



Roj: **STS 5110/2025 - ECLI:ES:TS:2025:5110**

Id Cendoj: **28079130042025100566**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **12/11/2025**

Nº de Recurso: **7899/2024**

Nº de Resolución: **1442/2025**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANTONIO NARVAEZ RODRIGUEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 12635/2024,**
ATS 4624/2025,
STS 5110/2025,
AATS 11227/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.442/2025

Fecha de sentencia: 12/11/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7899/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 04/11/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Narvárez Rodríguez

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: MAD

Nota:

R. CASACION núm.: 7899/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Narvárez Rodríguez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1442/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente



D.ª María del Pilar Teso Gamella
D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo
D. Francisco José Sospedra Navas
D.ª María Alicia Millán Herrandis
D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero
D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 12 de noviembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º. 7899/2024, interpuesto por el Procurador de los Tribunales Don Luis Alcalde Miranda, en nombre y representación de Doña Teodora, contra la sentencia núm. 2361/2024, de 15 de julio, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada) y recaída en el procedimiento ordinario núm. 997/2022, que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la actora contra la desestimación presunta del recurso de reposición que había interpuesto previamente contra la Resolución de 23 de mayo de 2022 de la Subdirectora General de Recursos Humanos e Inspección General de Servicios, dictada por delegación de la Subsecretaría de Trabajo y Economía Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social de Empleo y Seguridad Social.

Se ha personado, como parte recurrida, el abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración General del Estado (Ministerio de Trabajo y Economía Social).

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Narváez Rodríguez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Doña Teodora, funcionaria del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, con la asistencia del Letrado Don Juan de Dios Martín Ramírez, interpuso, en su propio nombre y derecho, recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta, operada por silencio administrativo, del recurso de reposición que, previamente, había formalizado contra la Resolución de 23 de mayo de 2022 de la Subdirectora General de Recursos Humanos e Inspección General de Servicios, dictada por delegación de la Subsecretaría de Trabajo y Economía Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social de Empleo y Seguridad Social, que desestimó su solicitud de reclamación de diferencias retributivas por haberle sido abonado un complemento de destino de nivel NUM000, cuando, según afirmó, ocupaba un puesto de trabajo de nivel NUM001 y porque no le fuera reconocido dicho Nivel, a pesar de que las funciones desempeñadas eran las mismas que las asignadas a un puesto de trabajo de ese mismo Nivel, dentro de la Relación de Puestos de Trabajo de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Almería.

El recurso fue admitido a trámite y correspondió su conocimiento a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada), quedando registrado como procedimiento ordinario núm. 997/2022.

La Sala dictó la sentencia núm. 2361/2024, de 15 de julio, con el siguiente fallo:

"Estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Dª Teodora en el sentido de declarar su derecho al cobro de los mismos haberes económicos que correspondan, en concepto de complemento de destino y específico, a los/las funcionarios/as que desempeñan el puesto de Inspector de Trabajo y Seguridad Social de Nivel NUM001, contabilizados desde la fecha de toma de posesión de la Sra. Teodora en el puesto de trabajo que ocupa más los intereses que dichas cantidades devenguen hasta su completo pago, quedando anulada la actuación administrativa impugnada en lo que resulte incompatible con el derecho que se declara, y obligada la Administración al abono correspondiente".

La Sentencia declaró no haber lugar a efectuar pronunciamiento respecto de las costas procesales causadas.

SEGUNDO.-El día 5 de septiembre de 2024, Doña Teodora, asistida del Letrado Don Juan de Dios Martín Ramírez, presentó escrito de preparación de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada), en el que, además de haber justificado la concurrencia de los requisitos reglados (plazo, legitimación, recurribilidad de la resolución impugnada, identificación de las normas de Derecho estatal que se han entendido infringidas y razonamientos justificativos de que las infracciones que se imputan a la sentencia han sido determinantes del fallo) resumidamente, alegó la existencia de interés casacional objetivo apoyado en la concurrencia de las causas previstas en el art. 88. 2 apartados a) y b), y 3 apartado b) de la LJCA.



Por medio de Auto de 10 de octubre de 2024, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada) tuvo por preparado el recurso de casación presentado por la actora.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones en el Tribunal Supremo y personados D^a Teodora , representada por el Procurador de los Tribunales Don Luis Alcalde Miranda, como recurrente y la Administración General del Estado, representada y defendida por el abogado del Estado como recurrido, la Ilma. Sra. Letrada de la Administración de Justicia de la Sección 101 de esta Sala dictó diligencia de ordenación de 4 de noviembre de 2024, por la que se dio número de registro al recurso de casación preparado, con el núm. RCA 7899/2024, de los de su clase.

Posteriormente, por medio de Auto de la Sección Primera de esta Sala de 7 de mayo de 2025, fue acordada la admisión a trámite del recurso de casación, declarando como cuestión de interés casacional objetivo la que luego se dirá. Al mismo tiempo, ordenó remitir las actuaciones a esta Sección Cuarta para la debida tramitación y resolución del recurso.

CUARTO.-Por diligencia de ordenación de 13 de mayo de 2025 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión y se concedió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición. Por posterior Diligencia de Ordenación de 16 de mayo siguiente, se tuvieron por recibidas las actuaciones y fue designada como ponente de este recurso la Excm. Señora Doña María del Pilar Teso Gamella.

QUINTO.-Por medio de escrito de 5 de junio de 2025, la representación de doña Teodora despachó dicho trámite y presentó escrito de interposición del recurso de casación solicitando la estimación íntegra del recurso contencioso-administrativo formalizado por aquélla y la anulación de la sentencia impugnada, *"declarando el derecho de la recurrente a que el tiempo de servicios prestados en el puesto de trabajo desde el día 19 de septiembre de 2019, de nivel NUM000 , implica el reconocimiento de un nivel superior, el NUM001 , mientras que continúe desempeñando el mismo, en las mismas condiciones, con derecho a los efectos económicos inherentes y que tal desempeño debe computar a los efectos de consolidación del grado personal NUM001 "*.

SEXTO.-Por virtud de providencia de 11 de junio de 2025, se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 92.5 LJCA, dar traslado a la parte recurrida y personada para que presentase escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación de la Administración General del Estado por medio de escrito de 21 de julio de 2025, interesando la desestimación del recurso, con expresa imposición de costas a la parte recurrente de casación, por las razones que expone en dicho escrito.

SÉPTIMO.-Una vez concluidas las actuaciones y considerándose innecesaria la celebración de vista pública, por medio de providencia de 1 de septiembre de 2025, se acordó dar por concluso el procedimiento y pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno correspondiera.

Por medio de Providencia de 6 de octubre de 2025 se señaló el día 4 de noviembre de 2025, para la votación y fallo de este recurso, siendo designado como Ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Narváez Rodríguez, en sustitución de la Excm. Sra. Doña María del Pilar Teso Gamella.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Antecedentes administrativos.*

Por medio de resolución de 6 de septiembre de 2019 de la Secretaría de Estado de Función Pública (BOE núm. 222, del 16 de septiembre), doña Teodora fue nombrada funcionaria de carrera del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, siendo destinada a ocupar plaza, con nivel NUM000 , en la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Almería, de la que tomó posesión el día 19 de septiembre siguiente.

Posteriormente, en fecha 19 de febrero de 2022, doña Teodora presentó escrito dirigido a la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el que manifestó que el puesto de trabajo que ocupaba en la Inspección Provincial de Almería no podía ser considerado como de primer destino, sino que, por las funciones, cometidos, responsabilidades y criterios establecidos para obtener el complemento de productividad eran idénticos a los de los funcionarios con Nivel NUM001 , y que los objetivos señalados por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para aquel puesto eran los mismos que los que se establecían para los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social que estaban percibiendo retribuciones del Nivel NUM001 , por lo que interesaba que le fuera reconocido el Nivel NUM001 de complemento de destino, con todos los derechos económicos y administrativos que conllevara dicho reconocimiento, incluyendo la totalidad de las



retribuciones complementarias y productividades vinculadas a los puestos con dicho Nivel NUM001 , todo ello con efectos retroactivos desde su toma de posesión como funcionaria de carrera.

La solicitud de la ahora demandante fue desestimada mediante Resolución de 23 de mayo de 2022 de la Subdirectora General de Recursos Humanos e Inspección General de Servicios, dictada por delegación de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Contra dicha Resolución, la señora Teodora interpuso recurso de reposición, que no recibió respuesta expresa de la Administración.

SEGUNDO.- Antecedentes judiciales. Posiciones de las partes en la instancia

1.- Al no haber recibido respuesta de la Administración, doña Teodora , en su propio nombre y derecho, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto por la misma contra precedente resolución expresa denegatoria de su reclamación, haciéndolo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada).

En la demanda de su recurso, dirigida contra el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y contra la Comisión Interministerial de Retribuciones, la actora reiteraba el objeto de su reclamación, y, en concreto, solicitaba en el Suplico de la demanda lo siguiente:

- Que fuera declarada no conforme a Derecho y, en consecuencia, la nulidad de pleno derecho de la resolución de 23 de mayo de 2022, de la Subdirectora General de Recursos Humanos e Inspección General de Servicios, dictada por delegación de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Economía Social, de Empleo y Seguridad Social y contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto por aquella contra dicha Resolución.

- Que fuera declarada la nulidad de pleno derecho de la relación de puestos de trabajo aprobada por las resoluciones de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones de 28 de diciembre de 1988 (BOE núm. 128, de 30 de mayo de 1989), de 22 de febrero de 1995 (BOE núm. 120, del 20 de mayo de 1995) y de 30 de septiembre de 1997 (BOE núm. 17, del 20 de enero de 1998), por las que se actualizó la citada Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

- Que fuera reconocida, como situación jurídica individualizada de la recurrente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 31.2 de la LJCA, el derecho de la demandante a la igualdad de trato con los funcionarios del Cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social que ocupan puestos de trabajo de Nivel NUM001 en la Inspección Provincial de Almería, debiéndosele, a tal efecto, reconocer dicho Nivel desde el día de su toma de posesión (19 de septiembre de 2019) y que el tiempo de servicios prestados desde entonces compute a los efectos de consolidación del grado personal NUM001 .

- Que le fuera reconocido el derecho a percibir iguales retribuciones que las correspondientes a los puestos de trabajo de Nivel NUM001 , en concepto de complementos de destino y específico, desde la fecha de su toma de posesión en la Inspección Provincial de Almería, con los intereses legales.

- Se condenara a la Administración demandada al pago de los haberes económicos que le correspondieran desde la fecha de toma de posesión, con Nivel NUM001 , más los intereses que se devengarán hasta su completo pago, con expresa imposición de costas.

Razonaba en su recurso, con fundamento en el principio de igualdad, que, en la RPT de la Inspección Provincial de Almería, se habían establecido dos grupos de trabajo a ocupar exclusivamente por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y de Seguridad Social, con Niveles NUM001 y NUM000 , respectivamente y que a la actora, en su primer destino, se le adjudicó una plaza con Nivel NUM000 de complemento de destino y específico, si bien, las funciones asignadas a su puesto de trabajo eran las mismas que para el Nivel NUM001 en dicha Inspección, por lo que, desde su toma de posesión, la actora había estado realizando las funciones propias de un funcionario con el Nivel NUM001 , pese a que las retribuciones complementarias que percibía lo eran solo del Nivel NUM000 . En consecuencia, denunciaba la situación de desigualdad en que se encontraba, toda vez que realizaba las mismas funciones que sus colegas del Nivel NUM001 y percibía unos complementos inferiores, suponiéndole, además, un perjuicio a los efectos de sus derechos de consolidación del grado personal y posibilidades de adjudicación de plazas en los concursos de traslado que pudieran convocarse en lo sucesivo. Completaba su argumentación con la cita de diversas sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) y de otros Tribunales Superiores de Justicia, así como de la STS de 10 de septiembre de 2009, dictada en el recurso núm. 2988/2005, que se pronunció en el mismo sentido de estimar la pretensión del recurrente y reconocerle la reclamación del Nivel superior, al que aspiraba.



2.- En su escrito de contestación a la demanda, la abogada del Estado, actuando en representación de la Administración General del Estado, comienza citando la STS de 26 de febrero de 2002 y de dos Tribunales Superiores de Justicia, en los que se declaró que era posible que la RPT consignara para determinados puestos de trabajo con la misma denominación diferente nivel de complemento de destino y distinto importe de complemento específico y, a pesar de ello, no precisara, de manera detallada, cuáles eran los datos y condiciones particulares que determinaban tal diferencia.

Posteriormente, alude a las Leyes 6/2018, de 3 de julio y 11/2020, de 30 de diciembre, ambas de Presupuestos Generales del Estado para los años 2018 y 2021, poniendo el acento en que las retribuciones correspondientes a los complementos anteriormente referidos *"serán, en todo caso, las correspondientes al puesto de trabajo que ocupen en virtud de los procedimientos de provisión previstos en la normativa vigente, sin que las tareas concretas que se realicen puedan amparar que se incumpla lo anterior, con excepción de los supuestos en que dicha normativa les reconoce otras cuantías"*.

Subraya el escrito que la existencia de puestos de trabajo similares, pero con retribuciones distintas, debe entenderse comprendida dentro de la potestad de autoorganización que tiene la Administración; lo contrario supondría hacer desaparecer esta potestad y, además, eliminaría la posibilidad de la carrera horizontal reconocida en el Estatuto Básico del Empleado Público.

Termina el escrito afirmando que tampoco debe accederse a la petición de la actora de modificar la RPT y que al puesto de trabajo que ocupa le sea asignado un Nivel NUM001, al no haber impugnado directamente la RPT y, en consecuencia, mientras no sea anulada ha de producir sus efectos y se presume válida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 39/2015.

Por todo ello, solicitó la desestimación de la demanda.

TERCERO.- La sentencia impugnada en casación.

1. Como se ha indicado en los antecedentes, la Sentencia ahora impugnada estima parcialmente el recurso interpuesto por doña Teodora y le reconoce su derecho al cobro de los haberes económicos, en concepto de complemento de destino y específico, que correspondan al Nivel NUM001, contabilizados desde la fecha de su toma de posesión en el puesto de trabajo que ocupa en la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Almería, más los intereses legales. Al mismo tiempo, la sentencia anula la actuación administrativa impugnada en lo que resulte incompatible con el derecho que se declara, y obliga a la Administración al abono correspondiente. Sin efectuar pronunciamiento respecto de las costas.

2. En la fundamentación jurídica de la Sentencia, la Sala de instancia comienza por analizar las pretensiones de la recurrente que va a desestimar. En este sentido:

(i) Rechaza, en primer lugar, la pretensión de que sea declarada la nulidad de pleno derecho de las relaciones de puestos de trabajo identificadas en el suplico de la demanda, pues en el escrito de interposición del recurso no hizo referencia a las mismas. Señala, al respecto, que, si bien la igualdad retributiva ha de tener su reflejo en la RPT, también destaca que *"la impugnación jurisdiccional del acto de que se trate como presupuesto de revisión en esta vía es requisito que no puede ser obviado"*.

(ii) En segundo término, respecto del reconocimiento de la situación jurídica individualizada de la actora y, en consecuencia, su pretensión de que le fuera adjudicado el Nivel NUM001 desde la fecha de su toma de posesión el día 19 de septiembre de 2019, la Sala desestima, igualmente, esa petición, pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70.3 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que fue aprobado el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (en adelante, el Real Decreto 364/1995), *"los funcionarios consolidarán necesariamente como grado personal inicial el correspondiente al nivel del puesto de trabajo adjudicado tras la superación del proceso selectivo"*, por lo que concluye la sentencia que si el Nivel inicial era el NUM000, no podía serle reconocido el Nivel NUM001. que pedía la actora.

(iii) Por la misma razón, la sentencia también rechaza su pretensión de que le fuera reconocido el derecho a que el tiempo de servicios prestados en el puesto de trabajo, desde su toma de posesión, le computara a los efectos de consolidar el Nivel NUM001. Razona la Sala que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.2 de la norma reglamentaria antes citada, a efectos de consolidación del Nivel correspondiente, lo determinante es el puesto de trabajo que ocupe el funcionario y si, en la ocasión de autos, era un puesto de trabajo con Nivel NUM000, no le puede ser reconocido, a efectos de cómputo para la consolidación, el grado personal NUM001, que solicitaba.



Por el contrario, la Sala sí le reconoce a la actora el derecho a percibir los complementos de destino y específico correspondientes al Nivel NUM001, pues, si bien el puesto de trabajo que le fue adjudicado a la demandante era de Nivel NUM000, había acreditado haber desempeñado funciones semejantes a las de aquel Nivel y, en consecuencia, a igualdad de trabajo, la remuneración debía ser igual. Cita, a este respecto, la STS núm. 684/2022, de 7 de junio, recurso núm. 926/2021, que hace referencia a otra sentencia anterior de esta Sala, la STS núm. 323/2020, de 4 de marzo, recurso núm. 3611/2017, de la que recoge un amplio pasaje, para concluir que la circunstancia de reclamada igualdad por parte de la demandante concurre en el presente caso.

Matiza, sin embargo, la Sala de instancia en el sentido de que la pretensión económica reclamada no puede ser acogida en los términos y amplitud con que ha sido formulada, *"pues es de tener en cuenta que en el ámbito jurisdiccional en el que nos encontramos no cabe un pronunciamiento de futuro por ser ello incompatible con la función revisora propia de esta jurisdicción contencioso-administrativa (...)"*.

CUARTO.- El Auto de admisión del recurso de casación.

El Auto de 7 de mayo de 2025 de la Sección Primera de esta Sala, ha admitido el recurso de casación preparado por la representación procesal de doña Teodora y ha apreciado que la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar:

"Si el reconocimiento del derecho al abono a un funcionario de las diferencias retributivas entre las realmente percibidas y las correspondientes al lugar de puesto de trabajo de Nivel NUM001, debe dar lugar al reconocimiento de dicho nivel a su puesto de trabajo a los efectos que pudieran corresponder en relación con la carrera profesional del funcionario".

Asimismo, ha precisado que:

"Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son: los artículos 14 y 23.2 de la Constitución Española; el artículo 22.1 c) de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (sic, 2017); el artículo 19 b) de la Ley 14/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019; el artículo 34.3.2 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1990; el artículo 73.2 del Real decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; y el artículo 70.2 del Real Decreto 374/1995, de 10 de marzo (sic), por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado."

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA."

QUINTO.- Escrito de interposición del recurso.

El escrito de interposición del recurso de la señora Teodora comienza destacando que la RPT aprobada por la Comisión Interministerial de Retribuciones de 28 de diciembre de 1988, posteriormente modificada por las de 22 de febrero de 1995, así como las dimanadas del mismo órgano, afectan expresamente al reconocimiento del Nivel NUM001 a la actora, que ha venido ejerciendo semejantes funciones a sus colegas de ese Nivel, desde su incorporación al puesto de trabajo en la Inspección Provincial de Trabajo de Almería, en la que el Nivel asignado al puesto de trabajo que ocupa es del NUM000.

Esta diferencia de trato en la clasificación de los puestos de trabajo, con los Niveles NUM000 y NUM001 asignados, le ocasionan diferentes perjuicios: (i) retributivo, porque la retribución por complementos se determina en función de la progresión alcanzada por el funcionario, resultando que los puestos de trabajo con Nivel NUM000, tienen asignados unos complementos, de destino, específico y de productividad, inferiores al del Nivel NUM001. (ii) de promoción profesional, porque el grado personal alcanzado es el elemento central de la promoción en la carrera profesional y se obtiene por el desempeño durante un cierto tiempo en uno o más puestos de trabajo del Nivel correspondiente. La ocupación de un puesto de trabajo de un Nivel inferior, aunque se desarrollen las funciones propias de un puesto de Nivel superior, no sirven para alcanzar la consolidación de aquel Nivel superior, que sólo se consigue si se ocupa ese puesto de trabajo durante dos años consecutivos. Y (iii), en relación con la movilidad geográfica y funcional a través de la participación en concursos de traslado, porque, para obtener plaza en los concursos convocados, se valora como mérito, tanto el nivel del puesto de trabajo desempeñado, como el grado personal consolidado.

Seguidamente, para fundamentar sus pretensiones, hace pormenorizada cita de diferentes sentencias de Tribunales Superiores de Justicia, incluso de la propia Sala de Granada que le denegó el reconocimiento del Nivel NUM001, que han hecho pronunciamientos contrarios al ahora impugnado, reconociendo esos Niveles superiores, por el acreditado desempeño de funciones de superior Nivel al adjudicado al puesto de trabajo que



desempeña. Concluye, en este punto, su exposición con la cita de las SSTs núm. 630/2022, de 26 de mayo, y 1493/2022, de 15 de noviembre, para sostener las pretensiones que ahora reitera.

Finaliza solicitando la estimación del recurso y que esta Sala case y anule la Sentencia impugnada, declarando el derecho de la recurrente a que el tiempo de servicios prestados en el puesto de trabajo desde el 19 de septiembre de 2019, de Nivel NUM000, implique *"el reconocimiento de un Nivel superior, el NUM001, mientras que continúe desempeñando el mismo, en las mismas condiciones, con derecho a los efectos económicos inherentes y que tal desempeño deb[a] computar a los efectos de consolidación del grado personal NUM001"*.

SEXTO.- Escrito de oposición.

El escrito del abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado, se opone a la estimación del recurso de casación interpuesto, exponiendo las siguientes alegaciones:

(i) En primer lugar, comienza su escrito haciendo referencia a la igualdad retributiva que reclama la recurrente y, con cita de diferentes resoluciones del Tribunal Constitucional (SSTC 99/1984, 48/1992 y AATC 44/1996, 63/1996 y 318/1996), rechaza que la diferencia retributiva de funcionarios que desempeñan los mismos o similares puestos de trabajo, constituya una vulneración del principio de igualdad, dado que el artículo 14 CE reconoce que todas las categorías de funcionarios con igual titulación o función hayan de tener asignada una misma retribución, *"porque la unidad de título o la igualdad de función por sí solas no aseguran la identidad de circunstancias que el legislador o la Administración pueden tomar en consideración, quienes por el contrario pueden ponderar otros criterios objetivos de organización"*. Con referencia a esta doctrina constitucional, cita, también, la STS núm. 366/2024, de 4 de marzo, recurso de casación núm. 489/2022, para reforzar este argumento inicial. Para el mismo objeto, cita la STS núm. 555/2024, de 4 de abril, recurso de casación núm. 3008/2023, en relación con que la igualdad de funciones no equipara en retribuciones a los Fiscales y Abogados Fiscales, en aplicación de lo dispuesto en su Ley específica 15/2003.

(ii) En segundo término y, a partir de la anterior consideración inicial, el escrito del abogado del Estado destaca que el principio de igualdad retributiva no constituye título habilitante para el reconocimiento del grado personal. Al respecto, cita el art. 70.12 del Real Decreto 364/1995 para señalar que el funcionario que tiene consolidado un determinado grado personal, percibirá el complemento de destino asignado a dicho grado, con independencia de que el concreto puesto de trabajo que desempeñe tenga un complemento de destino inferior, según la RPT. (Cita, como ejemplo, el del complemento de destino de alto cargo del artículo 33.2 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1991).

De este planteamiento extrae la conclusión de que el principio de igualdad del artículo 14 de la CE *"no se ve afectado por la consolidación del grado personal al venir determinado por el complemento de destino de los puestos de trabajo desempeñados durante el período de tiempo que la norma que regula el grado personal - artículo 70 del citado Real Decreto 364/1995 - prevé y desde el mismo momento en que será el nivel asignado a dichos puestos de trabajo desempeñados el que determinará en su caso el concreto grado personal que sucesivamente se consolide"*. Tampoco entiende que resulte vulnerado el artículo 23.2 de la CE porque *"la consolidación del grado se desliga del acceso a las funciones y cargos públicos al predicarse de quienes ya son funcionarios públicos y enmarcarse así en la denominada carrera profesional de quienes ya la han iniciado"*. Tampoco considera que la pretensión de la recurrente se vea afectada por las normas presupuestarias citadas por el Auto de admisión del recurso, porque *"se limitan a cuantificar el importe del complemento de destino en atención a los niveles de los puestos de trabajo"* que *"han quedado desfasados por las sucesivas actualizaciones o incrementos fijados en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado"*.

No obstante lo anterior, el escrito del abogado del Estado se detiene en el análisis del artículo 34.3.2. de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1991, que pone en relación con el artículo 70.3 del Real Decreto 364/1995 y con la disposición adicional novena del TRLEBEP. De esta relación combinada de preceptos, el abogado del Estado extrae la conclusión de que quien accede a la condición de funcionario público y obtiene plaza en su primer destino, con el Nivel previsto para la misma en la RPT correspondiente, alcanzará la consolidación de dicho Nivel, una vez transcurra el periodo de tiempo de permanencia en aquel puesto de trabajo, de tal modo que, en el presente caso, la recurrente, después de haber permanecido en el puesto de trabajo del Nivel NUM000 durante el periodo de tiempo legalmente previsto, habrá consolidado este grado, pues, si bien el artículo 70.2 del Real Decreto 364/1995, prevé la posibilidad de asignar a un funcionario público tareas o responsabilidades distintas de las previstas para el puesto de trabajo que ocupe, siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio así lo justifiquen, sin merma de sus retribuciones, tal previsión justificaría, en su caso, la aplicación del principio de igualdad retributiva (aplicado por la sentencia de instancia), pero no la consolidación del grado personal, que se enmarca en la carrera profesional, en concreto, en la carrera horizontal, prevista en el artículo 16.3. a) del TRLEBEP.



El escrito finaliza haciendo la cita expresa de diferentes sentencias de esta Sala: (i) Sobre la interpretación del artículo 70.2 del Real Decreto 364/1995, las SSTS de 20 de enero de 2003 (recurso de casación en interés de ley 6/2002), de 5 de mayo de 2022 (recurso de casación 7304/2020) y de 19 de febrero de 2025 (recurso de casación 5105/2022); (ii) No obstante lo anterior, también cita la STS núm. 651/2025, de 28 de mayo, recurso de casación núm. 1886/2023, que ha señalado que *"el desempeño de un puesto de trabajo que, realmente, implica las funciones y la asunción de responsabilidades de puestos con un nivel superior y así se declara a efectos económicos, tal desempeño debe computar también a los efectos de consolidación de grado"*. Objeta, sin embargo, el abogado del Estado que, *"[d]erivar del principio de igualdad retributiva la consecuencia inescindible de su afectación a la consolidación del grado personal supone dejar en papel mojado las relaciones de puestos de trabajo (...), que no cabe impugnar de manera indirecta, en atención a su naturaleza de acto administrativo -que no de disposición general-(...) de tal suerte que (...) la caracterización de aquéllas como actos administrativos trae como consecuencia el cierre del recurso de casación"*. Agrega a lo expuesto, que la pretensión de la actora de que le sea reconocida la consolidación del Nivel NUM001 por el transcurso del tiempo, exigiría la asignación al puesto de trabajo inicial que ocupa un nivel de complemento de destino distinto al que tiene atribuido en la RPT, lo que exigiría una previa valoración y clasificación del puesto de trabajo por la Administración, como ha declarado reiteradamente la Jurisprudencia de esta Sala.

Termina el escrito con la afirmación de que, de acogerse la pretensión de la actora, quedaría afectado el principio de igualdad respecto del derecho de otros funcionarios de su mismo Cuerpo a la promoción de sus carreras profesionales, porque, mientras que la actora habría consolidado un grado personal superior al del Nivel que le fue asignado en su primer destino, el resto de los funcionarios que no hayan reclamado, quedarían descolgados de esta progresión, viéndose así afectadas las carreras profesionales de unos y de otros, al aplicárseles a unos la RPT y a otros no.

Por todo ello, solicita la desestimación del recurso de casación, con imposición de las costas a la parte recurrente.

SÉPTIMO.- *El juicio de la Sala y doctrina jurisprudencial.*

1 - Como hemos expuesto anteriormente, la cuestión de interés casacional objetivo que debe resolverse en este recurso es la de determinar si el reconocimiento del abono de los complementos retributivos propios del Nivel NUM001, a una funcionaria perteneciente al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, que le fue adjudicada, como primer destino, una plaza en la Inspección Provincial de Trabajo de Almería, con un Nivel NUM000 en la RPT, conlleva también la consolidación del Nivel NUM001 superior, como consecuencia de haber desempeñado funciones y responsabilidades propias de dicho Nivel NUM001, durante el periodo de tiempo transcurrido desde el día de su toma de posesión, el 19 de septiembre de 2019, hasta la fecha de su reclamación, período de tiempo superior al exigido para la consolidación de aquel Nivel superior (artículos 21 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y 70.2 del Real Decreto 364/1995). O, por el contrario, el reconocimiento de aquellas diferencias retributivas constituye una cuestión diferente a la de la progresión del grado personal en la carrera profesional de la actora, que depende del Nivel asignado al puesto de trabajo desempeñado, según la RPT, lo que le impedirá alcanzar aquella consolidación si ocupa una plaza del Nivel inferior en la citada RPT.

2 - Esta Sala ha tenido ocasión de resolver diferentes recursos de casación sobre la cuestión planteada, en relación con pretensiones ejercitadas por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, ha dictado diversas resoluciones en las que ha considerado que el desempeño de funciones y realización de actividades propias de un Nivel superior al de la plaza ocupada, aunque lo sea en el primer destino, origina el derecho, no sólo a la percepción de los complementos de destino y específicos propios de aquel Nivel superior, sino que también permite la consolidación del grado personal cuando se superan los períodos de tiempo establecidos por el artículo 70 del Real Decreto 364/1995, aunque la plaza ocupada sea de un Nivel inferior, dentro de la categoría administrativa correspondiente.

En este sentido y, por unidad de doctrina, teniendo en cuenta, además, el principio de igualdad en la aplicación de la Ley (artículo 14 de la CE), hemos de hacer propia la doctrina establecida en las SSTS 630/2022, de 26 de mayo (recurso de casación núm. 2687/2020); 1493/2022, de 15 de noviembre (recurso de casación núm. 3732/2021) y las recientes SSTS núm. 651/2025, de 28 de mayo (recurso de casación núm. 1886/2023) y núm. 912/2025, de 3 de julio (recurso de casación núm. 977/2023), toda vez que las tres últimas han resuelto pretensiones de funcionarios de este Cuerpo Superior en supuestos de hecho idénticos al que ahora es objeto de enjuiciamiento.

La Sentencia núm. 651/2025, de 28 de mayo, ha declarado:

"QUINTO.- JUICIO DE LA SALA.



1. Sobre la cuestión de interés casacional se ha pronunciado esta Sala en las sentencias que cita el recurrente, esto es, las sentencias nº 630 y nº 1493/2022, razón por la cual estamos a lo en ellas razonado y resuelto, sin que haya razones para apartarnos de esos pronunciamientos, ni para su matización, máxime cuando la Abogacía del Estado se opone alegando las mismas razones que hizo valer en aquellos otros recursos de casación.

2. Mantenemos, por tanto, nuestra jurisprudencia y a tal efecto recordamos nuestro juicio casacional, para lo que tomamos como cita la sentencia nº 1493/2022 por ser la más reciente y porque, además, invoca a la sentencia nº 630/2022:

«TERCERO.- JUICIO DE LA SALA.

»1. Hay jurisprudencia consolidada sobre el desempeño por Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, de puestos con nivel NUM000 según la relación de puestos de trabajo pero cuyas atribuciones -y responsabilidades- son idénticas a las que se desempeñan en puestos que tienen asignado un nivel NUM001, coincidencia que en esas sentencias -como en esta- se declara como hecho probado. Tal jurisprudencia se completa, además, con las sentencias dictadas respecto de otros Cuerpos funcionariales en los que la cuestión litigiosa es sustancialmente la misma y también en esos casos hemos mantenido que, en virtud del principio de igualdad retributiva, al funcionario en esa situación se le deben abonar las diferencias entre los complementos del puesto que desempeña y los asignados al puesto de nivel superior.

»2. Ahora esa cuestión ya no es controvertida pues la Abogacía del Estado ha consentido la sentencia impugnada que, además, se basa en la valoración de las pruebas practicadas, y lo litigioso según el auto de admisión se centra en si cabe reconocer, además de los efectos económicos, los efectos administrativos referidos a la carrera profesional, luego reconocer ese nivel superior desde la toma de posesión con los consiguientes efectos de consolidación del nivel.

»3. Antes de entrar directamente en la cuestión de interés casacional, frente a lo sostenido por la Abogacía del Estado no está de más recordar que nuestra jurisprudencia ha interpretado los preceptos de las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado que, según la Abogacía del Estado, impiden la percepción de complementos correspondientes a un nivel superior; en este caso es el artículo 22.Uno. D), párrafo tercero de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. Y al respecto hemos sostenido lo siguiente:

»1º Que se está a la interpretación más favorable al principio de igualdad, interpretación que no colisiona con la gramatical. Ciertamente tales preceptos -como el que apunta el auto de admisión- prevén, que las retribuciones complementarias "serán en todo caso, las correspondientes al puesto de trabajo que ocupen en virtud de los procedimientos de provisión previstos en la normativa vigente" y, además, se añade "sin que las tareas concretas que se realicen puedan amparar que se incumpla lo anterior".

»2º En este punto citamos la sentencia 605/2019, de 7 de mayo (recurso de casación 1780/2018), sentencia que, por cierto, casa y anula la invocada por la Abogacía del Estado en apoyo de su oposición. Pues bien, en ella declaramos lo siguiente:

»"Ambas previsiones parten del principio de que los funcionarios desarrollan las tareas correspondientes a su puesto de trabajo. Ahora bien, la jurisprudencia ha constatado que hay supuestos en que la Administración consiente situaciones en que los funcionarios tienen que realizar todas o la parte esencial de las tareas de un puesto distinto, reservado a funcionarios de grupos de titulación superior y de superior nivel de complemento de destino. Este último es un supuesto que no contempla la Ley, pues ésta se refiere solamente al desempeño de tareas concretas de otro puesto de trabajo, no de todas o de las esenciales del mismo".

»4. Respecto a que la fijación de un nivel inferior esté justificada cuando se trata del primer destino, hemos insistido en que lo relevante es la identidad de cometidos o funciones y responsabilidad entre los puestos que se contrastan, luego no habiendo diferencias carece de justificación tanto el diferente nivel de complemento de destino asignado como del específico. También se rechaza la vulneración de los artículos 15 y 23.3.a) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y en cuanto a que se trata de primeros destinos, hemos declarado lo siguiente en numerosas sentencias (vgr. entre otras, las sentencias 19 de julio de 2006, recursos 3378, 3395 y 5601/2000):

» "... el mero hecho de ser funcionario de nuevo ingreso no justifica por sí solo un diferente trato en esos dos conceptos retributivos [se refiere a los complementos de destino y específico] de que se viene hablando cuando existe identidad en todos los aspectos del desempeño profesional. Pero este razonamiento ni supone confundir ambos conceptos ni tampoco una interpretación o aplicación desacertada de esos preceptos constitucionales que en este motivo se invocan como infringidos, porque, siendo cierto que los complementos



de destino y específico responden a finalidades diferentes y los determinan hechos igualmente distintos, ambos complementos tienen una naturaleza objetiva y no subjetiva".

» 5. Centrándonos ya en la cuestión de interés casacional, recordamos que lo determinante para nuestra jurisprudencia es la identidad de funciones desempeñadas entre dos puestos con distintos niveles, de lo que cabe deducir que la consecuencia económica -cuestión pacífica en autos- arrastra a la profesional. Antes hemos venido confirmando numerosas sentencias que reconocían esos efectos económicos retroactivamente y añadían además como efecto "los demás atinentes a la carrera administrativa" o, sin más, "efectos administrativos", consecuencia que se confirmaba sin especial fundamentación.

»6. Ahora esos efectos se plantean ya abiertamente en la cuestión de interés casacional, cuestión que hemos abordado, indirectamente, en la reciente sentencia 630/2022, de 26 de mayo (recurso de casación 2687/2020), de la que se deduce lo siguiente:

»1º Se ventilaba el caso de una Habilitada, funcionaria de carrera ya jubilada, que ocupaba en propiedad un puesto de nivel NUM002 y que, según su normativa específica, fue nombrada Habilitada suplente para desempeñar un puesto de nivel NUM003, en el que permaneció seis años hasta la jubilación de su titular.

»2º A la allí recurrente ya se la había reconocido en sentencia el derecho a percibir la diferencia entre el complemento de destino de su puesto en propiedad respecto del asignado al puesto que desempeñó en régimen de sustitución, y con base en sentencia dio un paso más: solicitó que se le tuviera por consolidado un nivel NUM003 por haber desempeñado las funciones de un puesto con complemento de destino con ese nivel NUM003 durante seis años.

»3º La sentencia 630/2022 parte de nuestra jurisprudencia, en especial la sentencia de 20 de enero de 2003 (recurso de casación en interés de ley 6/2002), de la antigua Sección Séptima, según la cual no cabe la consolidación de grado pretendida cuando se trata de puestos de nivel superior desempeñados por adscripción temporal, al no haberse accedido mediante el régimen ordinario de provisión basado en criterios de mérito y capacidad.

»4º Sin embargo en ese caso no se estaba ante una adscripción temporal debido al especial régimen de provisión de tales puestos de habilitado según la normativa autonómica allí aplicable. En concreto cuando se jubiló la Habilitada que era titular del puesto de nivel NUM003, se revocó su nombramiento como tal y también el de la allí recurrente como Habilitada suplente que pasó a ser nombrada Habilitada titular de ese puesto y a otro funcionario como habilitado suplente. Tal forma de proveer la plaza la consideramos como una forma ordinaria de provisión de destino según esa normativa.

»7. Lo declarado en la sentencia 630/2022 es sustancialmente aplicable al caso de autos y así tenemos lo siguiente:

»1º Partimos de que es jurisprudencia constante el reconocimiento de las diferencias retributivas cuando el funcionario desempeña un puesto cuyo cometido es idéntico -y así se ha probado- a otro que tiene asignado un nivel superior, reconocimiento que tiene mayor fuerza cuando hay sentencia que se lo reconoce al litigante, lo que no colisiona con el artículo 70 del Reglamento General de Ingreso, Provisión y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo.

»2º Esto es así porque el grado se adquiere mediante el desempeño de un puesto de trabajo con el nivel correspondiente al que se accede mediante las formas ordinarias de provisión (artículo 70.2); además prevé que si durante ese desempeño se modifica el nivel del puesto, el tiempo se computa al nivel más alto (artículo 70.4) y si se obtiene un puesto con nivel superior al grado en proceso de consolidación, ese tiempo se computa para consolidar el nivel (artículo 70.5).

»3º Por tanto, se satisfacen las exigencias de mérito y capacidad si el funcionario accede al puesto que desempeña mediante una forma ordinaria de provisión de puestos de trabajo, por ejemplo -y es el caso- como primer destino tras superar las pruebas selectivas. Y si la consolidación de grado se basa en el trabajo realmente desempeñado en un puesto con cierto nivel y judicialmente se declara probado que el puesto desempeñado -no de forma interina ni provisional- se corresponde realmente con un nivel superior, es por lo que se deduce la pertinencia de que ese desempeño compute para ir consolidando el nivel real del puesto.»

OCTAVO.- Estimación del Recurso de Casación.

De conformidad, pues, con la doctrina anteriormente expuesta, esta Sala estima el recurso de casación interpuesto por la representación de doña Teodora y, en consecuencia, debemos casar y anular la Sentencia núm. 2361/2024, de 15 de julio, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo



del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada), recaída en el procedimiento ordinario núm. 997/2022.

Así mismo, estimamos íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de doña Teodora , contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto previamente contra la Resolución de 23 de mayo de 2022 de la Subdirectora General de Recursos Humanos e Inspección General de Servicios, dictada por delegación de la Subsecretaria de Trabajo y Economía Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social de Empleo y Seguridad Social, que anulamos, debiéndosele reconocer por la Administración el derecho de la recurrente al reconocimiento de nivel NUM001 a efectos económicos y a que tal desempeño compute también a efectos de consolidación de grado.

NOVENO.- Costas.

Con arreglo al artículo 93.4 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en el recurso de casación cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

En cuanto a las costas de la instancia, no se hace pronunciamiento alguno, dadas las dudas de derecho que concurrían en origen.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

1º) ESTIMAR el recurso de casación interpuesto por la representación de doña Teodora . En consecuencia, casamos y anulamos la Sentencia núm. 2361/2024, de 15 de julio, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada), recaída en el procedimiento ordinario núm. 997/2022.

2º) ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de doña Teodora , contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto previamente contra la Resolución de 23 de mayo de 2022 de la Subdirectora General de Recursos Humanos e Inspección General de Servicios, dictada por delegación de la Subsecretaria de Trabajo y Economía Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social de Empleo y Seguridad Social, que anulamos, debiéndosele reconocer por la Administración el derecho de la recurrente al reconocimiento del nivel NUM001 a efectos económicos (complementos de destino y específico) y a que tal desempeño compute también a efectos de consolidación de grado.

3º) En cuanto a las costas, ha de estarse a lo expresado en el Fundamento de Derecho Noveno de esta Sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.