

## **El deber de motivación en el cese de un cargo nombrado por libre designación es controlable jurisdiccionalmente para valorar y enjuiciar la veracidad de los motivos del cese**

**La cuestión planteada en el presente litigio consiste en determinar hasta dónde llegan las facultades del juez para apreciar, valorar y enjuiciar la realidad o veracidad de los motivos alegados para justificar el cese en un puesto de trabajo obtenido mediante libre designación.**

Conforme a la jurisprudencia consolidada el cese del libremente elegido exige un juicio de inidoneidad sobrevenida que no puede despacharse alegando que el libremente nombrado, libremente puede ser cesado. Así, cabe oponer frente al cese en un puesto de libre designación que los hechos que se alegan como determinantes son inciertos, lo que el juez valorará atendiendo a lo alegado y, en su caso, a las pruebas practicadas conforme a las reglas de la carga probatoria.

### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección 4.ª**

#### **Sentencia 1165/2024, de 01 de julio de 2024**

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 2678/2022

Ponente Excmo. Sr. JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

En Madrid, a 1 de julio de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número 2678/2022 interpuesto por DON Jesús Manuel, representado por la procuradora doña Sandra Cárdenes Hormiga y bajo la dirección letrada de don Adel Alberto Hawach Vega, frente a la sentencia 442/2021, de 23 de septiembre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, en el recurso de apelación 222/2020 interpuesto contra la sentencia 254/2020, de 13 de octubre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Las Palmas de Gran Canaria en el recurso contencioso-administrativo 441/2019. Ha comparecido como parte recurrida el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, representado y asistido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

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

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- La representación procesal de don Jesús Manuel interpuso el recurso contencioso-administrativo 441/2019, seguido por los trámites del procedimiento abreviado, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Las Palmas de Gran Canaria contra la resolución 48558/2019, de 11 de noviembre, del Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por la que se cesaba a su representado en el cargo de Jefe de la Policía Local, pasando a desempeñar el empleo de Comisario Principal de la Policía Local.

SEGUNDO.- Dicho recurso fue desestimado por sentencia 254/2020, de 13 de octubre.

TERCERO.- Frente a esta sentencia, la representación procesal de don Jesús Manuel interpuso el recurso de apelación 222/2020 ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, que fue desestimado por sentencia 442/2021, de 23 de septiembre.

CUARTO.- Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la representación procesal de don Jesús Manuel 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 15 de marzo de 2022, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

QUINTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados don Jesús Manuel como recurrente y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria como recurrido, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 1 de junio de 2023, lo siguiente:

" 1.º) Admitir el recurso de casación 2678/2022, preparado por la representación procesal de don Jesús Manuel contra la sentencia n.º 442/2021, de 23 de septiembre, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1.ª, en el recurso de apelación n.º 222/2020.

" 2.º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar el alcance de las facultades del órgano jurisdiccional para apreciar, valorar y enjuiciar la realidad o veracidad de los motivos aducidos por la Administración para justificar el cese en puesto de trabajo obtenido mediante el sistema de libre designación.

" 3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación el artículo 80 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, el artículo 58.1 del RD 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*, y en artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015, *en relación con los artículos 9.3 y 24 de la CE. Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.*"

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 15 de junio de 2023 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.

SÉPTIMO.- La representación procesal de don Jesús Manuel evacuó dicho trámite, mediante escrito presentado el 1 de septiembre de 2023, interesando que se estime íntegramente su recurso, se anule la sentencia recurrida y se estime el recurso contencioso-administrativo formulado en la instancia, y por esta Sala se declare, ya como tribunal de apelación:

" 1.- Que el cese del Sr. Don Jesús Manuel, como Jefe de la Policía Local de Las Palmas de Gran Canaria, fue ilegal y nulo de pleno derecho, por falsedad de los motivos alegados por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

" 2.- Que, como efecto inherente (solicitado en demanda) se proceda a la inmediata y plena reposición del Sr. Jesús Manuel en dicho puesto de Jefe de la Policía Local de Las Palmas de Gran Canaria, con el abono de los emolumentos dejados de percibir desde el 11 de Noviembre de 2019 y el reconocimiento del derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios que este desviado proceder le ha supuesto en su esfera laboral por el cercenamiento de su carrera profesional, honra y prestigio, por

esta ilegal actuación del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, todo ello con expresa imposición de costas a la contraparte. "

OCTAVO.- Por providencia de 4 de septiembre de 2023 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA, dar traslado a la parte recurrida y personada para que presentase escrito de oposición en el plazo de treinta días.

NOVENO.- Transcurrido el plazo anterior, se tuvo a la parte recurrida por decaída en su derecho y, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, se declararon concluidas las actuaciones.

DÉCIMO.- Mediante providencia de 17 de abril de 2024 se señaló este recurso para votación y fallo el 25 de junio de 2024, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- EL PLEITO.

1. Don Jesús Manuel fue nombrado, mediante el sistema de libre designación, Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por Decreto de 22 de noviembre de 2018 y fue cesado por resolución de 11 de noviembre de 2019, del Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, lo que recurrió jurisdiccionalmente.

2. La sentencia de primera instancia desestimó la demanda con base, en síntesis, en las siguientes razones:

1.º La causa del cese fue una pérdida de confianza que obedeció a diversas razones, y no sólo a la que se invoca a efectos de la prejudicialidad penal referida a la Cabalgata del Carnaval de marzo de 2019, causa penal promovida mediante querrela por el ahora recurrente contra una antigua concejal y un concejal en ese momento en el cargo.

2.º Denegada la suspensión del procedimiento por cuestión prejudicial penal, reproduce parte de la sentencia 1198/2019, de 19 de septiembre (casación 2740/2017), de esta Sala en la que se exponen los criterios para el control del cese de cargos de libre designación.

3.º La motivación del cese está en la propia resolución impugnada, que transcribe el informe-propuesta del Concejal Delegado de Seguridad. En ella, de forma "detallada y pormenorizada", se exteriorizaron las causas y razones del cese, luego el demandante las conoció.

4.º Aborda diversos motivos procedimentales de impugnación y con base en nuestra jurisprudencia, sostiene que 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 el puesto. Rechaza asimismo que el demandante alegue unas razones propias de la rigidez propia del procedimiento disciplinario.

5.º El juez de instancia, además, hace suyo lo alegado por el Ayuntamiento en el sentido de que, aun cuando se declarase nulo el cese, se le podría volver a cesar, postulado que considera "pleno de lógica y sentido común".

6.º Finaliza reiterando " que la sentencia 1198/2019 declaró que la razón o razones del cese no serán enjuiciables en lo que tiene de libre apreciación, por lo que por más que las afirmaciones de la Resolución objeto de recurso irriten (legítimamente) a D. Jesús Manuel, este Órgano judicial no puede entrar a su consideración y ello en atención a la naturaleza del puesto desempeñado ".

SEGUNDO.- LA SENTENCIA IMPUGNADA.

1. La sentencia impugnada desestima el recurso de apelación de don Jesús Manuel, asumiendo en su literalidad y totalidad las razones de la sentencia recurrida.
2. Añade que la sentencia de primera instancia "refleja un completo análisis de las circunstancias fácticas" del caso; añade también que lo dicho implica la desestimación tácita de los motivos impugnatorios de don Jesús Manuel, por lo que es innecesario responder explícita y pormenorizadamente a sus motivos de apelación.
3. Tal forma de resolver no implica ausencia de la debida motivación, aparte de que el fallo viene " *precedido -forzosamente- de un exhaustivo estudio del material alegatorio y probatorio existente* ".

#### TERCERO.- EL RECURSO DE CASACIÓN.

1. Contra esta sentencia se ha admitido el recurso de casación y se ha fijado como cuestión de interés casacional objetivo que nos pronunciemos, en definitiva, sobre hasta dónde llegan las facultades del juez para apreciar, valorar y enjuiciar la realidad o veracidad de los motivos alegados para justificar el cese en un puesto de trabajo obtenido mediante libre designación.
2. Centrada así la cuestión de interés casacional, el recurrente alega que la sentencia infringe la jurisprudencia de la Sala al limitar el control a los elementos reglados del cese, obviando valorar si los motivos aducidos son falsos, pese a que en el acto de la vista se denegó la prueba propuesta por la Administración y se declarara pertinente la propuesta por él (53 documentos), para probar la falsedad de los nueve motivos aducidos para cesarle y que, finalmente, no se analizan.
3. De la sentencia 1198/2019 de esta Sala se deduce que el deber de motivación es controlable jurisdiccionalmente para valorar y enjuiciar la realidad o veracidad de los motivos del cese, y así aprecia que las razones de oportunidad basadas en la confianza e idoneidad técnica, que llevaron al nombramiento ya no concurren o, si concurren, qué otra circunstancia objetiva determina la pertinencia del cese.
4. Tras esa sentencia, esta Sala ha dictado la sentencia 712/2020, de 9 de junio (casación 1195/2018), que apreció que no hay motivación si no se prueba la realidad de las razones invocadas para cesar; invoca también la sentencia 723/2021, de 24 de mayo (casación 2453/2018), la sentencia 499/2021, de 12 de abril (casación 6840/2018), que afirmó que " *no puede de ninguna manera aceptarse una justificación que descansa en hechos que no son ciertos* " y la sentencia 424/2023 (casación 8411/2021).
5. En este caso, ni el Juzgado, ni la Sala de apelación analizaron la falsedad de los motivos para cesarle, pese a que en la demanda expuso detalladamente argumentos que los contradecían, con lo que se ha renunciado al control judicial de la certeza de los hechos determinantes del cese, con infracción del derecho a la tutela judicial efectiva.
6. Añade que debió tramitarse un expediente administrativo, lo que admitió el juez *a quo* que rechazó la prueba propuesta por el Ayuntamiento porque debió hacerla valer en un expediente; y añade el recurrente que la exigencia de expediente, en el que pudiera defenderse, no choca con el artículo 18.2 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias. También rechaza lo que razona la sentencia de primera instancia que, haciendo suyo lo alegado por la Letrada del Ayuntamiento, sostuvo que, una vez perdida la confianza, la anulación del cese no evitaría uno nuevo.
7. Dedicar la última parte de su escrito de casación a la falsedad de los hechos que motivaron el cese y que se relaciona con el informe que presentó denunciando las graves irregularidades en el dispositivo de seguridad de la Cabalgata de Carnaval de marzo de 2019, de la que era responsable la Concejala de Seguridad. Lejos de tramitar la denuncia, -dice- el Ayuntamiento no incoó un procedimiento sancionador conforme a la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos

públicos y otras medidas administrativas complementarias. Esto motivó una investigación por un delito de prevaricación, causa que fue sobreseída, si bien pende recurso de apelación.

8. Alega que el cese se basa en un informe emitido por un concejal sin competencia para emitirlo y que invocó hechos absolutamente falsos, lo que extiende al resto de motivos de cese y que rebatió en su demanda, a la que se remite, relacionando en su recurso los distintos hechos: ausencia de interlocución con los sindicatos, incumplimiento de las órdenes del Concejal de Seguridad, negativa a dar órdenes a los agentes de movilidad, sobre el CEMELPA, turnos de los agentes, desmantelamiento de la unidad de coordinación, asuntos que se dice que pasa a firma sin antes hablarlos y tratarlos con la concejalía, propuesta de no concurrencia de los inspectores en el turno de noche y, en fin, atribuirle a él actuaciones irregulares respecto de un evento celebrado en otro municipio.

#### CUARTO.- JUICIO DE LA SALA.

1. Hay jurisprudencia consolidada sobre el control del cese de funcionarios designados para la provisión de destinos por el sistema de libre designación. Esta jurisprudencia la recoge el recurso de casación, la citan tanto el juez de instancia como la Sala de apelación y lo que se ventila ahora es su correcta interpretación y aplicación.

2. Esa jurisprudencia parte de que, ya sea concurso de méritos, como de libre designación, son formas de provisión de puestos que se insertan en la lógica de la carrera funcional. El concurso implica seleccionar mediante la integración de elementos objetivos, evaluables y predeterminados (grado, antigüedad, titulaciones, etc.); en la libre designación el juicio de idoneidad se basa en la confianza de que el aspirante desempeñará adecuadamente un puesto caracterizado por la especial responsabilidad y que justificó su clasificación como de libre designación.

3. También hemos dicho que la confianza de la libre designación no es la confianza exclusivamente personal, propia del nombramiento para cargos eventuales -asesores, jefes de gabinete e, incluso, cargos directivos- a los que se refiere el artículo 12 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado como texto refundido por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, EBEP).

4. La confianza que implica la libre designación es otra, atiende a los cometidos y exigencias del puesto, y en el juicio de idoneidad se sustituyen baremos objetivos por la ponderación de aspectos de libre valoración como la andadura y experiencia profesional, formación, proactividad, disposiciones del aspirante, identificación con la política, planes, programas, etc; todo en relación con el puesto objeto de cobertura.

5. En coherencia con el nombramiento, el cese del libremente elegido exige un juicio de inidoneidad sobrevenida que no puede despacharse apelando al eslogan de que el "libremente nombrado, libremente puede ser cesado". Ciertamente hay un núcleo de libre apreciación tanto de la idoneidad como de la inidoneidad que no cabe sustituir judicialmente. Ahora bien, aparte de la debida motivación, esto no quita para que en caso de cese se plantee la certeza de los hechos determinantes, pues no hay motivación materialmente válida si la ofrecida no es cierta (cfr. sentencias 499 y 723/2021). Formalmente podrá haberla, pero si no es cierta, la motivación padece en lo sustancial y cabe así oponerle porque, insistimos, estamos ante una de las formas de provisión de puestos funcionariales (cfr. artículo 78.2 de. EBEP).

6. A partir de lo expuesto se entra en el casuismo. Podrá justificarse esa inidoneidad alegando, por ejemplo, un cambio en el cometido o requerimientos del puesto, pérdida o disminución de las condiciones del titular y que determinaron un juicio positivo sobre su idoneidad, que por la forma de conducirse el funcionario ese juicio de idoneidad no fue acertado, etc; y podrá estarse ante hechos puntuales o ante la valoración de su andadura. Esa variedad de razones y situaciones podrá revisarse

en cuanto a su realidad y el enjuiciamiento de la causa o causas de esa inidoneidad sobrevenida no debe hacerse, necesariamente, desde la lógica del enjuiciamiento de resoluciones disciplinarias.

7. La Sala es consciente de que, aun en el caso de invocarse razones inexactas, algo se ha roto ya en esa relación de confianza profesional entre el cesado y la Administración: podrá estimarse la demanda, pero esa confianza profesional está ya afectada. Esto podría plantear -así lo recoge la sentencia de instancia- qué efecto útil tiene una sentencia estimatoria pues, reintegrado en el puesto, podrá ser cesado de nuevo pretextando, no ya razones inexactas, sino otras fundadas que integren la idea de inidoneidad. Esto podrá ser así, pero no por ello la sentencia favorable pierde su utilidad: aparte de lo que afecte a diferencias salariales o a la carrera profesional, siempre hay un bien digno de protección como es el buen nombre o la fama y el prestigio profesional del cesado.

8. En consecuencia y a efectos del artículo 93.1 de la LJCA, reiteramos nuestra jurisprudencia y declaramos que sí cabe oponer frente al cese en un puesto de libre designación, que los hechos que se alegan como determinantes son inciertos, lo que valorará el juez atendiendo a lo alegado y, en su caso, a las pruebas practicadas conforme a las reglas de la carga probatoria.

#### QUINTO.- APLICACIÓN AL CASO.

1. La sentencia de apelación asume la dictada en primera instancia, que es la relevante, y para su valoración partimos de que el recurrente, desde el primer momento, alegó que los hechos invocados para cesarle eran falsos, para lo que propuso, y se estimó pertinente, una abultada documental que acompañó con su demanda; no se estimó la pertinencia de las diez pruebas documentales, ni la testifical propuesta en el acto de vista por la Letrada del Ayuntamiento.

2. Para rechazar la pertinencia de esas pruebas el juez *a quo* razonó cumplidamente que debieron formar parte de un expediente, surtir efectos probatorios como antecedentes de la decisión de cese y no plantearlas en el acto de vista con intención de probar en ese momento procesal los hechos que justificaron el cese. Tal razonamiento es acertado, y en él cabría presagiar la censura a un cese amparado en unas razones que nacen y mueren en la resolución impugnada. Sin embargo, desestimó la demanda porque la resolución impugnada ofrece una motivación suficiente, que exterioriza las razones del cese, sin que sean exigibles las rigideces propias de un procedimiento disciplinario.

3. Se dice así que "[e]l examen del contenido de la Resolución recurrida permite concluir que la misma da cuenta de forma detallada y pormenorizada de las circunstancias por las que se ha perdido la confianza en D. Jesús Manuel del tal modo que el mismo (y todo aquél que lea la Resolución) puede tener un conocimiento cabal de las razones del cese ". Ciertamente las razones se saben, como también que el recurrente ya no tiene la confianza del Ayuntamiento; ahora bien, para el juez *a quo* el pleito queda ceñido a la motivación formal del cese, pese a que el recurrente planteó que esas razones son falsas.

4. En consecuencia y por razón de lo expuesto, el recurso de casación debe prosperar conforme a nuestra jurisprudencia al no haberse valorado las pruebas propuestas por el demandante, y que se admitieron como pertinentes. Y no deja de ser relevante que en esta casación el Ayuntamiento, pese a personarse, no haya tenido a bien oponerse al recurso para hacer valer la corrección de las sentencias.

5. Por tanto, se casa y anula la sentencia de apelación en tanto confirma la de instancia, se estima dicho recurso de apelación y se revoca la sentencia 254/2020, de 13 de octubre, dictada en primera instancia. Al amparo del artículo 93.1 de la LJCA, se ordena que el juez *a quo* dicte una nueva sentencia en la que, tras valorar las pruebas propuestas y que declaró pertinentes más que las que pudiera considerar oportunas, se pronuncie sobre la realidad de los hechos invocados como justificación del cese.

#### SEXTO.- COSTAS.

1. 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.

2. En cuanto a las de la apelación, se imponen a la parte apelada, con el límite de 300 euros ( artículo 93.4 en relación con el artículo 139.2 y 4 de la LJCA), sin hacer pronunciamiento de las de la primera instancia al acordarse la retroacción del procedimiento.

### **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 Cuarto de esta sentencia,

PRIMERO.- Estimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de DON Jesús Manuel contra la sentencia 442/2021, de 23 de septiembre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, en el recurso de apelación 222/2020, sentencia que se casa y anula.

SEGUNDO.- Estimar el recurso de apelación interpuesto por la representación de DON Jesús Manuel contra la sentencia 254/2020, de 13 de octubre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Las Palmas de Gran Canaria, en el procedimiento abreviado 441/2019, sentencia que se anula, y con retroacción de las actuaciones al momento de dictar sentencia, se ordena que se dicte una nueva en la que, tras valorar las pruebas propuestas y declaradas pertinentes, más que las que pudiera considerar oportunas, se resuelva sobre la realidad de los hechos invocados como justificación del cese.

TERCERO.- En cuanto a las costas, estese 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.