



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 209/2021

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de abril de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (EXP. 153/2021 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad.

1. Con fecha de 21 de marzo de 2019, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en los arts. 58.1, a) de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC); 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias y 142.2 del Reglamento del Parlamento, solicita Dictamen sobre sobre la Proposición de Ley (PPL) de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI).

La PPL, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista Canario, Nueva Canarias, Sí Podemos Canarias y Agrupación Socialista Gomera, fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias en sesión celebrada los días 9 y 10 de marzo de 2021.

No se acompaña a la solicitud de dictamen el Acuerdo por el cual, conforme al art. 139.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, el Gobierno manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a su tramitación.

No obstante, en la página web del Parlamento de Canarias (https://www.parcan.es/registro/pdf.py?id_registro=202102644) consta el Acuerdo

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

de 25 de febrero de 2021 por el cual, a propuesta conjunta del Presidente y de los Consejeros de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, y de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, se acuerda manifestar el criterio favorable del Gobierno de Canarias a la toma en consideración de la PPL objeto de este Dictamen.

2. La preceptividad del dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 11.1.A.c) de la Ley reguladora de este Consejo, que dispone que habrá de recabarse una vez la Proposición de Ley haya sido tomada en consideración, condición, como se dijo, ya cumplida.

II

Objeto, estructura y contenido de la Proposición de Ley.

1. La Proposición de Ley tiene por objeto, tal y como se recoge en su Exposición de Motivos, *«clarificar el régimen de nombramiento de los titulares de los órganos directivos que coexisten en la organización administrativa de los cabildos insulares, distinguiendo los órganos directivos de naturaleza política, a cuyos titulares se les atribuye la condición de altos cargos, de los restantes órganos directivos. Esta distinción, lógica y consustancial a la naturaleza de los cabildos insulares como Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, resulta necesaria en orden a evitar discrepancias de interpretación»*.

«Para ello -continúa la Exposición de Motivos- en primer término (sic), se da nueva redacción a la disposición adicional tercera (de la LCI), recogiendo la redacción que cuenta con el consenso de los cabildos insulares, atribuyéndoles expresamente la condición de altos cargos a las personas titulares de los órganos superiores y directivos de los cabildos insulares que se relacionan en la misma, a las que no es de aplicación el régimen jurídico del personal directivo previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público, sino el previsto para los altos cargos de la Comunidad Autónoma de Canarias. Y, en segundo lugar, introduce una nueva disposición adicional, la tercera bis, en la 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 de los empleados públicos».

Se parte, según continúa la Exposición de Motivos, de que la doble configuración de los Cabildos Insulares establecida en el Estatuto de Autonomía de Canarias, como instituciones de la comunidad autónoma y, simultáneamente, como órganos de gobierno, administración y representación de las islas, ha permitido que a estas específicas instituciones de Canarias se las haya dotado de un amplio elenco competencial que resulta desconocido para las diputaciones provinciales, con las que

comparten algunos aspectos de su régimen jurídico, según establece la legislación básica de régimen local.

«La ampliación del ámbito competencial de los cabildos insulares, basada en su naturaleza de instituciones de la comunidad autónoma, con anterioridad a la vigente Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, determinó la necesidad de completar su organización administrativa con unos específicos órganos, por una parte, las direcciones insulares y las coordinaciones técnicas, con una configuración de eminente carácter político, y otros órganos directivos, que carecen de esa naturaleza. De esta forma, en la organización administrativa de los cabildos insulares coexisten órganos directivos de naturaleza política, y los órganos directivos de naturaleza y extracción funcional.

La redacción inicial de la misma Ley de Cabildos Insulares estableció que el nombramiento de los titulares de los órganos directivos se hará libremente por el consejo de gobierno insular a propuesta del presidente del respectivo cabildo insular. Esta previsión ha sido interpretada en el sentido de que los titulares de los órganos directivos deben ser nombrados conforme a lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público para el personal directivo, confundiendo la caracterización del órgano como directivo, con la condición de que debe tener el titular del mismo, generando confusión e incertidumbre en los órganos de gobierno de los cabildos insulares.

Las dificultades surgidas intentaron solventarse con la introducción de una disposición adicional tercera en la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, llevada cabo por la disposición final séptima de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2018.

En la redacción inicial de la propuesta de modificación, con el consenso de los cabildos insulares, se les atribuía la condición de altos cargos a los distintos titulares de los órganos superiores y a determinados órganos directivos de la administración de los cabildos insulares. Pero la redacción finalmente acogida los califica como cargos públicos, salvo para los efectos establecidos en las normas de buen gobierno recogidas en la legislación básica estatal, para los que sí se les atribuía la consideración de altos cargos».

Esa modificación no fue dictaminada por este Consejo precisamente por estar integrada en una Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, tipo de Proyecto de Ley que están exceptuadas por el art. 11.1, A, b) de nuestra norma reguladora (Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias).

Según explicita la Exposición de Motivos, por la ambigüedad de esa configuración finalmente acogida no se llega a solventar las dificultades señaladas, en la medida en que permite sostener la aplicación del procedimiento establecido para el personal directivo en el Estatuto Básico del Empleado Público para el nombramiento de los

titulares de todos los órganos directivos, al no configurarlos expresamente como altos cargos de la administración de los Cabildos Insulares.

Respecto al carácter de altos cargos de las personas titulares de las coordinaciones técnicas y de las direcciones insulares, esa condición deriva de las responsabilidades y relevancia de las funciones que se le atribuyen. Se trata de funciones de un marcado carácter político, en cuanto les corresponde la dirección y coordinación de un sector material de las funciones o competencias de un área de gobierno del Cabildo Insular, las cuales pueden asumirse directamente por el consejero insular de área, que es por definición un órgano de dirección política y administrativa, o bien desconcentrarse en el respectivo coordinador técnico o director insular, que, por ello, tienen el mismo carácter político que el órgano del que se desconcentran las competencias y están sometidos al control tanto del pleno, como de sus comisiones.

Por ello, concluye la Exposición de Motivos que, siendo esa la consideración de las coordinaciones técnicas y de las direcciones insulares que se desprende de la Ley de Cabildos Insulares, también formalmente deben tener atribuida la condición de altos cargos, la cual debe establecerse expresamente por la misma ley, ya que es esta la que determina las responsabilidades y funciones que se le atribuyen.

2. La presente PPL tiene la siguiente estructura y contenido:

- Una prolija Exposición de Motivos, en la que se detalla el objeto, y se justifica y explica la norma propuesta, en los términos ya descritos, y se indica el título competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias para legislar sobre la materia objeto de la misma.

- Una parte dispositiva, conformada por un artículo único, dirigida a la modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI), con cuatro apartados, los tres primeros modifican el art. 74.2, el 76.2 y la disposición adicional tercera, mientras que el cuarto añade una disposición adicional tercera. bis, con el título *Nombramiento de personal directivo*.

La nueva redacción que se da a los citados arts. 74.2 y 76.2 se limita a establecer que las personas nombradas titulares de las direcciones insulares y de las direcciones técnicas deberán reunir «*los requisitos previstos en el artículo 78.1, así como los requisitos de idoneidad exigibles para los altos cargos de la Comunidad Autónoma de Canarias*». En el texto que ahora se sustituye la referencia se hacía a «*los requisitos establecidos para el desempeño de puestos directivos*».

A su vez, la redacción que en la PPL se da a la Disposición adicional tercera, además de sustituir la referencia -que también es como se titula- a los «*cargos públicos de los cabildos insulares*», por la nueva de «*altos cargos de los cabildos insulares*», se reiteran los nuevos requisitos de su idoneidad.

Por último, la nueva Disposición adicional tercera bis reserva la aplicación de la legislación de los empleados públicos a los órganos directivos que no tengan la condición de altos cargos.

- Y una parte final, compuesta por una '*Disposición derogatoria única*', derogación normativa, en virtud de la cual quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente ley, así como una '*Disposición final única*', que prevé que la futura Ley entrará en vigor (aunque por error en el texto se omite estas dos últimas palabras) el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

III

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

1. La Comunidad Autónoma de Canarias, tal y como se fundamenta en la Exposición de Motivos de la PPL, ostenta competencias suficientes para regular la materia objeto de la norma, en virtud de los arts. 67 (organización de los Cabildos Insulares), y 105 (desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local) de su Estatuto de Autonomía.

Sobre dichas competencias este Consejo Consultivo ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones; incluso, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del EAC.

Así, en nuestro Dictamen (DCC) 58/2019, de 25 de febrero, en el que analizamos el proyecto de ley que dio lugar a la Ley 8/2019, de 9 de abril, de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insular, decíamos:

«De acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (disposición derogada), el art. 32.4 la Comunidad Autónoma de Canarias tiene atribuida la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «régimen local», en el marco y de acuerdo con la legislación básica. En ejecución de tal habilitación competencial la Comunidad Autónoma de Canarias aprobó la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI), en el que se aborda el análisis de su naturaleza y funciones, la iniciativa legislativa, la representación y colaboración con el Gobierno de Canarias y las

competencias y funciones, propias y delegadas, y en general un sistema completo normativo regulador de los Cabildos Insulares.

Actualmente la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta del mismo modo competencia para aprobar esta Ley, al amparo del título habilitante de desarrollo y ejecución en materia de régimen local previsto en el art. 105 letras b) y g) de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Con remisión a los arts. 65 y ss. del EAC, precisamente, el art. 67 EAC dispone que la organización de los Cabildos ha de regularse por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución, el EAC y las leyes. El art. 69 EAC determina que el funcionamiento y régimen jurídico de los CI se regularán, entre otras, mediante ley respetando la legislación básica estatal. Y, por lo demás, en lo que concierne al régimen electoral, el art. 68 EAC hace referencia expresa a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General».

2. En ese mismo dictamen, con cita en otros anteriores -como el DCC 33/2015, de 29 de enero, en relación con el proyecto de ley de la misma Ley 8/2015, de 1 de abril, que ahora se modifica- nos pronunciábamos sobre la naturaleza propia de los Cabildos Insulares del modo que sigue:

«Los Cabildos Insulares de Canarias son las instituciones más tradicionales y características del Archipiélago. Su identificación con un ámbito geográfico definido, la isla, y su eficaz respuesta político-administrativa a la defensa de sus intereses y a la solución de sus problemas, han contribuido además a dotarles de un amplio apoyo social. Anteriores a la Constitución, que los reconoce como la Administración propia de cada isla, y ampara su autonomía, han sido luego considerados por el Estatuto de Autonomía de Canarias, tanto en el texto original como en el de la reforma de 1996” (FJ III.1).”

Las islas, con su administración propia en forma de Cabildos, son entes locales integrantes de la Administración Local, junto a los municipios y las provincias. Son entidades locales territoriales (art. 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL), y gozan de idéntica autonomía que los municipios para la gestión de sus intereses respectivos (art. 1.2 LRBRL). Los Cabildos constituyen su estructura político-administrativa, son además entidades públicas constitucionalmente necesarias (art. 141.4 CE).

Los Cabildos son regulados en el mismo artículo de la Constitución que la provincia. Son entes locales incluso cuando asumen funcionalmente competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, como instituciones de la Comunidad Autónoma. Una interpretación contraria se enfrentaría a lo dispuesto por el art. 141 CE (forman parte de la Administración local) y por el art. 3.1 LRBRL (son entidades locales territoriales).

Desde hace veinte años es constante la doctrina de este Consejo que considera que los Cabildos Insulares, tampoco cuando actúan como “instituciones de la Comunidad Autónoma”,

puede considerarse que formen parte de ésta, como un elemento de su estructura orgánica, pues el reformador estatutario, cuando otorgaba a los Cabildos Insulares la condición de instituciones de la Comunidad Autónoma, hacía uso de un concepto meramente funcional del término institución, sin que ello supusiera considerarlos parte de la estructura orgánica de la Comunidad Autónoma”: (DDCC 65/1994, de 15 de noviembre; 40/1996, de 13 de junio; 14/2001, de 23 de enero; 83/2002, de 11 de junio; 107/2004, de 28 de junio; 68/2006, de 30 de marzo; 172/2014, de 8 de mayo; y 443/2014, de 2 de diciembre).

(...)

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 132/2012):

“ (...) si bien la consideración constitucional de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla” (...).

Las islas (los Cabildos Insulares) son entes locales e instituciones de la Comunidad Autónoma, pero su régimen jurídico no puede desdoblarse inaplicando en este último caso el Derecho estatal básico (...).».

En definitiva, la Comunidad Autónoma ostenta competencias suficientes que le habilitan a dictar una norma como la propuesta, dirigida a modificar un aspecto concreto de la organización de los Cabildos Insulares, como es la consideración de altos cargos de las personas titulares de determinados órganos directivos.

Tal como se refirió, de la misma manera que su aprobación, la modificación de la Ley de Cabildos requiere la mayoría absoluta del Parlamento de Canarias (art. 67.1 EAC).

IV

Observaciones al contenido de la PPL

A) Observaciones de carácter general. Adecuación de la PPL al marco constitucional y estatutario

1. En la propia Exposición de Motivos de la PPL se reconoce que la redacción actual de la Ley de Cabildos, en la que se establece que el nombramiento de los

titulares de los órganos directivos se hará libremente por el Consejo de Gobierno Insular, a propuesta del presidente del respectivo Cabildo Insular, ha sido interpretada en el sentido de que los titulares de los órganos directivos deben ser nombrados conforme a lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público, *«confundiendo la caracterización del órgano como directivo, con la condición que debe tener el titular del mismo, generando confusión e incertidumbre en los órganos de gobierno» de los cabildos insulares».*

En esta misma línea, en el Acuerdo del Gobierno por el que se manifiesta el criterio favorable a la toma en consideración de la PPL, ya citado, y reproduciendo el informe de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, se formulan una serie de observaciones a los efectos de configurar la valoración, claramente positiva, de la iniciativa. Entre otras observaciones, se manifiesta que en la norma que ahora se modifica no resulta nítida la distinción funcional entre el personal directivo *«profesional»* y el personal directivo con la consideración de *«alto cargo»*.

Y esta distinción se hace fundamental, pues de ella depende la aplicación o no de las prescripciones establecidas en el art. 13 del Real Decreto Legislativo 5/2005, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP): que la designación del personal directivo profesional atenderá a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia; y, además, que dicho personal estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

Debemos recordar en este punto que esta cuestión no es baladí, pues ha servido de fundamentación de la nulidad de determinados nombramientos de cargos directivos; entre otras, la Sentencia 292/2017, de 26 de octubre, del TSJ de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife (Sección 2ª).

Dicha sentencia, en su Fundamento Jurídico Sexto dice:

«Para dar respuesta a las diferentes cuestiones planteadas por la Administración recurrida han sido necesarias estas generalidades ante la situación legislativa actual: hoy no es aplicable al caso ninguna norma jurídica que haya desarrollado lo dispuesto en el artículo 13.1 del EBEP de 2007 o que haya determinado expresamente qué órganos directivos de

gestión-técnica han de ser proveídos conforme a dicho artículo por su relación directa con los dirigentes responsables de la dirección política de la Administración.

Dicha laguna legal no puede entenderse en el sentido de negar la necesidad de la dirección profesional en la Administración insular que es la conclusión a la que se llegaría de aceptarse la tesis del apelante: el Cabildo Insular carece de personal directivo o no se alega qué puestos han de ser ocupados por personal con dicho régimen jurídico especial.

Por lo expuesto ha de indagarse la naturaleza de la función política o administrativa que se realiza para en consecuencia determinar si la dirección insular litigiosa se provee mediante un criterio de confianza política o de confianza profesional como si de una libre designación se trate y además con el régimen jurídico previsto en el artículo 13 EBEP)».

A dar respuesta a esa 'laguna legal', o a esa necesidad de 'indagar en la naturaleza de la función política o administrativa que se realiza', a las que se refiere la sentencia, parece dirigirse esta PPL.

Por ello procede analizar, en primer lugar, si las funciones que la LCI atribuye a las Direcciones Insulares y a las Coordinaciones Técnicas son funciones profesionales de naturaleza exclusivamente administrativas y, por lo tanto, sólo encuadrables en el concepto de 'Personal directivo profesional' al que se refiere el artículo 13 EBEP; o si, por el contrario, dichas funciones son -como expresamente quiere distinguir la PPL- funciones de naturaleza política propia de los altos cargos de una administración pública y, por lo tanto, al margen de la aplicación del artículo 13 EBEP. Y, en segundo lugar, analizar si la normativa autonómica reguladora de la organización de los Cabildos Insulares puede atribuir a los titulares de las coordinaciones técnicas y las direcciones insulares el régimen jurídico previsto para los altos cargos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. Antes de abordar esa cuestión hemos de advertir que no existe en la Comunidad Autónoma de Canarias, como sí ocurre en la Administración General del Estado (Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado) ningún régimen jurídico ni para los altos cargos ni para el personal directivo, más allá del régimen de incompatibilidades previsto para aquellos en la Ley 3/1997, de 8 de mayo. En este sentido, este Consejo llegó a dictaminar el Proyecto de Ley reguladora del estatuto de las personas que ocupan cargos públicos y buen gobierno (Dictamen 56/2018, de 8 de febrero), que sin embargo decayó por el término de la Legislatura.

El ya citado artículo 13 EBEP, en el que se regula el «*personal directivo profesional*» autoriza al Gobierno y a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas a establecer, en desarrollo de dicho estatuto básico, el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo -evidentemente- con los principios ya citados.

Sin embargo, pese a que el art. 13 EBEP lo permite, ni el Estado ni las CCAA han desarrollado un régimen jurídico específico del personal directivo profesional, por lo que la distinción entre este personal y los altos cargos es difícil.

Lo habitual es que la adscripción a una u otra categoría obedezca a dos criterios: en función de quién los nombra o por las funciones que realizan.

En el ámbito de los Cabildos, el primer criterio -quién nombra al personal directivo y/o al alto cargo- no nos lo puede aclarar, porque tanto las personas titulares de los órganos directivos de la organización general, que no son considerados altos cargos por la PPL, como las de las coordinaciones y direcciones, que sí lo son, son nombradas y cesadas libremente por el Consejo de Gobierno Insular (arts. 72.3, 74.2, 76.2 LCI, y nueva disposición adicional tercera PPL).

El segundo criterio -las funciones que se realizan- es más claro, puesto que permite apreciar con nitidez que las funciones de las coordinaciones como de las direcciones insulares son eminentemente políticas, es decir, propias de los altos cargos. Y ello porque, por un lado, sus funciones lo son por delegación de órganos políticos superiores, permitida por el artículo 124.5 de la LBRL (preceptos aplicables a los Cabildos en virtud de su disposición adicional decimocuarta). Y, por otro, porque la propia LCI, en los arts. 75.2 y 77.2, otorga a dichos órganos funciones de naturaleza política, como son el impulso de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno y superiores de la administración del Cabildo Insular, la planificación y coordinación de actividades, la evaluación y propuesta de innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito funcional, las facultades de órgano de contratación en su ámbito funcional que se desconcentren o la autorización y disposición de gastos y reconocimiento de obligaciones en su ámbito funcional, por poner solo algunos ejemplos (en el caso de las direcciones, también las que le deleguen otros órganos, se entiende que superiores, del Cabildo, art. 75.3 LCI).

La necesidad de distinguir el carácter político o no de las funciones que se realizan, también se analiza en la Sentencia 292/2017. En su Fundamento QUINTO que, por su interés, se reproduce íntegramente se manifiesta:

«QUINTO

El personal al servicio de las Administraciones Públicas es titular o de cargos políticos o de cargos técnicos, sin otra alternativa.

Esta distinción depende de que realice una función política -entre la que se incluye la dirección de la Administración Pública - o de que se realice una función profesional participando en dicha función directiva de la que es responsable el órgano político ante el electorado.

Por ello este directivo profesional y en general los puestos con funciones directivas de especial responsabilidad tienen una relación de empleo con régimen jurídico distinto del ordinario.

No es fácil deslindar con claridad la línea que separa, por un lado, el órgano político-administrativo susceptible de elección con un criterio de confianza política pura; y, de otro, el órgano exclusivamente administrativo susceptible de selección con la confianza personal que merece su actuación profesional.

El órgano político puede serlo con independencia de que en ocasiones sea obligada su extracción del ámbito profesional: son órganos políticos los electos y también los órganos en cuyo titular deriva el órgano electo la confianza política otorgada por el electorado ya que no puede realizar toda sus funciones y ha de actuar a través de colaboradores en los que confía por razón de su afinidad política e idoneidad cuyo control es exclusivamente democrático y no jurisdiccional.

Órgano directivo y personal directivo profesional no son categorías asimilables ya que ello dependerá de las funciones que tiene atribuido el puesto desempeñado.

En este sentido no necesariamente la capacitación técnica requerida para ocupar un puesto directivo implica un directivo profesional sino que depende de las funciones concretas atribuidas y de las decisiones de las que ha de responsabilizarse y por tanto puede haber órganos directivos con funciones políticas cuyo ejercicio requiere determinada capacitación técnica.

El órgano de empleo profesional lo es con independencia de la mayor o menor libertad de criterio con la que el órgano político nombra a su titular depositando en él su confianza para gestionar la función pública directiva que le encarga por razón del mérito profesional del nombrado y de su idoneidad para el puesto.

El criterio selectivo es la idoneidad para el cargo y la designación es siempre responsabilidad política del designante pero si el puesto directivo es un cargo técnico sin funciones propias de un cargo político se ha de seleccionar conforme al artículo 13 del EBEP previa convocatoria pública con criterios de mérito y responsabilidad por el resultado de la gestión "en relación con los objetivos que le hayan sido fijados".

Lo propio del cargo político electo o derivado es la temporalidad del cargo de manera que cesan de modo más o menos automático al transcurrir el mandato del electorado ante el cual responden directa o indirectamente de su actividad política incluido el funcionamiento del instrumento administrativo necesario para conseguir sus objetivos políticos.

En cambio el cargo técnico, dada la neutralidad política con la que ha de actuar, no necesariamente tiene que ser cesado por un cambio de gobierno si está funcionando con éxito el servicio de cuya gestión responde personalmente con su cargo.

En estos puestos directivos en los que prevalece el contenido técnico y gestor de sus funciones, el nombramiento no es objetivo y reglado y desaparece la garantía de permanencia responsabilizándose al directivo del resultado de la evaluación de la gestión de la función encomendada soslayándose la importancia de la responsabilidad disciplinaria pero ello no impide mantener su selección mediante convocatoria pública dando a los funcionarios la oportunidad de hacer carrera y aspirar a esa plaza formándose al respecto con el fin de que sea seleccionada la persona más idónea (F., "El sistema de la confianza política en las Administraciones Públicas)».

En suma, estas coordinaciones técnicas y direcciones insulares ejercen, sin necesidad de extenderse más en ello, funciones de naturaleza política, propias de órganos de gobierno superiores -de indiscutible naturaleza política- tal como viene explicitado la exposición de motivos de la PPL, por lo que no existe óbice alguno para considerar a sus titulares -pese a seguir teniendo tales órganos consideración de directivos- como altos cargos por la PPL.

3. En cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para reconocer o atribuir a los titulares de las coordinaciones técnicas y a las direcciones insulares, órganos precisamente creados por la propia Comunidad Autónoma en la LCI, la consideración de altos cargos, es evidente que, como se dijo, la Comunidad Autónoma ostenta competencia en materia de organización de los Cabildos Insulares, respetando siempre la normativa básica estatal, y nada hay en ésta que imposibilite que la legislación canaria pueda considerar altos cargos a titulares de determinados órganos directivos de la organización insular por realizar funciones de naturaleza política.

En efecto, el art. 13 EBEP, aunque tenga carácter básico, no puede ser un obstáculo para ello por la simple razón de que este artículo solo establece que es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración (ya hemos comprobado que las funciones de las coordinaciones y las direcciones son políticas, aunque expresamente no vengán definidas como tales en la

LCI ni en la LRBRL), imponiendo que a ese personal directivo se le apliquen los criterios que estipula (necesidad de convocatorias que garanticen la publicidad y concurrencia, así como sujeción a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados), pero no impide que determinados titulares de órganos directivos sean considerados altos cargos, como realiza la PPL, cuando, se insiste, ejerzan funciones políticas, como es el caso, como hemos aseverado.

Precisamente la nueva redacción del apartado 1 de la Disposición adicional tercera, al sustituir el término «*Cargos públicos de los cabildos insulares*» por el de «*Altos cargos de los cabildos insulares*», contribuye a despejar cualquier duda al respecto.

Tampoco los arts. 32 bis y 130.3 LBRL, también básicos, frustran esa consideración porque la propia PPL exige que el nombramiento de estos altos cargos se efectúe de acuerdo a criterios de 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 no reúna dicha condición de funcionario (art. 78.1 de la vigente LCI), añadiendo la nueva disposición adicional tercera, apartado 2, que el nombramiento de los altos cargos de los Cabildos Insulares se hará entre personas que reúnan los requisitos de idoneidad exigibles para los altos cargos de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como los de titulación o condición de funcionario previstos en esta Ley.

4. En definitiva, la PPL de referencia se dicta dentro del marco constitucional y estatutario, sin que se aprecie la vulneración de normativa básica estatal, ni en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas (LBRL), ni de régimen estatutario de sus funcionarios (EBEP).

B) Observaciones al articulado.

1. A los apartados Uno y Dos del artículo único. Artículo 74.2 y 76.2.

Procede modificar la redacción empleada en estos artículos para utilizar un lenguaje inclusivo de modo que esté presente tanto el género masculino como el femenino evitando el sesgo hacia un sexo en particular. Por ello, en su redacción se

debe sustituir la expresión «*el presidente*» por «*la persona titular de la presidencia*».

Esta observación se hace extensiva al apartado 2 de la disposición adicional tercera.

2. Al apartado Tres del artículo único. Disposición adicional tercera.

La nueva redacción del apartado 2 de esta disposición establece que «el nombramiento de los altos cargos de los cabildos insulares que no reúnan la condición de miembros electos de la corporación insular se hará por el consejo de gobierno insular a propuesta del presidente», y continúa «entre personas que reúnan los requisitos de idoneidad exigibles para los altos cargos de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como los de titulación o condición de funcionario previsto en esta Ley, sin que sea de aplicación el régimen jurídico del personal directivo previsto en la legislación reguladora de los empleados públicos».

- Respecto del primer inciso, procede advertir que el apartado 1 de esta disposición establece que tienen la condición de altos cargos los miembros del Consejo de Gobierno Insular (letra d) de dicho apartado), entre los que se encuentran las personas que, careciendo de la condición de consejeros insulares electos, hayan sido eventualmente designadas de conformidad con lo previsto en el art. 60 LCI.

Dado que en la Exposición de Motivos parece como finalidad única de la PPL la modificación del régimen de nombramiento de los titulares de las direcciones insulares y de las coordinaciones insulares [letra e) del mismo apartado], procedería aclarar en la norma si lo que pretende el legislador es, o no, aplicar el mismo régimen de nombramiento a unos y otros, esto es, si se aplica sólo a las personas titulares de las direcciones y coordinaciones insulares, o si se aplica no sólo a ellos sino también a cuantos altos cargos no sean electos.

- Y en relación al segundo inciso de dicho apartado 2, los requisitos que deben cumplir los titulares de las direcciones y coordinaciones insulares, se advierte que a ellos también se refieren los arts. 74.2 y 76.2, que asimismo se modifican en esta PPL. No obstante, la redacción operada en ambos preceptos no es similar a la del apartado 2 de esta disposición.

Por ello, a fin de evitar posibles contradicciones y en aras de la claridad de la norma, lo que redundaría, a su vez, en la seguridad jurídica, se considera mejor técnica normativa que se efectúe una remisión a los citados preceptos, de tal forma que se

indique que sus nombramientos se efectuarán en la forma prevista en los arts. 74.2 y 76.2, respectivamente, en la medida en que ambos artículos remiten al art. 78, precepto a su vez que es coherente con lo dispuesto por el art. 32 bis LRBRL y que si bien contempla una excepción al sistema de nombramiento de altos cargos, establece también inequívocamente una regla de carácter general.

Todo ello, sin perjuicio del mantenimiento en este apartado 2 de su último inciso, esto es, que a tales personas no les será de aplicación el régimen jurídico del personal directivo previsto en la legislación reguladora de los empleados públicos, que es, por lo demás, la aclaración que constituye el objetivo de la modificación a la que se dirige la PPL.

3. Al apartado Cuatro del artículo único. Nueva Disposición adicional tercera bis.

3.1. El último inciso de esta nueva disposición adicional establece que *«las personas titulares de los órganos directivos que tengan asignadas las funciones que legalmente están atribuidas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional serán designadas conforme al procedimiento legalmente establecido para la provisión de los puestos de trabajo reservados a los mismos»*, previsión que ya está contenida de idéntica manera en el apartado 2 del art. 78 de la vigente LCI y que, por lo tanto, supone una reiteración innecesaria.

3.2. Aunque no sea de aplicación a la PPL, el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, en materia de buena técnica normativa, su norma vigesimonovena, referida a iniciativas legislativas modificativas, recomienda, a contrario sensu, que solo se utilice los adverbios numerales que indican repetición - bis, ter, quáter, etc.-, cuando no resulte conveniente alterar la numeración de preceptos.

En este caso, se puede alterar sin problema alguno la numeración, lo que redundaría en la seguridad de identificar con precisión las distintas disposiciones adicionales, de tal manera que la disposición adicional tercera bis, que se introduce, se renumere como nueva disposición adicional cuarta, mientras que la actual cuarta como la quinta.

CONCLUSIÓN

La Proposición de Ley de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, que atribuye la condición de altos cargos a los titulares de determinados órganos directivos, se adecua a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Canarias y al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento IV de este Dictamen.