



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 158/2026
Expediente 905/2025

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sra.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 4 de marzo de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 19 de diciembre de 2025 (Registro de entrada del día 22 de diciembre), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen cursada por la Conselleria de Educación, Cultura y Universidades, en relación con la consulta facultativa formulada por la Universitat de València, acerca de la interpretación y aplicación del régimen jurídico aplicable a los trienios reconocidos al personal docente e investigador procedente de la carrera judicial.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- El presente dictamen versa acerca de la petición de dictamen cursada por la Conselleria de Educación, Cultura, y Universidades, en relación con la consulta facultativa formulada por la Universitat de València, sobre la interpretación y aplicación del régimen jurídico aplicable a los trienios reconocidos al personal docente e investigador procedente de la carrera judicial, especialmente, el artículo 2.1 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública.

Segundo.- En el escrito de la Universitat de València se exponen los hechos siguientes:

“1.- La Universitat de València ha venido reconociendo los trienios al personal funcionario que proviene de otras Administraciones Públicas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública y el Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio, por el que se dictan normas de aplicación de la anterior Ley.

El artículo 2.1 de la Ley 70/1978 establece que el devengo de los trienios se efectuará aplicando el valor que corresponda al cuerpo, escala, plantilla o plaza con funciones análogas a las desempeñadas durante el tiempo de servicios prestados. Por su lado, el Decreto 1461/1982 establece en su artículo 2 apartado 1 que los servicios previos reconocidos se acumularán por orden cronológico y se procederá a un nuevo cómputo de trienios y a su valoración.

En consecuencia, en aplicación de estas normas, la Universidad reconoce a sus empleados públicos los servicios prestados en otras Administraciones Públicas, asignándoles el importe que corresponde al grupo con funciones análogas en la universidad, atendiendo fundamentalmente al grupo de procedencia y destino.

2.- No obstante, previa solicitud, la Universitat abonó a un miembro del personal docente e investigador que provenía de la carrera judicial el importe del trienio que le correspondía en esta carrera.

Ante una nueva petición, realizada recientemente, se reconoció a otro empleado público que reingresó en la Universidad procedente de la carrera judicial los servicios previos completados en dicho cuerpo, pero en este caso, se siguió la norma general y se le asignó al trienio el importe correspondiente al grupo con funciones análogas en la Universitat de València, al entender que esta cuantía era la que le correspondía. La persona interesada, una vez ingresada su primera nómina como personal docente, presentó escrito dirigido

al Servicio de Recursos Humanos solicitando que los trienios reconocidos en la carrera judicial se le ingresaran según el importe que tenían en la carrera judicial alegando que los trienios se consolidan siempre en el nivel funcional en que se ubica el puesto ejercido y que, una vez consolidados, son derechos adquiridos de los que no puede privarse a su titular, siempre que su realidad se acredite por la Administración Pública correspondiente.

La persona interesada aportó diversas resoluciones judiciales que motivaron que el Servicio de Recursos Humanos reconociera el trienio en la misma cuantía que percibía durante su desempeño en la carrera judicial. No obstante, debe señalarse que ninguna de estas resoluciones aborda el supuesto concreto que ahora se plantea, pues todas ellas se refieren al reconocimiento de trienios consolidados por personal laboral que accede posteriormente a la condición de funcionario dentro de una misma Administración Pública. Se aportan las Sentencias como documentos número 1, 2, 3 y 4.

3.- Pese al reconocimiento efectuado a estas dos personas, en el Servicio de Recursos Humanos surgieron dudas respecto a la corrección del criterio aplicado. Por ello, se elevó consulta a la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio para la Transformación Digital y Función Pública, a fin de determinar la procedencia de mantener la cuantía de los trienios conforme al cuerpo de origen.

El mencionado Ministerio, en informe de fecha 29 de abril de 2024, cuya copia se acompaña como documento número 5, concluyó que la funcionaria aludida en la consulta no podrá percibir los trienios reconocidos por los servicios prestados en la Administración de Justicia por el importe determinado en la Ley 15/2023, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal sino que el importe de dichos trienios será el establecido en la Administración de destino para los funcionarios del subgrupo al que dicha funcionaria pertenezca.

El informe señala que los trienios se perciben por la cuantía correspondiente a los del subgrupo en el que fueron devengados con carácter general. Ahora bien, distinta cuestión del devengo es la cuantía a percibir en concepto de trienios por un funcionario cuando pasa a prestar servicios en otra Administración Pública.

Continúa señalando que el régimen retributivo de la Administración de origen (Administración de Justicia), es distinto al de la Administración de destino (Universidad de València). En este sentido, a juicio de esta unidad, será necesario, para que la funcionaria pueda percibir los trienios reconocidos por los servicios prestados en la Administración de Justicia, que aquella solicite el reconocimiento de servicios prestados en dicha Administración, procediéndose, en su caso, al reconocimiento y pago de acuerdo con las normas reguladoras de la Administración de destino.

Por todo lo anterior, el informe concluye señalando que, a juicio de esa unidad, la funcionaria a la que se aludía en la consulta no podrá percibir los trienios reconocidos por los servicios prestados en la Administración de Justicia por el importe determinado en la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal sino que el importe de dichos trienios será el establecido en la Administración de destino para los funcionarios del subgrupo al que dicha funcionaria pertenezca.

4.- Además, con posterioridad a estos hechos, otro miembro del personal docente e investigador ha solicitado el abono de los trienios en la cuantía obtenida como Magistrado, lo que evidencia que no se trata de un supuesto aislado y que existe necesidad de fijar un criterio uniforme y jurídicamente seguro.

5.- A la vista de lo anterior, la Universidad plantea esta consulta por considerar que podría no ser ajustado el reconocimiento de los trienios en el importe realizado a los antiguos miembros de la carrera judicial.

La cuestión planteada reviste de relevancia práctica, ya que, en caso de considerarse que el abono de los trienios no se ajustase al marco normativo aplicable, daría lugar a la incoación de un procedimiento de revisión de oficio, lo que eventualmente implicaría la exigencia de devolución de cantidades indebidamente percibidas. Dicha consecuencia comportaría una carga económica para el personal afectado, por lo que resulta necesario determinar con precisión el criterio jurídico aplicable al supuesto objeto de consulta, pero siendo un criterio que sea acorde al obligado cumplimiento por parte de una Administración pública del principio de legalidad, dado además que el mismo ha de ser aplicado con carácter general.

6.- En este sentido, debe tenerse en cuenta que todos los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas perciben el mismo importe de los trienios correspondiente al grupo o subgrupo de clasificación en el que se integran, sin que exista diferenciación por procedencia administrativa. En consecuencia, resulta pertinente plantearse si tiene sentido jurídico aplicar el régimen retributivo especial previsto para jueces y magistrados a funcionarios que ya no pertenecen a la Carrera Judicial, sino que han pasado a integrarse plenamente en una Administración Pública (consideración jurídica que no tiene el Poder Judicial).

Asimismo, debe destacarse que el informe emitido por el Ministerio es especialmente tajante en cuanto a que la solución jurídica que señalan ha de ser la pauta a seguir por todas las Administraciones Públicas del Estado, lo que refuerza la necesidad de adecuación homogénea del criterio aplicado, por derivarse directamente del marco jurídico en vigor, suficientemente claro como para que no quepan interpretaciones alternativas, especialmente aquellas basadas en aplicaciones analógicas sin base legal. En este sentido, la

Universitat de València, como Administración Pública, se encuentra sujeta al principio de legalidad consagrado en el artículo 103 de la Constitución y, por tanto, no puede apartarse de lo dispuesto en la Ley 70/1978 y su normativa de desarrollo, ni de la pauta común aplicable a todas las Administraciones Públicas del Estado”.

A la vista de lo expuesto se plantea a este Órgano consultivo la siguiente cuestión:

“Si resulta conforme a derecho el abono al personal empleado público de la Universitat de València de los trienios consolidados como miembro de la carrera judicial y fiscal con el importe correspondiente a los miembros de estas carreras como trabajadores funcionarios de un Poder del Estado no Administración Pública o si, por el contrario, procede que el devengo de los trienios se efectúe aplicando el valor que corresponda al cuerpo, escala, plantilla o plaza con funciones análogas a las desempeñadas durante el tiempo de servicios prestados, tal como el artículo 2.1 de la Ley de Reconocimiento de Servicios Previos en la Administración Pública dispone literalmente, dado el sometimiento de esta Universitat de València al principio de legalidad”.

Tercero.- Se ha incorporado al escrito de la autoridad consultante la siguiente documentación:

Doc. Nº 1 STS (Roj)1674/2019 (nº 648/2019).

Doc. Nº 2 STS (Roj) 2179/2016 (nº 1087/2016).

Doc. Nº 3 STSJ CAT (Roj) 2708/2014 (nº 184/2014).

Doc. Nº 4 STSJM (Roj) 10024/2023 (nº 985/2023).

Doc. Nº 5º Función Pública C95/24/CRA.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen.

La petición de dictamen tiene carácter facultativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 10/1994, de creación de esta Institución.

Segunda.- Planteamiento de la cuestión sometida a dictamen.

Como consta en antecedentes, la Universitat de València ha venido reconociendo, conforme a la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, los servicios previos prestados por funcionarios procedentes de otras Administraciones Públicas mediante el cómputo cronológico de dichos servicios y la asignación

a los trienios del valor correspondiente al grupo con funciones análogas existente en la propia Universidad. Este criterio, aplicado con carácter general, parte de que el artículo 2.1 de la citada Ley vincula la valoración económica del trienio a las funciones análogas dentro de la Administración de destino, integrando así los servicios reconocidos en el sistema retributivo propio de la Universidad. Sin embargo, en determinados casos concretos relativos a personal docente e investigador procedente de la carrera judicial, la Universidad abonó los trienios conforme a la cuantía específica prevista para jueces y magistrados, tras solicitudes individuales apoyadas en resoluciones judiciales favorables al reconocimiento de trienios consolidados.

Las dudas surgidas sobre la corrección jurídica de este criterio llevaron a la Universitat a consultar a la Secretaría de Estado de Función Pública, cuyo informe, de 23 de abril de 2024, concluyó que los trienios reconocidos por servicios prestados en la Administración de Justicia deben abonarse conforme al régimen retributivo de la Administración de destino y no con arreglo al sistema especial de la carrera judicial. Ante nuevas solicitudes similares y la necesidad de fijar un criterio uniforme, la Universitat plantea la consulta siguiente:

“Si resulta conforme a derecho el abono al personal empleado público de la Universitat de València de los trienios consolidados como miembro de la carrera judicial y fiscal con el importe correspondiente a los miembros de estas carreras como trabajadores funcionarios de un Poder del Estado no Administración Pública o si, por el contrario, procede que el devengo de los trienios se efectúe aplicando el valor que corresponda al cuerpo, escala, plantilla o plaza con funciones análogas a las desempeñadas durante el tiempo de servicios prestados, tal como el artículo 2.1 de la Ley de Reconocimiento de Servicios Previos en la Administración Pública dispone literalmente, dado el sometimiento de esta Universitat de València al principio de legalidad”.

Esta cuestión se analiza en las consideraciones siguientes, con previa referencia al concepto de trienio y a su normativa aplicable.

Tercera.- Concepto de trienio y normativa aplicable al caso objeto de dictamen.

Los trienios se configuran como una retribución de carácter básico del funcionario, que consiste en una cantidad, que será igual para cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, por cada tres años de servicio, con arreglo al artículo 23 b) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP).

Constituyen, así, uno de los conceptos incluibles dentro de las retribuciones básicas de los funcionarios. El TREBEP reconoce en el artículo

23, apartado 1, el derecho a la percepción de trienios, disponiendo que *“Los trienios consisten en una cantidad, que será igual para cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, por cada tres años de servicio”*.

Para completar esta regulación debemos tener en cuenta disposiciones como la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración y el Real Decreto 1461/1982 de 25 de junio, de desarrollo de la norma legal.

Así, el artículo 1 de la citada Ley 70/1978 señala lo siguiente:

" 1. Se reconocen a los funcionarios de carrera de la Administración del Estado, de la Local, de la Institucional, de la de Justicia, de la Jurisdicción del Trabajo y de la Seguridad Social la totalidad de los servicios indistintamente prestados por ellos en dichas Administraciones, previos a la constitución de los correspondientes Cuerpos, Escalas o plazas o a su ingreso en ellos, así como el período de prácticas de los funcionarios que hayan superado las pruebas de ingreso en la Administración pública.

2. Se considerarán servicios efectivos todos los indistintamente prestados a las esferas de la Administración pública señaladas en el párrafo anterior, tanto en calidad de funcionario de empleo (eventual o interino) como los prestados en régimen de contratación administrativa o laboral, se hayan formalizado o no documentalmente dichos contratos.

3. Los funcionarios de carrera incluidos en el apartado uno tendrán derecho a percibir el importe de los trienios que tuviesen reconocidos por servicios sucesivos prestados, desempeñando plaza o destino en propiedad, en cualquiera de las mencionadas esferas de la Administración, o en la Administración, o en la Administración Militar y Cuerpos de la Guardia Civil y Policía Armada."

De este modo, el artículo 1 de la Ley 70/1978 establece el principio fundamental de reconocimiento de los servicios prestados con anterioridad a la adquisición de la condición de funcionario de carrera. Se trata de una norma de gran relevancia en el ámbito del empleo público.

En su apartado primero, el precepto reconoce a los funcionarios de carrera de las distintas Administraciones públicas -incluyendo la Administración del Estado, la Local, la de Justicia y la Seguridad Social, entre otras- la totalidad de los servicios que hubieran prestado previamente, ya sea antes de la constitución del correspondiente Cuerpo o Escala o antes de su ingreso en él. Además, incluye expresamente el período de prácticas de quienes hayan superado las pruebas selectivas. Con ello, el legislador adopta una concepción amplia y material del servicio público, priorizando la realidad

del trabajo desempeñado frente a la adquisición formal de la condición funcionarial.

El apartado 2 concreta qué debe entenderse por “servicios efectivos”. No se limita a los prestados como funcionario de carrera, sino que incluye también los realizados como funcionario interino o eventual, así como los desarrollados en régimen de contratación administrativa o laboral, incluso cuando dichos contratos no se hubieran formalizado documentalmente. Este inciso revela una clara intención antiformalista: lo determinante es la efectiva prestación de servicios a la Administración, no la naturaleza jurídica exacta del vínculo ni la perfección formal del contrato. Desde el punto de vista jurídico, el precepto protege al empleado público frente a posibles irregularidades administrativas que no le sean imputables.

Finalmente, el apartado 3 establece la consecuencia económica principal del reconocimiento. De esta forma, el derecho a percibir los trienios correspondientes a los servicios sucesivos prestados en cualquiera de las esferas administrativas citadas, incluyendo también la Administración Militar y los Cuerpos de la Guardia Civil y la antigua Policía Armada. El trienio, como retribución básica vinculada a la antigüedad, se configura, así como el instrumento a través del cual se materializa el reconocimiento económico de esos servicios previos.

En conjunto, el artículo 1 consagra un derecho individual de naturaleza económica que opera como manifestación del principio de justicia material en el empleo público, al evitar que el cambio de vínculo jurídico o la superación posterior de un proceso selectivo borren la experiencia y el tiempo efectivamente prestados al servicio de la Administración.

Por su parte, el artículo 2 de la misma ley dispone lo siguiente:

" Uno. El devengo de los trienios se efectuará aplicando a los mismos el valor que corresponda a los del Cuerpo, Escala, plantilla o plaza con funciones análogas a las desempeñadas durante el tiempo de servicios prestados que se reconozcan conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Los servicios prestados en condición distinta a la de funcionario de carrera se valorarán en todo caso y a efectos retributivos, en la misma cuantía que corresponda a los del Cuerpo, Escala, plantilla o plaza con funciones análogas a las prestadas.

os. Cuando los servicios computables a que se refiere el punto tres del artículo anterior no lleguen a completar un trienio al pasar de una a otra esfera de la Administración pública, serán considerados como prestados en esta última, para así ser tenidos en cuenta, a efectos de trienios, según la legislación que resulte aplicable siguiendo el orden cronológico de la prestación de los servicios sucesivos”.

Este artículo 2 cumple una función esencialmente de concreción económica, pues determina cómo deben valorarse los servicios reconocidos a efectos del devengo de trienios.

En su apartado primero, el precepto dispone que el devengo de los trienios se realizará aplicando el valor correspondiente al Cuerpo, Escala, plantilla o plaza con “funciones análogas” a las desempeñadas durante el tiempo de servicios que se reconozcan. Esta redacción normativa supone que el legislador opta por un criterio de equivalencia funcional; es decir, no se trata simplemente de acumular años, sino de atribuirles el valor económico que correspondería a un puesto equivalente en el momento del reconocimiento. Este criterio evita distorsiones retributivas. Por ejemplo, si un empleado prestó servicios en una categoría inferior antes de ingresar en un Cuerpo superior, el valor del trienio no será necesariamente el del Cuerpo actual, sino el del Cuerpo o puesto con funciones análogas a las efectivamente desempeñadas durante ese periodo. Se introduce así una lógica de correspondencia entre función realizada y cuantía retributiva.

El mismo apartado, en su segundo párrafo, introducido por la Ley la disposición final 2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos para el año 2021, añade una precisión referida a cuando los servicios se hayan prestado en condición distinta a la de funcionario de carrera -por ejemplo, laboral- se valorarán en todo caso, a efectos retributivos, en la misma cuantía que los del Cuerpo o plaza con “funciones análogas”.

Por su parte, el apartado Dos del mismo artículo 2 aborda un supuesto frecuente en la práctica administrativa: el tránsito entre distintas esferas de la Administración sin haber completado un trienio. Si el funcionario cambia de Administración y no ha completado un periodo de tres años, el tiempo ya acumulado no se pierde, sino que se considera prestado en la última Administración a efectos de completar el trienio conforme a la normativa aplicable en ella. El legislador adopta aquí un criterio de continuidad cronológica, evitando que los cambios administrativos fragmenten la antigüedad.

En definitiva, si el artículo 1 proclama el derecho al reconocimiento de servicios previos, el artículo 2 articula el mecanismo jurídico para que ese reconocimiento produzca efectos económicos reales.

Cuarta.- Examen del régimen aplicable a los trienios del personal universitario procedente de la carrera judicial con trienios adquiridos.

En primer lugar, procede tener en cuenta que la cuestión sometida a dictamen presenta una especial singularidad jurídica, derivada tanto de la

particularidad del supuesto de hecho como de la ausencia, a juicio de este Órgano consultivo, de una norma legal que resuelva de manera directa y concluyente el caso que motiva la presente consulta facultativa. Así, ni la legislación reguladora del reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública (La Ley 70/1978), ni la normativa propia del régimen retributivo de la Carrera Judicial (Ley de 15/2003, de 26 de mayo) abordan de forma explícita el mantenimiento o no de la cuantía económica de los trienios perfeccionados bajo un régimen estatutario especial (como es el de la carrera judicial) cuando el funcionario abandona dicho régimen y accede a un cuerpo distinto, sometido al régimen general del empleo público.

Esta ausencia normativa obliga a resolver la cuestión atendiendo a una interpretación sistemática y finalista de la citada Ley 70/1978, en particular, de su artículo 2.1, y de los principios presentes en materia de función pública, especialmente, los de protección de los derechos adquiridos y coherencia del sistema retributivo, sin perder de vista el distinto ámbito material y subjetivo para el que fueron diseñados los regímenes correspondientes a la carrera judicial y el general de la función pública. Lo que se analiza en los apartados siguientes:

A) Interpretación y aplicación del artículo 2.1 de la Ley 70/1978 al presente caso.

1. La cuestión sometida a dictamen debe resolverse, en primer lugar, a la vista de la pregunta formulada por la autoridad consultante, mediante un primer examen del mencionado artículo 2.1 de la Ley 70/1978, que establece que el devengo de los trienios se efectuará aplicando el valor correspondiente al Cuerpo, Escala o plaza con *funciones análogas* a las desempeñadas durante el tiempo de servicios prestados que se reconozcan. De este modo, la expresión “*Cuerpo, Escala, plantilla o plaza con funciones análogas a las desempeñadas*”, contenida en el citado artículo 2.1, constituye el eje central del sistema de valoración de servicios previos. Su correcta comprensión exige partir de la lógica estructural del régimen estatutario del empleo público y de los principios generales de interpretación normativa.

A tales efectos, procede recordar que, en relación con la interpretación de las normas jurídicas, el artículo 3.1 del Código civil (Cc) dispone que “*Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas*”. Este artículo 3.1 constituye, por tanto, una guía de interpretación de normas jurídicas, en la que procede partir, inicialmente, del tenor literal de las normas, sin que, en ningún caso, dicho criterio interpretativo conduzca a una solución irracional en el orden lógico.

Desde la perspectiva de la interpretación literal prevista en el expresado artículo 3 del Cc, el artículo 2.1 de la citada Ley 70/1978 no vincula el valor del trienio al cuerpo de destino del funcionario, sino al cuerpo con “*funciones análogas*” a las desempeñadas durante el tiempo reconocido. De esta forma, el parámetro de valoración se sitúa en el momento en que se prestaron los servicios, no en la situación administrativa posterior. La analogía de funciones no opera hacia el futuro, sino retrospectivamente, conectando la retribución con la naturaleza funcional real de la actividad desarrollada (*análogas a las desempeñadas*).

Ahora bien, el término “análogas” no equivale a “pertenecientes al mismo grupo de clasificación” ni a “de similar nivel académico”. Debe advertirse que, en materia de función pública, la “función” o las “funciones” constituyen el elemento estructural que justifica la existencia de cada Cuerpo o Escala. No se trata de una categoría meramente descriptiva, sino de un conjunto de potestades, competencias y responsabilidades que definen la posición jurídica del funcionario dentro de la organización administrativa de que se trate. La retribución básica -entre la que se encuentra el trienio- guarda relación con esa adscripción funcional y no con circunstancias sobrevenidas. Desde esta perspectiva, necesariamente la analogía funcional a que se refiere el artículo 2.1 de la Ley 70/1978 exige una equivalencia sustancial en el contenido de la actividad desarrollada, es decir, una identidad o proximidad en las potestades ejercidas, en la naturaleza jurídica de la intervención pública y en el marco estatutario que disciplina su ejercicio. No basta con que ambos puestos pertenezcan al subgrupo A1, A2, B, C1 o C2, es necesario que exista una coincidencia material en el tipo de función pública ejercida.

Es cierto que, desde un punto de vista lingüístico, el término “análogo” no equivale a “idéntico”, pero tampoco a “formalmente equiparable”. En el uso jurídico del lenguaje, “funciones análogas” se refiere a funciones semejantes por su naturaleza, contenido material, responsabilidad y finalidad, no a funciones simplemente encuadradas en un mismo nivel, grupo o subgrupo de clasificación funcional. La función análoga presupone, por tanto, una comparabilidad sustantiva, no una coincidencia abstracta o clasificatoria. Si el legislador hubiera querido remitir la valoración económica al grupo funcional (A1, A2, B, C1 o C2), lo habría dicho expresamente. El hecho de que no lo haga y opte por una referencia funcional demuestra que el criterio decisivo no es el grupo o subgrupo, sino el contenido real del puesto desempeñado. La finalidad de la norma fue precisamente evitar injusticias retributivas cuando esas mismas funciones se encuadraban después en un cuerpo distinto, por lo que el presupuesto mismo que activa la regla de aplicación del artículo 2 -la existencia de un término de comparación funcional- no concurre. En definitiva, la analogía funcional exigida por el artículo 2 de la Ley 70/1978 no puede construirse a partir del nivel de cualificación ni del grupo de clasificación, sino únicamente desde la identidad

o semejanza de los cometidos materiales del puesto, inexistente entre el ejercicio de la potestad jurisdiccional y las funciones docentes e investigadoras universitarias.

Por otro lado, desde la interpretación sistemática de la norma, el reconocimiento de servicios previos tiene por finalidad evitar la pérdida de antigüedad cuando el funcionario adquiere la condición de carrera o cambia de Administración. Sin embargo, esa finalidad no implica una revalorización o desvalorización automática de los servicios prestados conforme al estatuto retributivo del nuevo destino. Si así fuera, el legislador de la Ley 70/1978 habría optado por un criterio dinámico vinculado a la situación actual del funcionario. En cambio, introduce la cláusula de las “funciones análogas” para preservar la correspondencia entre función efectivamente desempeñada y valor económico reconocido.

La interpretación teleológica refuerza, a juicio de este Órgano consultivo, la anterior interpretación. La Ley 70/1978 pretende reconocer la realidad del servicio público prestado, no alterar o modificar su naturaleza. El trienio no retribuye una cualificación abstracta ni una categoría personal desligada del desempeño, sino el tiempo de servicios efectivos en determinadas funciones públicas. Permitir que el cambio de cuerpo transforme el valor económico de trienios ya devengado, sin una previa intervención expresa y específica del legislador, supondría desvincular la retribución del fundamento que la legitima. La expresión “*funciones análogas*” debe entenderse como una cláusula normativa de garantía que impide la desnaturalización económica de los servicios prestados. En definitiva, la analogía de funciones ha de ser material y sustancial, referida al contenido real de la función pública ejercida, y no meramente formal o clasificatoria.

2. Partiendo de lo expuesto, en el supuesto planteado a esta Institución, los trienios, según consta en el escrito de la autoridad consultante, se generaron como magistrados o magistradas. De esta forma, los servicios reconocidos fueron realizados en el ejercicio de funciones jurisdiccionales propias de la Carrera Judicial, con el estatuto específico que la regula. La función jurisdiccional -juzgar y hacer ejecutar lo juzgado- es constitucionalmente singular (artículo 117 CE) y no es funcionalmente equiparable a la actividad docente universitaria, aunque ambas pertenezcan al subgrupo A1. Así, cuando una magistrada/o accede posteriormente a una plaza en el marco docente universitario (también A1), no se produce una analogía funcional entre ambas actividades, puesto que la docencia universitaria implica tareas de enseñanza e investigación, mientras que la magistratura implica potestad jurisdiccional. Son esferas competenciales distintas, con estatutos jurídicos diferentes y con sistemas retributivos propios. Precisamente por eso, el artículo 2 de la Ley 70/1978 impide que los trienios devengados en un cuerpo se “revaloricen” o “desvaloricen” automáticamente conforme al valor del cuerpo de destino. Si así fuera, el

precepto habría optado, como se ha dicho, por un criterio de adscripción actual y no por uno de equivalencia funcional respecto de los servicios prestados, que constituyen el punto de referencia para el legislador.

De este modo, el artículo 2.1 de la Ley 70/1978 habilita una valoración por equivalencia cuando existe analogía de funciones, pero no autoriza a imponer un criterio alternativo cuando dicha analogía no existe. Interpretar que, en tal caso, debe aplicarse automáticamente la cuantía del cuerpo de destino -la del grupo A1 “común”- supone introducir un criterio no previsto por el legislador, vaciando de contenido la referencia a las “funciones análogas” y transformando una norma de equivalencia en una regla de sustitución automática. Desde el punto de vista dogmático, ello podría constituir una interpretación extensiva de una norma potencialmente limitativa de derechos económicos. Desde esta perspectiva, el artículo 2.1 de la Ley 70/1978 no debería interpretarse como una habilitación general para recalcular o sustituir automáticamente la cuantía de los trienios cuando el funcionario accede a un cuerpo distinto, sino como una regla específica y excepcional que permite adaptar su valoración económica únicamente cuando exista un término de comparación funcional que lo justifique, en otras palabras, cuando concurren “funciones análogas” entre el puesto de origen y el de referencia.

Cuando no concurre dicho presupuesto -como sucede en el supuesto examinado, en el que las funciones jurisdiccionales propias de la Carrera Judicial carecen de equivalencia sustancial con las funciones docentes e investigadoras universitarias- el artículo 2.1 de la Ley 70/1978 no proporciona un criterio legal que permita alterar la valoración económica del trienio ya perfeccionado. En tal situación, desaparece, a juicio de este Consell, la base normativa que justificaría la modificación de su cuantía, debiendo operar o dar entrada a la regla general mantenida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo conforme a la cual -como se examina en el apartado siguiente con mayor amplitud- el trienio conserva el valor económico correspondiente al régimen vigente en el momento de su devengo, al tratarse de un derecho económico ya consolidado.

Procede advertir, por otro lado, que la Ley 70/1978 fue concebida por el legislador desde la perspectiva del personal integrado en el régimen general de las Administraciones Públicas, con “funciones análogas” entre las distintas Administraciones. La regulación contenida en dicha normativa, incluida la relativa al devengo, reconocimiento y valoración de los trienios, responde a esa lógica interna del sistema y no toma en consideración, de forma expresa, el eventual conflicto que puede producirse cuando entran en contacto regímenes estatutarios y retributivos especiales, como el propio de la Carrera Judicial, dotado de una regulación autónoma y diferenciada.

La valoración de los trienios corresponde al legislador, pero, como recoge la STS de 27 de abril de 2006, rec. núm. 186/2001, “(...) *aun cuando es posible que el legislador opte entre distintas alternativas, lo cierto es que es razonable que los trienios devengados a lo largo de una vida funcional sean abonados de conformidad con el valor de los servicios prestados durante la misma, pues en otro caso podrían crearse situaciones discriminatorias en relación con funcionarios que, teniendo la misma antigüedad que otros que podrían haber saltado de grupo al final de su carrera, sin embargo verían que la antigüedad de estos era sobrevalorada, afectando a un periodo en el que ejercieron la misma función, en el mismo grupo administrativo*”; precisamente por ello, en ausencia de una previsión legal expresa que disponga lo contrario para este caso, la cuestión sometida a dictamen debe resolverse evitando soluciones que vacíen de contenido derechos económicos ya adquiridos en el marco de la doctrina del Tribunal Supremo, o que introduzcan diferencias de trato carentes de justificación objetiva.

Debe advertirse que el parecer de este Consell no conlleva la aplicación de un régimen excepcional no previsto por el legislador de la Ley 70/1978, sino de la aplicación conjunta de la regla general afirmada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo -conforme a la cual, como se verá, la cuantía del trienio queda fijada en el momento de su devengo- y de la excepción contemplada en el artículo 2.1 de la Ley 70/1978 que, únicamente, autoriza su adaptación cuando concurren funciones análogas. Ante la inexistencia de dicho presupuesto legal, permanece aplicable la regla general de conservación de la cuantía originaria.

3. A lo anterior puede añadirse que el artículo 4.2 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, introduce una previsión normativa particularmente significativa en materia de antigüedad y continuidad retributiva, al señalar que “*En el caso de que los miembros de la carrera judicial hubiesen prestado servicios previamente en otras carreras o cuerpos funcionariales tendrán derecho a seguir percibiendo, por este concepto retributivo, las cantidades correspondientes a la antigüedad acreditada en éstos*”. Aunque la norma regula expresamente el supuesto de acceso a la carrera judicial, su contenido revela un principio jurídico más amplio de eventual proyección interpretativa en sentido inverso.

Así, conforme al artículo anterior, cuando un funcionario accede a la carrera judicial no pierde la cuantía económica de los trienios previamente perfeccionados, sino que los conserva con el valor que tenían en el cuerpo de origen. La norma no se limita a reconocer el tiempo de servicios, sino que garantiza expresamente la continuidad de la cuantía retributiva, lo que evidencia que los trienios ya devengados se consideran derechos consolidados.

Si el ordenamiento protege la cuantía de los trienios cuando se accede a la carrera judicial para evitar incidir en el aspecto económico derivado del cambio de cuerpo, el mismo principio de conservación debería impedir que un juez o magistrado pierda la cuantía de los trienios ya consolidados al integrarse en otra Administración pública. De lo contrario, se produciría una asimetría normativa, en la que el tránsito hacia la carrera judicial preserva íntegramente la antigüedad económica, mientras que el tránsito desde ella implicaría su reducción.

4. Por otro lado, una interpretación distinta acerca de la conservación o no de la cuantía de los trienios puede incidir directamente en la movilidad interadministrativa de los funcionarios, que constituye un principio básico en materia de función pública. Así, el reconocimiento de servicios previos previsto en la Ley 70/1978, persigue precisamente facilitar esa movilidad evitando que el funcionario vea perjudicada su trayectoria profesional al cambiar de Administración. Si el traslado implicara una pérdida económica derivada de la reducción del valor de trienios ya perfeccionados, la movilidad dejaría de ser neutral desde el punto de vista retributivo y pasaría a comportar un coste importante para el funcionario público.

Además, si los trienios mantienen su cuantía cuando se accede a la judicatura (artículo 4.2 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo), pero se reducen cuando se abandona, el sistema genera un incentivo estructural a la permanencia y un desincentivo a la movilidad hacia otras funciones públicas. Ello puede producir una rigidez contraria a la lógica moderna de gestión pública, basada en la permeabilidad entre sectores administrativos y académicos. En consecuencia, una interpretación del concepto de “funciones análogas” -que implique la reducción del valor económico de trienios ya devengados- puede afectar negativamente a la movilidad interadministrativa al introducir un coste económico asociado al cambio de Administración.

En definitiva, la adaptación del valor económico de los trienios prevista en el artículo 2.1 de la Ley 70/1978 no constituye una regla general aplicable a todo cambio de cuerpo o Administración, sino una previsión excepcional condicionada a la existencia de “funciones análogas”. No concurriendo tal presupuesto en el presente caso, debe estarse a la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, conforme a la cual la cuantía del trienio queda fijada en el momento de su perfección y permanece inalterada con independencia de las vicisitudes posteriores de la carrera funcional, lo que se analiza, con mayor extensión, en el apartado siguiente.

B) Aplicación de la jurisprudencia existente en materia de trienios.

En el escrito de la autoridad consultante se señala que *“La persona interesada aportó diversas resoluciones judiciales que motivaron que el Servicio*

de Recursos Humanos reconociera el trienio en la misma cuantía que percibía durante su desempeño en la carrera judicial. No obstante, debe señalarse que ninguna de estas resoluciones aborda el supuesto concreto que ahora se plantea, pues todas ellas se refieren al reconocimiento de trienios consolidados por personal laboral que accede posteriormente a la condición de funcionario

dentro de una misma Administración Pública. Se aportan las Sentencias como documentos número 1, 2, 3 y 4”.

Procede, por tanto, analizar la doctrina del Tribunal Supremo en materia de trienios, con referencia, en particular, a las resoluciones judiciales incorporadas al expediente.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha elaborado una doctrina reiterada en relación con la naturaleza jurídica de los trienios y con el principio de su consolidación, doctrina que resulta de especial importancia para la resolución de la cuestión planteada.

En particular, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 648/2019, de 21 de mayo, dictada en recurso de casación 247/2016 (aportada como Doc. nº 1), aborda el supuesto del personal laboral que accede a la condición de funcionario de carrera (funcionarización) y al que la Administración pretendía abonar los trienios previamente perfeccionados conforme al valor correspondiente al grupo funcional de nuevo ingreso, y no al vigente en el momento de su devengo (personal laboral). En dicha Sentencia, el Alto Tribunal afirma que los trienios no constituyen un concepto retributivo vinculado a la pertenencia actual a un determinado cuerpo o grupo, sino un derecho económico que se devenga cuando se alcanza un determinado tiempo de servicios en unas circunstancias concretas, quedando desde ese momento incorporado al patrimonio jurídico del funcionario. Por ello, declara que su valoración ha de referirse al cuerpo o grupo al que se pertenecía cuando se perfeccionaron, sin que resulte conforme a Derecho su recalificación posterior por razón de un cambio en la situación administrativa o en la carrera profesional.

En particular, la Sentencia argumenta, en su fundamento jurídico sexto, lo siguiente:

“La antigüedad como funcionario es una cualidad de tal condición y va unida a la adquisición de la categoría funcional, lo que se produce mediante el correspondiente nombramiento tras superar el procedimiento selectivo de acceso que en cada caso se trate, como resulta del artículo 62 del Estatuto Básico del Empleado Público. Por tanto, el personal laboral funcionarizado será funcionario desde la fecha en que adquiere esa condición, sin que el reconocimiento de servicios efectivos como contratado suponga la condición funcional ni por lo tanto antigüedad alguna con tal carácter.

Distinto del anterior concepto es el de antigüedad a efectos retributivos, que se plasma en el concepto retributivo de trienios, con el cual se está haciendo referencia a la totalidad de los servicios efectivos prestados, desempeñando plaza o destino, en cualquiera de la esferas de la Administración a las que se refiere la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, tanto en la condición de funcionario, de carrera o de empleo, como en régimen de contratación administrativa o laboral, trienios que se devengan aplicando a los mismos el valor que corresponda atendiendo al cuerpo, escala o plaza en la que se hubieran completado.

Los trienios, por su propia naturaleza, se devengan en el momento que se cumple el tiempo de servicios necesario para ello de acuerdo con las circunstancias del Cuerpo o Grupo al que pertenece en ese momento el funcionario y, a partir de ese momento, se incorpora a sus derechos retributivos de modo que su percepción futura se produce con independencia de las vicisitudes de la carrera funcional, ya se permanezca en el mismo Grupo o se cambie. No es así un concepto retributivo referido o relacionado con la pertenencia actual a un determinado grupo, desempeño de un puesto y otras circunstancias, sino vinculado al hecho objetivo de haberse alcanzado determinado tiempo de servicios en concretas circunstancias, por lo que su valoración ha de referirse en todo caso a tales condiciones determinantes de su nacimiento, es decir, al Cuerpo o Grupo al que pertenecía el funcionario cuando se devengó el trienio (...). En la misma línea, la STS nº 723/2019, de 30 de mayo, rec. 163/2917.

De igual modo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid reitera, en la Sentencia 482/2023, de 28 de abril de 2023, con cita de la doctrina del Tribunal Supremo, que “(...) Efectivamente, si interpretamos y aplicamos el artículo 2.1 de la Ley 70/1978 en los términos que se pretenden por la administración recurrente respecto de quien es personal funcionario y antes personal laboral, deberíamos llegar también a la conclusión de que los trienios perfeccionados en un Cuerpo, Escala, plantilla o plaza funcional diferente al que luego se adquiriera deberían ser valorados aplicando ese criterio de “funciones análogas”, y eso es precisamente lo que niegan las sentencias ya dictadas por esta Sala y que no atiende a ese criterio sino al del momento de su perfección. Por todo ello, el personal laboral funcionariado tiene derecho a que los trienios reconocidos como personal laboral le sean abonados, tras adquirir la condición de personal funcionario, en la cuantía correspondiente al momento en que fueron perfeccionados”. Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 16 de marzo de 2023, rec. 752/2020, entre otras muchas resoluciones judiciales.

Con arreglo a la precitada Sentencia 648/2019 del TS que se aporta, la jurisprudencia ha elaborado una doctrina clara en torno a la naturaleza jurídica del trienio como derecho económico que nace y se perfecciona cuando

se cumple el tiempo de servicios exigido, incorporándose desde ese momento al patrimonio jurídico del funcionario. Esta doctrina resulta especialmente relevante para el presente supuesto, dado que pone de relieve que el Tribunal Supremo no concibe el trienio como una retribución meramente contingente, sino como un derecho de naturaleza económica consolidado, cuya cuantía queda fijada en el momento de su nacimiento. Ciertamente, la STS 648/2019 se pronuncia en el marco de la Ley 70/1978 y en relación con un supuesto de funcionarización (de personal laboral a funcionario) en el régimen general de la función pública; sin embargo, el razonamiento que fundamenta el fallo se apoya en la idea, de alcance general, de que el trienio se vincula a las condiciones existentes en el momento de su perfección y no a las posteriores vicisitudes de la carrera administrativa.

En los supuestos resueltos, por las precitadas sentencias, existía identidad funcional, mientras que -precisamente- en el caso del magistrado/a que se examina no la hay. Sin embargo, esta diferencia no debilita, sino que refuerza la tesis de la consolidación. Si la propia ley exige analogía funcional para poder recalcular la cuantía y dicha analogía no se aplicó por los tribunales en los casos de funcionarización, con mayor razón no puede imponerse una nueva valoración que resulte menos favorable que la ya consolidada en el caso objeto de dictamen. La inexistencia de funciones análogas no habilita a degradar el derecho, sino que impide aplicar la regla excepcional de valoración establecida en el artículo 2.1 de la Ley 70/1978, dejando subsistente la valoración ya realizada conforme al régimen jurídico en el que el trienio se perfeccionó.

Este razonamiento se ve confirmado, además, por la actuación del legislador mediante la Ley 11/2020, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, que introdujo para los supuestos de funcionarización del personal laboral una limitación expresa a la conservación de cuantías de trienios previos (artículo 2, segundo párrafo de la Ley 70/1978). El hecho de que se produjera una intervención legal clara y expresa (sin efectos retroactivos) evidencia que no existía base normativa suficiente para negar la consolidación económica de los trienios al personal laboral funcionarizado. Pretender, por tanto, una reducción automática en supuestos anteriores o no expresamente regulados por el legislador supondría una aplicación retroactiva y extensiva de una limitación legal, en desacuerdo con el artículo 9.3 de la Constitución.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1996, dictada en recurso de casación en interés de ley 3668/1993, cuya doctrina ha sido citada por resoluciones posteriores, y, en particular, en la Sentencia 648/2019, estableció que *“debemos fijar como doctrina legal, que el abono de los trienios devengados en cada caso por los militares a de realizarse no con las cuantía que corresponda al empleo o graduación que efectivamente ostenta el perceptor en el momento de recibirlo, sino con arreglo a la cuantía que*

corresponda a cada uno de tales trienios en el momento en que fueron perfeccionados". Esta doctrina, formulada inicialmente en el ámbito militar y luego extendida al personal civil, refuerza la concepción del trienio como un derecho económico cerrado y definitivamente determinado en el instante de su devengo, ajeno a alteraciones posteriores derivadas de cambios de cuerpo, escala o situación administrativa, salvo previsión expresa del legislador en contra.

De igual modo, resulta significativa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana nº 1488/2002, de 29 de noviembre, rec. 1749/1999, que expone que el trienio *"no constituye un concepto que se realiza en razón a la pertenencia actual a un determinado Grupo, desempeño de un puesto u otras circunstancias, sino en razón de haberse cumplido determinado tiempo de servicios en concretas circunstancias, por lo que su valoración ha de referirse en todo caso a tales condiciones determinantes de su nacimiento, es decir, al Cuerpo o Grupo al que pertenecía el funcionario cuando devengó el trienio"*.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1087/2016, de 13 de mayo (apartada como Doc. 2), relativa al reconocimiento de trienios a magistrados suplentes por servicios previos prestados como funcionarios de carrera, aunque centrada en la cuestión del reconocimiento del tiempo de servicios y no directamente en la cuantía, aporta un elemento interpretativo adicional de singular importancia. En ella, el Tribunal Supremo rechaza cualquier diferenciación retributiva que no encuentre una justificación objetiva y razonable, subrayando que el hecho de no pertenecer a la carrera judicial de forma permanente no constituye, por sí solo, una razón suficiente para negar derechos económicos derivados de la antigüedad. Esta sentencia evidencia una especial sensibilidad del Alto Tribunal hacia la protección de los derechos económicos consolidados por quienes han ejercido funciones jurisdiccionales, incluso cuando su vinculación con la Carrera Judicial no es permanente. Por su parte, en la Sentencia 184/2014, de 7 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (aportada como Doc. 3) se reconoce el derecho de los magistrados/as sustitutos al reconocimiento de trienios, y en la Sentencia 985/2023, de 28 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Doc. 4) se reconoce igual derecho a los magistrados y magistradas en prácticas.

Como se ha expuesto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado de forma reiterada que el trienio constituye un derecho económico que nace y se perfecciona cuando se cumple el tiempo de servicios exigido, incorporándose definitivamente al patrimonio jurídico del funcionario, salvo previsión expresa del legislador en sentido contrario. Así, se ha afirmado que los trienios no se vinculan a la pertenencia actual a un determinado cuerpo o grupo, sino al hecho objetivo de haber alcanzado un determinado período de servicios en concretas circunstancias, de modo que su valoración ha de

referirse al cuerpo o régimen al que se pertenecía en el momento de su devengo, sin que resulte conforme a Derecho su recalificación o alteración por circunstancias sobrevenidas en la carrera profesional del interesado, sin previa regulación expresa por parte del legislador, lo que, como se ha dicho, no se produce en el supuesto objeto de dictamen, respecto del que no concurre, además, el presupuesto habilitante del artículo 2.1 de la Ley 70/1978 al no darse el requisito comparativo de “funciones análogas”.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, en el caso de los trienios perfeccionados durante la pertenencia a la Carrera Judicial, su cuantía no responde a una mera opción organizativa de la Administración, sino que se encuentra establecida por la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, en atención a la singularidad del estatuto judicial. El derecho al trienio judicial se perfecciona, por tanto, en el momento del devengo, quedando definitivamente integrado en el patrimonio jurídico del magistrado como consecuencia de los servicios efectivamente prestados en ese marco normativo específico. De este modo, la posterior incorporación del interesado o de la interesada a otro cuerpo de la Administración Pública, aun comportando la sujeción al régimen estatutario y retributivo propio del cuerpo de destino para las retribuciones que se devenguen con posterioridad, no puede justificar la minoración de derechos económicos ya consolidados. Admitir lo contrario equivaldría a condicionar retroactivamente el contenido patrimonial de un derecho perfeccionado a una circunstancia sobrevenida, ajena a su nacimiento y carente de incidencia en la realidad histórica de los servicios prestados.

Asimismo, el hecho de que el funcionario deje de pertenecer a la Carrera Judicial no altera la naturaleza ni el valor de los servicios previamente prestados ni puede servir de fundamento para degradar el contenido económico de un derecho que se consolidó plenamente mientras aquel formaba parte de dicha carrera, sin una expresa previsión legal al afectar a los derechos adquiridos, lo que no se atiende, por la falta de presupuesto, con la regla establecida en el artículo 2.1 de la Ley 70/1978.

Resta señalar, por otro lado, que no existe identidad entre el asunto objeto de dictamen y los casos en que el legislador da un tratamiento económico único a los trienios, tras procesos de integración o reclasificación, por aplicación directa de la ley reguladora.

C) Referencia al Informe, de 23 de abril de 2024, emitido por la Dirección General de la Función Pública.

La autoridad consultante ha incorporado al expediente el informe, de 23 de abril de 2024, emitido por la Dirección General de la Función Pública (Doc. N°5). En dicho informe se concluye, tras citar la normativa aplicable, que “(...) a juicio de esta unidad, la funcionaria a la que alude en su consulta

no podrá percibir los trienios reconocidos por los servicios prestados en la Administración de Justicia por el importe determinado en la Ley 15/2003, de 26 de mayo reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal sino que el importe de dichos trienios será el establecido en la Administración de destino para los funcionarios del subgrupo al que dicha funcionaria pertenezca”.

En relación con el precitado informe procede señalar, en primer lugar, que, si bien se relaciona la normativa aplicable, no se explica ni se exponen los motivos o argumentos que conducen a la conclusión por la que opta la citada Dirección General en favor de la aplicación, a efectos retributivos, del valor del trienio correspondiente al subgrupo A1 de la Administración universitaria de destino, para los trienios consolidados como magistrado o magistrada. El informe no justifica la improcedencia jurídica del mantenimiento de la cuantía de los trienios consolidados en la carrera judicial. Su conclusión se basa en la sustitución del criterio legal de “funciones análogas” por el de subgrupo funcional, sin análisis funcional alguno y prescindiendo de la doctrina jurisprudencial sobre derechos consolidados, por lo que el precitado Informe no se estima determinante ni condiciona el parecer de esta Institución. El propio informe recuerda que “*el presente informe posee carácter informativo, por lo que no decide sobre el fondo del asunto del procedimiento referido, debiendo ser la unidad o departamento de personal correspondiente quien determine lo que estime ajustado a derecho en relación con la presente consulta*”.

Por otro lado, sustituir el criterio referido a las “funciones análogas por la coincidencia del subgrupo A1, por el alto nivel de cualificación o titulación, no se estima que se ajuste a la redacción de la norma legal. El artículo 2 habla de *funciones*, no de nivel, grupo o subgrupo. Admitir una analogía tan amplia vaciaría el concepto de contenido normativo y convertiría el precepto en una regla de grupo encubierta, precisamente lo que el legislador quiso evitar. Además, desde una perspectiva constitucional, equiparar funcionalmente la potestad jurisdiccional con la función docente e investigadora supone diluir la singularidad del ejercicio jurisdiccional.

D) Análisis de algunas afirmaciones efectuadas por la autoridad consultante.

1. En el escrito de la autoridad consultante se señala que “*(...) debe tenerse en cuenta que todos los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas perciben el mismo importe de los trienios correspondiente al grupo o subgrupo de clasificación en el que se integran, sin que exista diferenciación por procedencia administrativa. En consecuencia, resulta pertinente plantearse si tiene sentido jurídico aplicar el régimen retributivo especial previsto para jueces y magistrados a funcionarios que ya no pertenecen a la Carrera Judicial,*

sino que han pasado a integrarse plenamente en una Administración Pública (consideración jurídica que no tiene el Poder Judicial)”.

La afirmación que efectúa la Universitat acerca de que todos los funcionarios perciben idéntico importe de trienios dentro de un mismo grupo o subgrupo constituye una generalización no absoluta del sistema retributivo del empleado público. Es cierto que, con carácter ordinario, los trienios se configuran como retribuciones básicas vinculadas al grupo o subgrupo de clasificación, pero el propio ordenamiento admite distintas situaciones en las que coexisten diferencias económicas derivadas de derechos consolidados o regímenes jurídicos previos. La existencia de complementos personales transitorios, grados personales consolidados o situaciones retributivas procedentes de procesos de integración administrativa demuestra que la homogeneidad absoluta nunca ha sido un principio estructural del sistema, sino únicamente una regla general compatible con excepciones justificadas.

Por otro lado, el mantenimiento de un derecho consolidado no supone extender un régimen especial previsto para jueces y magistrados, sino preservar una situación jurídica individual preexistente. El ordenamiento permite distinguir entre aplicar, por un lado, un régimen jurídico nuevo a un colectivo (personal universitario) y respetar, por otro, derechos adquiridos bajo un régimen anterior. Solo lo primero alteraría el sistema retributivo del cuerpo de destino; por el contrario, lo segundo constituye una técnica normativa destinada precisamente a garantizar la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo en esta materia.

Se indica en el escrito de la autoridad consultante que se trata de personal que *“han pasado a integrarse plenamente en una Administración Pública (consideración que no tiene el Poder Judicial)”*. A este respecto, es cierto que el Poder Judicial no forma parte de la Administración en sentido orgánico, pero ello no significa que sus miembros queden fuera del sistema público de empleo ni del ámbito de la Ley 70/1978. Precisamente esta Ley se dicta para reconocer servicios prestados en el conjunto del sector público. Si los servicios en la Carrera Judicial generan trienios susceptibles de ser reconocidos en otros ámbitos, es porque el legislador los integra expresamente dentro de la antigüedad en el ámbito de la función pública, lo que excluye la afirmación basada en la distinta naturaleza institucional. Por otro lado, si el funcionario pierde parte del valor económico de su antigüedad al cambiar de cuerpo, la movilidad pasa a convertirse en una penalización indirecta.

La conservación de la cuantía de los trienios no implica aplicar el régimen judicial dentro de la Universitat ni quebrar la igualdad, sino respetar una situación jurídica consolidada, con arreglo a la doctrina del Tribunal Supremo, cuya modificación requeriría una habilitación legal expresa que el ordenamiento no proporciona, a juicio de este Órgano consultivo, en este

momento; y sin que, como se ha reiterado, se dé el presupuesto del artículo 2.1 de la Ley 70/1978.

2. Se indica, igualmente, en el escrito de la autoridad que *“(..). debe destacarse que el informe emitido por el Ministerio es especialmente tajante en cuanto a que la solución jurídica que señalan ha de ser la pauta a seguir por todas las Administraciones Públicas del Estado, lo que refuerza la necesidad de adecuación homogénea del criterio aplicado, por derivarse directamente del marco jurídico en vigor, suficientemente claro como para que no quepan interpretaciones alternativas, especialmente aquellas basadas en aplicaciones analógicas sin base legal. En este sentido, la Universitat de València, como Administración Pública, se encuentra sujeta al principio de legalidad consagrado en el artículo 103 de la Constitución y, por tanto, no puede apartarse de lo dispuesto en la Ley 70/1978 y su normativa de desarrollo, ni de la pauta común aplicable a todas las Administraciones Públicas del Estado”.*

En primer lugar, la anterior afirmación atribuye al informe de la Dirección General de la Función Pública una fuerza jurídica que éste no posee. El propio informe señala expresamente, como se ha dicho, que tiene carácter meramente informativo y no decisorio. Por ello, afirmar que la solución contenida en el informe *“ha de ser la pauta a seguir por todas las Administraciones Públicas”* supone transformar una opinión jurídica en una regla jurídica obligatoria, actuación que carece de apoyo en el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el principio de legalidad invocado por la Universitat somete precisamente la actuación administrativa a la ley y al Derecho, no a informes interpretativos con valor informativo. La Administración no queda vinculada por criterios interpretativos ajenos cuando éstos no tienen rango normativo; al contrario, su actuación consiste en aplicar la ley conforme a los criterios de interpretación jurídica generalmente admitidos. Invocar el principio de legalidad para justificar la aplicación automática a un informe no vinculante implica desplazar la ley y la doctrina jurisprudencial como parámetro de actuación administrativa.

Se afirma, además, que el marco jurídico vigente sería *“suficientemente claro”* y excluiría interpretaciones alternativas. Sin embargo, la cuestión presenta una complejidad interpretativa, como lo muestra la petición del presente Dictamen y la consulta a la Dirección General de la Función Pública, dado que el artículo 2.1 de la Ley 70/1978 introduce como criterio determinante la existencia de *“funciones análogas”*, concepto jurídico indeterminado que exige necesariamente de una labor interpretativa.

Debe añadirse, por otro lado, que la apelación a una pauta común supondría prescindir del hecho de que la Ley 70/1978 no establece un criterio uniforme basado en el grupo de clasificación, sino un criterio funcional. Por

ello, el respeto al principio de legalidad consiste en aplicar el criterio legal efectivamente previsto por el legislador. Si el artículo 2.1 exige analizar la existencia de funciones análogas, la Administración no puede sustituir ese análisis por una regla general de homogeneización retributiva sin incurrir precisamente en una actuación que podría apartarse de la expresada ley.

E) Tras lo expuesto, la adaptación del valor económico de los trienios prevista en el artículo 2.1 de la Ley 70/1978 no constituye, como se ha dicho, una regla general aplicable a todo cambio de cuerpo o Administración, sino una previsión excepcional condicionada a la existencia de “funciones análogas”. No concurriendo tal presupuesto en el presente caso, debe estarse a la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, conforme a la cual la cuantía del trienio queda fijada en el momento de su perfección y permanece inalterada con independencia de las vicisitudes posteriores de la carrera funcional.

Esta solución garantiza la plena efectividad del principio de consolidación de los trienios, preserva la seguridad jurídica y evita que la movilidad interadministrativa del personal al servicio de las Administraciones Públicas se traduzca en una pérdida económica de derechos ya adquiridos, sin expresa previsión legal clara. Allí donde la analogía de funciones no existe, el precepto no proporciona un criterio legal para revalorar y, por tanto, no debería utilizarse para justificar una minoración de trienios ya perfeccionados.

Este parecer, aunque pueda considerarse no exento de controversia jurídica ante lo informado por la Dirección General de la Función Pública, constituye una interpretación respetuosa con la naturaleza jurídica y jurisprudencial del trienio y con la configuración legal del artículo 2.1 de la Ley 70/1978, al no existir cobertura normativa suficiente para alterar la cuantía de un derecho económico ya perfeccionado en ausencia de funciones análogas.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del siguiente parecer:

Que la adaptación del valor económico de los trienios prevista en el artículo 2.1 de la Ley 70/1978 no constituye una regla general aplicable a todo cambio de cuerpo o Administración, sino una previsión excepcional

condicionada a la existencia de “funciones análogas”. No concurriendo tal presupuesto en el presente caso, debería estarse a la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, conforme a la cual la cuantía del trienio queda fijada en el momento de su perfección y permanece inalterada con independencia de las vicisitudes posteriores de la carrera funcionarial.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 4 de marzo de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SRA. CONSELLERA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y UNIVERSIDADES