

# A motivación dos actos de selección e perda da condición de empregado público

La motivación de los actos de selección y pérdida de la condición de empleado público

The motivation of the acts of selection and loss of the condition of public employee



ROCÍO NAVARRO GONZÁLEZ

Profesora doutora de Dereito Administrativo  
Universidade Pablo de Olavide – Sevilla (Andalucía, España)  
rnavgon@upo.es

Recibido: 20/04/2017 | Aceptado: 20/06/2017

Regap



ESTUDIOS

**Resumo:** A Lei 39/2015, do procedemento administrativo común das administracións públicas, non modifica substancialmente a exigencia da motivación dos actos que resolven procedementos selectivos e de concorrencia competitiva, a cal debe darse conforme o disposto nas normas que regulan as convocatorias, acreditándose, á súa vez, os fundamentos da resolución que se adopte, xa sexa cunha motivación individual para cada interesado, xa sexa cunha remisión ao expediente. Ante o aumento crecente de procedementos selectivos que carecen da suficiente publicidade e transparencia, a obriga de xustificar as decisións administrativas adoptadas durante tales procesos revalorízase, adquirindo verdadeira importancia a motivación como manifestación da transparencia administrativa e como garantía inescusable que debe darse en todo procedemento administrativo. No ámbito da función pública, a motivación é unha peza clave que manifesta particularidades propias, en especial nos supostos de adquisición e perda da condición de empregado público.

**Palabras clave:** empregado público, selección, adquisición e perda, motivación.

**Resumen:** La Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, no modifica sustancialmente la exigencia de la motivación de los actos que resuelven procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva, la cual ha de darse conforme a lo dispuesto en las normas que regulan las convocatorias, acreditándose, a su vez, los fundamentos de la resolución que se adopte, ya sea con una motivación individual para cada interesado, ya sea con una remisión al expediente. Ante el aumento crecente de procedimientos selectivos que carecen de la suficiente publicidad y transparencia, la obligación de justificar las decisiones administrativas adoptadas durante tales procesos se revaloriza, adquiriendo verdadera importancia la motivación como manifestación de la transparencia administrativa y como garantía inexcusable que debe darse en todo procedimiento administrativo. En el ámbito de la función pública, la motivación es una pieza clave que manifiesta particularidades propias, en especial en los supuestos de adquisición y pérdida de la condición de empleado público.

**Palabras clave:** empleado público, selección, adquisición y pérdida, motivación.

**Abstract:** Spanish 39/2015 Act, on Administrative Procedure of the Public Administrations, do not substantially modifies the requirement of giving reasons of the administrative decisions concerning selective procedures and competitive concurrency, which has, first, to be in accordance with the rules governing the public announcement of selection, and second, to express the grounds of the decision, either with a single motivation for each interested party, either with a referral to the record. The increasing of selective administrative procedures that lack enough public notice enforce the duty of giving reasons, as a way to improve public transparency, and to enforce constitutional rights. Concerning public employment, to give reasons of the administrative decision is a key piece, that shows some specialities in the cases of access and cessation of civil servants.

**Key words:** public employee, selection, access and loss, motivation.

**Sumario:** 1 Introducción. 2 Breve apuntamento acerca da expresión “procedementos selectivos”. 3 A participación de órganos auxiliares no cumprimento da motivación. 4 O papel da motivación nos diferentes sistemas de acceso e provisión de postos de traballo á función pública. 4.1 A motivación da resolución do concurso: a súa referencia inescusable ao cumprimento das normas regulamentarias e das bases da convocatoria. 4.2 O tránsito da inexibilidade á obrigatoriedade da motivación nos nomeamentos de libre designación. 4.3 A motivación como límite da cláusula de necesidade que xustifica a aplicación dun sistema extraordinario de provisión. 5 O emprego de fórmulas con signos numéricos. 5.1 A mera puntuación nun procedemento selectivo constitúe a motivación do acto final de cualificación e avaliación. 5.2 A simple puntuación asignada como motivación require dunha explicación detallada. 6 A preferencia da motivación por remisión á proposta de resolución. 7 A presenza innegociable da motivación nos supostos de perda de condición de empregado público: reflexo xurisprudencial. 8 Bibliografía.

## 1 Introducción

A Lei 7/2007, do 12 de abril, do Estatuto básico do empregado público (EBEP), marca un momento significativo na ordenación do sistema de emprego público das nosas administracións públicas, dando cumprimento ao mandato constitucional previsto no artigo 103.3 desde unha perspectiva xeral e paliando o conxunto normativo que se ofrecía ata entón, un tanto inconexo e disperso. Con máis de oito anos de vixencia do estatuto, o Goberno aproba o Real decreto lexislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto básico do empregado público (TREBEP), exento de repercusión substantiva ningunha, culminando a súa publicación, como apunta PALOMAR OLMEDA, cun “dos problemas pendentes na Administración pública española para conseguir un novo marco moderno e actual do funcionamento desta”<sup>1</sup>.

O novo TREBEP constitúe, en materia de ordenación da función pública, o vértice dun grupo normativo máis amplo e complexo que corresponde definir ao conxunto de todas as administracións co seu desenvolvemento, e cuxo obxectivo e finalidade xa non é establecer o estatuto dos funcionarios públicos previsto no artigo 103.3 da Constitución, senón “determinar a lexislación básica do réxime xurídico dos funcionarios públicos”<sup>2</sup>.

Unha das novidades que trae consigo a Lei 7/2007 é a elección do lexislador da expresión “empregado público” para referirse ao persoal que está ao servizo das administracións públicas, expresión que non fai referencia a unha clase ou categoría de persoal concreta, senón que, como manifesta FUENTETAJA PASTOR, é un “concepto formal de conveniencia” que engloba en abstracto os que, como dita o artigo 8.1 do TREBEP, “desempeñan funcións retribuídas nas administracións públicas ao servizo dos intereses xerais”<sup>3</sup>. O concepto xeral, dun xeito ou doutro, ha de estar representado por dúas ideas: o servizo a unha Administración pública

1 PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 11.ª ed., Dykinson, Madrid, 2016.

2 FUENTETAJA PASTOR, J. A., “El Estatuto Básico del Empleado Público”, *Revista de Administración Pública*, n. 174, 2007, p. 459.

3 FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Pasado, presente y futuro de la Función pública*, Civitas, Madrid, 2013, p. 293.

e que se realice no marco dunha relación de traballo que poderá ser de dereito público ou de dereito privado, permanente ou temporal segundo as diferentes clases de funcionarios”<sup>4</sup>.

A opción legislativa por esta fórmula consolida a coexistencia de persoal funcionario e persoal laboral ao servizo das administracións públicas, entendendo que o TREBEP é, por un lado, lexislación básica do réxime xurídico dos funcionarios públicos e, por outro, lexislación da relación laboral especial de emprego público.

Por outra banda, cómpre resaltar que, logo da aprobación do EBEP, se constitúe unha comisión para o estudo e preparación do dito texto, que plasma o resultado do seu traballo nun informe en que, entre outras conclusións, resalta a existencia de procedementos selectivos que carecen de suficiente publicidade, transparencia, manifestas discriminacións, clientelismo político e favoritismo<sup>5</sup>. Por iso, non é de estrañar que, ante as propostas da comisión, se recollesen finalmente no TREBEP unha serie de principios de carácter funcional, sistematizados no artigo 55, que deben rexer a actuación de todas as administracións públicas na selección do seu persoal, funcional e laboral, centrados especialmente nas garantías dos sistemas selectivos e na composición e actuación dos órganos de selección. De entre tales principios, entendidos como instrumentos necesarios para poder garantir o acceso ao emprego público en condicións de igualdade e respecto aos principios de mérito e capacidade, destaca o principio de transparencia, que, á súa vez, é proclamado con carácter xeral como principio de actuación da Administración pública, tal como sinala o artigo 3.1.c) da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (LRXSP). Unha das obrigas que derivan do dito principio é a de efectuar a motivación axeitada dos actos administrativos, constituíndo tal exigencia unha verdadeira estratexia da transparencia administrativa<sup>6</sup>.

En consonancia co exposto, a falta de transparencia constatada pola Comisión para o estudo e preparación do EBEP recondúcenos dun xeito ou outro a lembrar a inescusable obriga de xustificar as decisións administrativas adoptadas durante o proceso selectivo e a reconsiderar a importancia da motivación como manifestación da transparencia administrativa. Desde estas liñas introdutorias avogamos polo papel transcendental que debe adquirir a motivación como peza clave no ámbito da función pública, en especial na selección e perda da condición de empregado público.

## 2 Breve apuntamento acerca da expresión “procedementos selectivos”

Malia que a motivación non é presentada como requisito xeral de todo acto administrativo, podemos afirmar sen reserva ningunha que practicamente todos os actos administrativos deben ser motivados. O seu tratamento legal limita a súa exigencia a determinados supostos que se viron ampliados, nun primeiro momento, en 1992, coa Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo

4 PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, cit., p. 155.

5 *Informe de la Comisión para el Estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, INAP, Madrid, 2005, pp. 83 e ss.

6 SÁNCHEZ MORÓN, M., “La transparencia como principal criterio de credibilidad de la Administración. La transparencia en el ordenamiento jurídico español”, Díaz Méndez, A., e Cuéllar Martín, E. (coords.), *Administración inteligente*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2007.

común (LRXPAC), e recentemente coa promulgación da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC).

A listaxe de supostos que de forma expresa recolle o lexislador en relación coa exixibilidade da motivación clausúrase coa referencia aos procedementos selectivos e de concorrencia competitiva que curiosamente non estaban previstos nin na Lei de procedemento administrativo de 1958 (LPA) nin no proxecto da LRXPAC, e nos que a súa resolución final require a comparación nun único procedemento dunha eventual pluralidade de solicitudes, propostas ou actuacións a cargo dos interesados, de acordo cos criterios fixados nunha norma correspondente en que se inclúen tanto os procedementos de oposición e de concurso para seleccionar o persoal que ha de servir a Administración como os de selección e adjudicación de contratos e concesións administrativas.

A súa previsión legal queda reflectida por primeira vez no parágrafo segundo do artigo 54 da LRXPAC e actualmente o artigo 35 da LPAC mantén o mesmo teor literal da lei que a antecede, exixíndose a motivación dos actos que resolvan este tipo de procedementos conforme o disposto nas normas que regulan as convocatorias, debendo quedar acreditados os fundamentos da resolución que se adopte. O lexislador de 1992, ao referirse á motivación dos procedementos para seleccionar o persoal, pode que, debido ás prásas, pois como comentamos anteriormente non estaba previsto tal suposto no proxecto de lei, fai uso dunha concisa e breve expresión para referirse a eles: "procedementos selectivos", alusión que puidese terse emendado coa publicación da vixente Lei 39/2015 sen observarse éxito ningún.

Doutrinalmente, non se polemizou acerca da existencia dos diferentes instrumentos que se poidan utilizar para un correcto desenvolvemento do proceso de selección e que permitan, á súa vez, asegurar o respecto aos principios constitucionais e garantir os dereitos dos cidadáns; si en cambio foi obxecto de crítica o xeito en que se reflectiron legalmente os distintos procedementos de selección, observándose un claro erro de técnica lexislativa, pois, entre outras apreciacións, o artigo 61 TREBEP fai uso de forma indistinta e sen criterio ningún das expresións "procesos selectivos" e "procedementos selectivos", que poden dar lugar a confusión e que a propia doutrina equiparou entendéndoos como termos sinónimos<sup>7</sup>.

No que atinxe aos procedementos que poden darse durante os procesos selectivos, o estatuto non ofrece novidades significativas con respecto á lexislación anterior; hoxe por hoxe seguen sendo a oposición, o concurso e o concurso-oposición cando a lei o autorice expresamente e, independentemente do sistema elixido, exíxese a motivación do acto que poña fin a tal procedemento de selección.

Agora ben, xórdenos a cuestión de precisar a que tipo de procedementos se está a referir o lexislador coa expresión "procedementos selectivos": aos procedementos selectivos para o acceso ou para a provisión de postos de traballo?, ou a ambos os dous? Pois debemos diferenciar que unha cousa é o acceso á función pública e outra a provisión de postos de traballo na Administración pública, e tanto nun como noutro pódese proceder a procedementos de selección como o concurso coa súa correspondente motivación. Malia que en ocasións a análise dos sistemas de acceso e provisión de postos de traballo se atende de xeito conxunto, debemos ter presente, para evitar confusións, que estamos ante dúas figuras, cada unha coa súa substantividade que a caracteriza.

---

7 FONDEVILA ANTOLÍN, J., *La selección y pérdida de la condición de empleado público*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 151 e 152.

### 3 A participación de órganos auxiliares no cumprimento da motivación

O lexislador enmudece acerca do órgano que debe realizar materialmente a motivación, deixando orfo de regulación todo aquilo relativo ao aspecto subxectivo da motivación. Nunha primeira aproximación, parece que é o mesmo órgano que ten atribuída a competencia para resolver, se se atopa inmerso nalgún dos supostos previstos na lei, o que debe asumir o cumprimento do aludido deber, solapándose así, nun mesmo órgano, o labor material de xustificar e o labor formal de realizar a motivación co de resolver. Non obstante, obsérvase que ás veces o mesmo órgano que resolve e se encarga de plasmar as argumentacións ou razóns na decisión final non é o redactor oficial de tales xustificacións, senón que recorre para tal encomenda á colaboración doutro ou doutros órganos administrativos, de maneira que o órgano responsable de adoptar a decisión administrativa final e definitiva se ve necesitado do que facer dun ou varios órganos que deberán intervir na súa xustificación material, incorporando as súas decisións e informes á motivación realizada.

Tal colaboración conxunta reflíctese nos procedementos de selección de persoal, caracterizándose por seren procedementos de concorrencia competitiva nos cales participan, dun lado, uns órganos encargados de seleccionar, os tribunais cualificadores de concursos e oposicións, que gozan de discrecionalidade técnica, e, doutro, os órganos que resolve e poñen fin ao procedemento selectivo. A función de tales tribunais cualificadores quedou suficientemente asentada pola xurisprudencia, que precisa que “deben ofrecerlle ao órgano administrativo que ha de decidir esa selección aqueles coñecementos que non posúe este pero si resultan necesarios para realizar a tarefa de avaliación profesional que constitúe o elemento central de tales procesos selectivos”<sup>8</sup>.

Nestes supostos relativos á función pública, o órgano administrativo que resolve decide baseándose no labor avaliador realizado polo tribunal cualificador e cumpre a motivación recollendo tal información e acreditando os fundamentos da resolución adoptada, non consistindo tal acreditación unicamente en incorporar os ditames do tribunal cualificador, senón tamén en fundamentar a resolución administrativa que pon fin ao procedemento de selección. Por iso constatamos que neste tipo particular de procedementos, os procedementos selectivos, a tarefa de cumprir a motivación está repartida entre os órganos cualificadores e os órganos que deciden, sendo a tarefa do tribunal cualificador emitir un ditame e a tarefa do órgano que resolve recollelo na resolución administrativa. Esta dobre perspectiva subxectiva será significativa para delimitar o contido da motivación nos procedementos selectivos da función pública.

Noutra orde de consideracións, resulta oportuno comentar que a composición colexiada obrigatoria dos órganos de selección que incorpora de forma novidosa o EBEP no seu artigo 60 non é causa de exoneración do deber de motivar das decisións adoptadas, pois chama a atención como o Tribunal Supremo chegou a manifestar que, ante o exercicio de discrecionalidade que lle corresponde a un órgano colexiado para emitir unha proposta de nomeamento, non é obrigatoria unha motivación expresa e pormenorizada de cada un dos seus compoñentes<sup>9</sup>. O dito pronunciamento foi obxecto de críticas doutrinais en que, por

<sup>8</sup> *Vid.*, entre outras, STS 14 xullo 2000, Rec. 258/1997, FX 4.

<sup>9</sup> STS 30 novembro 1999, Rec. 449/1997, FX 6.

un lado, cuestionan por que non rexe a norma especial e preferente que exige a motivación dos actos administrativos colexiais que poñen fin aos procedementos selectivos, independentemente de que teñan natureza discrecional ou regulada<sup>10</sup> e, por outro, argumentan que “igual que os membros do órgano colexiado deliberan para pórse de acordo sobre a proposta, o mesmo poden facer para acordar sobre como razoala ou motivala”<sup>11</sup>. Outras opinións doutrinarias de gran rigor científico defenden clara e tallantemente a exigencia da motivación dos actos ditados por órganos colexiados, como a exposta por CARBONELL PORRAS, que iguala a motivación dos órganos unipersoais á motivación dos órganos colexiados, resaltando que non é diferente a unha da outra “nin na forma nin no fondo”<sup>12</sup>, e a que sustenta COSCULLUELA MONTANER, precisando que o deber da motivación alcanza os órganos colexiados sen que caiba entendelo cumprido coa simple expresión do resultado de votación realizada para alcanzar a maioría requirida<sup>13</sup>.

## 4 O papel da motivación nos diferentes sistemas de acceso e provisión de postos de traballo á función pública

Diversos principios e distintos procedementos van determinar a dispar vinculación que teñen os aspirantes coa Administración pública nun procedemento selectivo –calquera cidadán– e nun procedemento de provisión –só funcionarios públicos–, sen impedir en ningún caso que a demanda da motivación sexa ignorada. Por unha parte, mentres co acceso se facilita o ingreso na Administración tras superar probas de selección atendendo ao mérito e capacidade, coa provisión de postos, en cambio, facilítaselle á Administración a cobertura das súas necesidades laborais cos efectivos de persoal existentes que teñan a cualificación axeitada para o desempeño dos ditos postos ou funcións. Por outra banda, no acceso á función pública, o sistema selectivo opera mediante convocatoria pública e a través do sistema de concurso, oposición ou concurso-oposición, mentres que na provisión de postos de traballo a norma prevé o concurso como sistema normal de provisión, xunto a outras formas atípicas como poden ser a comisión de servizos e a redistribución de efectivos.

### 4.1 A motivación da resolución do concurso: a súa referencia inescusable ao cumprimento das normas regulamentarias e das bases da convocatoria

O concurso como sistema de ingreso na función pública de carreira debe estar solidamente xustificado, igual que o concurso como procedemento normal de provisión de posto de traballo, ao terse en conta os méritos exixidos na correspondente convocatoria e que aparecerán debidamente baremados. O concurso constitúe un procedemento de selección fundamentado na avaliación dos méritos exixidos na convocatoria e nos alegados polos concursantes para a determinación da súa aptitude e orde de prelación neles que é utilizado

10 BACIGALUPPO SAGGESE, M., “En torno a la motivación de los actos discrecionales emanados de órganos colegiados: ¿debe el Consejo General del Poder Judicial motivar los nombramientos judiciales de carácter discrecional?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 107, 2000, pp. 407-420.

11 IGARTÚA SALAVERRÍA, J., *Discrecionalidad y motivación. Algunos aspectos teóricos-generales*, AAP, Sevilla, 2003.

12 CARBONELL PORRAS, E., *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, Centro de Estudios Políticos e Constitucionais, Madrid, 1999. CARBONELL PORRAS, E., “Regulación de los órganos colegiados”, López Menudo, F. (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Universidade de Sevilla, 2016.

13 COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo. Parte Xeral*, 27.ª ed., Thomson, Cizur Menor, 2016.

tanto nos sistemas de acceso como de provisión con carácter ordinario debido á existencia dunha vacante dotada orzamentariamente<sup>14</sup>.

O fundamento legal da motivación que se lle exige á resolución que pon fin ao concurso atópase, á parte de no xa mencionado artigo 35.2 da LPAC, no Real decreto 364/1995, do 10 de marzo, polo que se aproba o Regulamento xeral de ingreso do persoal ao servizo da Administración xeral do Estado e de provisión de postos de traballo e promoción profesional dos funcionarios civís da Administración xeral do Estado (RXIPPT) tanto no artigo 22.2, que refire os sistemas de acceso, como no seu artigo 47.2, relativo aos sistemas de provisión de postos de traballo que de xeito expreso recollen a referencia ao cumprimento das normas regulamentarias e das bases da convocatoria. En todo caso, deben quedar acreditadas no procedemento como fundamentos da resolución adoptada a observancia do procedemento debido e a valoración final dos méritos dos candidatos.

A motivación nestes procedementos específicos pode producirse de múltiples formas, non sendo preciso sempre unha motivación concreta e detallada das razóns que amparan a adopción dunha determinada puntuación, sempre que a finalidade cognoscitiva e defensiva que arrastra a motivación non queden minguadas. Nun suposto de provisión de posto de traballo mediante concurso, o Tribunal Supremo é rigoroso no cumprimento da motivación, anulando un acto por non conter no expediente os elementos necesarios que xustifican a puntuación outorgada e ordenando “retrotraer as actuacións á fase de concurso para que o tribunal cualificador, motivadamente, asigne aos méritos relacionados co seu exercicio profesional previo os puntos que procedan conforme o baremo do anexo II da orde de convocatoria e, logo, resolva en consecuencia”<sup>15</sup>.

Desde a perspectiva dos tribunais cualificadores, a validez da súa actuación deberá ser medida segundo o establecido nas normas que regulen as convocatorias, de forma que, se estas exixen formalizar os ditames ou cualificacións mediante a expresión da puntuación que exteriorice o seu xuízo técnico, tal puntuación é bastante para que poida ser considerada formalmente correcta a actuación de avaliación técnica e non poderá reprochárselle, desde un punto de vista formal, que non vaia acompañada dunha explicación ou motivación complementaria<sup>16</sup>.

Por outra parte, desde a perspectiva do órgano administrativo que resolve, a decisión administrativa que pon fin ao procedemento selectivo para así cumprir a motivación debe, por un lado, recoller a realizada polo tribunal cualificador e, por outro lado, ao que está obrigado, segundo o parágrafo 2 do artigo 35 da LPAC, é a acreditar os fundamentos da resolución adoptada. E polo que se refire a esa acreditación de fundamentos que expresamente establece, non está referida aos ditames de tribunal cualificador, senón á resolución administrativa que poña fin ao procedemento de selección. Por iso, en supostos en que se prevea a realización de determinadas probas e a valoración do currículo dos aspirantes expresados nunha puntuación sinalada para cada un deles, a dita puntuación, expresada na acta correspondente, constitúe a motivación do acto final de cualificación e avaliación, que

14 LORENZO DE MEMBIELA, J. B., *El acceso e provisión de postos de traballo na Administración Pública: conforme á Lei 7/2007, Estatuto Básico do Empregado Público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

15 STS 30 novembro 2015, Rec. 2422/2014 FX 7.

16 STS 27 xuño 2012, Rec. 5778/2011, FX 6; STS 6 maio 2009, Rec. 2677/2007, FX 6; STS 14 xullo 2000, Rec. 258/1997, FX 4.

é recollida pola Administración convocante na resolución que pon fin ao procedemento e que debe tamén fundamentar<sup>17</sup>.

En virtude de todo iso, podemos constatar que o órgano de selección cumpre en principio con expresar a puntuación que exteriorice a súa cualificación se as normas reguladoras da actuación non exixen nada máis e se ao longo do procedemento administrativo o interesado non reclamou especial motivación en relación con algún particular específico da súa avaliación. Tamén é conveniente apreciar que se as normas reguladoras da actuación dos órganos cualificadores omitisen a necesidade de que deben motivar as súas avaliacións, iso non exclúe a posibilidade da súa exixencia, pero tal omisión leva consigo a consecuencia de que agora é o interesado quen terá a carga de reclamála. E se, a pesar de reclamarlo expresamente o interesado, o tribunal non atende a súa petición, que, recordemos, consiste nun principio en expresar a puntuación que exteriorice a cualificación, entón seralle reprochable formalmente o vicio de falta de motivación. Por outra banda, a resolución do órgano administrativo, ademais de recoller a motivación do tribunal cualificador, debe fundamentala. Os fundamentos da resolución non só se circunscriben aos fundamentos formais –competencia para adoptala e observancia do procedemento–, senón tamén os fundamentos materiais, é dicir, os criterios en que se fundou a decisión selectiva acordada.

## 4.2 O tránsito da inexhibibilidade á obrigatoriedade da motivación nos nomeamentos de libre designación

A libre designación con convocatoria pública, tal como a denomina o artigo 80 do TREBEP, aplícase para cubrir os postos de especial responsabilidade e confianza, para cuxo efecto as leis de desenvolvemento do estatuto establecerán os criterios oportunos, e consiste na apreciación discrecional polo órgano competente da idoneidade dos candidatos en relación cos requisitos exixidos para o desempeño do posto. A doutrina entende que as características intrínsecas desta técnica fan dela a negación práctica do principio de mérito e capacidade, manifestando a dubidosa constitucionalidade da libre designación desde a perspectiva dos principios de igualdade, mérito e capacidade, e os principios de obxectividade e imparcialidade<sup>18</sup>.

A singularidade destes nomeamentos baséase na existencia dun motivo de confianza que a autoridade facultada para a designación debe ter na persoa designada e que só pode apreciar esa mesma autoridade que verifica o nomeamento<sup>19</sup>. A lei só prevé que o órgano competente para o nomeamento poderá solicitar a intervención de especialistas que permitan apreciar a idoneidade dos candidatos, mentres que o RD 364/1995 establece que “as resolucións de nomeamento se motivarán con referencia ao cumprimento por parte do candidato elixido dos requisitos e especificacións exixidos na convocatoria, e a competencia para proceder a este. En todo caso, debe quedar acreditada, como fundamento da resolución adoptada, a observancia do procedemento debido”.

---

17 STS 14 xullo 2009, Rec. 5054/2006, FX 5; STS 26 febreiro 2008, Rec. 3629/2006, FX 4.

18 STC 207/1988, do 8 de novembro; STC 235/2000, do 5 de outubro. FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Pasado, presente y futuro de la Función Pública*, cit., pp. 350-354.

19 STS 17 decembro 2002, Rec. 1418/2000.



No relativo a concretar os postos de traballo que poderán ser provistos mediante esta técnica, a xurisprudencia sinalou que “non basta a mera inclusión na relación de postos de traballo para que un posto deba ser cuberto por libre designación, senón que cómpre demostrar e non só motivar formalmente que, en efecto, o dito posto non pode ser cuberto polos procedementos ordinarios de provisión, dada a súa especial responsabilidade”.<sup>20</sup>

Atendendo ao exame da motivación do sistema de libre designación como fórmula de provisión dos postos de traballo, de entrada, partimos de que, malia que a motivación se entendeu como instrumento de control dos actos discrecionais para evitar vicios que atenten á legalidade do acto como a arbitrariedade, hai sectores en que o control se atenúa producíndose nalgúns casos unha total autorrestrición; tal é o caso dos nomeamentos de libre designación.

A doutrina xurisprudencial consolidada hai máis dunha década rompe coa doutrina tradicional sustentada na autorrestrición no control da motivación das decisións sobre libre designación e libre cesamento en determinados postos públicos; e así, de afirmar de xeito incondicionado a ausencia dunha obriga de motivación suficiente, pásase a exixir unha motivación extensa determinando os propios tribunais o contido específico que debe incluír para considerarse lícita.

A xurisprudencia maioritaria tradicional viña apostando por unha absoluta innecesariedade e inexixibilidade de motivación nos nomeamentos discrecionais para cargos xurisdicionais, como fiscais e maxistrados do Tribunal Supremo, e funcionariais de libre designación. Tales supostos entendíanse como unha categoría singular de actos discrecionais, en que a resolución administrativa, ao invocar as normas que a facultan para a libre designación, levaba implícita a motivación de que a persoa designada ten a confianza da autoridade a quen a lei lle outorga a potestade para a libre provisión do cargo<sup>21</sup>. Esta invocación dos preceptos que atribuían a potestade discrecional bastaba para entender cumprida a exixencia de xustificar as decisións, non existindo, polo tanto, unha obriga formal de motivación.

O Tribunal Supremo sinalou nun primeiro momento, en supostos de nomeamentos aludidos, como o de presidente dunha audiencia provincial, que “esa discrecionalidade técnica, equivalente a libre designación, ofrece peculiaridades e singularidades de cara á súa motivación que merecen un tratamento particularizado”, xustificando a innecesariedade de que o Consello Xeral do Poder Xudicial motive as propostas de nomeamento para a provisión daqueles destinos da carreira xudicial cuxa cobertura é de natureza discrecional, baseándose en dous argumentos: un, considerar que tales nomeamentos se fundan en motivos intrinsecamente insusceptibles dun control xurisdiccional, é dicir, motivos de confianza –do que se infire que o Tribunal Supremo cualifica os cargos xudiciais de designación discrecional como cargos de confianza– e, dous, o carácter colexiado do órgano do cal emanou o acto discrecional cuxa motivación se pretende<sup>22</sup>.

20 STS 18 marzo 2008, STS 21 xaneiro 2008.

21 SAN 21 febreiro 2002, Rec. 102/2001, FX 3; STS 11 xaneiro 1997, Rec. 424/1995, FX 6; STS 18 maio 1991, RX 1991/4120, FX 4.

22 STS 30 novembro 1999, Rec. 449/1997. Esta sentenza foi obxecto dunha análise crítica por BACIGALUPO SAGESSE, M., “En torno a la motivación de los actos discrecionales emanados de órganos colegiados: ¿debe el Consejo General del Poder Judicial motivar los nombramientos judiciales de carácter discrecional?”, cit., p. 415, ao cal, malia non dubidar do carácter discrecional da provisión de determinados destinos da carreira xudicial, non lle resulta convincente ningún dos argumentos esgrimidos polo Tribunal Supremo que sosteñen a innecesariedade da motivación. Para este autor, os cargos xudiciais non son de confianza, non radicando a discrecionalidade en poder elixir entre fundar o nomeamento nunha valoración dos méritos dos aspirantes ou fundalo só en motivos de confianza, senón tan só no carácter non regulado daquela valoración da que non cabe prescindir. O contido da motivación exixible nos nomeamentos de carácter discrecional,

Ambos os dous tipos de nomeamentos, os relativos a altos cargos do poder xudicial e os de libre designación, seguiron esta mesma liña interpretativa ata a aparición da controvertida Sentenza do Tribunal Supremo do 29 de maio de 2006, que os escindiu no referente á existencia de motivación<sup>23</sup>. Por un lado, a sentenza puntualiza, en relación cos primeiros, que non os considera postos de libre designación e reivindicando un control de tales decisións que “non poden ser froito dun voluntarismo inmotivado”, e, por outro lado, respecta a peculiaridade dos nomeamentos de postos designados por libre designación. Esta sentenza, coñecida como do caso Gómez Bermúdez, relativa ao nomeamento do presidente da Sala do Penal da Audiencia Nacional, cambia o eixe dos nomeamentos de altos cargos do poder xudicial da confianza ao mérito e á capacidade, cobrando especial protagonismo a motivación que lle corresponde fundamentalmente á Comisión de Cualificación, que é a que eleva ao pleno un informe coa proposta de nomeamento, aínda que admite tamén a motivación que resulta do expediente e da acta da sesión de debate previa á votación do pleno.

Á parte de proclamar a obriga de motivación, a sala establece o sentido e o alcance da motivación, sinalando que “o relevante é, en primeiro lugar, que a comisión informou circunstanciadamente dos méritos que concorren nos candidatos e das razóns que apoian a súa proposta; en segundo lugar, que o pleno poida manexar e valorar todos os elementos necesarios para formar o seu criterio con plenitude de coñecemento e, en terceiro lugar, que a decisión adoptada se apoiou en razóns alcanzables desde a perspectiva do mérito e capacidade”. En sentenzas posteriores engádense máis requisitos avanzando na exigencia dunha axeitada motivación, como a datada o 27 de novembro de 2007, na cal o Tribunal Supremo deixa apuntado que “a motivación debe expresar os méritos considerados prioritarios, debe pór de manifesto cales son as fontes de coñecemento que se manexaron para identificar os méritos e, finalmente, debe mostrar que se realizou unha comparación ou contraste das diferentes traxectorias dos candidatos, identificando cales son as características que reúnen as persoas nomeadas e que xustifican a súa elección”<sup>24</sup>.

Posteriormente a todos estas decisións xurisprudenciais aludidas, a exención da obrigatoriedade da motivación foi de novo cambaleada e derrocada por recentes pronunciamentos que enarboran a súa obrigatoriedade, incluíndo os nomeamentos de libre designación, co cumprimento de reflectir xa non só o previsto no precepto regulamentario correspondente –artigo 56.2 RXIPPT–, que, recordamos, se refire ao cumprimento polo candidato elixido dos requisitos e as especificacións exixidas na convocatoria e a competencia para proceder ao nomeamento, senón tamén ao feito de que a motivación debe incluír “os criterios concretos de interese xeral elixidos como prioritarios para decidir o nomeamento e cales son as calidades

---

en opinión do autor, debe recoller os méritos que tomou en consideración o órgano selectivo e como os valorou en relación con cada un dos aspirantes.

- 23 STS 29 maio 2006, Rec. 309/2004. É interesante destacar, como apunta DESDENTADO DAROCA, que “no voto particular á sentenza, aínda que se discrepa da cualificación do sistema de selección e se segue considerando que este é o da libre designación, existe unha coincidencia básica e de extraordinaria importancia con parecer maioritario, porque o voto particular se separa tamén da doutrina anterior e afirma que a confianza non debe entenderse como unha confianza persoal ou ideolóxica, senón como unha confianza na idoneidade, mérito e capacidade do candidato para o desenvolvemento do posto de traballo”. *Vid.* DESDENTADO DAROCA, E., “Los problemas del control de la discrecionalidad en los nombramientos de altos cargos judiciales por el Consejo General del Poder Judicial. Un análisis crítico”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 139, 2008, p. 560.
- 24 STS 27 novembro 2007, Rec. 407/2006. *Vid.* DESDENTADO DAROCA, E., “Los problemas del control de la discrecionalidad en los nombramientos de altos cargos judiciales por el Consejo General del Poder Judicial. Un análisis crítico”, cit., pp. 565-567, que ofrece unha valoración crítica acerca dos votos particulares da dita sentenza. *Vid.* tamén sobre esta sentenza IGARTÚA SALAVERRÍA, J., “Otra vez sobre nombramientos de altos cargos judiciales: la Sala 3ª del Tribunal Supremo retoma el rumbo”, *Revista Vasca de Administración pública*, n. 80, 2008, pp. 211-232.

ou condicións persoais e profesionais que foron consideradas no funcionario nomeado para apreciar que aqueles criterios concorren nel en maior medida que no resto dos solicitantes”<sup>25</sup>.

Malia que xa vaticinara o Tribunal Supremo que este é un tema “complexo e problemático”, “sobre o cal a xurisprudencia se atopa en tránsito, entendido este termo co significado de que é probable que aínda non arribase a unha conclusión firme e consolidada”<sup>26</sup>, somos conscientes de que esta nova xurisprudencia deixa latente que a liberdade legalmente recoñecida para estes nomeamentos discrecionais non é absoluta, senón que ten uns límites mínimos reflectidos constitucionalmente nos artigos 9.3, 23.2 e 103.3, que se traducen, á súa vez, nunha serie de exixencias de carácter substancial e formal, sendo a motivación un claro expoñente destas últimas.

O carácter excepcional do sistema de libre designación exige non só unha motivación suficiente que xustifique a súa elección en atención á natureza das funcións atribuídas ao posto de traballo<sup>27</sup>, senón que tamén require dunha motivación reforzada, que, por un lado, exprese as razóns que xustifiquen a súa elección fronte ao mecanismo normal do concurso de méritos e, doutro, a motivación da idoneidade do seleccionado, en especial en relación co persoal ao servizo das corporacións locais en asuntos relativos a postos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional<sup>28</sup>. O informe de idoneidade que se emita debe satisfacer, polo tanto, o canon de motivación que impón a máis moderna doutrina xurisprudencial sobre o deber de motivación nos nomeamentos funcionariais polo procedemento de libre designación, “identificando claramente a clase de méritos considerados prioritarios para o nomeamento e as circunstancias concretas consideradas na persoa nomeada”<sup>29</sup>.

Finalmente, observamos que, se o nomeamento por libre designación constitúe o exercicio dunha potestade discrecional, baseada na existencia dun motivo de confianza, tamén o cesamento se caracteriza por esa discrecionalidade fundamentada na falta de confianza, sen que sexa nun principio necesaria motivación ningunha, como manifestou a xurisprudencia, entendendo que a simple expresión do exercicio da facultade discrecional era o verdadeiro fundamento, bastando simplemente con indicar a competencia que a autoridade ten para adoptala, tal como se prevé no artigo 58.1 do RD 364/1995 e diferenciando así, dunha maneira ou doutra, entre a motivación necesaria para o nomeamento e a que resulta exixible para o cesamento, sendo máis rigorosa coa primeira xa que se produce unha libre concorrencia de aspirantes a un mesmo posto/s que fai necesaria a posta de manifesto das razóns polas que un deles debe ser elixido con preferencia aos demais, e sempre sen descoñecer a esencia desta excepcional forma de selección presidida pola nota da confianza para ocupar postos relevantes que exixen especial cualificación e implican responsabilidade<sup>30</sup>.

Porén, algún que outro pronunciamento obsérvase decantándose pola idea de que o teor literal do precepto regulamentario aludido non impide, en absoluto, “a existencia de motivación acerca doutros aspectos do acto impugnado alleos á competencia para ditalo, xa

25 STS 30 setembro 2009, Rec. 28/2006, FX 5; STS 19 outubro 2009; STS 3 decembro 2012, Rec. 339/2012, FX 6.

26 STS 3 marzo 2005, Rec. 260/2004, FX 4.

27 STS 30 maio 2013, Rec. 2398/2012, FX 3.

28 STSX (Val.) n. 599/2014, 30 setembro, FX 3.

29 STSX (País Vasco) n. 530/2014, 30 outubro, FX 4.

30 SAN, 9 maio 2006, Rec. 575/2004, FX 3; STSX (Murcia) n. 278/2002, 10 maio, FX 2; STS 3 abril 1992, Rec. 6690/1990, FX 3.

sexan regulados ou discrecionais”<sup>31</sup>, e é curioso ver como en recentes declaracións xurisprudenciais de ámbito autonómico se declara que “a decisión de destituír o interesado, aínda que entraña o simple exercicio da potestade esencialmente discrecional da Administración, debe levar consigo sequera minimamente unha motivación, como resulta exixible a todo acto administrativo. O cesamento nun posto de traballo de libre designación require unha motivación específica, precisa e de significado racional que pode ser sucinto pero polo menos suficientemente informativa para o interesado sobre a causa do cesamento”<sup>32</sup>.

Por un lado, deféndese que a decisión de cesamento debe motivarse axeitadamente indicando cales son os criterios obxectivos de interese público que avalan o cesamento e “non pode consistir nunha decisión arbitraria ou baseada en meros motivos de preferencia subxectiva”<sup>33</sup>, entendendo que “a facultade discrecional que se exerce non ha de discutirse, a Administración incorrería en arbitrariedade cando sen motivación ningunha decide destituír daquela praza o inicialmente nomeado de forma discrecional”<sup>34</sup>, e por outro, á súa vez, insístese en que, xustificando o nomeamento por libre designación na confianza, “é evidente que a resolución de cesamento por perda da confianza debe expor os feitos e fundamentos do dito cambio de criterio na medida en que se priva o funcionario do desempeño dun posto de traballo que ocupaba con carácter definitivo, polo sistema de libre designación”<sup>35</sup>.

En definitiva, a nova tendencia nos supostos de cesamento de nomeamentos de libre designación desemboca nun interese por acompañar a decisión do cesamento coa súa respectiva motivación, pois o feito de que a praza ocupada o sexa por libre designación non significa que o funcionario que a cobre poida ser destituído por perda de confianza se non existen razóns ou causas suficientes que xustifiquen esa decisión, razóns que deben ser explicadas no momento da destitución.

### 4.3 A motivación como límite da cláusula de necesidade que xustifica a aplicación dun sistema extraordinario de provisión

A Administración pode adoptar medidas extraordinarias para garantir un funcionamento normal e eficaz dos servizos se xorden no seo da organización administrativa ou do servizo unhas especiais circunstancias ou problemas cuxa resolución resulta imposible cubrir cos sistemas ordinarios<sup>36</sup>. A aplicación dos sistemas extraordinarios de provisión vén determinada por circunstancias que de forma eventual xorden unha vez elaboradas as relacións de postos de traballo e que teñen como finalidade dar unha satisfacción eficaz ás necesidades do servizo, do que se deduce que a cláusula de necesidade xustifica a actuación administrativa cobrando especial protagonismo a motivación ao ser preciso constatar e contrastar a existencia dunha situación de necesidade. O papel da motivación non queda relegado a un segundo plano e, dependendo da categoría en que esteamos, adquirirá maior ou menor forza.

---

31 JCA 15 xuño 2001, Rec. 66/2000, FX 4.

32 STSX CAT n. 119/2014, de 11 febreiro, FX 5 e 6.

33 STSX (Cat.) n. 1301/2013, de 11 decembro.

34 STSX (Cat.) n. 1062/2013, de 18 outubro.

35 STSX (Cat.) n. 1194/2013, do 14 de novembro.

36 LORENZO DE MEMBIELA, J. B., *El acceso y provisión de puestos de trabajo en la Administración pública: conforme a la Ley 7/2007, Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., pp. 720 e ss.; FERREIRA FERNÁNDEZ, A. X., *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, INAP, Madrid, 2002.

A simple necesidade do servizo é unha causa que dá lugar a que a Administración proceda ao traslado dos seus funcionarios ou á redistribución de efectivos e da que se exige que sexa explicitada dalgún xeito, servindo tal explicación de motivación á súa actuación e permitindo á súa vez o control da dita potestade coa finalidade de non incorrer en desviación de poder nin en arbitrariedade. A redistribución é un medio de optimización de recursos que precisa dun procedemento para o efecto e dunha resolución concreta e debidamente motivada que dea conta das razóns de optimización que xustifican o cambio de destino. Non se admiten como válidas aquelas motivacións baseadas na mera referencia ao procedemento de redistribución de efectivos<sup>37</sup>, e mentres nalgúns supostos se permiten como fundamentación suficiente para acordar a redistribución de efectivos as referencias regulamentarias e os datos de identificación dos respectivos postos de traballo, noutros, en cambio, é insuficiente a invocación de fórmulas estereotipadas sen mención expresa dos feitos determinantes da decisión<sup>38</sup>.

Por outra banda, a necesidade urxente de cubrir unha vacante constitúe o fundamento da aplicación dalgún suposto de comisión de servizo, entendendo a urxencia non como un concepto autónomo, senón como unha “categoría específica da necesidade”<sup>39</sup>. Exento o ordenamento de parámetros claros, a Administración debe apreciar as circunstancias, correspondendo aos tribunais o seu control *a posteriori* e, para que este control sexa efectivo, exíxese á Administración exteriorizar tales causas mediante a motivación. A comisión de servizos queda restrinxida aos supostos de urxente e inaprazable necesidade que deberá ser motivada.

As comisións de servizo aparecen configuradas como “unha adscripción temporal cuxo fundamento e finalidade radica na necesidade urxente de cubrir un determinado posto de traballo, en función das circunstancias obxectivas que concorren neste, correspondéndolle á Administración a ponderación das circunstancias da conveniencia do nomeamento dos funcionarios nas comisións de servizo e, polo tanto, levan consigo que a necesidade de motivación do acordo polo que se dispón o cesamento do funcionario se reduza ao mínimo”<sup>40</sup>.

A exigencia dunha motivación suficiente que comprenda non só a existencia de circunstancias extraordinarias que determinan a inaprazable necesidade de cubrir unha praza vacante, senón tamén a imposibilidade de que a dita cobertura poida producirse por medio dun dos sistemas ordinarios, son requirimentos que non pasan desapercibidos polos nosos tribunais<sup>41</sup>, ao insistir na necesidade de motivar e explicitar de forma axeitada a concorrencia das circunstancias de natureza extraordinaria que determinan a urxente necesidade de acudir á comisión de servizos<sup>42</sup>. Exíxese sen reserva ningunha facer públicas as listaxes dos postos de traballo que estean cubertos en réxime de comisión de servizos ou se prevexa que vaian estalo, ao non ser unha forma de provisión de postos de traballo, senón unha forma de provisión de vacantes de carácter temporal e excepcional, obrigando polo tanto a que “a Administración motive de forma escrupulosa as razóns de extraordinaria urxencia e necesidade”<sup>43</sup>.

37 STSX (And.) n. 2494/2011, 24 outubro, FX 2; STSX (And.) n. 29/2007, 12 xaneiro, FX 2.

38 STSX (Cat.) n. 298/1998, de 1 abril, FX 4; STSX (Canarias) n. 399/2000, de 6 abril, FX 4.

39 ÁLVAREZ GARCÍA, V., *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Civitas, Madrid, 1996, p. 576.

40 STSX (Mad.) n. 10226/2010, 19 outubro, FX 3.

41 STSX (Asturias) n. 165/2000, 25 febreiro.

42 STSX (Illas Canarias) n. 13/2016, FX 1; STSX (Navarra) 29 xuño 2000, Rec. 1202/1997, FX 3; STSX (Cat.) n. 1004/1999, 11 novembro, FX 1.

43 STSX (País Vasco) n. 203/2012, 22 outubro, FX 7.

Doutro lado, a alteración do contido do posto de traballo pode ser o fundamento de aplicación doutra forma de provisión, sempre e cando a dita alteración teña tal entidade que afecte ao normal funcionamento do servizo. Tal é o caso da remoción do posto de traballo provido mediante concurso se se dan as circunstancias previstas tanto na lei como no regulamento, que deben quedar xustificadas e exteriorizadas<sup>44</sup>; de aí o papel significativo da motivación no expediente contradictorio que se orixina, pois exíxese tanto á proposta de remoción formulada polo titular do centro directivo como á resolución definitiva que comportará se procede o cesamento do funcionario, dando lugar a súa ausencia en múltiples ocasións, como sinalou a xurisprudencia, a anular as decisións administrativas adoptando a remoción<sup>45</sup>. Se a causa consiste na falta de capacidade do funcionario para o desempeño do posto manifestada por “rendemento insuficiente que non comporte inhibición e que impida realizar con eficacia as funcións atribuídas ao posto”, enténdese que a motivación debe sinalar as razóns e os feitos polos que se considera que o funcionario manifesta un rendemento insuficiente determinante da súa falta de capacidade sobrevida, pois non basta a apreciación subxectiva do superior se non concorren os feitos ou as circunstancias determinantes do suposto legal. Dáse a posibilidade de que un funcionario sexa removido dun posto de traballo por falta de capacidade manifestada polo propio titular iniciando el mesmo o procedemento de remoción, admitíndose que o órgano administrativo faga súas as razóns que sustenten a posible remoción mediante a necesaria proposta motivada<sup>46</sup>.

## 5 O emprego de fórmulas con signos numéricos

A complexidade da materia obxecto do acto administrativo vai determinar a extensión da motivación, que variará en función das circunstancias do caso, deixando patente a versatilidade desta. Tal realidade non debe comportar, de ningún xeito, a exención de motivación, ou a depreciación de tal exigencia, senón que, pola contra, ha de estimular a busca de fórmulas concretas de exteriorización das razóns da decisión, que sexan específicas en relación co destinatario do acto administrativo. A reflexión sobre elas confirma que as fórmulas convencionais ou estereotipadas se admiten como motivación, en determinadas ocasións, con certa cautela en supostos relativos a materia de estranxeiría e de tráfico, circulación de vehículos e seguridade viaria, nos cales se fai uso de impresos normalizados e xeneralizados para xustificar determinadas decisións administrativas, sempre que poidan coñecerse as razóns e os criterios esenciais que serven de soporte á decisión administrativa adoptada, mentres que a opción por fórmulas con signos alfa-numéricos gozan dunha aceptación máis afianzada, en especial en procedementos de concorrencia competitiva.

De forma particular, a motivación con signos numéricos é un suposto bastante singular que goza dunha admisión máis xeneralizada e consolidada, en procedementos selectivos. A actuación dos órganos cualificadores en tales procedementos límitase en moitos supostos a expresar a puntuación que exterioriza o seu xuízo técnico, admitíndose como correcta e suficiente cando as normas de regulación da actuación do tribunal cualificador, constituídas polas bases das convocatorias, non exixan máis que a dita puntuación.

---

44 SAN 29 maio 2013, Rec. 22/2013, FX 11.

45 SAN 27 xuño 2013, Rec. 11/2013, FX 1.

46 Acordo Comisión Superior de Persoal, 26 abril 1990.

En virtude do exposto, aínda que a admisión e aceptación de signos numéricos como fórmula empregada que sirva de motivación non suscita dilema ningún por parte dos operadores xurídicos, a cuestión que nos atinxe céntrase no feito de se, no ámbito de procedementos selectivos da función pública, a mera asignación de puntos sen fundamentación ningunha é considerada como motivación válida e suficiente ou se se require, polo tanto, unha explicación detallada da puntuación asignada para entender cumprida a dita exixencia legal.

## 5.1 A mera puntuación nun procedemento selectivo constitúe a motivación do acto final de cualificación e avaliación

Nun principio, a cualificación numérica serviu como forma de medir ou valorar o resultado das probas nos procesos selectivos, tal como se deduce da doutrina legal establecida a partir da sentenza do 5 de xullo de 1996, referente ao labor avaliador dos órganos especializados da actividade investigadora cando afirma, en relación coa motivación, que “as decisións da Comisión Nacional Avaliadora da Actividade Investigadora están suficientemente motivadas, aínda que non manifesten explicitamente as razóns polas que valoran negativamente un período ou períodos de investigación, cando fan súas as puntuacións asignadas polos comités asesores ao valorar globalmente o conxunto das achegas en cada un dos criterios obxecto de avaliación”<sup>47</sup>.

Declaracións xurisprudenciais posteriores adoptaron a doutrina transcrita en relación coa valoración da actividade investigadora nas cales se escusa a Comisión Nacional Avaliadora da Actividade Investigadora de expor o seu xuízo valorativo aínda que este escape efectivamente ao control dos tribunais, salvo casos excepcionais, polo feito de ter aceptado o informe dun órgano constituído para o seu asesoramento, integrado por membros da comunidade científica, cuxa actuación se axustou ás prescricións legais dispostas para o efecto, que autorizan para traducir as valoracións globais do conxunto das achegas nunha puntuación matemática referida a uns criterios de avaliación prefixados na dita normativa<sup>48</sup>. Igualmente, a cualificación numérica é admitida como motivación válida nun asunto relativo a unhas oposicións a auditores para o Tribunal de Contas, no que se resalta que, “cando as normas reguladoras da actuación dos órganos cualificadores non exijan máis que a dita puntuación, o órgano cualificador cumprirá con limitarse a exteriorizala, e non poderá rexeitalo, desde un punto de vista formal, o que non a acompañase dunha explicación ou motivación complementaria”<sup>49</sup>.

En sucesivos pronunciamentos, o Tribunal Supremo deixa constancia da admisión da simple puntuación como motivación válida referente a unha temática variada como o acceso a prazas de médicos especialistas<sup>50</sup> e convocatoria de proceso selectivo para grupos de acción local para a iniciativa comunitaria de desenvolvemento local Leader<sup>51</sup>, entre outras.

47 STS 5 xullo 1996, Rec. 5236/1994, FX 6.

48 STSX (Mad.), n. 10144/2009, 22 outubro, FX 4; STSX (Cant.) n. 679/2006, 17 novembro, FX 5; STSX (Murcia) n. 616/2005, 14 xullo, FX 3; STSX (Mad.) n. 827/2004, 24 maio, FX 6; STSX (Mad.) n. 773/2004, 20 maio, FX 6; STSX (Mad.) n. 1237/2002, 22 outubro, FX 4; STSX (Mad.) n. 636/2002, 28 maio, FX 6; STSX (And.) 4 outubro, Rec. 439/2000, FX 4; STSX (And.) n. 2408/1998, FX 2.

49 STS 14 xullo 2000, Rec. 258/1997, FX 6.

50 STS 16 setembro 2009, Rec. 4484/2006, FX 1; STS 21 xullo 2009, Rec. 2351/2006, FX 1 e 6; STS 9 xuño 2008, Rec. 5499/2007, FX 4; STS 22 xaneiro 2008, Rec. 3615/2004, FX 2; STS 15 xaneiro 2008, Rec. 696/2005, FX 4; STS 4 abril 2007, Rec. 9513/2004, FX 4.

51 STS 6 maio 2009, Rec. 2677/2007, FX 7.

## 5.2 A simple puntuación asignada como motivación require dunha explicación detallada

En determinadas ocasións, a xurisprudencia mantivo que a exigencia de motivación non pode ser suplida pola simple fixación de puntuacións, insistindo en que a mera expresión numérica é insuficiente para coñecer se os criterios de valoración foron correctamente apreciados. A través dos seus pronunciamentos foi reflectindo a evolución que experimentou a cuestión da discrecionalidade técnica no que concirne á necesidade de motivar o xuízo técnico, apostando por un contido mínimo da motivación que inclúa os criterios de valoración cualitativa e por que a aplicación de tales criterios conduce ao resultado individualizado que outorga a preferencia a un candidato fronte aos demais, non bastando polo tanto a simple asignación numérica<sup>52</sup>.

A doutrina legal anteriormente apuntada, que permite a motivación por puntuación cando o órgano avaliador fai súas as puntuacións asignadas polo órgano técnico, foi obxecto de análise e de diferentes interpretacións xurisprudenciais que a precisaron e delimitaron, puntualizando que a dita doutrina se circunscribe aos requisitos da motivación que ha de ter a resolución do órgano que avalía ou cualifica; non así aos que son exigibles ás propostas do órgano técnico<sup>53</sup>. A proposta deste órgano debe reunir unha motivación suficiente que lle permita ao demandante coñecer as razóns que levan a Administración a desestimar a petición de valoración positiva da actividade realizada por este. A valoración que se fai dun concursante, mediante a asignación dunha puntuación concreta, non equivale á motivación: iso é a decisión mesma e non a motivación. Esta postura confunde claramente o que é a motivación e o que é a decisión do órgano administrativo. A motivación é un elemento fundamental para que o interesado poida exercer o seu dereito á tutela xudicial efectiva, pois só coñecendo os motivos poderá combatelos ante a xurisdición contencioso-administrativa.

A motivación por remisión que fai o órgano substantivo que avalía e cualifica o informe do comité asesor enténdese como motivación válida sempre e cando o informe do citado comité incorpore as razóns polas que emite unha determinada cualificación<sup>54</sup>. O feito de afirmar que a exigencia de motivación se satisfai meramente dando a coñecer a puntuación outorgada polo comité asesor significa dar un paso atrás na construción do dereito administrativo como un sistema de regras e principios aos que se ten que someter a Administración na xestión dos intereses públicos.

Por outra banda, a práctica administrativa de incorporar nas resolucións denegatorias dos recoñecementos de sexenios de investigación aos profesores universitarios os informes emitidos polo comité asesor, consistentes nunha puntuación numérica sen incluír as razóns da avaliación correspondente que lle impiden ao afectado coñecer os motivos polos que se denega o recoñecemento do correspondente sexenio, non só provocaron controversias xurisprudenciais, senón que tamén expón certos interrogantes doutriniais polo feito de non outorgar relevancia á ausencia da motivación das resolucións da Comisión Nacional de Avaliación, e, polo tanto, non permiten coñecer as razóns que xustifican a puntuación, nin

52 STS 16 marzo 2015, Rec. 735/2014, FX 6; STS 24 setembro 2014, Rec. 1375/2013, FX 7; STS 26 xuño 2014, Rec. 2399/2013, FX 5; STS 4 xuño 2014, Rec. 376/2013, FX 5; STS 12 marzo 2014, Rec. 23/2013, FX 4; STS 18 decembro 2013, Rec. 3760/2012, FX 6.

53 STSX (A Ríoxa) n. 270/2013, 21 novembro FX 3; STSX (Castela e León) n. 700/2012, 10 abril, FX 3; STSX (Castela e León) n. 1868/2009, 29 xullo, FX 2; STSX (Galicia) n. 312/2006, 29 marzo, FX 3.

54 STS 3 xullo 2015, Rec. 294/2013, FX 9.



defenderse fronte ao fundamento da resolución nin lograr o control xudicial e a anulación de tal resolución, o que pon en xaque o previsto en artigos tan significativos como o 9.3, 24 e 106.1 da nosa Constitución. Tales interrogantes son respondidos cunha interpretación razoable e ponderada que permite estar conforme cos preceptos aludidos pola autora DESDENTADO DAROCA ao manifestar que para entender a doutrina do Tribunal Supremo hai que distinguir entre motivación externa, que debe aparecer na resolución que se lle notifica ao particular, e motivación interna, a cal pode producirse na resolución, nos informes a que se remite a resolución, noutros documentos do expediente ou nun momento posterior. Considera que o verdadeiro escollo en materia de sexenios de investigación se atopa na imposibilidade de coñecer a xustificación da resolución e non propiamente a ausencia ou insuficiencia da motivación externa que acompaña o acto e que a norma permite que sexa sucinta<sup>55</sup>.

En todos estes supostos en que a motivación carece dos criterios e razóns mencionados declarouse que “non é posible discernir se o xuízo técnico plasmado na puntuación ou cualificación aplicada se moveu dentro das marxes de apreciación que resultan tolerables en moitas ramas do saber especializado ou, pola contra, respondeu a criterios que puidesen resultar non asumibles por ilóxicos ou carentes de total xustificación técnica, como tampouco pode constatarase se ese mesmo xuízo foi ou non igualitario. E, por iso, non se lle ofrecen ao interesado os elementos que lle resultan imprescindibles para que poida articular debidamente, con plenitude do seu dereito de defensa, a impugnación xurisdiccional que queira formular fronte á cualificación ou puntuación que lle resultase lesiva para os seus intereses”<sup>56</sup>.

A motivación preséntase como un elemento decisivo no control xurisdiccional da discrecionalidade, sen que caiba confundir, como quedou reflectido xurisprudencialmente, “a discrecionalidade de que poida gozar a Administración na fixación da baremación dos distintos criterios que constitúen as normas do concurso fronte á ausencia de discrecionalidade na asignación da puntuación conforme os distintos criterios establecidos”<sup>57</sup>; de aí que se declare que para que a dita discrecionalidade sexa controlada xurisdiccionalmente e respecte a interdicción da arbitrariedade, se exixa a oportuna motivación, sendo “insuficiente a mera asignación de puntuacións sen fundamentación ningunha”<sup>58</sup>.

A explicación de todo iso trae causa da evolución xurisprudencial que de forma paralela se deu en relación coa discrecionalidade técnica e coa necesidade de motivar o xuízo técnico; de aí que se constate que, nos supostos en que o órgano avaliador faga súas as puntuacións do comité asesor, tales puntuacións servirán como motivación sempre e cando se incorporasen ao informe do dito comité as razóns das determinadas e específicas cualificacións, optando de forma ineludible por unha exposición razoada dos criterios xustificativos, en especial cando o interesado reclame a motivación da cualificación e cando o informe técnico unicamente conteña unha cifra numérica sen engadir unha explicación relevante.

A preferencia da motivación por puntuación de xeito claro e detallado en que quede constancia dos criterios empregados e as razóns achegadas fronte a unha mera indicación desta

55 DESDENTADO DAROCA, E., “Los problemas del control de la discrecionalidad en los nombramientos de altos cargos judiciales por el Consejo General del Poder Judicial. Un análisis crítico”, cit., pp. 101-103.

56 STS 4 xuño 2014, Rec. 376/2013, FX 5; STS 18 decembro 2013, Rec. 3760/2012, FX 6.

57 STS 16 decembro 2004, Rec. 5766/2000, FX 6.

58 STS 24 setembro 2014, Rec.1375/2013, FX 7; STS 16 decembro 2004, Rec. 5766/2000, FX 6.

vaise implantando de forma xeneralizada nos procedementos selectivos da función pública e a consolidación dunha liña xurisprudencial que reclama dos órganos unha motivación que non se limite á expresión dunha puntuación ou cualificación, senón que ofrezca as razóns que conduciron a ela cando sexa obxecto de reclamación, é cada vez máis notoria<sup>59</sup>. De aí que se inadmita como válida a motivación por puntuación practicada ao entenderse que hai ausencia total desta se se demostra que as cualificacións se emitiron sen explicar tanto os criterios cualitativos que foron establecidos ou seguidos para valorar o acerto ou desacerto do exposto en exercicio como o xeito de cuantificar os niveis de acerto ou desacerto e por que o exercicio do recorrente merecía o nivel concreto que exteriorizou a puntuación concreta aplicada. Non se cumpre, polo tanto, coa obriga de motivación se o interesado non obtén unha resposta axeitada, suficiente do motivo da puntuación que o levou á exclusión do proceso ao non alcanzar a mínima exigida, non bastando para considerar motivada a cualificación con comunicar a cifra ou puntuación en que fose exteriorizada, pois é necesario que a xustificación ou explicación que é inherente á necesaria motivación inclúa dous elementos inescusables: “os criterios singulares de valoración cualitativa que se seguiron para emitir o xuízo técnico e as razóns concretas polas que a aplicación deses criterios valorativos conducen, no exercicio realizado por cada aspirante, á puntuación concreta e cualificación aplicada”<sup>60</sup>.

De forma particular en supostos de impugnación dunha determinada cualificación, insítese en que o núcleo técnico da discrecionalidade técnica non está en todos os seus aspectos pechado ao control xurisdiccional, avalando a motivación do acto e a súa razoabilidade, ao exixirle ao órgano de cualificación que expoña as razóns que o levan a rexeitar as argumentacións de queixa dos concursantes, como se observa nun proceso selectivo para ingreso no corpo de mestres no cal “a mera negación apodíctica do interese científico ou didáctico das publicacións achegadas” non é aceptable como motivación, pois limitase a ser “a expresión dun mero xuízo de valor de carácter estritamente subxectivo, e non a expresión dun xuízo razoado de índole obxectiva, que é o exigible en tales casos como motivación”<sup>61</sup>. Noutros asuntos máis específicos referentes ao ingreso na función pública docente, tamén resulta flagrante a ausencia de motivación ante a negativa do tribunal cualificador a explicitar os razoamentos da nota numérica concreta<sup>62</sup>.

Por outro lado, noutras declaracións relativas a probas de persoal sanitario para provisión de prazas, non se considera como falta de motivación a asignación de puntuacións sempre e cando se cumpran os tres elementos que segundo xurisprudencia reiterada constitúen o contido da motivación, e que no tema concreto fai referencia a “coñecer o obxecto da cualificación ou valoración, que non foi senón o contido do exame realizado pola recorrente; sábese tamén cal foi o criterio cualitativo seguido para decidir a cualificación (o modelo de respostas previamente aprobado polo tribunal cualificador), e explícase que a razón da puntuación finalmente outorgada foi ese maior ou menor axuste do exame co modelo de respostas de que se vén falando”<sup>63</sup>.

59 STS 24 marzo 2015, Rec. 1174/2014, FX 3; STS 31 xullo 2014, Rec. 2001/2013, FX 7; STS 29 xaneiro 2014, Rec. 3201/2012, FX 4; STS 15 outubro 2012, Rec. 4326/2011, FX 5; STS 27 abril 2012, Rec. 5865/2010; STS 10 abril 2012, Rec. 183/2011, FX 4; STS 2 decembro 2008, Rec. 376/2006, FX 3.

60 STS 12 marzo 2014, Rec. 23/2013, FX 4.

61 STS 10 decembro 2014, Rec. 3754/2013, FX 11.

62 STS 16 marzo 2015, Rec. 735/2014, FX 8.

63 STS 23 decembro 2014, Rec. 3462/2013, FX 8; STS 16 decembro 2014, Rec. 3157/2013, FX 7.

A xeito de recapitulación e a partir das máis recentes manifestacións xurisprudenciais que estiman insuficientes aquelas motivacións que se limitan a asignar puntuacións sen fundamentación ningunha, expomos acerca da necesidade de motivar as cualificacións e as valoracións dos méritos dúas conclusións. Primeiro, que calquera aspirante afectado polas puntuacións outorgadas ten dereito a que lle sexa comunicada a motivación das cualificacións e méritos que fosen aplicados polo tribunal competente, e esa comunicación é obrigada para a Administración tanto cando lle sexa solicitada polo dito aspirante como cando este formulase a súa impugnación contra tales puntuacións. Segundo, que non sempre bastará para entender motivada a valoración de méritos e cualificacións con comunicar a cifra ou puntuación en que fose exteriorizada, sendo necesario recoller os criterios de valoración ou partir da proposta de valoración que asumirá a comisión de avaliación e que ha de conter a xustificación.

En virtude de todo o exposto, podemos constatar que no ámbito da función pública se continúan considerando insuficientes as motivacións que se limitan a asignar puntuacións sen fundamentación ningunha, como se observa en recentes manifestacións xurisprudenciais<sup>64</sup>.

## 6 A preferencia da motivación por remisión á proposta de resolución

A referencia expresa e particular aos informes ou ditames, coñecida como motivación por remisión ou *in allunde* e considerada no parágrafo 6.º do artigo 88 da LPAC, non obstaculiza que o requisito da motivación se entenda tamén cumprido cando a aceptación sexa de calquera outro acto de trámite que estivese debidamente motivado, como pode ser a proposta de resolución. A motivación *in allunde*, polo tanto, non só consiste única e exclusivamente na posibilidade de remisión a informes ou ditames como di literalmente a lei, senón que tamén abrangue aqueles supostos nos cales o órgano administrativo substantivo encargado de resolver se remite á proposta de resolución emitida por outro órgano. Esta realidade reflíctese en situacións en que, xunto á resolución definitiva, se emite unha proposta de resolución por órganos técnicos que auxilian o órgano decisor, o cal debe asumila ou rexeitala, tal como se observa nos procedementos selectivos no ámbito da función pública. En tales procedementos, ao efectuarse unha actividade avaliadora ou de cualificación, os informes emitidos por órganos específicos adquiren especial importancia como contido da proposta de resolución, que será asumida posteriormente polo órgano substantivo competente facendo súa, entre outras, as puntuacións asignadas e que servirá de motivación, sempre e cando o dito informe estea suficientemente razoado e xustificado, permitindo ao afectado coñecer as razóns que levaron a Administración a adoptar a decisión final<sup>65</sup>.

Nun suposto relativo á extinción da relación funcional, en concreto de solicitude de prórroga da idade de xubilación, admítese como válida a motivación con atención ao informe-proposta. A petición do interesado é denegada baseándose en non existiren particularidades organizativas e asistenciais que xustifiquen a súa permanencia no servizo activo segundo o previsto no informe, manifestando o tribunal competente que se exige “unha motivación específica dos órganos directivos responsables da xestión clínico-asistencial e de persoal

64 STS 11 febreiro 2016, Rec. 3834/2014, FX, 4; STS 30 novembro 2015, Rec. 2422/2014, FX 6.

65 STS 16 marzo 2015, Rec. 735/2014; STS 18 decembro 2013, Rec. 3760/2012; STSX (Val.) n. 275/2013, 24 abril.

da institución” en que presta servizos o solicitante, que deberá incorporarse a un informe-proposta”. E aclara que non exige dous informes a emitir polos centros directivos indicados, como solicitaba o interesado, senón que é suficiente “aquela motivación a verter nun só informe-proposta, que sexa elaborado desde os datos de que dispoñen e manexan os órganos directivos responsables da xestión clínico-asistencial e de persoal da institución...”<sup>66</sup>.

## 7 A presenza innegociable da motivación nos supostos de perda da condición de funcionario: reflexo xurisprudencial

O TREBEP enumera como causas de perda da condición de funcionario de carreira a renuncia, a perda de nacionalidade, a xubilación total do funcionario, a sanción disciplinaria de separación de servizo que tivese carácter firme e a pena principal ou accesoria de inhabilitación absoluta ou especial para cargo público que tivese carácter firme. De todas elas, a xubilación como causa de finalización da relación de funcionario público que ten a súa xustificación no cumprimento dunha determinada idade mantén unha conexión directa coa motivación, como se reflicte nunha das súas modalidades, a xubilación forzosa. Tal situación declararase de oficio ao cumprir o funcionario os sesenta e cinco anos de idade, salvo para os funcionarios que teñan normas específicas de regulación; en tales casos, a simple remisión ao precepto legal serviría como motivación axeitada, pois a finalidade da motivación non é senón permitir combater xuridicamente o acto administrativo, e “é evidente que, se se cita a disposición legal que determina a idade de xubilación, o acto está motivado, permitindo a defensa e tutela xudicial do afectado”<sup>67</sup>.

Non obstante, o artigo 67.3 do TREBEP sinala que, nos termos das leis da función pública que se diten en desenvolvemento do estatuto, os funcionarios poderán solicitar a prolongación da permanencia no servizo activo como máximo ata que cumbran setenta anos de idade, sobre o que a Administración resolverá de forma motivada. A xurisprudencia pronunciouse sobre iso precisando que a prolongación no servizo activo é “unha expectativa condicionada a que as necesidades afectantes ás administracións fagan posible o seu exercicio, recaendo sobre esta a carga de xustificalas”<sup>68</sup>. Malia que en declaracións anteriores era considerado como “un dereito subxectivo condicionado”<sup>69</sup>, hoxe afirmase que “non nos atopamos así ante o establecemento inequívoco dun dereito, senón ante a necesidade de que a Administración xustifique a autorización ou denegación da solicitude de prórroga”<sup>70</sup>.

A obriga da Administración de motivar en todo caso, tanto se é favorable como se non a decisión sobre a prolongación de permanencia en servizo activo solicitada polo funcionario en función dunhas necesidades da organización, implica que as necesidades que se citen como fundamento da decisión que se adopte sexan axustadas á realidade, quedando probada a súa existencia<sup>71</sup>. Os criterios para a concesión ou non da prórroga, dentro da ampla discrecionalidade do lexislador para fixalos, han de ser obxectivos e aplicables a todos os funcionarios

---

66 STS 17 marzo 2016, Rec. 838/2015, FX 1 e 3.

67 STS 1 abril 2016, Rec. 3638/2014, FX 6; STS 14 xullo 2016, Rec. 3629/2014, FX 5.

68 STS 1 abril 2016, Rec. 3638/2014, FX 6; STS 8 febreiro 2016, Rec. 3880/2014, FX 3.

69 STS 3 decembro 2012, Rec. 976/2012; STS 20 decembro 2011, Rec. 6087/2010.

70 STS 16 febreiro 2016, Rec. 286/2015, FX 2 e FX 4.

71 STS 18 xullo 2016, Rec. 681/2015, FX 4.

afectados, sen que poida utilizarse para denegar prorróga un criterio subxectivo, máxime se implica materialmente unha sanción, o que achegaría a actuación da Administración á desviación de poder<sup>72</sup>, non admitíndose tampouco a remisión de xeito xenérico ao Plan de Ordenación de Recursos<sup>73</sup>.

Por outro lado, nos supostos de extinción da relación funcional por condena penal, igualmente a motivación é exixida, tamén de forma rigorosa para evitar deste xeito decisións arbitrais<sup>74</sup>.

## 8 Bibliografía

ÁLVAREZ GARCÍA, V., *El concepto de necesidad en derecho público*, Civitas, Madrid, 1996.

BACIGALUPPO SAGGESE, M., "En torno a la motivación de los actos discrecionales emanados de órganos colegiados: ¿debe el Consejo General del Poder Judicial motivar los nombramientos judiciales de carácter discrecional?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 107, 2000.

CARBONELL PORRAS, E., *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*. Centro de Estudios Políticos e Constitucionais, Madrid, 1999.

CARBONELL PORRAS, E., "Regulación de los órganos colegiados", López Menudo, F. (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Universidade de Sevilla, 2016.

COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo. Parte general*, 27.ª ed., Thomson, Cizur Menor, 2016.

DESDENTADO DAROCA, E., "Los problemas del control de la discrecionalidad en los nombramientos de altos cargos judiciales por el Consejo General del Poder Judicial. Un análisis crítico", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 139, 2008.

IGARTÚA SALAVERRIA, J., *Discrecionalidad y motivación. Algunos aspectos teóricos-generales*, IAAP, Sevilla, 2003.

IGARTÚA SALAVERRIA, J., "Otra vez sobre nombramientos de altos cargos judiciales: la Sala 3.º del Tribunal Supremo retoma el rumbo", *Revista Vasca de Administración pública*, n. 80, 2008.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A. X., *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, INAP, Madrid, 2002.

FONDEVILA ANTOLÍN, J., *La selección y pérdida de la condición de empleado público*, Atelier, Barcelona, 2008.

72 STS 4 novembro 2015, Rec. 3014/2014, FX 3.

73 STS 28 novembro 2016, Rec. 2082/2015.

74 STS 14 setembro 2015, Rec. 914/2014, FX 4.

FUENTETAJA PASTOR, J. A., “El Estatuto Básico del Empleado Público”, *Revista de Administración Pública*, n. 174, 2007.

FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Pasado, presente y futuro de la Función pública*, Civitas, Madrid, 2013.

INAP, *Informe de la Comisión para el Estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2005.

LORENZO DE MEMBIELA, J. B., *El acceso y provisión de puestos de trabajo en la Administración pública: conforme a la Ley 7/2007, Estatuto Básico del Empleado Público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 11.ª ed., Dykinson, Madrid, 2016.

PARADA, R., e FUENTETAJA, J., *Derecho de la Función Pública*, 4ª ed., Open, Sevilla, 2016.

SÁNCHEZ MORÓN, M., “La transparencia como principal criterio de credibilidad de la Administración. La transparencia en el ordenamiento jurídico español”, Díaz Méndez, A., e Cuéllar Martín, E. (coords.), *Administración inteligente*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2007.