitido por el Jefe de la Unidad de Personal, que deberá unirse como anexo a esta propuesta, se propone desestimar las reclamaciones presentadas por los

motivos señalados en el mismo, remitiéndose al Consejo Consultivo para su preceptivo informe”.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de enero de 2017, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo objeto de los expedientes núm. “.....-.....-.....-.....”, adjuntando a tal fin copia autenticada de los mismos.

A la vista de tales antecedentes, formulamos la siguiente consideración fundada en derecho:

ÚNICA.- Las reclamaciones que originan el presente procedimiento contra el Ayuntamiento de Langreo parten, como precedente, de la adopción de un acuerdo por parte del Pleno municipal declarando la nulidad de unos determinados conceptos retributivos que habían sido reconocidos por Resoluciones del Concejal Delegado a los funcionarios que ahora relaman; acuerdo del Pleno municipal que, tras declarar la nulidad de esos actos, determina también la consiguiente obligación de reintegro de las cantidades no prescritas abonadas por tales conceptos. Finalmente, el acuerdo fue recurrido en vía contencioso-administrativa por los cuatro interesados, lo que dio lugar a cuatro procedimientos distintos que confirmaron la legalidad del acto, por lo que ha ganado firmeza.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para

los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamaciones de los interesados registradas con fecha 12 de julio de 2016, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Con carácter previo, hemos de advertir que nos encontramos en realidad ante cuatro reclamaciones de responsabilidad patrimonial presentadas el mismo día entre las que existe una "identidad sustancial o íntima conexión" que permite que sean susceptibles de tramitación conjunta, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 de la LRJPAC. Sin embargo, no consta incorporado al expediente un acuerdo formal de acumulación, cuando es evidente que la Administración procedió a acumular *de facto* las reclamaciones, hasta el punto de formular una única propuesta de resolución que se pronuncia expresamente sobre las cuatro pretensiones. En consecuencia, la acumulación ha de ser adoptada formalmente por el órgano administrativo y notificarse a los reclamantes.

No obstante lo anterior, resulta que los interesados reclaman ahora al Ayuntamiento la reparación de las consecuencias dañosas de lo que consideran un anormal funcionamiento del servicio público, no por la adopción del mencionado acuerdo declarando la nulidad de las retribuciones complementarias, sino porque aquel no habría procedido a efectuar, con carácter retroactivo, unas revisiones de la valoración de los puestos de trabajo que pudieran justificar el abono de las cantidades que ahora se ven obligados a reintegrar. Ahora bien, por muy amplio que sea el concepto de servicio público,

no cabe entender que nos hallemos ante el funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sino propiamente ante una cuestión atinente al régimen retributivo de determinados funcionarios públicos, quienes sostienen que sus puestos de trabajo se encuentran mal valorados en los correspondientes instrumentos de gestión de personal del Ayuntamiento, insistiendo en que la Administración ha incumplido sus obligaciones respecto a la necesidad de efectuar una revisión de tales valoraciones.

En supuestos similares, y en el mismo sentido que lo viene haciendo el Consejo de Estado, hemos manifestado que la responsabilidad patrimonial de la Administración no constituye una vía para encauzar cualquier tipo de reclamaciones de carácter económico que se formulen frente a las Administraciones públicas, y que, con carácter general, quienes se encuentren ligados por una relación jurídica especial han de acudir a ella para dirimir en su seno sus pretensiones económicas (Dictamen Núm. 269/2013). En este caso, no cabe reconducir al procedimiento de responsabilidad patrimonial la reclamación que pone de manifiesto una disconformidad con el régimen retributivo de esos funcionarios como consecuencia -según entienden- de la no adopción de unos actos de revisión de la valoración de puestos a la que creen tener derecho, puesto que tales supuestos perjuicios no tienen su origen en un funcionamiento normal o anormal de un servicio público, sino en una relación jurídica de sujeción especial que vincula a los interesados con el Ayuntamiento. De aceptar el planteamiento de los reclamantes, deberíamos por esta vía indirecta analizar no solo si el Ayuntamiento está obligado a efectuar una valoración (o una revisión) de los puestos de trabajo de esos cuatro funcionarios concretos, sino incluso a resolver el fondo de la misma; es decir, si tienen o no derecho a que se les concedan los concretos complementos que ellos defienden, y sobre dichas cuestiones este Consejo carece de competencia. Por ello, existiendo normas específicas que disciplinan las retribuciones de especial rendimiento, dedicación o responsabilidad, debe acudirse a ellas, instando la producción de nuevos actos jurídicos en el seno de ese tipo de procedimientos específicos que eventualmente puedan reconocer el derecho a

los complementos retributivos en cuestión y garantizando por esta vía tanto los elementos formales como las posibilidades de participación de los órganos de representación sindical y, en último término, el control jurisdiccional.

En consecuencia, no procedería la emisión del dictamen solicitado a tenor de lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, dado que la solicitud presentada no se corresponde en sentido estricto con una reclamación de responsabilidad patrimonial. Sin embargo, dado que los interesados han calificado de modo expreso sus pretensiones como responsabilidad patrimonial y que el Ayuntamiento de Langreo las ha admitido a trámite en tales términos, de lo que se deriva la obligación de resolverlas expresamente, procede analizar el fondo de la consulta planteada.

En primer lugar, según lo expuesto, debe desestimarse la reclamación, puesto que no cabe reconocer por esta vía el derecho a percibir unos determinados complementos salariales que no figuran en las Relaciones de Puestos de Trabajo correspondientes.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a la realidad del daño alegado, los interesados parten de considerar que en esa hipotética revisión de la valoración del puesto de trabajo tendrían derecho a que les reconocieran los mismos complementos retributivos que en su día les fueron asignados por los Concejales Delegados; afirmación pretendidamente axiomática que no puede compartirse. Como afirma el Jefe de la Unidad de Personal, el resultado de esa posible revisión podría conducir también al mantenimiento de las retribuciones actuales, o incluso a su minoración. En consecuencia, y en términos de responsabilidad patrimonial, nos encontraríamos ante un daño hipotético, de acaecimiento incierto, lo que conduce igualmente a su desestimación. En efecto, este Consejo se ha pronunciado en supuestos similares (por todos, Dictamen Núm. 97/2014) afirmando que "el requisito de la efectividad del daño exige que el alegado haya de ser real y efectivo y constituye el núcleo esencial de la responsabilidad, lo que determina el fracaso de las pretensiones indemnizatorias sustentadas en meras especulaciones o simples expectativas,

de modo que, por regla general, únicamente serán indemnizables los perjuicios ya producidos, aunque, por excepción, puedan ser indemnizados los daños de futuro acaecimiento cuando los mismos sean, como venimos señalando reiteradamente con cita del Tribunal Supremo, `de producción indudable y necesaria por la anticipada certeza de su acaecimiento en el tiempo y no, por el contrario, cuando se trata de aconteceres autónomos con simple posibilidad, que no certeza, de su posterior producción, dado su carácter contingente y aleatorio, que es lo que sucede generalmente con las simples expectativas´ (por todas, Sentencia de 2 de enero de 1990 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª-)”.

Por ello, el verdadero daño por el que se reclama, en los confusos términos en los que está planteado el escrito de iniciación, consiste en la obligación de devolver las cantidades no prescritas indebidamente abonadas como consecuencia de unas Resoluciones de Concejales Delegados anuladas por el Pleno municipal. Pese a que las cuatro reclamaciones se presentan con fecha 12 de julio de 2016, y que el acto del que deriva la obligación de reintegro de los haberes se adoptó por el Pleno municipal el día 31 de octubre de 2013, los interesados interpusieron cuatro recursos contencioso-administrativos que concluyeron con pronunciamientos judiciales desestimatorios de fechas 8 de marzo, 4 de abril y 5 y 27 de mayo de 2016, por lo que podrían considerarse tales reclamaciones formuladas dentro del plazo de un año legalmente determinado. Sin embargo, como ya hemos dejado expuesto, los pronunciamientos judiciales avalaron la legalidad de la actuación municipal, y en consecuencia el daño consistente en la devolución de determinados complementos retributivos carece de la nota de la antijuridicidad, por lo que los interesados están obligados a soportarlo.

En definitiva, no cabe entender que en este supuesto nos encontremos ante un funcionamiento normal o anormal de un servicio público; el hipotético derecho a que se valoren los puestos de trabajo en el sentido que exponen los perjudicados no constituye una reclamación de responsabilidad patrimonial, y aun así considerada los daños serían hipotéticos, o simples expectativas, y en

último término la obligación de devolución acordada por el Pleno municipal, confirmada por los órganos jurisdiccionales, excluye la nota de la antijuridicidad del daño, por lo que las reclamaciones han de ser desestimadas.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, deben desestimarse las reclamaciones presentadas por

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.