

LA DESAPARICIÓN DE LA LEY DE CABILDOS DE 2015 DE LA PRINCIPAL HERRAMIENTA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA: EL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL

THE DISAPPEARANCE OF THE MAIN TOOL FOR ADMINISTRATIVE MODERNISATION, THE PROFESSIONAL MANAGEMENT STAFF, FROM THE 2015 LAW ON ISLAND COUNCILS

JOSÉ MARÍA CABRERA DOMÍNGUEZ*

RESUMEN

La Ley de Cabildos de 1912 fue un hito modernizador, no solo para Canarias, sino también para el régimen local español. La Ley de Cabildos de 2015, de excelente factura técnica inicial, incorpora a la totalidad de cabildos la que se considera más potente herramienta de modernización administrativa: el personal directivo profesional. Sin embargo, una reforma legal de 2021 suprime un aspecto que caracteriza al personal directivo profesional: la transparencia, publicidad y concurrencia en su designación. Ello implica eliminar el mérito (la evaluación entre las personas candidatas de la formación, de la competencia profesional y de la experiencia) en la selección, ya que, sin publicidad y concurrencia de candidatos interesados, ¿quién sabe si el designado era el idóneo? En estas condiciones legales, no parece que la administración insular esté en condiciones de alcanzar esa transformación que se necesita para coliderar la modernización de Canarias.

Palabras claves: cabildos; personal directivo; modernización administrativa; dirección pública profesional; administración local.

ABSTRACT

The 1912 Ley de Cabildos was a modernizing milestone, not only for the Canary Islands but also for the Spanish local legal regime. The 2015 Ley de Cabildos, with an excellent initial technical bill, incorporates into all Cabildos that is considered the most powerful tool for administrative modernization: professional management personnel. However, a 2021 legal reform suppresses what characterizes professional management personnel i.e. transparency, publicity and competition in their appointment. This implies eliminating merit (the evaluation among the candidates of the training, professional competence and experience) in the selection. Therefore,

* Empleado público. Actualmente trabaja en la gestión de fondos europeos Next Generation (Consejería de Turismo, Industria y Comercio del Gobierno de Canarias).

without publicity and concurrence of interested candidates, who knows if the designated person was the ideal one? Under these legal conditions, it does not seem that the insular administration is in a position to achieve the transformation that is needed to co-lead the modernization of the Canary Islands.

Key words: cabildos; management personnel; administrative modernization; professional public management; local management.

1. INTRODUCCIÓN

En 1888, Benito Pérez Galdós escribe *Miau*, donde refleja la situación de la administración pública decimonónica en la siguiente frase de su pesimista protagonista (Ramón Villaamil, el funcionario cesante, pero eterno aspirante a jefe de Administración): «... bienaventurados los brutos, porque de ellos es el reino... de la Administración».

Es una administración decadente, inerte, tan inútil como clásica, que Galdós describe así en esta novela:

ni Dante ni Quevedo soñaron, en su fantástico viaje, nada parecido al laberinto oficinesco, el campaneó discordante de los timbres que llaman desde todos los confines de la vasta mansión, al abrir y cerrar de mamparas y puertas, y alta con ello y carraspeo de los empleados te van a ocupar sus mesas colgando capa y hongo: nada comparable al mete y saca de papeles polvorosos, de vasos de agua, de paletadas de carbón, a la atmósfera tabacosa, a las órdenes dadas de pupitre a pupitre, y al tráfago y zumbido, en fin, de estas colmenas donde se labra el panal amargo de la Administración.

Es la España de hace siglo y medio, tan sabiamente retratada por nuestro Galdós¹, muy diferente a la actual... ¿o no?

2. LA IMPORTANCIA DE LA LEY DE CABILDOS DE 1912

Nuestra primera Ley de Cabildos (Ley sobre organización administrativa y representación a Cortes en las islas Canarias, aprobada el 11 de julio de 1912) no es tan antigua como la novela de Galdós. Como se reconoce recientemente (preámbulo de la Ley 8/2015), fue «un hito esencial en la historia y en el

¹ Es unánime el criterio de que la mejor biografía de Pérez Galdós procede de la excelente pluma de la catedrática de Literatura, la Dra. Yolanda Arencibia Santana (*Galdós: una biografía*, Tusquets, 2020), que ha dedicado la mayor parte de su actividad intelectual al estudio de este escritor. Aun así, estoy pendiente de la prometida, pero todavía inacabada, obra que analizará la relación de Galdós con la administración pública, fruto del estudio del Dr. Rafael Jiménez Asensio.

devenir de Canarias, en la medida en que introdujo cambios en la organización administrativa, económica y política de Canarias».

Esta norma ofreció una solución al llamado «problema canario»², es decir, la configuración política y administrativa que debía tener el archipiélago constituido por las islas Canarias.

A pesar del interés político de las élites tinerfeña y grancanaria en que esta ley se pronunciara exclusivamente sobre la unidad o segregación de la provincia archipelágica, la ley fijó un modelo gubernativo basado en la isla. Esta delimitación territorial se basa en la isla, como una realidad geográfica incontestable, frente a límites territoriales tan caprichosos como inestables que han hecho que existieran provincias en Calatayud (hasta 1823), Betanzos (hasta 1833) o Toro (hasta 1799).

La Ley de 1912 constituye un régimen de gobierno insular (denominado cabildo, recuperando el apelativo que tenían las asambleas municipales castellanas en el Antiguo Régimen), que fue desarrollado solo tres meses después (el 12 de octubre de 1912) por el Reglamento provisional para el régimen de los cabildos insulares en las islas Canarias (publicado el 14 de octubre siguiente).

Esta revolución administrativa constituye «el hecho político más sobresaliente de las primeras décadas de este siglo en Canarias»³, ya que, apartándose del llamado pleito insular (que responde a intereses plutocráticos tinerfeños y grancanarios, obviando los intereses del resto de canarios), configura administraciones acordes con la realidad geográfica: «Si las islas eran grandes individualidades naturales, de derecho natural habría de ser también que contasen con la personalidad necesaria para regir y gobernar esa individualidad»⁴.

Podemos decir que esta norma de 1912 resulta tremendamente moderna e innovadora. Su paternidad es atribuida generalmente al político de Tiscamánita (Fuerteventura), Manuel Velázquez Cabrera (1863-1916), pero corresponde en gran medida al trabajo previo del palmero Pedro Pérez Díaz. Así lo afir-

² Este fue exactamente el título de la ponencia que elaboró en 1910 el palmero Pedro Pérez Díaz para debatirlo en el marco de la información pública sobre la organización que debía darse a la provincia de Canarias. Aunque el primer estudio (1977) sobre esta obra corresponde al Dr. Millares Cantero, el mejor análisis sobre la influencia de Pérez Díaz en la Ley de Cabildos de 1912 se debe a la tesis del Dr. Juan José Rodríguez Rodríguez, defendida en la Universidad de La Laguna bajo la dirección del Dr. García Rojas, y distinguida con el Premio José Pérez Vidal (2011).

³ HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (2003), p. 813.

⁴ PÉREZ DÍAZ (1910).

mó el diputado Luis Morote y Greus, representante cunero a Cortes por Gran Canaria: «Tres cuartas partes, por lo menos, del dictamen en el sentido de la autonomía, de establecer el cabildo insular, se debe a las alegaciones tan justas y atinadas del señor Pérez Díaz», lo que queda ratificado por el precitado trabajo de investigación de Rodríguez Rodríguez (2011).

La Ley de Cabildos de 1912 es la primera norma de la legislación estatal que recoge unas atribuciones específicas de los cabildos insulares que tienen carácter diferenciado de las instituciones provinciales del resto del estado español, régimen que se ha mantenido hasta la actualidad. Esta distinción también fue reconocida constitucionalmente en 1978 (artículo 141.4), asignando a los cabildos insulares el papel de administración propia de las islas en el archipiélago canario, como consecuencia del mandato del artículo 138.1 de la misma norma, que obliga a tener en cuenta el hecho insular.

Tras esta norma, los cabildos se han regido por otras leyes post constitucionales: la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, la Ley 14/1990, de 26 de julio, y la vigente Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, un siglo posterior a la inicial.

3. LA TRASCENDENCIA DEL PERSONAL DIRECTIVO

La eficacia y eficiencia de la administración española ha sido históricamente baja, desde los tiempos de Larra y su «vuelva usted mañana». Por ello, se afirma que «las instituciones administrativas no han asumido suficientemente los requerimientos de la cultura democrática, y su adaptación a los profundos cambios en la economía y en la tecnología es parcial»⁵.

En estas condiciones, ¿puede avanzar Canarias con ese lastre de eficiencia en un sector tan trascendente como es el público?

Como el economista palmero José Carlos Francisco afirma en sus diferentes ensayos (1998, 2003, 2013 y 2021), Canarias puede subirse nuevamente al tren del progreso solo si se transforma. Indica este autor que «la productividad es nuestro talón de Aquiles», y debemos coincidir que la administración canaria sufre también de esa vulnerabilidad⁶.

Expresa Ramió que «la administración pública contemporánea se encuentra en una encrucijada en la que se va a jugar, durante los próximos años, su

⁵ ARENILLA (2017).

⁶ FRANCISCO (2013), pp. 23 y 143; (2021), p.111.

supervivencia como la institución central que defiende el interés general y el bien común».⁷ Y mejorar el sector público es una necesidad para Canarias, donde, «desde el cambio de siglo, la renta per cápita no deja de alejarse de la media española y europea»⁸.

Lo cierto es que los países que generan una mayor calidad de vida para su ciudadanía son también aquellos mejor valorados en el parámetro «calidad de gobierno»⁹.

Dentro de la calidad de gobierno, posiblemente el más relevante ingrediente es el de una «burocracia profesional meritocrática no politizada»¹⁰. Debemos entender «burocracia profesional» en un sentido diferente al peyorativo «burocracia». Esa «burocracia profesional» no solamente basa su reclutamiento en un sistema meritocrático (elemento clave en la burocracia weberiana), sino que también es esencial la separación de intereses, como señalan Dahlstrom y Lapuente (2017).

Cuando las carreras de los políticos y de los funcionarios públicos confluyen, existe un riesgo tremendo de politización del aparato público. Por el contrario, cuando los políticos no controlan la promoción profesional de los funcionarios, los niveles de corrupción son más bajos que en los países con administraciones más politizadas¹¹. Así sucede en países como Nueva Zelanda, Noruega o Suecia.

Ha quedado acreditada en diferentes estudios la correlación entre la selección y promoción meritocrática de los empleados públicos y la calidad de gobierno. Aparecen desarrollos directamente vinculados en eficiencia organizacional, dificultad ante la corrupción y desarrollo socioeconómico de las naciones¹².

Por eso, una oportunidad para la mejora de la calidad de vida sería profesionalizar la función directiva en la administración canaria. Resultan convincentes las consideraciones de la Comisión Europea, extraídas de su documento *Calidad de la administración pública: una caja de herramientas para gestores* (2016) que advierten la importancia de la profesionalización de la función pública directiva (FPD en el texto siguiente), evitando la politización de estos puestos:

⁷ RAMÍO (2022), p. 13.

⁸ FRANCISCO (2021), p. 11.

⁹ CHARRON, LAPUENTE y BAUHR (2011), ACEMOGLOU y ROBINSON (2012).

¹⁰ LAPUENTE (2010).

¹¹ LAPUENTE (2010).

¹² REIG MAJORAL (2022), p. 95

La orientación eficaz de la alta dirección es esencial para el logro de objetivos y los resultados de la organización (al contrario, un liderazgo débil, aboca claramente en instituciones desbordadas). Una vez establecidos los objetivos de la política, su logro operacional requiere una dirección que sea competente y seleccionada por sus méritos en lugar de por su afiliación política, con las competencias y autonomía para operar (libertad para gestionar) y la capacidad de adaptarse a entornos en constante cambio.

La despolitización de la alta dirección de los ministerios, ayuntamientos, agencias y empresas públicas es reconocida cada vez más en toda la UE (y en los países candidatos) como una condición previa necesaria para la buena gobernanza de las organizaciones.

La creación de una FPD diferenciada ayuda a romper la estructura monolítica de la función pública. Mediante la creación de una jerarquía de estatus dentro de la función pública, refuerza las fronteras con los políticos, definiendo el nivel superior de los funcionarios nombrados/seleccionados (no electos) como asesores profesionales y altamente cualificados.

Hay una frase aún más concluyente y significativa en ese documento sobre la función directiva cuando afirma la necesidad de una designación competitiva (y no política) del directivo público ya que «su independencia operativa en el día a día es fundamental, asumiendo que una función pública solvente es un bien público, en lugar de una extensión de la política de partidos».

Precisamente, la propia comisión que elaboró el *Libro blanco sobre el estatuto básico del empleado público* (abril de 2005) explica muy gráficamente el presente objeto de debate con estas palabras:

La regulación de la función directiva [...] ha tropezado con dificultades, ya que supone no solo introducir un modelo de gestión pública que contrasta con usos burocráticos muy asentados, sino también crear un nuevo grupo profesional que se inserta entre la dirección política y la función pública superior de carrera, precisamente en ese espacio difuso y nunca bien delimitado en que se separan y confluyen al mismo tiempo la política y la administración. [...] Las leyes, pues, deberían determinar esas competencias, diferenciándolas de las que corresponden a los altos cargos de naturaleza política y a los funcionarios de carrera de los niveles superiores.

Desde 2008, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha recordado a España la necesidad de regular la función directiva pública en términos que garanticen su profesionalidad e imparcialidad. Para ello, señala que «un estatuto del directivo público permitirá establecer nítidamente la separación entre política y administración, al tiempo que responsabilizaría a los directivos públicos de los resultados de gestión de sus organizaciones».

En el grado de estructuración de la función directiva pública entre diferentes estados, España ocupa el último puesto, por detrás de Italia o Turquía¹³.

¹³ BLANCO (2010).

La excesiva influencia política en la designación de los directivos públicos en España permite señalar que ocupa la primera posición en la variable de decisión política durante la selección y nombramiento de directivos públicos en comparación entre varios países¹⁴. Esta politización es definida como «la sustitución de los criterios basados en el mérito por los que se basan en el interés político», en la selección, promoción, incentivación y disciplina de la dirección pública.

Al prescindirse de criterios relacionados con el mérito para la cobertura de la función directiva, la consecuencia directa es carecer de procesos competitivos y públicos en los que prime el mérito (formación, experiencia o capacidad) en la selección y nombramiento. Como señala Jiménez Asensio¹⁵:

Hoy en día la profesionalización de la dirección pública es un objetivo imposible en España, al menos mientras la clase política no entienda cuál es su función y sentido, así como mientras las frontales resistencias corporativas o del sindicalismo más estrecho no se atenúen y todos esos actores que juegan en el terreno institucional público no interioricen la importancia que tiene una figura de la dirección pública profesional como «intersección» o «engranaje» entre la política y la gestión.

Y es que actualmente la franja directiva del sector público (posición de evidente importancia estratégica) sigue capturada por la lógica partidista (política) o corporativa (funcionarial), sin que existan criterios realmente profesionales para ejercer la función directiva pública.

4. EL SISTEMA DIRECTIVO PROFESIONAL EN EL RÉGIMEN LOCAL ESPAÑOL

La incorporación parcial del sistema directivo en España procede de la LOFAGE, donde su exposición de motivos declara que «como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales, la ley consagra el principio de profesionalización de la Administración General del Estado, en cuya virtud los subsecretarios y secretarios generales técnicos, en todo caso, y los directores generales, con carácter general, son altos cargos con responsabilidad directiva y habrán de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior. Este esquema organizativo se ha reproducido actualmente en el art. 55 de la vigente Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, que deroga la LOFAGE.

En 2003, la legislación básica en régimen local adopta el mismo modelo profesionalizador del Estado para los llamados *municipios de gran población*,

¹⁴ KUPERUS ET AL. (2016).

¹⁵ JIMÉNEZ ASENSIO (2018).

diferenciando igualmente entre órganos superiores y directivos en el art. 130 del nuevo título X, que la ley 57/2003 inserta en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). En ese ámbito municipal, la última reforma de la LBRL, efectuada por la Ley 27/2013, refuerza esa posición, al introducir pequeños retoques en dicho artículo que favorecen aún más esa opción profesionalizadora (designación preferente de funcionarios de carrera del subgrupo A1 para puestos directivos). Así, el apartado tercero de este artículo 130, en su actual redacción, queda literalmente como sigue:

El nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el reglamento orgánico municipal permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

En los cabildos insulares, la primera previsión sobre personal directivo apareció en la disposición adicional quinta de la derogada Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. Para ello, se utilizó la caracterización de personal eventual, al amparo del art. 176.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Ese soporte desaparece con la definición de personal eventual que realiza el Estatuto Básico del Empleado Público (inicialmente aprobado por la Ley 7/2007 y actualmente con el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), debiendo reclasificarse tal tipología de personal como directivo, del previsto en el art. 13 del EBEP.

La disposición adicional decimocuarta («Régimen especial de organización de los cabildos insulares canarios») de la LBRL, introducida por la Ley 57/2003, ya había dispuesto la aplicación del régimen directivo profesional previsto para los municipios de gran población, ya plenamente diferenciado de los órganos superiores (políticos), en los cabildos insulares de Tenerife y Gran Canaria. Y expresamente se expresaba en dicha disposición adicional que «el nombramiento de los titulares [...] de los órganos directivos se efectuará teniendo en cuenta los requisitos exigidos en los artículos 129 y 130» de la LBRL, reproduciendo el sistema municipal especial. Como veremos, este régimen de organización de los municipios de gran población será un referente constante en la configuración futura de los cabildos.

La Ley 8/2015, de Cabildos Insulares, insiste en esta diferenciación en su preámbulo, que textualmente reza así:

En cuanto a los órganos administrativos, se establecen dos tipos de órganos: los superiores y los directivos, recogiendo como órganos superiores, con facultades de dirección política, al presidente, como máximo órgano director de la administración insular, y a los consejeros insulares titulares de las áreas o departamentos insulares. Y en lo que se refiere a los órganos directivos, se distingue entre los órganos directivos de la organización general, que despliegan sus funciones respecto de la totalidad de la organización del cabildo, y los órganos directivos de las áreas o departamentos insulares, que son las coordinaciones técnicas para los servicios comunes y las direcciones insulares para la gestión de las áreas funcionales del área o departamento.

El art. 49 ordena los órganos insulares como «de gobierno» y «administrativos». Los de gobierno son los análogos a los previstos en los artículos 122 a 127 de la LBRL, reproduciendo su regulación. Entre los administrativos, los artículos 63 y siguientes de la Ley 8/2015 los clasifican entre órganos superiores y directivos, trasladando el esquema organizativo del art. 130 de la LBRL, aunque ampliando la regulación aplicable. Un ejemplo de ello es la creación (art. 76.1) de la figura directiva de «coordinador técnico», que es mera traslación al ámbito insular de la figura del subsecretario ministerial o del secretario general técnico de la administración autonómica, con competencia en la gestión de los servicios comunes.

En el articulado de la norma, se fija un listado semiabierto de órganos directivos al indicar (art. 64.2) que lo son «los que se establezcan con tal carácter en sus reglamentos orgánicos en desarrollo de lo establecido en esta ley y en el marco de la legislación básica de régimen jurídico de las administraciones públicas. Asimismo, son órganos directivos los órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales insulares». En esa línea, la ley (art. 71.1) posteriormente indica que los cabildos «podrán establecer en su organización administrativa los órganos directivos que sean precisos en atención a su capacidad económica y necesidades de gestión».

No puede considerarse libérrima esa opción por cuanto el art. 71.2 establece una primera subclasificación entre órganos directivos de la organización general y órganos directivos de las áreas (o departamentos) y otra segunda subclasificación en estos últimos, diferenciándose las coordinaciones técnicas (gestión de los servicios comunes) y las direcciones insulares (gestión de sectores materiales).

A pesar de esa taxonomía abierta, el art. 78.1 de la ley es muy claro al unificar los requisitos de los titulares de los órganos directivos, bajo la siguiente redacción:

El nombramiento de las personas titulares de las coordinaciones técnicas, direcciones insulares y demás órganos directivos del cabildo insular deberá efectuarse de acuerdo a criterios de formación, competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el correspondiente reglamento orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular pueda designarse entre personas que estén en posesión del grado universitario que habilita para el acceso a los cuerpos y escalas clasificados en el mencionado subgrupo A1.

Si observamos el art. 130.3 de la LBRL y el art. 78.1 observamos casi plena identidad entre ambos, aún con un final de párrafo diferente, ya que mientras que la LBRL admite una excepción puntual para quienes no tengan la condición de funcionario, la Ley 8/2015 le exige también una titulación mínima («grado universitario que habilita para el acceso a los cuerpos y escalas clasificados en el mencionado subgrupo A1»). Por ello, la normativa para cabildos resulta incluso más estricta que la municipal y que la estatal, que no exigen expresamente tal titulación.

5. LA PUBLICIDAD Y CONCURRENCIA COMO GARANTÍA

La función directiva ha vivido su etapa más convulsa en la administración municipal de régimen especial (los llamados municipios de gran población), ya que la selección de sus titulares en Canarias ha sufrido diferentes avatares judiciales¹⁶ (referidos tanto a la omisión de los principios de publicidad y concurrencia, como los de titulación o los del principio general de reserva funcional). Gracias a esos pronunciamientos judiciales, la función directiva pública va adoptando determinados perfiles reconocibles, muy similares a los establecidos para los de la administración estatal.

El segundo problema se explica al ver cómo, con un espacio institucional definido, se recurre a normas propias que tergiversan lo legalmente exigido. Así ha pasado en los reglamentos orgánicos de los cabildos de Tenerife y de Gran Canaria, que incumplen la Ley de Cabildos, en ejemplo de inconsistencia jurídica.

El reglamento orgánico del cabildo grancanario desobedece la Ley de Cabildos al exigir exclusivamente para una mínima parte de ellos (los órga-

¹⁶ Sentencias en el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife han anulado nombramientos por falta de publicidad y concurrencia, mientras que en Las Palmas de Gran Canaria han sido reiteradamente anulados por ignorarse la reserva general a favor de funcionarios de carrera.

nos directivos de la organización general) lo previsto en su art. 78 para la designación de la totalidad de órganos directivos. Así, se excluye de este art. 78 de la ley a los órganos directivos de las áreas o departamentos y también para los órganos unipersonales de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales. También este reglamento orgánico obvia para estos dos colectivos la obligación de designación con procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, como exige el art. 13 del EBEP.

Como extremo de incumplimiento, el reglamento orgánico del Cabildo de Tenerife incluye entre los órganos directivos a los titulares de órganos eminentemente políticos, como son los consejeros electos. Tampoco respeta la obligación de publicidad y concurrencia para la designación (art. 13 del EBEP) y desoye los principios de formación, capacidad técnica y experiencia. Su reglamento orgánico establece un sistema contrario al previsto por la ley, ya que, con carácter general, ni los directores generales (art. 14) ni los coordinadores técnicos (art. 11) tendrán que ser funcionarios, sin que ello se justifique por las características específicas de sus funciones.

En estos dos reglamentos orgánicos (precisamente en islas a las que ya le eran predicables previamente la LBRL en el mismo tenor que el art. 78 de la Ley de Cabildos y les sigue siendo aplicable la norma básica), se estima que se ha utilizado el sistema de dirección pública profesional para encubrir nombramientos de carácter político, más propios de personal eventual, a pesar de la claridad de los preceptos aplicables para los cabildos y de los análogos de otras administraciones en sistemas idénticos de organización administrativa, lo que supone un fraude normativo de enorme trascendencia.

La profusión de incumplimientos legales en varios nombramientos de personal directivo por las entidades locales ha permitido la constitución de un cuerpo jurisprudencial sólido sobre esta materia.

La mayoría de las sentencias tuvo una solución muy fácil, ya que se impugnó la falta de publicidad y concurrencia en los nombramientos de personal directivo local. En primer lugar, se veta judicialmente que el personal directivo sea «personal de confianza», indicando el Tribunal Supremo lo siguiente: «la confianza no puede ser el único o principal elemento caracterizador de las funciones, por ser ello contrario al principio de profesionalización proclamado en nuestro actual ordenamiento administrativo y, también, por tener tal elemento su normal aplicación en la diferente figura del personal eventual».

Siguiendo esa clara línea jurisprudencial, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 5 febrero de 2010, dice:

«esa confianza no puede entenderse basada en apreciaciones de oportunidad política, afinidad personal o adscripción ideológica, sino en razones exclusivas de aptitud profesional para el desempeño del puesto concernido [...] que en todo caso deberán ser explicables y asequibles desde la perspectiva de los principios constitucionales de mérito y capacidad».

En todas estas sentencias, se destaca el carácter profesional de la figura directiva, con diferencia nítida con el personal eventual, cuyo único valor es la confianza política.

En segundo lugar, son múltiples las sentencias que exigen procedimientos dotados de publicidad y concurrencia¹⁷. Sirve, por su claridad, lo que afirma el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su sentencia 195/2013, que indica:

Publicado el EBEP, el personal directivo ya no puede ser nombrado con criterios de confianza como si de un puesto de asesoramiento personal se tratase, sino que ha de ser seleccionado de entre los participantes que hayan concurrido previa convocatoria pública en función de su idoneidad técnica o profesional para desempeñar la función ejecutiva convocada. No se contiene ninguna previsión estatutaria sobre el artículo 13 del EBEP, pero es una norma de directa aplicación y vinculante en todo caso para la Administración Local.

Del mismo tribunal, la sentencia 52/2018 declara la nulidad del nombramiento como director insular de la Oficina Económica, por haberse omitido los principios de publicidad y concurrencia. Otra sentencia, de 26 de octubre de 2017, por idénticas razones, anula el nombramiento de director insular de Seguridad del Cabildo Insular de Tenerife. El mismo Tribunal, en sentencia de 7 de marzo de 2017, declara la nulidad del nombramiento de la directora de Empleo del Cabildo de Gran Canaria, por la misma razón, expresando que «el personal directivo ha de ser nombrado previa convocatoria pública, sin pretexto ni excusa algunas, pues el artículo 13 del EBEP es directamente aplicable a la Administración Local desde la entrada en vigor del referido texto legal».

Otro tribunal superior de Justicia, el de Extremadura, en sentencia de 30 de octubre de 2017, indica lo siguiente sobre los órganos directivos de una diputación:

Ha de confirmarse claramente que nos encontramos ante personal directivo regulado en el artículo 13 EBEP. Se trata de un personal que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, y que

¹⁷ MOREY JUAN (2004).

según el artículo 13.2 EBEP ha de designarse atendiendo a los principios de mérito y capacidad, conforme al principio de igualdad —en el acceso a las funciones y cargos públicos— así como mediante procedimientos de selección que garanticen la publicidad y libre concurrencia.

No estamos ante funciones de confianza o asesoramiento especial determinantes del personal eventual regulados en el artículo 12 EBEP 2007 (ahora 30 de octubre de 2015). Por tanto, las funciones son las que distinguen ambos tipos de personal como así bien ha determinado la sentencia de instancia. Estamos en el personal directivo ante funciones de gestión, o de carácter técnico, profesionales, que son estructurales y permanentes de la Administración en la que se integran.

Y continúa explicando que «el personal directivo ha de ser designado conforme a los principios de mérito y capacidad».

Un segundo error común, castigado constantemente por la jurisprudencia, es evitar que las excepciones al sistema general (que exige el nombramiento como directivo de un funcionario de carrera del subgrupo más alto) tengan motivación concreta y referida a las funciones específicas del órgano directivo. Es decir, es preciso que sean específicas, objetivas y concretas y no meramente genéricas. De esa manera, el Tribunal Supremo, en sentencia de 3 de septiembre de 2010, señala que «cualquier excepción que sea establecida a la regla general de reserva funcionarial exigirá, para poder ser considerada válida, que se apoye en hechos objetivos y concretos; y por dicha razón no bastarán consideraciones abstractas o genéricos juicios de valor».

De hecho, el Tribunal Supremo en sentencias de 21 de marzo de 2002, de 21 de enero de 2009 y de 3 de septiembre de 2010, ha consolidado una doctrina sobre la posibilidad del nombramiento de directores generales que no tengan la condición de funcionarios de carrera. Esa jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 21 de marzo de 2002, 6 de marzo de 2007, 4 de junio de 2008, 23 de julio de 2008, 3 de septiembre de 2010, 28 de septiembre de 2010, 11 de noviembre de 2010, 18 de diciembre de 2012 y 19 de febrero de 2013) se ha mostrado muy rigurosa en la aplicación de esa excepción, con una interpretación restrictiva, sirviendo de ejemplo la sentencia de 4 de octubre de 2013 que dice:

[la] jurisprudencia establece que, aun reconociendo un cierto margen de discrecionalidad en la apreciación de lo que ha de entenderse por tales características específicas o singulares, para acudir a la excepción que establece el artículo 18.2 de tanta cita, es preciso, en primer lugar, que se realice una justificación y motivación concreta y suficiente al respecto; en segundo lugar, que tal justificación debe sustentarse en hechos objetivos, evitando hacer referencias vagas y genéricas o expresando juicios de valor; y, en tercer lugar, lo relevante es que las funciones de la dirección general en cuestión pongan de manifiesto que se precisan unos conocimien-

tos y preparación ajenos a los propios de los cuerpos funcionariales. Es decir, debe expresarse por qué los cuerpos funcionariales carecen de la preparación y experiencia necesaria para que el funcionario de carrera sea el titular de esa concreta dirección general.

Dicha doctrina jurisprudencial permite que se pueda excluir la regla general de que un determinado puesto directivo sea exclusivamente servido por funcionarios del nivel superior, pero esta exclusión debe cumplir con los tres siguientes requisitos:

- 1º) Venir expresamente contemplada en la propia normativa organizativa.
- 2º) Estar motivada en las específicas funciones atribuidas a ese concreto puesto directivo.
- 3º) Expresada en hechos objetivos, sin que se admitan valoraciones genéricas.

Una sentencia muy didáctica es la 155/2014, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Orense, ya que recoge la doctrina y la jurisprudencia aplicable de la forma siguiente:

El espíritu y finalidad de dichas normas es claro. Esos puestos de alta dirección no deben ser desempeñados por cargos políticos, sino por profesionales y técnicos, con estudios superiores y la garantía de objetividad que les otorga su condición de funcionarios públicos, de carrera.

Solo como excepción —tanto en el art. 18 LOFAGE como en el art. 130.3 LBRL— se previó la posibilidad de que se nombrase director general a quien no reúna la condición de funcionario. Pero siempre y cuando se cumplan dos condiciones mínimas, una de carácter formal y otra, material.

En primer lugar (requisito formal), se exige que la dispensación de la condición funcional se establezca con carácter expreso [...] en el reglamento orgánico municipal al que se refiere el artículo 123.1.c) LBRL.

En segundo lugar (requisito material), que se justifique: «[...] en atención a las características específicas del puesto directivo, [que] su titular no reúna dicha condición de funcionario. En este caso los nombramientos habrán de efectuarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada (art. 130.3 LBRL).

El Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha mantenido esta tesis en su sentencia de 21 de julio de 2017, fundamentada así:

La conclusión de la sentencia es correcta la regla general es que el nombramiento de personal directivo se efectúe entre funcionarios de carrera clasificados en el subgrupo A1; pero es posible nombrar titular a quién no reúna la condición de funcionario, en aquellos casos en que así se establezca por un Decreto de estructura del área correspondiente en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos.

En cuanto a las limitaciones al ejercicio de funciones públicas por personal laboral es conocida la doctrina jurisprudencial que impide a ese personal el ejercicio de puestos de trabajo cuyas funciones exterioricen una actividad administrativa o supongan trascendencia para la situación jurídica de otros sujetos de derecho, como también recoge el art. 9 del EBEP.

6. LAS PUNTUALIZACIONES JURISPRUDENCIALES A LOS REGLAMENTOS ORGÁNICOS

La Ley de Cabildos de 2015 persigue una «organización adecuada para el ejercicio de las funciones que le han sido atribuidas por la legislación autonómica [...] con eficacia, eficiencia y calidad» (preámbulo de la ley).

Lo hace mediante la distinción entre el gobierno y la administración de los cabildos insulares, siguiendo la arquitectura organizativa de tipología dual de órganos de administración: los superiores y los directivos. Y a los órganos directivos les asigna una responsabilidad profesional de gestión, siguiendo lo fijado por la LOFAGE y la Ley 40/2015 para el sistema estatal. Como hemos indicado también la normativa básica de régimen local sigue esa senda.

Aunque la disposición final primera de la Ley 8/2015 estableció inicialmente un plazo que vencía el 14 de diciembre de 2015 para que se aprobaran los reglamentos de organización y funcionamiento internos en desarrollo de esa ley, ningún cabildo cumplió ese mandato. Por ello, el plazo fue ampliado, ya vencido el inicial, al modificarse la precitada disposición final por la disposición final décimo segunda de la Ley 11/2015, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016, con inicio de vigencia en enero de 2016.

A 14 de junio de 2016, fecha de finalización de esa prórroga, solo el Cabildo de Lanzarote había aprobado su reglamento orgánico. El resto de los cabildos no aprobó su reglamento ni en el plazo inicial, ni en el plazo prorrogado, sino que lo hicieran fuera de ambos plazos. En esos reglamentos, destacan los requisitos de designación del personal directivo de los cabildos insulares y su posible incompatibilidad con lo previsto en la normativa canaria y en la legislación básica estatal.

El Cabildo de Lanzarote incluye (art. 11.1) entre los órganos directivos tanto los previstos en la Ley 8/2015 (directores insulares y coordinadores técnicos) como una nueva figura: los coordinadores de áreas. Ello es perfectamente viable dada la configuración abierta de la norma. Pero esta nueva figura, regulada en el art. 158 del RO, mezcla indebidamente el carácter político

y el profesional, pues se le considera órgano superior si se nombra como tal a una persona que también pertenezca al consejo de gobierno insular (conforme al art. 138.3 del RO, en reproducción de la figura del coordinador general municipal, declarada inconstitucional para dicho ámbito por la STC núm. 103/2013, aunque no para el insular). Si, por el contrario, esa persona no pertenece al consejo de gobierno, el órgano tendrá exclusivamente carácter directivo.

Esta personalización del órgano quiebra el principio de profesionalidad de la actividad directiva, expresado tanto en la normativa estatal como en la autonómica. El coordinador de área debería quedar exclusivamente como órgano superior o directivo en correspondencia estricta con las funciones que le son atribuidas, no por su eventual pertenencia a un órgano colegiado. La figura del coordinador de área viene a duplicar las competencias establecidas legalmente a favor de los directores insulares (por ejemplo, en materia de contratación, ver artículos 159.1.i y 162.1c) o de los coordinadores técnicos (por ejemplo, en materia de personal, ver artículos 159.1.a y 163.2.c). Por ello, parece poco probable la existencia simultánea de los órganos directivos legalmente previstos con los de creación propia por el RO.

Aunque los artículos 158, 161 y 163 del RO prevén la posibilidad de nombramiento en puesto directivo de persona que no sea funcionaria de carrera del subgrupo A1, se establece que dicha posibilidad sea viable, «en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos», lo que coincide con lo previsto legalmente.

De hecho, la disposición transitoria tercera del RO parece extralimitarse al posibilitar la prórroga (indefinida, por cierto) del nombramiento previo de personal directivo no funcionario, aún en puesto no exceptuado, dado que la normativa vigente en el momento de su nombramiento no lo permitía. En definitiva, salvo lo indicado sobre la doble caracterización de los directores de área como órgano superior o directivo, se estima que el RO del Cabildo de Lanzarote respeta las normativas estatal y canaria (Ley 8/2015) en su sistema de dirección pública.

Con apoyo en el listado semiabierto de definición de los órganos directivos, el RO del Cabildo de Tenerife incluye entre los órganos directivos a órganos eminentemente políticos. Así, los consejeros electos aparecen como órganos directivos (art. 5.1.B.a), en calidad de consejeros con *delegación especial*. Igualmente, rescatando la figura de los coordinadores generales municipales, se crea la figura de los viceconsejeros, con el mismo ámbito de acción como órganos directivos que los órganos superiores de consejeros de área, siendo su elección libre por el presidente, conforme al art. 10.bis del RO.

Para ejecutar esa pirueta jurídica, donde se confunden los órganos superiores con los directivos, el RO se ve obligado a incluir a los órganos directivos en el límite que fija el art. 75.ter de la LBRL, expresamente restringido para los concejales como miembros electos de los ayuntamientos, y que no está previsto ni para el personal eventual ni para los órganos directivos. En cuanto al requisito de ser funcionario, este RO establece un sistema contrario al previsto por la ley. Con carácter general, ni los directores generales (art. 14) ni los coordinadores técnicos (art. 11) tendrán que ser funcionarios, sin que ello tenga que justificarse por las características específicas de sus funciones.

La transparencia de este cabildo es notable ya que se puede acceder desde su web al informe jurídico que avala esta interpretación, que contiene la siguiente justificación a este punto:

Es preciso señalar, en cualquier caso, que la Ley ha planteado alguna dificultad de interpretación en cuanto a la consideración de alto cargo de los órganos directivos en ella previstos. En este sentido si bien la redacción del artículo 78 es coincidente con la introducida en el régimen de gran población en el año 2003 por el artículo 130.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, también es cierto que, a lo largo del articulado de la misma parece producirse alguna confusión en la terminología utilizada en distintos preceptos introducidos en el ordenamiento jurídico vigente (entendiéndose que dicha diversidad de términos no solo se produce en esta ley, sino en el conjunto de disposiciones vigentes en la materia que puedan resultar de aplicación) utilizándose, en ocasiones de forma indistinta, los conceptos de directivo profesional, directivo municipal, personal directivo y órgano directivo, aunque lo cierto es que ni el 130.3 ni el artículo 78, ni siquiera los artículos 74 y 76 de la Ley de Cabildos, exigen la selección de los titulares de los órgano directivos, como tales configurados, como si de personal profesional se tratase, limitándose los mismos a reproducir los requisitos que deben reunir los titulares de dichos órganos según las exigencias contenidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

Parece ello una excusa no pedida, con lo que ello implica de autoacusación manifiesta, dado que los requisitos exigidos en el art. 78 de la Ley 8/2015 son de indiscutible aplicación al Cabildo de Tenerife, como también lo es la jurisprudencia generada por los preceptos análogos de la LBRL y de la LOFAGE. Además, la aplicación del art. 78 no requiere interpretación alguna, aunque este RO lo ignora completamente. En definitiva, quebrando la diferencia funcional entre órganos superiores y directivos que recoge la normativa estatal, tanto referida a su estructura (LOFAGE o Ley 40/2015) como al régimen local (LBRL), y la normativa canaria (Ley 8/2015), se estima que el RO del Cabildo de Tenerife fija un sistema desprofesionalizado e ilegal de dirección pública, asimilándolo a puestos políticos. Ello contraviene no solo la legislación vigente sino también las más modernas tendencias de gestión pública.

El RO del Cabildo de La Gomera realiza una calificación directiva expresa (art. 7.1.B) a «los órganos de dirección del Consejo Insular de Aguas, de la entidad empresarial Guaguagomera, SAU y de la Reserva de la Biosfera». Ello no es relevante en el caso del Consejo Insular de Aguas (por cuanto tiene naturaleza de organismo autónomo local, según el art. 1.2 de sus estatutos y, por ello, la caracterización directiva de su gerente deriva del art. 64.2 de la Ley 8/2015).

La Reserva de la Biosfera de La Gomera parece simplemente uno de los antiguos órganos especiales de administración del art. 70 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (una figura ya desaparecida de los modos de gestión de las entidades locales por la LBRL y solo resucitada para los ayuntamientos por el art. 54 de la Ley 7/2015, de los Municipios de Canarias). Dado el sistema abierto de la Ley 8/2015, es posible calificarlo como órgano directivo, al ocuparse de la gestión de un sector material homogéneo de un área. Sin embargo, la denominada «entidad empresarial Guaguagomera, SAU» no es realmente una entidad pública empresarial local, de las previstas en el art. 85.2.C de la LBRL y desarrollada en el art. 85.bis de la misma norma. En ese caso, su máximo órgano de dirección sería órgano directivo por aplicación del art. 65.2 de la Ley 8/2015, al ser un organismo público (art. 88 de la Ley 40/2015). Por el contrario, Guaguagomera, SAU es una sociedad mercantil local, de las previstas en el art. 85.2.D de la LBRL y desarrollada en el art. 85.ter de la misma ley. Aunque el art. 39.1 del RO reproduce el art. 78 de la Ley 8/2015, el apartado segundo de dicho artículo recoge una excepción a tres casos concretos, precisamente los tres mencionados en el art. 7.1.B del RO («los órganos de dirección del Consejo Insular de Aguas, de la entidad empresarial Guaguagomera, SAU y de la Reserva de la Biosfera»).

En el primero y tercer caso, es posible realizar tal excepción al sistema general, aunque parece excesivamente escueta la explicación que exige el precitado art. 78 y posiblemente no resistiría un análisis judicial, dada la necesidad de motivación (art. 35.i de la Ley 39/2015) de esta decisión. Además, debemos recordar que la redacción más moderna de este requisito (art. 66.2 de la Ley 40/2015, para los directores generales en el Estado) exige para la viabilidad de esta excepción «motivarse mediante memoria razonada la concurrencia de las especiales características que justifiquen esa circunstancia excepcional». Sin embargo, en el caso del Consejo Insular de Aguas, tal excepción colisiona con sus propios estatutos (art. 21) que indican que se «nombrará un Gerente del Consejo, entre funcionarios de carrera».

En cuanto al órgano de dirección de Guaguagomera, SAU, no debería haberse excepcionado del requisito general de ser funcionario, sino simplemente

te eliminarlo de la tipología de órgano directivo de la administración del Cabildo de La Gomera. Tampoco parece correcta la previsión del art. 41.1 del RO, en los siguientes términos: «no será preceptivo que los titulares de los órganos directivos ostenten la condición de funcionarios, si así lo acordase el Pleno por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, aunque en tal caso el nombramiento ha de ser motivado y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada».

Ello sería establecer una excepción general por reglamento a la regla general fijada por ley. Una excepción a esta norma no puede depender exclusivamente del acuerdo puntual del pleno, aún con mayoría absoluta, sino del cumplimiento de lo exigido legalmente, es decir, que esté fijada en el RO «en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos». Es más, ese apartado del art. 41 señala que «en tal caso el nombramiento ha de ser motivado y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada». A ello cabe oponerle que, en la totalidad de los casos, debe motivarse el nombramiento por ser ejercicio de potestad discrecional (otra vez el art. 35.i de la Ley 39/2015) y que la Ley 8/2015 exige para la designación no solo criterios de competencia profesional y experiencia, sino también de formación. Finalmente, el art. 36.2 del RO obvia la exigencia del art. 13 del EBEP de garantía de la publicidad y concurrencia en los procedimientos de selección del personal directivo, estableciendo un sistema de designación directa.

El RO del Cabildo de Fuerteventura diferencia los órganos directivos en tres tipos: los de la organización general, los de sectores funcionales específicos y los de dirección de los organismos públicos insulares (art. 43.3), lo que reproduce fielmente lo previsto en la normativa canaria. Entre los de la organización general, únicamente sorprende que el «director de la Asesoría Jurídica y Defensa en Juicio» pueda excepcionalmente ser no funcionario con ejercicio no inferior a diez años. Ello se aparta de lo previsto en el art. 129.2.b de la LBRL, que expresamente exige la condición de funcionario para puesto directivo análogo en los municipios de gran población. Lo cierto es que, siendo posible que exista personal cualificado para tal puesto directivo en el sector privado, deben tenerse en cuenta dos cuestiones:

- 1º) El titular de ese órgano directivo de carácter jurídico ejerce funciones, principalmente en su faceta de asesoramiento jurídico preceptivo a los órganos de la corporación, para las que los artículos 9.2 del EBEP y 92 de la LBRL, ambos con carácter básico, exigen la condición de funcionario.

- 2º) Existen cuerpos de funcionarios (letrados de la subescala técnica de Administración Especial en el ámbito local, letrado en el ámbito autonómico y abogados del Estado en el ámbito estatal) especializados en las funciones asignadas a tal órgano directivo, aspecto muy observado por la jurisprudencia para autorizar la excepción al régimen general de reserva a funcionarios de los puestos directivos.

En cuanto al régimen de las direcciones insulares (art. 57.3) y coordinaciones técnicas (art. 58), el RO es plenamente respetuoso con las previsiones normativas vigentes. De hecho, su artículo 59.2 viene a fijar la concreción de los requisitos de formación, competencia profesional y experiencia, lo que resulta una valiosa aportación al sistema. Igualmente, respeta lo exigido en el art. 13.5 del EBEP, exigiendo procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia, mediante convocatoria con publicación en el *BOC*. En definitiva, salvo la posible excepción de la condición de funcionario al titular de la «Asesoría Jurídica y Defensa en Juicio» (que resulta bastante discutible), se estima que el RO del Cabildo de Fuerteventura respeta plenamente las normativas estatal y canaria sobre directivos públicos, fijando un sistema profesionalizado de dirección pública.

El RO del Cabildo de Gran Canaria realiza una clasificación de sus órganos superiores y directivos ajustada a la Ley 8/2015 (art. 10). Sin embargo, este RO diferencia, a la hora de fijar los requisitos para su designación, entre los órganos directivos:

- A los órganos directivos de la organización general, le aplica los preceptos del art. 78 de la Ley 8/2015 (y los del art. 130 de la LBRL, que son idénticos).
- A los órganos directivos de las áreas o departamentos, no le aplica el art. 78 de la Ley 8/2015, sino exclusivamente la exigencia del título de grado. Así, en cuanto al requisito general de ser funcionario de carrera, este RO establece un sistema plenamente contrario al previsto por la ley. Con carácter general, ni los directores generales ni los coordinadores técnicos tendrán que ser funcionarios (art. 45.4), sin que ello se justifique en modo alguno, ni mucho menos por las características específicas de sus funciones.
- A los órganos unipersonales de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales (órganos directivos a los que les es plenamente aplicable el art. 78 de la Ley de Cabildos), el RO le exige únicamente los requisitos del art. 85 bis de la LBRL, es decir, libremente opción entre personal funcionario de carrera, personal laboral de las administraciones públicas o profesional del sector privado con titulación superior y cinco años de ejercicio profesional. En este punto, se obvian las normas directamente aplicables (art. 78 de la Ley 8/2015

y 130 de la LBRL, por la disposición adicional decimocuarta de la LBRL) para ajustarse a un precepto exclusivamente previsto para los municipios de régimen común (art. 85. bis de la LBRL), donde tales puestos no tienen la condición de órganos directivos.

Finalmente, sin explicación, el RO obvia la obligación de que el personal directivo de las áreas (o departamentos) y de los organismos públicos sea designado con respeto a procedimientos de selección que garanticen la publicidad y concurrencia, como exige el art. 13 del EBEP. La denominada «exposición de motivos» del RO intenta explicarlo así:

A continuación, en un segundo nivel, el Reglamento regula los órganos directivos cuya regulación general se contiene ya en la propia Ley de Cabildos, esto es, las direcciones insulares y las coordinaciones técnicas; cuya naturaleza jurídica se extrae de la traslación a los municipios de gran población que efectúa el Título X de la vigente LBRL del modelo de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE, en adelante), integrando, por mor de los artículos 5 y 6 de la citada LOFAGE, los órganos directivos que ahora la Ley de Cabildos viene a denominar «de las áreas o departamentos insulares» en la organización insular, en nuestro caso; con la posibilidad de intervenir, en consecuencia, de forma muy activa en la administración ejecutiva insular, como auténticos órganos de decisión política, con competencias desconcentradas, referidas al desarrollo de programas y proyectos para alcanzar los objetivos de sus órganos superiores (presidente, consejo de gobierno, consejero insular de gobierno o de área), proponiendo resoluciones e impulsando y supervisando las actividades que forman parte de la gestión ordinaria del órgano directivo, y ejerciendo las competencias que tenga atribuidas por delegación o por desconcentración.

La antedicha naturaleza jurídica, predicable de los órganos directivos de las áreas o departamentos insulares se traduce en el *reglamento*, por un lado, en la exigencia de que aquellos que vayan a ser nombrados reúnan los requisitos establecidos de capacitación, formación y experiencia previstos ya en la propia Ley de Cabildos y, por otro lado, en que tales cargos se separen de los denominados órganos directivos de la organización general del cabildo y, con ello, del ámbito propio de los directivos públicos profesionales objeto de regulación en el artículo 13 del EBEP.

Por último, y ya en un tercer nivel se sitúan el resto de los órganos directivos, es decir, esos «órganos directivos de la organización general del cabildo», en los que se residencian la titularidad y el ejercicio de aquellas funciones de carácter estrictamente administrativo, incluidas, entre otras y por demás, las necesarias y reservadas a los funcionarios con habilitación de carácter nacional y las propias de asesoramiento legal preceptivo y defensa en litigio de la corporación insular».

Desde luego, esta redacción ofrece una triste confusión de lo que supone el concepto de directivo público, por cuanto parece que asimila el sistema directivo profesional a «las funciones de carácter estrictamente administrativo», siendo netamente diferentes. Es un ejemplo más de lo que la Comisión de Estudio del EBEP catalogó como la dificultad de «introducir un modelo de gestión pública que contrasta con usos burocráticos muy asentados», usos e interpretaciones totalmente anacrónicas que se observan claramente en este caso. Además, esta argumentación también colisiona frontalmente con la propia exposición de motivos de la Ley 8/2015, que explica la asignación a los órganos superiores la «dirección política», reservando a los directivos la actividad de gestión.

Igualmente, se estima que la disposición transitoria segunda del RO se excede al autorizar que «los órganos directivos [...] que, actualmente, se encuentren nombrados como tales y que, con ocasión del presente reglamento orgánico, experimenten cambios de denominación o ámbito funcional de sus puestos, podrán seguir en el desempeño de los mismos sin necesidad de trámites al respecto». Ello da carta de naturaleza a la prolongación del incumplimiento del art. 78 de la Ley 8/2015, realizado en los nombramientos actuales al amparo de la necesidad de reforma del RO, aun estando plenamente vigente dicho precepto legal, sin necesidad de que hubiera adaptación reglamentaria para su aplicación. En definitiva, este RO diferencia injustificadamente los órganos directivos, aplicando exclusivamente a una mínima parte de ellos la normativa estatal (LBRL) y la canaria (Ley 8/2015), fijando también un sistema totalmente desprofesionalizado de dirección pública, asimilándolo a puestos políticos. Este hecho contraviene no solo la legislación vigente sino también las doctrinas jurídicas y de gestión pública existentes.

El RO del Cabildo de El Hierro restringe, en uso de su capacidad autoorganizativa, los órganos directivos (art. 36.1.2) a directores insulares y a directores de organismos públicos. Los directores insulares podrán ser también miembros del consejo de gobierno insular, como lo fueron los coordinadores generales declarados inconstitucionales para el ámbito municipal, pero no para el insular.

En cuanto al régimen de nombramiento de las direcciones insulares (art. 39), este RO parece respetuoso con las previsiones normativas vigentes y, de hecho, los artículos 39.1 y 40.1 prevén expresamente la existencia de convocatoria pública. Como particularidad, el RO remite a la plantilla de personal directivo la justificación de la excepción a la regla general de reserva a personal funcionario, como aplicación de la herramienta administrativa adecuada. Pero, aunque parezca inocua tal previsión, por cuanto las plantillas son también competencia plenaria (art. 6.1, en sus apartados 4 y 11), esta remi-

sión articula una rebaja del nivel del acuerdo requerido legalmente, por cuanto la aprobación o modificación del RO exige mayoría cualificada (art. 47.2.f de la LBRL) del pleno, mientras que solo es precisa la mayoría simple del mismo órgano colegiado para la aprobación o modificación de la plantilla.

Para los ceses del personal directivo establece un sistema causal, lo que es, según la doctrina especializada, un acierto pues profesionaliza aún más el sistema directivo insular, en la línea del art. 13.3 del EBEP. A los gerentes de los organismos autónomos se les aplica el sistema anterior (disposición transitoria primera), obviándose en su redacción a las entidades públicas empresariales como organismos públicos a los que se les aplica este sistema, aunque está justificada tal ausencia por su inexistencia en este ámbito insular. En definitiva, este RO, siendo el más resumido, es el que más avanza en la profesionalización del espacio directivo, al objetivar las causas de cese del personal directivo, como proponen las más exigentes aportaciones doctrinales en esta materia, siendo además impecable en lo referido a los requisitos de nombramiento de personal directivo.

Finalmente, el RO del Cabildo de La Palma es el último en aprobarse y es publicado en marzo de 2018. Resulta impecable en los requisitos de acceso y también exigiendo procedimientos de publicidad y concurrencia para la selección de los coordinadores técnicos y directores insulares (artículos 25.1 y 27.1). Su único punto estridente es que se vincula el cese de todos ellos al mandato de la corporación que le designó, lo que no casa con el carácter profesional del puesto.

El mismo sistema de publicidad y concurrencia se exige para los órganos unipersonales de dirección de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales, lo que es elogiado. En este caso, no figura regulado el cese automático que sufren otros órganos directivos de la propia corporación, lo que resulta más correcto, pero también extraño.

También resulta debatible la aplicación a estos órganos directivos de naturaleza gerencial de lo previsto, como requisitos de nombramiento, en el artículo 85.bis de la LBRL (funcionario o funcionaria de carrera o personal laboral de las administraciones públicas o un profesional del sector privado, con titulación superior en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo), ya que es legislación propia del régimen local general, sin que se exija los requisitos previstos en el artículo 32.bis de la misma ley (funcionarios de carrera del subgrupo A1, salvo excepción motivada y prevista en el RO), como normativa especial y aplicable específicamente a los órganos directivos de los cabildos insulares o los requisitos equivalentes del artículo 78.1 de la Ley 8/2015 (que además exige grado universitario).

No aparece señalada la forma de selección y de cese del titular de la asesoría jurídica, pero siendo órgano directivo distinto de los reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional (que se vinculan siempre a su sistema de provisión específico), debe reconducirse a lo que señala el artículo 78.1 de la Ley 8/2015, y al artículo 13 del TREBEP para su nombramiento, sin que pueda predicarse de este órgano directivo ese criticable cese automático que sí está previsto para los directores insulares y coordinadores técnicos.

Como conclusiones sobre los RR.OO. analizados, se observa que los reglamentos orgánicos de los cabildos de La Palma, El Hierro y Fuerteventura cumplen correctamente la normativa vigente, tanto estatal como autonómica, en materia de designación de órganos directivos, siendo la regulación del cabildo herreño incluso más avanzada por sus aportaciones para la justificación del cese. Por su parte, el RO del Cabildo de Fuerteventura introduce una concreción de los principios exigibles para la designación, lo que también es plausible.

El Cabildo de Lanzarote ha destacado por su puntualidad a la hora de cumplir el plazo legalmente establecido, caso único entre los siete cabildos canarios. Solo comete el extraño error conceptual en su RO de mezclar la naturaleza, superior o directiva, del director de área, pero cumple perfectamente en lo previsto legalmente para el nombramiento del personal directivo. El RO del Cabildo de La Gomera destaca negativamente frente al resto de islas periféricas, ya que incumple en varios puntos lo previsto legalmente para el nombramiento del personal directivo.

Los cabildos de las islas capitalinas son un ejemplo de inconsistencia jurídica y de incumplimiento normativo. El RO del cabildo grancanario desobedece claramente la Ley de Cabildos al exigir exclusivamente para una mínima parte de ellos (los órganos directivos de la organización general) lo previsto en su art. 78 para la designación de la totalidad de órganos directivos (es decir, también para los órganos directivos de las áreas o departamentos y para los órganos unipersonales de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales). También este RO obvia la obligación de designación con procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, como exige el art. 13 del EBEP.

En estos dos casos de RO, se estima que se ha utilizado el sistema de dirección pública profesional para encubrir nombramientos de carácter exclusivamente político, más propios de personal eventual, a pesar de la claridad de los preceptos aplicables para los cabildos y de los análogos de otras administraciones en sistemas idénticos de organización administrativa, lo que supone un fraude normativo de enorme trascendencia.

7. LOS PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES SOBRE LOS REGLAMENTOS ORGANÍ- COS DE LAS ISLAS CAPITALINAS

Contra los RROO de ambas islas capitalinas, se interpusieron sendas demandas contenciosas.

Contra el acuerdo plenario de 29 de marzo de 2019, del Cabildo Insular de Tenerife, por el que se aprueba definitivamente el texto refundido del RO de dicho cabildo, lo hizo la Asociación por la Dirección Pública de Canarias¹⁸ (en adelante, ADPC) solicitando la nulidad de los artículos 5, 11 y 14 de dicho reglamento.

Con fecha 6 de marzo de 2020, el Tribunal de Superior de Justicia de Canarias (Sala de Santa Cruz de Tenerife) dicta sentencia estimatoria parcial, declarando disconforme a derecho y anulando el artículo 5.1.b, apartados a) y b) del RO del cabildo tinerfeño.

Aunque la estimación es parcial, sí que declara, lo que resulta enormemente trascendente, la posibilidad de impugnar en el futuro cualquier convocatoria de este cabildo para las direcciones insulares si no se ajustaran al derecho básico, indicando que, aunque el RO no recoja la legislación y jurisprudencia referida al procedimiento de nombramiento de los órganos, ello no implica que pueda excluir o desconocer esa legislación y jurisprudencia por esa ausencia regulatoria.

Contra el acuerdo plenario, de fecha 30 de noviembre de 2016, del Cabildo Insular de Gran Canaria de aprobación definitiva del RO de dicho cabildo, se interpuso demanda por un funcionario del propio cabildo¹⁹, solicitando la nulidad del artículo 45 del RO. Con fecha 3 de marzo de 2020, el Tribunal de Superior de Justicia de Canarias (Sala de Las Palmas) dicta sentencia íntegramente estimatoria parcial, declarando disconforme a derecho y anulando el artículo 45 en sus apartados 4 y 5 del RO del cabildo grancanario.

La sentencia es tremendamente contundente, confirmando lo que otras sentencias anteriores de la misma sala ya habían certificado: que «esta norma reglamentaria no puede prevalecer sobre lo que es legislación básica estatal» y la plena aplicabilidad directa de los principios de publicidad y concurren-

¹⁸ Esta asociación, constituida en 2016, ha sido la protagonista de numerosas actuaciones judiciales en defensa del sistema profesional de dirección pública en Canarias, siendo abrumador el número de sentencias favorables obtenidas por dicha entidad.

¹⁹ A pesar de ser diferentes demandantes, la dirección letrada de ambas acciones judiciales fue realizada por la abogada María Eugenia Pérez Curbelo, del Colegio de Abogados de Las Palmas.

cia, figuren o no en la Ley de Cabildos, explicando que «el hecho de que el nombramiento sea libre no implica que pueda efectuarse sin una previa convocatoria pública en la que se garantice los principios de publicidad y concurrencia a que se refiere el art. 13 del TREBEP».

Lo explica, citando a la Sala de Santa Cruz de Tenerife en su sentencia de fecha de 18 de octubre de 2013, que señala:

Publicado el EBEP, el personal directivo ya no puede ser nombrado con criterios de confianza como si de un puesto de asesoramiento personal se tratase, sino que ha de ser seleccionado de entre los participantes que hayan concurrido previa convocatoria pública en función de su idoneidad técnica o profesional para desempeñar la función ejecutiva convocada. No se contiene ninguna previsión estatutaria sobre el artículo 13 del EBEP, pero es una norma de directa aplicación y vinculante en todo caso para la Administración local.

La propia Sala grancanaria recuerda una propia sentencia en la que suscribió el mismo sentido, indicando que «una vez publicado el EBEP, el personal directivo ha de ser nombrado previa convocatoria pública, sin pretexto ni excusa algunas, pues el artículo 13 del EBEP es directamente aplicable a la Administración Local desde la entrada en vigor del referido texto legal».

Finalmente, la Sala expresa su sorpresa jurídica en los siguientes términos:

con independencia de la extrañeza que a la Sala —o, más exactamente y como mínimo, a este ponente— produce esa suerte de empeño, tenaz y resuelto, que tiene en los últimos tiempos el Cabildo de Gran Canaria en efectuar nombramientos relevantes al margen de los esenciales principios de transparencia y concurrencia competitiva.

Finalmente, lanza un aviso, ante la posibilidad (luego confirmada) de una reforma parcial de la Ley de Cabildos de 2015 para posibilitar los nombramientos directos. Y manifiesta que:

En consecuencia restaría por analizar la reforma de la Ley de Cabildos anunciada en la contestación a la demanda que no parece que altere en lo sustancial el criterio seguido por la Sala del TSJ pues que nominalmente se incluya en la relación de cargos públicos a los directores insulares no puede afectar a su sistema de nombramiento, tributario de las funciones desarrolladas por aquellos, de naturaleza eminentemente administrativa resultando preciso un procedimiento adornado por las garantías de publicidad y concurrencia (art. 13.2 EBEP) que aquí no se presentan.

Interpuesto por el cabildo grancanario recurso de casación ante el Tribunal Supremo discutiendo la aplicación del artículo 13 EBEP en el nombramiento de

los directores insulares de los cabildos, con fecha 3 de diciembre de 2020, este alto tribunal entiende que la cuestión «ya ha sido recientemente resuelta por la Sección Cuarta de esta Sala, en un sentido contrario a la tesis que sostiene la parte recurrente, así como ya le consta a la parte recurrente al inadmitir el recurso de casación 4899/2019». Igualmente, explica que es confirmatoria a la sentencia recurrida una «abundante jurisprudencia sobre los preceptos que se entienden infringidos en el escrito de preparación sobre la motivación de las resoluciones judiciales», desoyendo los motivos del cabildo grancanario.

Por ello, en auto de 7 de octubre de 2021, el Tribunal Supremo decide inadmitir a trámite el recurso de casación del Cabildo de Gran Canaria, por lo que deviene en firme la sentencia de 3 de marzo de 2020 del Tribunal de Superior de Justicia de Canarias que anula el artículo 45 del RO del cabildo grancanario.

8. LA REFORMA DE LA LEY DE CABILDOS

Como adelanta esta última sentencia del tribunal canario, bajo la excusa de atribución de la condición de altos cargos a las personas titulares de los órganos directivos de los cabildos insulares, una reforma legal intenta excluir a los mismos de la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia que exige la normativa básica al personal directivo.

Por ello, la disposición adicional cuarta de la Ley de Cabildos, añadida por la Ley 3/2021, de 6 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, señala que los nombramientos de las personas titulares de los órganos directivos que no tengan la condición de altos cargos de la administración de los cabildos insulares se sujetan a lo previsto para la designación del personal directivo en la legislación reguladora del empleo público.

En «contrario sensu», la reforma legal busca, de forma indirecta, aplicar a la mayoría del personal directivo de los cabildos insulares (es decir, a aquellos a los que se les atribuye condición de cargo público, como son las personas titulares de las direcciones y coordinaciones insulares) un régimen «dedocrático», donde se sustituye la transparencia, el mérito y la capacidad por la afinidad política, con designaciones directas.

Esta proposición de ley fue presentada el 27 de enero de 2021 por los grupos parlamentarios Socialista, de Nueva Canarias, de Podemos y de la Agrupación Socialista Gomera. El 23 de junio de 2021, esta proposición fue aprobada por unanimidad del Parlamento, con cincuenta y tres votos favora-

bles, de lo que se deduce que esta enmienda, que nos retrotrae a tiempos pasados en cuanto a transparencia, publicidad y concurrencia, fue también apoyada por los grupos parlamentarios Nacionalista Canario, Popular y Mixto.

Parece que nadie advirtió de que la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2021, de 6 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, colisiona con dos normas básicas (la LBRL, en su artículo 32.bis, y el TREBEP, en su artículo 13.2) como explicaron los pronunciamientos judiciales previos, así como los autos del Tribunal Supremo, que inadmiten el recurso de casación sobre un tema idéntico.

Evidentemente, parece que, en nuestros tiempos, el poder legislativo está secuestrado por la partidocracia. Como indica algún experto²⁰:

La política como profesión ocasiona tres anomalías: menor representatividad; mayor oportunismo y mayor dependencia. Las tres desembocan en consolidar las relaciones de subordinación entre representante y su partido. El representante carente de profesión u ocupación a la que volver está obligado a una actitud sumisa y deferente con los dirigentes que deciden su inclusión o no en la candidatura.

Lo explica aún mejor Jiménez Asensio:

La colonización partidista es una enfermedad generalizada de todos los partidos políticos en España. Hay muchos intereses (personales) en juego: entre otros vivir de la política, como decía Weber. Las únicas medidas de corrección, nunca fáciles, sería que la política diera «un paso atrás»: dejar espacios de poder y admitir su cobertura profesional. Esa opción mejoraría su legitimidad social y su rendimiento institucional. De momento, se trata de un sueño.

Entre mantener la opción ya existente, que facilitaba a los cabildos dar un salto de calidad para situarse como instituciones creíbles y modernas, o reformar una ley que no les permitía designar directamente, obviando la transparencia, publicidad y concurrencia, la totalidad de grupos parlamentarios canarios eligieron la segunda opción. Como continúa advirtiendo Jiménez Asensio:

Hay muchas personas instaladas o recién instaladas en los núcleos, aledaños o en la sala de espera del poder que no quieren modificar el *statu quo*, pues ello podría significar que —según la terminología weberiana— sean expulsados de esa profesión «de» la que viven, tras haber accedido jóvenes «para hacer política» (y muchos haberse hecho mayores en ella). El perímetro tan amplio de la política no se quiere reducir: viven muchas personas de tales cargos. [...] La rotación permanente entre la política y la

²⁰ ZAFRA (2016), p. 112.

vida social o profesional es la clave del proceso de renovación, pero no en puestos directivos del sector público que deben profesionalizarse. La política requiere renovación periódica. Y deber atraer talento y no mediocridad. Un camino que, al parecer, nadie quiere emprender. Los aparatos de los partidos están generalmente plagados de mediocridad sectaria.

Desgraciadamente, se reconoce en ese párrafo a muchas personas.

Hasta el momento, no se ha denunciado la colisión entre esa norma canaria frente a lo preceptuado en la normativa básica estatal. Pero es posible que ese topetazo pueda darse en los nombramientos del nuevo ciclo político en los gobiernos insulares que se iniciará en 2023. Ante la cascada previsible de nuevos nombramientos, puede ser que algún partido opositor (o, como hasta el momento, una asociación o un funcionario, legitimados para ello por su interés profesional) recurra algún nombramiento que no respete los preceptos básicos aplicables al personal directivo, haciendo explotar el plan de «spoils system» unánimemente aprobado en nuestro Parlamento.

9. CONCLUSIONES

La Ley de Cabildos de 1912 fue capaz de sobreponerse a la esclavitud de las élites políticas tinerfeña y grancanaria y diseñar un régimen administrativo insular (y no provincial, en cualquiera de sus configuraciones: provincia única o provincias diferenciadas). Para ello fue necesario el liderazgo de personas como Pedro Pérez Díaz y Manuel Velázquez Cabrera, que «pensaron fuera de la caja»²¹.

Para cambiar la administración pública y sus actuales retos, es preciso rediseñar los esquemas tradicionales y apartarse del contexto usual. Como señala José Carlos Francisco «un nuevo modelo de gobernanza es imprescindible pero obviamente una reconstrucción de este calado es incompatible con los tiempos y trámites burocráticos al uso»²².

Es posible que los diputados canarios que tan alegremente votaron la reforma de la Ley de Cabildos no conozcan la clara jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre los cargos directivos profesionales, ni hayan leído a su contemporáneo palmero, ni siquiera a un catedrático tan reputado como Ramió,

²¹ Pensar fuera de la caja es la traducción literal de la frase que, en inglés, dice «thinking outside the box» popularizada por Tom Kelley en su obra *The Art of Innovation* (2001). Esta frase alude a la capacidad de pensar forma diferente a la convencional, de manera creativa.

²² FRANCISCO (2021), p. 117.

que exige, para una administración pública innovadora, un ingrediente que es la constitución de un equipo de directivos profesionales con competencias muy especiales (líricamente las enuncia así: «fermentadores de dinámicas de trabajo cooperativo, inspiradores de relatos y valores conceptuales potentes y catalizadores de la inteligencia institucional») en los que la selección será una estrategia crucial²³.

Pero sí resultaría exigible a nuestros legisladores autonómicos que conozcan alguna obra de Pérez Galdós, como *Miau*, donde la obsesión del desgraciado Ramón Villaamil por mejorar la administración acaba colisionando con el sistema existente porque el interés general sucumbe frente al beneficio particular. De hecho, *Miau* sería, además del sonido onomatopéyico de los gatos (y el mote específico de la familia retratada en la novela), el acrónimo (Moralidad, Income-tax, Aduanas, Unificación de la deuda) correspondiente al utópico proyecto de modernización administrativa del suicida Villaamil.

En este caso, la comodidad de los partidos políticos por mantener un abrevadero de cargos públicos para sus fieles en las corporaciones insulares, apartado de la transparencia, de la publicidad y de la concurrencia, hace distante esta reforma legal del mérito y de la capacidad que caracteriza el sistema directivo profesional.

Como conclusión, me parece más moderna, innovadora y europea la política de 1912, que dio lugar a la primera ley de cabildos, distanciándose de las élites provincianas, que la política de 2021, que ha incubado, por unanimidad, una horrorosa reforma de la vigente Ley de Cabildos con la finalidad de recuperar un pesebre partidista.

Cien años después de la Ley de 1912, no parece que Canarias se encuentre en la senda de la mejora de unos cabildos que, paradójicamente, fueron creados gracias a la innovación administrativa y al liderazgo político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLOU, Daron, ROBINSON, James A. (2012). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- ARENILLA SÁEZ, Manuel. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la administración pública en España. *Methados: revista de Ciencias Sociales*, vol. 5, n. 2 (Madrid), pp. 302-317.
- BLANCO GAZTAÑAGA, Carmen. (2010). La figura del directivo público profesional: reclutamiento y estatuto. *Documentación administrativa*, n. 286-287 (Madrid), pp. 179-205.

²³ RAMIÓ (2022), p. 215.

- CHARRON, Nicholas, LAPUENTE, Víctor, BAUHR, Mónica (2021). Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators. *QoG The Quality of Government Institute*, 4 (Gothenburg).
- DAHLSTROM, Carl, LAPUENTE, Víctor (2018). *Organizando el Leviatán*. Barcelona: Deusto.
- DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA (2016). Calidad de la administración pública: una Caja de herramientas para gestores.
- FRANCISCO DÍAZ, José Carlos (2013). *Canarias: la transformación*. [S. l.: s. n.].
- FRANCISCO DÍAZ, José Carlos (2021). *El gran problema*. [Santa Cruz de Tenerife]: L.G.E. Libros.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, María Rosa (2003). El estudio de los cabildos insulares: características de su análisis a principios del s. XX y sus interpretaciones jurídicas posteriores. En: *XII Coloquio de Historia Canario-Americana*. Las Palmas de Gran Canaria: Cabildo de Gran Canaria, pp. 811-827.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2009). *La dirección pública profesional en España*. Barcelona: Marcial Pons.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2018). Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización. *Estudio Sector Público SLPU*.
- KUPERUS, Herma, RODE, Anita (2016). *Top Public Managers in Europe: Management and employment in Central Public Administrations*. [London]: EUPAN.
- LAPUENTE GINÉ, Víctor (2010). El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas. *Documentación administrativa*, n. 287-287 (Madrid), pp. 113-131.
- MOREY JUAN, Andrés (2004). *La función pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación*. Madrid: INAP.
- PÉREZ GALDÓS, Benito (1888). *Miau*. Madrid: Imprenta de La Guirnalda.
- RAMIÓ MATAS, C. (2022). *Burocracia inteligente: guía para transformar la administración pública*. Madrid: Catarata.
- REIG MAJORAL, Mónica (2022). *La retórica de la colaboración público-privada: el caso del suministro de agua express*. Pamplona: Aranzadi.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Juan José (2012). *Pedro Pérez Díaz y los cabildos insulares*. Santa Cruz de La Palma: Cabildo Insular de La Palma.
- ZAFRA VÍCTOR, Manuel. (2016). *La democracia según Sartori*. Valencia: Tirant Humanidades.

Cómo citar este artículo / Citation: Cabrera Domínguez, José María. La desaparición de la Ley de Cabildos de 2015 de la principal herramienta de modernización administrativa: el personal directivo profesional. *Cosmológica*, n. 2 (Santa Cruz de La Palma, 2022), pp. 225-255.

Fecha de recepción: 10 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación: 23 de octubre de 2022

