

**Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2020 (rec.2053/2018)**

---

**Encabezamiento**

**T R I B U N A L S U P R E M O**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 919/2020**

Fecha de sentencia: 02/07/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2053/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de : 30/06/2020

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

Procedencia: T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 4<sup>a</sup>

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2053/2018

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 4<sup>a</sup>

**T R I B U N A L S U P R E M O**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 919/2020**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 2 de julio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 2053/2018, interpuesto por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, en la representación que legalmente ostenta, contra la *Sentencia, de 5 de diciembre de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el recurso de apelación núm. 11/2017* .

Han comparecido como parte recurrida la Procuradora de los Tribunales doña Ana Isabel Naranjo Torres, en nombre y representación de don Eusebio.

Ha sido ponente la Excm<sup>a</sup>. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Albacete ha dictado Sentencia con fecha 24 de octubre de 2016 en el recurso contencioso administrativo núm. 165/2016* , interpuesto por don Eusebio frente a la Resolución de la Consejera de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de fecha 29 de septiembre de 2015, por la que se dispone el cese del demandante como Jefe de Servicio de Coordinación y Servicios en la Dirección Provincial de Albacete.

Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, se ha seguido el recurso de apelación núm. 11/2017* , interpuesto por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, y como parte apelada, don Eusebio contra la *Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Albacete, de 24 de octubre de 2016, recaído en Procedimiento Abreviado núm. 165/2016* .

**SEGUNDO .-** En el citado recurso contencioso administrativo, se dicta *Sentencia el día 5 de diciembre de 2017* , cuyo fallo es el siguiente:

"1. Desestimamos el recurso de apelación.

2. Sin costas".

**TERCERO.-** Contra la mentada sentencia, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha preparó recurso de casación, ante la Sala de instancia, que ésta tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos, y el expediente administrativo, a este Tribunal, ante el que la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación.

**CUARTO.-** Mediante *auto dictado por la Sección Primera de esta Sala de fecha 16 de julio de 2018* , se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la *sentencia dictada el 5 de diciembre de 2017, por la Sala de lo Contencioso-*

*Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el recurso de apelación 11/2017 .*

**QUINTO.-** En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 1 de octubre de 2018, la parte recurrente, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, solicita que se dicte sentencia por la por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente el recurso en los términos interesados.

**SEXTO** .- Conferido trámite de oposición, mediante providencia de fecha 11 de octubre de 2018, la parte recurrida presenta escrito el día 27 de noviembre de 2018, solicitando que se acuerde desestimar íntegramente el recurso de casación interpuesto frente a la *sentencia de fecha 5 de diciembre de 2017* , confirmándola en su integridad.

**SÉPTIMO** .- Mediante providencia de fecha 12 de mayo de 2020, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el día 30 de junio de 2020, fecha en la que tuvo lugar.

Entregada la sentencia por la magistrada ponente el día 31 de junio de 2020.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO.-** *La sentencia recurrida*

El presente recurso de casación se interpone contra la Sentencia, de la Sala de nuestro orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por la Administración también recurrente en casación, contra la *Sentencia, de 24 de octubre de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº.1 de Albacete, en el recurso contencioso administrativo n.º 165/2016* .

La citada sentencia del Juzgado había estimado el recurso contencioso administrativo interpuesto por el ahora recurrido, D. Eusebio, contra la Resolución de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, de 29 de septiembre de 2015, que dispuso su cese como Jefe del Servicio de Coordinación y Servicios de la Dirección Provincial de Albacete con efectos administrativos del día 29 de septiembre, y contra la desestimación de la reposición.

La sentencia de la Sala Territorial que se impugna considera, al confirmar la sentencia del Juzgado, que << *En relación con la nueva organización de los servicios periféricos conferida por los Decretos de la Consejería lo relevante a efectos de justificar el cese es que no consta que se haya producido una modificación de las funciones propias del puesto.*

*Y entrando en la valoración de su gestión consideramos con la sentencia apelada que la motivación expuesta resulta genérica y formal, pero no acredita la realidad de lo que se dice. No se detalla por la apelante porqué la situación de las OCAS no es buena, o porqué los movimientos de personal acreditados documentalmente resultan excesivos e implican un refuerzo no siempre justificado de algunas oficinas, pues ni podemos determinar qué movimiento de personal es el adecuado ni qué oficinas y porqué se han reforzado injustificadamente provocando un desequilibrio entre comarcas de la provincia que ha llegado a desatender algunas*

zonas, sin decir cuál. Acierta la Juez a quo cuando indica que tal vicio causa indefensión en el recurrente que desconoce ciertamente qué actuación concreta se le imputa para justificar su cese y así poder contradecirlo.

Pues bien, si esto es así, y si la recurrente llevaba varios años desempeñando el puesto, adecuadamente añadimos, *sensu contrario*, no se comprende que se justifique el cese por pérdida de la confianza profesional de la autoridad superior sobre la afectada ligada al mérito y capacidad. Como dice la Juez a quo todo resulta vago e impreciso; no la imputación en si misma, sino la concreción real de los hechos.

No se ha practicado prueba alguna en este sentido y ante la inexistencia de elemento probatorio que ponga en duda la falta de idoneidad en el cargo de la recurrente, la falta de confianza ligada a la competencia profesional, mérito y capacidad, entendemos que el cese no está justificado.>>

### **SEGUNDO** .- *La identificación del interés casacional*

El interés casacional del presente recurso de casación ha quedado fijado, a tenor de lo dispuesto en el *Auto de esta Sala Tercera (Sección Primera), de 16 de julio de 2018* , a la siguiente cuestión:

*"(...) determinar cuál es el contenido del deber de motivación exigible en las resoluciones administrativas que acuerdan el cese de funcionarios públicos en puestos de libre designación".*

También se identifican como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las siguientes: el *artículo 80.4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre* , y el *artículo 58.1 del Reglamento General de ingreso de personal al servicio de la Administración General del Estado*, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, en relación con la motivación de los actos de cese.

### **TERCERO** .- *La motivación de los ceses de funcionarios en los puestos de libre designación*

Con carácter general, los actos administrativos que se dictan en el ejercicio de potestades discrecionales no están exentos de la exigencia de motivación, pues tal sujeción se impone ahora por el *artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015* , y antes por el *artículo 54.1, letra f) de la Ley 30/1992* .

Es más, como señalamos, con carácter general, en *nuestra Sentencia de 3 de julio de 2015 (recurso de casación n.º 2941/2013)* , esta exigencia de la motivación ha ser más intensa precisamente en los actos de carácter discrecional, pues esa libertad de decisión, que comporta el ejercicio de potestades discrecionales, conlleva que deban ser explicadas las razones por las que se adopta una decisión y no otra.

En relación con el cese de los puestos cubiertos por el sistema de libre designación, los contornos de la motivación superan la tenue exigencia que impone el *artículo 58 1 del Reglamento General de ingreso de personal al servicio de la Administración General del Estado de 1995*, para los funcionarios nombrados por dicho sistema, cuando señala que *" podrán ser cesados con carácter discrecional "*, y *" la motivación de esta resolución se referirá a la competencia para adoptarla "*.

Recordemos, a estos efectos, que, como reiteradamente ha expuesto nuestra

jurisprudencia en *Sentencia de 29 de septiembre de 2006 (recurso contencioso administrativo n.º 155/ 2003 )*, y *las allí citadas de fecha 10 y 11 de enero de 1997 o 17 de diciembre de 2002, entre otras, de la Sala Tercera, Sección Séptima, del Tribunal Supremo*, el nombramiento y cese de cargos de libre designación constituye un acto administrativo singular y específico dentro de la categoría general de los actos discrecionales, cuya singularidad radica en que tales nombramientos se basan en la existencia de un motivo de confianza que la autoridad facultada para la designación ha de tener en la persona seleccionada, relación de confianza que sólo puede apreciar esa misma autoridad que verifica el nombramiento, y acuerda el cese.

Ahora bien, nuestra reciente jurisprudencia, por todas, *Sentencias de 19 de septiembre de 2019 (recurso de casación n.º 2740/2017 )* y *de 15 de noviembre de 2019 (recurso de casación n.º 1 42/2018 )*, ha venido distinguiendo, a tenor de los *artículos 23.2 y 103, apartados 1 y 3, de la Constitución*, del *artículo 58.1 del Reglamento General* de ingreso de personal al servicio de la Administración General del Estado, de la *Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (en adelante, Ley 30/1984)*, del *Estatuto Básico del Empleado Público*, tanto el aprobado por *Ley 7/2007, de 12 de abril*, como el vigente texto refundido aprobado por *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre*, entre el cese de aquellos que eran funcionarios de carrera y tenían un puesto funcional al que accedieron mediante el sistema de "libre designación", de aquellos otros relativos al personal eventual. Recordemos que, según el EBEP, es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial.

De manera que en las expresadas *sentencias de 19 de septiembre y 15 de noviembre 2019* declaramos lo siguiente:

*1º Son estatutos distintos la libre designación del empleado público que es funcionario de carrera para ocupar un puesto funcional así clasificado, de la libre designación del personal eventual [cf. 8.2.a) y d) en relación con el artículo 12 del EBEP ]. Aun excepcional, en el primer caso constituye una forma de provisión de puestos de trabajo, en el que si bien hay un componente de confianza en el designado, tal confianza se basa en sus cualidades profesionales; por el contrario, el personal eventual está llamado a desempeñar funciones de estricta confianza de la autoridad que le designa, en especial de asesoramiento, que puede libremente cesarle sin dar especial razón y eso sin olvidar que la suerte de ese funcionario eventual va ligada a la de quien le nombró.*

*2º Tratándose de la provisión de plazas funcionariales mediante libre designación, la discrecionalidad que preside su provisión se manifiesta ya en las relaciones de puestos de trabajo al clasificarse el puesto para ser cubierto mediante esa forma de provisión por razones de especial responsabilidad y confianza ( artículo 80.2 EBEP ), opción ésta que debe quedar justificada atendiendo a la naturaleza de las funciones asociadas al puesto [cf. artículo 20.1.b) de la Ley 30/1984 en relación con el artículo 36.1 RGPPT].*

*3º El ejercicio de las potestades referidas a esta forma de provisión de plazas funcionariales está sujeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad; a estos principios se añade el de publicidad por exigirse la oferta mediante convocatoria pública en la que consten los aspectos relacionados en el artículo 20.1.c) de la Ley 30/1984 ( artículos 78.1 y 80.1 del EBEP ; artículo 52 del RGPPT).*

4º La idoneidad para el puesto -luego también la no idoneidad para no ser nombrado- la aprecia libremente el órgano competente, juicio que debe ponerse en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto caracterizado por esa especial responsabilidad que justificó su clasificación como de libre designación y ese libre juicio de idoneidad es lo que integra la idea de confianza en que el designado realizará un buen desempeño del puesto. Para ese juicio de idoneidad cabe recabar la intervención de especialistas ( artículo 80.3 del EBEP ).

5º El ejercicio de tal potestad discrecional queda sujeta al deber general de motivar [ artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ; en el mismo sentido, el artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas , en adelante Ley 30/1992 y Ley 39/2015, respectivamente].

6º El titular del puesto de trabajo provisto mediante libre designación mediante convocatoria pública puede ser cesado discrecionalmente ( artículo 80.4 del EBEP ), en cuyo caso la regla general de motivación se concreta en el RGPPT al prever su artículo 58.1, párrafo segundo, que "la motivación de esta resolución se referirá a la competencia para adoptarla".

La motivación, por tanto, de los actos dictados en el ejercicio de potestades discrecionales ha de ser expresa, clara y comprensible, señalando las razones por las que debe ser cesado quien ocupaba un puesto como funcionario nombrado por el sistema de libre designación. Esta motivación se basa en una interpretación normativa, de los artículos 35.1.i) de la Ley 39/2015 , y 58.1 del citado Reglamento General de ingreso de personal al servicio de la Administración General del Estado, que pretende evitar eventuales zonas de indefensión, y proscribir cualquier forma de arbitrariedad en la actuación administrativa. De manera que los titulares de los puestos de trabajo provistos por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública puedan " ser cesados discrecionalmente " ( artículo 80.4 del EBEP ).

#### **CUARTO .-** *La motivación del cese*

Acorde con la doctrina expuesta en el fundamento anterior, en los casos examinados por citadas *sentencias de 19 de septiembre y 15 de noviembre 2019* , y en la posterior de 9 de junio de 2020, la conclusión fue diferente según se tratara de personal eventual y de funcionarios en puestos de libre designación, y según constara, o no, en el acto administrativo de cese, la correspondiente motivación.

La motivación que expresa el acto administrativo impugnado en la instancia, si aplicamos el estándar establecido en las citadas sentencias, resulta en este caso suficiente, pues se fundamenta en varias razones que hace al caso constatar. En primer lugar, se hace referencia a una reorganización administrativa a nivel de los puestos de jefatura de las unidades administrativa así como los de dirección de centros, adscritos a los Servicios Centrales y Direcciones Provinciales de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural. Recordemos que el ahora recurrido ocupaba el puesto de Jefe de Servicio de Coordinación y Servicios en la Dirección Provincial de dicha Consejería en Albacete.

Y, en segundo lugar, se añade que "la *situación de tales Oficinas Comarcales de la provincia, en general, no es buena* , por lo que se requiere para el desempeño de

la Jefatura de Servicio de Coordinación y Servicios, experiencia y conocimiento de dichas unidades administrativas, así como , en la gestión de las distintas líneas de ayudas que se gestionan en las mismas", por lo que teniendo en cuenta que "las oficinas comarcales agrarias son centros de trabajo de indiscutible importancia como servicio público al acercar el ciudadano la gestión pública de sus intereses", se considera que la atención a este tipo de centros " *debe ser prioritaria y, en todo caso, mejorable* ". Por lo que se reconsidera la idoneidad del nombrado y, sobre todo, " *la gestión realizada* " por el ahora recurrido y se estima que, atendida su labor en ese puesto, ya no resulta idóneo para el mismo, pues " *no reúne las condiciones profesionales que se estiman idóneas para desempeñar dicho puesto* " .

Como se ve, la exteriorización de los motivos del cese en el puesto cubierto por el sistema de libre designación cumple con el umbral de exigencia propio de la motivación de los actos administrativos en general, y de los discrecionales en particular. Desde luego que las motivaciones siempre pueden ser más minuciosas y detalladas, y su exigencia en cadena nos podría llevar al infinito. Pero de lo que se trata es de determinar si la motivación que se expresa en el acto administrativo de cese en un puesto de trabajo cubierto por el sistema de libre designación, es suficiente o no, a los efectos de permitir que el destinatario comprenda los motivos del cese, pueda impugnar las razones sobre las que se sustenta, y los órganos jurisdiccionales puedan realizar su posterior el control jurisdiccional. Y en este caso lo es.

Conviene tener en cuenta que, a tenor de nuestra propia jurisprudencia, el funcionario que ocupa un puesto de libre designación no se encuentra cubierto por la inamovilidad en el cargo, y que su cese tiene un componente de libre apreciación evidente que, no obstante, no le exime, como hemos repetido, de motivar las razones de la decisión.

Viene al caso, por tanto, reiterar seguidamente las consideraciones que ya declaramos en las antes citadas *sentencias de 19 de septiembre y 15 de noviembre 2019* .

1º El funcionario de carrera que desempeña un puesto clasificado como de libre designación tiene un mero interés en su permanencia, no un derecho a la inamovilidad en ese concreto puesto, algo propio de los provistos mediante concurso reglado. Ese mero interés trae su causa en que la designación para el puesto se basa en un juicio de libre apreciación, por lo que quien lo designó puede juzgar que las condiciones subjetivas u objetivas, tenidas en cuenta para la designación, pueden haber desaparecido o cambiado, teniendo en cuenta el interés general que se satisface desde el desempeño del puesto.

2º Como el acto de nombramiento, también el de cese debe ajustarse a exigencias formales obvias como, por ejemplo, que lo acuerde el órgano competente o la adecuada formación -en su caso- de la voluntad si es un órgano colegiado y a tales exigencias formales cabe añadir la motivación si bien con la debida modulación.

3º Esta motivación ciertamente debe ir más allá de lo previsto en el artículo 58.1, párrafo segundo, del RGPPT, según el cual "la motivación de esta resolución se referirá a la competencia para adoptarla". Por tanto, al funcionario cesado debe dársele razón de por qué las razones de oportunidad, basadas en la confianza e idoneidad apreciada para el puesto y que llevaron a su elección, ya no concurren o si concurren qué otra circunstancia objetiva determina la pertinencia del cese.

4º La razón o razones del cese no serán enjuiciables en lo que tiene de libre apreciación; ahora bien, es exigible que se expliciten evitándose expresiones opacas, estandarizadas, que puedan encubrir una intención patológica por falsa, caprichosa o ajena a los requerimientos del puesto o a las exigencias de idoneidad profesional que llevaron a la elección.

En consecuencia, procede haber lugar al recurso de casación y desestimar el recurso contencioso administrativo.

#### **QUINTO** .- *Las costas procesales*

De conformidad con el dispuesto en el *artículo 139.3, en relación con el artículo 93.4, de la LJCA*, cada parte abonará las costas procesales causadas a su instancia y las comunes por mitad. No se hace imposición de costas, ex artículo 139.1, del recurso contencioso administrativo, ante las eventuales dudas de derecho, sobre lo declarado con posterioridad por nuestra jurisprudencia.

#### **FALLO**

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

**1.-** Que ha lugar al presente recurso de casación interpuesto por la Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, contra la *Sentencia, de 5 de diciembre de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el recurso de apelación n.º 11/2017*, y contra la *sentencia de 24 de octubre de 2016 del Juzgado de lo Contencioso administrativo n.º 1 de Albacete, en el recurso contencioso administrativo n.º 165/2016*, que se casan y anulan.

**2 .-** Que se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de D. Eusebio, contra la Resolución de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, de 29 de septiembre de 2015, que dispuso su cese en el puesto de Jefe del Servicio de Coordinación y Servicios de la Dirección Provincial de Albacete con efectos administrativos del día 29 de septiembre, y contra la desestimación de la reposición.

**3 .-** Respecto de las costas procesales, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad en casación. Sin costas en el recurso contencioso administrativo, a tenor de lo señalado en el último fundamento.

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

Así se acuerda y firma.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva Dª. Celsa Pico Lorenzo

Dª. María del Pilar Teso Gamella D. Rafael Toledano Cantero

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excm. Sra. Dª Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública,



de lo que certifico.