

Los funcionarios que prestan servicios en otra Administración pública y que retornan al servicio activo a su Administración de origen tienen derecho a la consolidación del grado reconocido por aquella

05/09/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 4.ª

Sentencia 650/2025, de 28 de mayo de 2025

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 1752/2023

Ponente Excmo. Sr. JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

En Madrid, a 28 de mayo de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número 1752/2023 interpuesto por la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y asistida por la Abogacía del Estado, frente a la sentencia n.º 1011/2022, de 2 de diciembre, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo n.º 2160/2020. Ha comparecido como parte recurrida don Nemesio, representado por la procuradora doña María Teresa Rodríguez Pechín y bajo la dirección letrada de don Eduardo Miyares Gómez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibañez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de don Nemesio interpuso el recurso contencioso-administrativo n.º 2160/2020 ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid contra la resolución dictada por la Dirección General de la Policía (Jefatura de la División de Personal), de 17 de julio de 2020, por la que se desestimó el recurso de reposición interpuesto por su representado contra la resolución desestimatoria presunta, por silencio administrativo, de la solicitud formulada por el mismo, el 25 de junio de 2019, en orden a que se le reconociera la consolidación del grado personal nivel 26 que le habría sido reconocido por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Comunidad de Madrid por resolución de 31 de octubre de 2018.

SEGUNDO.- Dicho recurso fue estimado por la sentencia n.º 1011/2022, de 2 de diciembre.

“Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procurador de los Tribunales D.ª María Teresa Rodríguez Pechín, en nombre y representación de D. Nemesio, contra las resoluciones reflejadas en el Fundamento de Derecho Primero, las cuales, por ser contrarias a derecho, anulamos; Al propio tiempo debemos declarar y declaramos que el hoy actor tiene derecho que se le reconozca la consolidación del grado personal Nivel 26, con plenos efectos económicos y administrativos desde el 1 de Julio de 2019; Pronunciamientos por los que habrá de estar y pasar la Administración actuante; Y todo ello con expresa condena en las costas del presente

proceso a la Administración demandada, hasta un máximo de 500 Euros, más el IVA correspondiente, por todos los conceptos comprendidos en ellas. “

TERCERO.- Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la Abogacía del Estado informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 22 de febrero de 2022, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados la Abogacía del Estado como recurrente y don Nemesio como recurrido, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 6 de marzo de 2024, lo siguiente:

“1.º) Admitir el recurso de casación n.º 1752/2023 preparado por El Abogado del Estado, contra la sentencia número 1011/2022, de 2 de diciembre, de la Sección 7.ª, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (PO n.º 15/2022).

“2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

“1. Si el tiempo desempeñado como servicios prestados en otras Administraciones Públicas, debe ser considerado a efectos de consolidación del grado personal cuando el interesado reingrese al servicio activo en su Administración de origen.

“2. En caso de respuesta afirmativa, determinar si, para que se produzca ese reconocimiento, resulta necesario que exista convenio o acuerdo recíproco de reconocimiento de grados personales consolidados entre las administraciones implicadas.

“3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

“- El artículo 88 del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre

“- El artículo 50 de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, *en relación con el* Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de Retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Disposición Adicional Primera) y,

“- El artículo 70 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba 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.

“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 LJCA.”

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 1 de abril de 2024 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SEXTO.- La Abogacía del Estado evacuó dicho trámite, mediante escrito presentado el 26 de abril de 2024, en el que suplica que se dicte sentencia estimatoria del recurso de casación, se revoque la sentencia impugnada y en cuanto a la cuestión de interés casacional planteada sostiene esto:

“...las respuestas jurisprudenciales a las cuestiones planteadas debiera ser que la aplicación propia de la normativa de la Policía debe prevalecer a efectos de progresión de grado ya que, trasladando las

progresiones obtenidas en otras Administraciones Públicas de desempeño de servicios anteriores, lo que se produciría es una distorsión máxima en los criterios de promoción, avance y progresión de los funcionarios de Policía Nacional en su actividad específica policial.

“ La solicitud de interpretación pedida como punto 2.º es tan sólo para el caso de que la Excmá Sala considere que sí haya de arrastrarse al historial en la Policía Nacional la progresión de grado obtenida en otras Administraciones Públicas, porque es perfectamente posible que el funcionario que presta servicio en otras AAPP solicite periódicamente que esa progresión se traslade a su historial en la Policía Nacional para valorarlo como un factor más a la hora de decidir o no su reingreso en activo a la Policía Nacional. “

SÉPTIMO.- Por providencia de 8 de mayo de 2024 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA, dar traslado a las partes recurridas y personadas para que presentase escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación procesal de don Nemesio mediante escrito de 21 de junio de 2024, en el que interesó la desestimación del recurso de casación y la confirmación íntegra de la sentencia recurrida, con imposición de las costas a la recurrente, por las razones contenidas en dicho escrito.

OCTAVO.- Concluidas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 10 de marzo de 2025 se señaló este recurso para votación y fallo el 27 de mayo de 2025, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. Don José Luis Requero Ibáñez.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- EL PLEITO.

1. Don Nemesio, ingresó en el Cuerpo Nacional de Policía el 21 de junio de 2000 y ascendió a la Escala de Subinspección el 15 de junio de 2015 desempeñando puestos de nivel 22 y en tal Escala permaneció en servicio activo hasta el 17 de octubre de 2016 en el Cuerpo Nacional de Policía.

2. El 17 de octubre de 2016 fue nombrado Jefe de Seguridad en el organismo autónomo Madrid-112, dependiente de la Comunidad de Madrid, en concreto desempeñó el puesto "N.P.T. NUM000 Servicios Generales y Seguridad", puesto de nivel 26, por lo que pasó a la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas. Durante el tiempo en que trabajó en Madrid-112, la Administración autonómica le reconoció la consolidación del grado personal nivel 26 por resolución de 31 de octubre de 2018.

3. El 31 de junio de 2019 reingresó al servicio activo en el Cuerpo Nacional de Policía y el 11 de febrero de 2020 solicitó que se le reconociese el grado consolidado de nivel 26 reconocido por la Comunidad de Madrid, con efectos desde el 1 de julio de 2019, esto es, desde su reincorporación al servicio activo en el Cuerpo Nacional de Policía.

4. La Administración del Estado se opuso porque no existía un convenio de Conferencia Sectorial u otro instrumento de colaboración y, además, porque de proceder ese reconocimiento lo sería sólo desde la fecha de la solicitud, no antes.

SEGUNDO.- LA SENTENCIA DE INSTANCIA.

1. La sentencia impugnada estimó la demanda y para ello invoca el artículo 88.4 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, EBEP) y el artículo 56.4 de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de Julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional (en adelante, LOPPN), normas que no exigen un convenio de Conferencia Sectorial u otro instrumento de colaboración, para reconocer el grado personal

consolidado en otra Administración diferente de la de origen. Dichas normas se remiten al "procedimiento" que se estipule en esos instrumentos de colaboración y el reconocimiento lo realizará la Administración en la que se produzca el reingreso.

2. Los términos de esos preceptos son imperativos -"obtendrán", "el reconocimiento se realizará"- y lo contrario supondría que la posibilidad de movilidad ex artículo 88.4 del EBEP quedaría limitada, sin que puedan concebirse las Administraciones como compartimentos estancos y que el grado consolidado en una Administración no pueda reconocerse por la de origen al reingresar, siempre que sea conforme a la normativa básica [artículos 14.c), 16.3.c) y 17 del EBEP]. Añade que en autos se ha probado que la Dirección General de Policía ha admitido en varios casos que sí procedía reconocer el grado personal acreditado en otra Administración pública.

3. Además, la Instrucción de 26 de diciembre de 1986, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, admite el cómputo de los servicios prestados en las Comunidades Autónomas al prever que los funcionarios deberán solicitar expresamente el reconocimiento de su grado personal en los siguientes casos: "... Cuando parte de los servicios a computar se hayan prestado en la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas" [apartado 1.1.b)]; y añade que cuando un funcionario reingrese al servicio activo procedente de la situación administrativa de servicios en las Comunidades Autónomas "...podrán solicitar destino en puestos de los niveles que les correspondan en función del grado consolidado o en vías de consolidación en la Comunidad Autónoma de procedencia siempre que se encuentren incluidos en los intervalos correspondientes a su Cuerpo o Escala de origen..."

4. En cuanto a la fecha de referencia para los efectos económicos y administrativos del reconocimiento del grado personal, debe ser el 1 de julio de 2019, esto es, cuando reingresó en el Cuerpo Nacional de Policía. Así se deduce del artículo 88.4 del EBEP y del artículo 56.4 de la LOPPN, luego no desde la solicitud de reconocimiento, en este caso el 11 de febrero de 2020.

5. Lo confirma el artículo 70.11 del 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 y para este caso, Reglamento General de Promoción Profesional), aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo; y no es obstáculo el artículo 39.2 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), es más, concurre la excepción que prevé para otorgar eficacia retroactiva a los actos que sean favorables al interesado.

TERCERO.- EL RECURSO DE CASACIÓN.

1. Como se expone en el Antecedente de Hecho Cuarto, la cuestión de interés casacional es doble: que nos pronunciemos sobre si el tiempo desempeñado en servicios prestados en otras Administraciones Públicas, debe ser considerado a efectos de consolidación del grado personal cuando el interesado reingrese al servicio activo en su Administración de origen; y de ser la respuesta afirmativa, si para su reconocimiento debe existir convenio o acuerdo recíproco de reconocimiento de grados personales consolidados entre las Administraciones implicadas.

2. La Abogacía del Estado entiende que a falta de convenios o instrumentos de colaboración debe estarse a la normativa específica de la Policía Nacional, en concreto invoca el artículo 50.1 de la LOPPN en concordancia con la disposición adicional primera del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de Retribuciones del Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante, Real Decreto 950/2005), en relación con el artículo 70.2 del Reglamento de Promoción Profesional.

3. Deben transcurrir dos años para la consolidación del nivel inicial y el periodo de consolidación empezaría con la obtención del primer puesto de trabajo, en este caso, Coordinador de Servicios, que don Nemesio empezó a desempeñar el 4 de agosto de 2015, de modo que el plazo se hubiera

cumplido el 4 de agosto de 2017 fecha en la que ya no se encontraba en servicio activo en el Cuerpo Nacional de Policía.

4. En esa fecha habría consolidado el nivel 22 y, a partir de ese momento, para la consolidación de los niveles siguientes se aplicaría el plazo de dos años continuados o tres con interrupción del artículo 70.2 del Reglamento de Promoción Profesional, por lo que, de cumplirse con los requisitos legales, le correspondería la consolidación del nivel 24 el 4 de agosto de 2019 y el nivel 26 el 4 de agosto de 2021.

5. Por tanto, la consolidación del nivel 26 que el recurrente trae de la Comunidad de Madrid no puede alterar la progresión de nivel en el Cuerpo de Policía Nacional. Este "salto" de nivel sin cumplir el tiempo establecido rompería la progresividad de la carrera profesional, luego el sistema de progresión se "disfuncionaría" (sic) si quienes han prestado servicios en otras Administraciones, sin convenio ni sistema de coordinación establecido, reingresan en el Cuerpo de Policía Nacional con su propia y personal progresión acelerada.

6. Añade que el puesto que ocupó el recurrente en Madrid-112 podía desempeñarlo cualquier funcionario, no necesariamente un policía. Añade que tratándose de un miembro de la Policía Nacional le es aplicable su normativa propia y preferente, luego la interpretación correcta del artículo 88.4 del EBEP *"es la de que es la de que el tiempo de servicios prestado en otra Administración, en puesto general, no puede llevar a consolidar un grado superior que luego tenga que ser reconocido por el Ministerio del Interior al reingreso del interesado en el Cuerpo Nacional de Policía, cuando se contrarían los preceptos de progresión de grado dentro de la carrera profesional del Cuerpo Nacional de Policía"*.

CUARTO.- OPOSICIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN.

1. Para el reconocimiento del grado consolidado en otra Administración Pública, la Abogacía del Estado defiende un trato desigual según la Administración de procedencia, en este caso, entre los funcionarios en general y los funcionarios de la Policía Nacional a los que les exige que los puestos sean convocados sólo para Policías Nacionales y que se desempeñen funciones propias del Cuerpo Nacional de Policía, unos requisitos no previstos en el artículo 88 del EBEP.

2. Frente a ello, el artículo 55.2 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley autonómica 1/1986), establece la equivalencia entre los puestos de trabajo desempeñados en la Comunidad de Madrid respecto de los de la Administración de origen. Añade que lo sostenido por la Abogacía del Estado es contrario al derecho a la carrera profesional tanto de funcionarios en general (artículos 16 y 17 del EBEP), como de la Policía Nacional (artículo 40.3 de la LOPPN) y el principio de movilidad del artículo 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.

3. Reitera la interpretación que hace la sentencia impugnada del artículo 88.4 del EBEP y del artículo 56.4 de la LOPPN (cfr. supra Fundamento de Derecho Segundo.2) y rechaza que, a falta de convenio o instrumentos de colaboración, sea la Administración en la que se reingrese la que deba hacer el reconocimiento, antes bien, debe garantizar el reconocimiento del grado.

4. En cuanto a la aplicación preferente del artículo 50.1 de la LOPPN y de la disposición adicional primera del Real Decreto 950/2005, debe diferenciarse entre la consolidación del grado por la Administración donde se desempeña el puesto y su reconocimiento por la Administración de origen a la que se regresa. Esos preceptos no son aplicables a los funcionarios de la Policía Nacional cuando están en situación administrativa de servicio en otras Administraciones, siendo aplicable el artículo 88.3 del EBEP cuya aplicación remite a la Ley autonómica 1/1986, artículos 44 y 55.2.

5. Aun cuando se le aplicase el artículo 50.1 de la LOPPN, es contrario al derecho a la progresión en su carrera profesional que al reingresar se le adjudicase un puesto de nivel 22 y añade, respecto del artículo 70.11 del Reglamento de Promoción Profesional, que el grado alcanzado y consolidado en la Comunidad de Madrid debe reconocerse al tiempo de reingresar al servicio activo en el Cuerpo Nacional de Policía (artículo 88.4 del EBEP y artículo 56.4 de la LOPPN).

QUINTO.- JUICIO DE LA SALA.

1. La cuestión de interés casacional, en sus dos partes, no tiene sino respuesta afirmativa. Así a la primera parte se limita a que nos pronunciemos sobre “[s] i el tiempo desempeñado como servicios prestados en otras Administraciones Públicas, debe ser considerado a efectos de consolidación del grado personal cuando el interesado reingrese al servicio activo en su Administración de origen”, y la respuesta, como decimos, es afirmativa: así lo prevé expresamente el artículo 88.4 del EBEP, tal y como con acierto dice la sentencia y, no con menos acierto, advierte que lo prevé el artículo 56.4 de la LOPPN, precepto que -como resalta de nuevo con acierto- la sentencia impugnada “reproduce miméticamente estas previsiones”, esto es, las del EBEP.

2. Y pasando la segunda parte de la cuestión de interés casacional, en ella se plantea si a la anterior cuestión se ha respondido afirmativamente, “...determinar si, para que se produzca ese reconocimiento, resulta necesario que exista convenio o acuerdo recíproco de reconocimiento de grados personales consolidados entre las administraciones implicadas”. Tal cuestión tiene cumplida respuesta en el EBEP y en la LOPPN: “En defecto de tales convenios o instrumentos de colaboración, el reconocimiento se realizará por la Administración Pública en la que se produzca el reingreso”, cita que es indistinta pues ambas leyes lo regulan en idénticos términos.

3. Sobre la razón de tal régimen de reconocimiento no es preciso abundar y basta estar a lo que, acertadamente, razona la sentencia de instancia en cuanto a la movilidad funcional y que hemos resumido en el Fundamento de Derecho Segundo. Por tanto y, a efectos del artículo 93.1 de la LJCA, declaramos:

1.º Que el tiempo desempeñado como servicios prestados en otras Administraciones Públicas, debe ser considerado a efectos de consolidación del grado personal cuando el interesado reingrese al servicio activo en su Administración de origen.

2.º Para que se produzca ese reconocimiento, no es necesario que exista convenio o acuerdo recíproco de reconocimiento de grados personales consolidados entre las Administraciones implicadas.

SEXTO.- APLICACIÓN AL CASO Y RESOLUCIÓN DE LAS PRETENSIONES.

1. Procede desestimar el recurso de casación pues la sentencia de instancia se ajusta a nuestra declaración sobre las dos cuestiones de interés casacional. Ahora bien, no está de más advertir que la Abogacía del Estado invierte la cuestión de interés casacional y parte de la premisa de que como en este caso no hay convenio o acuerdo recíproco para el reconocimiento de grado, hay que estar a la LOPPN y al Real Decreto 950/2005, pero no se pronuncia expresamente sobre la primera parte de la cuestión de interés casacional; y con esa táctica se pretende innovar los términos del pleito.

2. Esto es suficiente para desestimar su recurso, pero hay una razón más poderosa: en su recurso se aparta por entero de lo que defendió en la instancia, en coherencia con lo defendido antes en sede administrativa. En la contestación a la demanda se limitó a defender la exigencia de que haya un convenio y en conclusiones se pronunció sobre la prueba practicada referida a los precedentes a los que se refiere la sentencia y que motivó una ampliación del Otrosí de la demanda en cuanto al recibimiento a prueba del pleito.

3. Es al preparar el recurso de casación cuando se aparta de los términos del pleito, escrito que reitera -casi en su literalidad- en el de interposición del recurso de casación. En consecuencia, tal desviación lleva a desestimar su recurso al plantear aspectos inéditos en la instancia a lo que se añade -como ya hemos dicho- que la confirmación de la sentencia de instancia procede por sus acertados razonamientos.

SÉPTIMO.- COSTAS.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3 de la LJCA, en relación con el artículo 93.4 de la LJCA, 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.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, conforme a la jurisprudencia declarada en el Fundamento de Derecho Quinto.3 de esta sentencia,

PRIMERO.- Desestimar el recurso de casación interpuesto por la ABOGACÍA DEL ESTADO contra la sentencia n.º 1011/2022, de 2 de diciembre, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo n.º 2160/2020, sentencia que se confirma.

SEGUNDO.- En cuanto a las costas, estése a lo declarado en el último Fundamento de Derecho.

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

Así se acuerda y firma.