

# TODO ES POLÍTICA EVERYTHING IS POLITICS

ÁNGEL LLANOS CASTRO\*

## RESUMEN

La capacidad inversora de los cabildos insulares, junto a su creciente número de empleados públicos y la condición de ser habitualmente la Administración pública mejor valorada por los canarios, ha alentado a la mayoría de los responsables políticos a expandir su capacidad de intervención mandato tras mandato, convirtiéndose en auténticos gobiernos insulares y abandonando su teórico rol de entidad local. Este trabajo analiza la generalizada politización de los puestos directivos insulares, alejándolos de la gestión pública para acercarlos a objetivos electorales; al tiempo que muestra la unánime huida del derecho de los grupos parlamentarios, para evadir los límites impuestos al respecto por la Administración de justicia.

*Palabras clave:* politización; directivo público; gobierno insular

## ABSTRACT

The investment capacity of the island councils, together with their growing number of public employees and the fact that they are usually the Public Administration best valued by the people of the Canary Islands, has encouraged the majority of political leaders to expand their capacity to intervene mandate after mandate, becoming authentic island governments and abandoning their theoretical role as a local entity. This paper analyzes the generalized politicization of insular managerial positions, moving them away from public management to bring them closer to electoral objectives; at the same time that it shows the unanimous flight from the law of the parliamentary groups, to evade the limits imposed in this regard by the Administration of Justice.

*Key words:* Politicization; public manager; island government

El crecimiento del presupuesto y del número de empleados públicos de los cabildos insulares a lo largo de la democracia y hasta el inicio de la crisis financiera de las hipotecas *subprime* en 2008, junto a la multiplicación de sus organismos autónomos y empresas públicas, consolidó su percepción como auténticos gobiernos insulares. Una percepción que, además, se acompañaba de la condición de ser la Administración más *querida* por los ciudadanos.

---

\* Doctor en Ciencia Política y de la Administración.

Aunque a ello, ciertamente, contribuía el hecho de no cobrar impuestos (al menos, los tradicionales del IRPF, IBI o residuos sólidos urbanos)—pese a que algunos de ellos sí los recaudan a través de los consorcios de tributos—, ni disponían de policías que pusieran multas —pese a que sí cuentan con capacidad sancionadora en diferentes ámbitos—. Es decir, los cabildos eran observados como una Administración que invierte, que solo gasta dinero—aunque, en realidad, sus funciones vayan mucho más allá de otorgar subvenciones y financiar obras públicas—, dispuestas a ayudar al ciudadano ante cualquier problema y que, además, lo hacen desde un *palacio insular*.

Al incrementarse durante el actual siglo «los distintos tipos de relaciones dinámicas entre los grupos de interés que están tratando de influir en el curso de las políticas públicas o de los que dependen los administradores para justificar sus programas y financiación futura»<sup>1</sup>, el legislador creyó necesario dotar a las corporaciones insulares de unos elementos de dirección más cercanos al modelo de los gobiernos autonómicos que al de las entidades locales. Tal situación no era imprescindible, ya que, como es sabido, las actividades del Estado «se encuentran normalmente plasmadas en el corpus legislativo de un país [...]». El grado de definición y detalle de la legislación acerca de lo que deba hacer el Estado depende de los sistemas políticos administrativos concretos»<sup>2</sup>. Y el sistema político administrativo insular canario tiene unas características determinadas y una *path dependence* que lo ha llevado hasta la situación actual.

El incremento exponencial de las actuaciones de los cabildos insulares parecía no tener más límite que el de la imaginación de los consejeros electos en cada mandato. Lejos de centrarse en las políticas públicas habituales, era posible encontrarse un cabildo gestionando la ruleta de un casino o comprando vehículos para la Guardia Civil; preparando el lanzamiento de su propio canal de televisión o disparando a cabras desde un helicóptero; promocionando el kickboxing como elemento de desarrollo económico o disponiendo de una política exterior *insular* en países de la costa atlántica africana. Como todo es política, siempre se puede interpretar cualquier acción pública como una iniciativa «determinante» para el impulso de una isla en concreto; pero, ¿qué hacían los cabildos fabricando yogures en una sociedad de libre mercado? ¿O qué hace un cabildo comprando todas las acciones de una sociedad anónima deportiva?

Es verdad que «en el ámbito local laten una serie de temas que tienen su origen en fracturas que dividen políticamente a sus comunidades respectivas»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> COLINO (2012), p. 32.

<sup>2</sup> PARRADO HERNÁNDEZ (2012), pp. 44-45.

<sup>3</sup> GARCÍA ROJAS (2021), p. 39.

Y además, es incuestionable «la influencia del hecho insular en la concreción de diversas características regionales, pues condiciona decisivamente tanto la configuración territorial como los modelos de desarrollo»<sup>4</sup>; es decir, la política autonómica —especialmente los pactos de gobierno— influyen en el devenir de los propios cabildos (especialmente en la Legislatura autonómica 2019-2023). A lo que hay que sumar que «la consideración de los Cabildos Insulares como auténticos gobiernos insulares se ha visto favorecida asimismo por las modificaciones operadas por la controvertida Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local»<sup>5</sup>.

Pues bien, con todo ello, los cabildos se han ensoberbecido —obviamente, no la institución, sino sus responsables políticos— hasta el punto de que, en ocasiones, dan la impresión de que se consideran por encima de la ley; y no solo porque la incumplan, sino porque cuando no pueden hacer lo que esta les impide, la cambian y punto: para eso son el *gobierno insular*. Y como analizar una política pública supone estudiar «la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad»<sup>6</sup>, se plantea aquí uno de los ejemplos más paradigmáticos, aunque parezca ser una muestra menor dentro del inmenso catálogo de políticas públicas que desarrollan: la politización sin límite de los puestos directivos insulares.

Desde la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local, a la que se sumó la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, los cabildos han visto reforzada su condición de gobiernos insulares, entre otros aspectos, mediante la reproducción de las estructuras de la comunidad autónoma en cada una de las islas, gracias en parte a la creación de puestos directivos distintos a los consejeros insulares electos. Pero en lugar de aceptar su modelo administrativo y limitar su rol al de entidades locales, buscan más; mucho más.

Por ejemplo, en lugar de explotar la importancia de contar con esa nueva figura directiva insular, diversas corporaciones insulares venían siendo reiteradamente condenadas por la designación de los titulares de esos puestos directivos sin mediar procesos que garantizaran la publicidad y la libre concurrencia; es decir, por designarlos, como se dice coloquialmente, *a dedo*. Parecía suficiente que pese a que dichos puestos estaban inicialmente reservados a funcionarios de carrera del grupo A, los reglamentos orgánicos de los cabildos pudieran ampliar los perfiles también a profesionales del sector privado con titulación superior y, al menos, cinco años de experiencia profesional. Es

<sup>4</sup> HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, SIMANCAS CRUZ, GARCÍA (2010), p. 780.

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (2021), p. 2019.

<sup>6</sup> MÉNY, THOENIG (1992), pp. 7-18.

más, la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, no era muy exigente al respecto, pues el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, apenas debe contar con unos principios elementales. A saber, que su designación se base en el mérito, en la capacidad y en la idoneidad de la persona elegida, y que el proceso sea transparente, público y que se puedan presentar al puesto quienes reúnan los requisitos para ello. En el fondo, se trata de una libre designación, pero con un mínimo expediente administrativo previo que aleje la politización también en las formas (porque en el fondo, seguiría existiendo).

Así, la Justicia comenzó a poner coto a la ansiada extensión de los cabildos de su rol como «el Gobierno de la Isla». Se detallan a continuación tres ejemplos de ello que fueron posibles gracias a la constancia de la Asociación por la Dirección Pública Profesional de Canarias, autora de diversos recursos contencioso-administrativos que tuvieron éxito contra el intento de los cabildos de designar directores insulares sin libre concurrencia o, alternativamente, modificar sus reglamentos orgánicos para considerarles cargos políticos, intentando así evitar la publicidad del proceso y la elección de los directores sin los principios de mérito, capacidad e idoneidad; es decir, aplicando como único criterio el de la afinidad política.

El 16 de julio de 2019, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Las Palmas de Gran Canaria, en la sentencia del procedimiento abreviado 234/2019, declaró nulo el acuerdo del Consejo de Gobierno Insular del Cabildo de Lanzarote, de 13 de febrero de 2019, por el que se nombraba director insular de Empleo y Nuevas Tecnologías ya que, según el recurrente:

- a) No se siguieron procedimientos con publicidad y concurrencia.
- b) Se desoyó el sistema general de reserva legal de puestos directivos a favor de personal funcionario de carrera del subgrupo A1.
- c) No se cumplieron los requisitos para excepcionar tal reserva general para que pueda ser ocupado por personal del sector privado.
- d) Se incumplió la fiscalización previa del acto administrativo de nombramiento.
- e) Y se incumplió la obligación de motivación del acto.

Del mismo modo, el 17 de diciembre de 2019, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de Las Palmas de Gran Canaria, en su sentencia del procedimiento de apelación 213/2019, desestimó el recurso de apelación sostenido por el Cabildo de Gran Canaria contra la sentencia pronunciada con fecha 14 de junio

de 2019 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Las Palmas, en el recurso contencioso-administrativo tramitado por el procedimiento abreviado 7/2019. En concreto, la sentencia ratificada estimó íntegramente el recurso presentado por la asociación citada anteriormente contra la Resolución de 29 de octubre de 2018 del Consejo de Gobierno Insular del Cabildo de Gran Canaria por el que se procedía al nombramiento la directora insular de Transparencia, Empleo y Desarrollo Local, ya que, en opinión de la recurrente:

- a) Transgredía el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público al no haberse seguido un procedimiento con la debidas notas de publicidad y concurrencia.
- b) No existió la fiscalización previa a la que hace referencia el artículo 214 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- c) Y el nombramiento no contaba con la motivación que debe acompañar a los actos dictados en el ejercicio de potestades discrecionales.

Es más, el fundamento jurídico tercero de la misma sentencia destaca la extrañeza que a la sala 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». Un voluntarismo en la elección que, en opinión del tribunal, «no pueden sorprenderse las apelantes de la inevitable percepción de un cierto atisbo de arbitrariedad».

Por último, el 6 de marzo de 2020, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de Santa Cruz de Tenerife, en su sentencia del procedimiento ordinario 146/2019, a raíz del recurso contencioso-administrativo promovido por la misma asociación contra la aprobación definitiva de la modificación parcial del Reglamento Orgánico del Cabildo Insular de Tenerife (ROTF), publicado en el número 74 del *Boletín oficial de la provincia de Santa Cruz de Tenerife*, del 19 de junio de 2019, anuló el artículo 5.1B) apartados a) y b) del citado Reglamento por ser disconforme a Derecho. Dicho artículo intentaba establecer como órganos directivos de la Administración insular a los viceconsejeros insulares y a los consejeros con delegación especial, lo que fue declarado nulo de pleno derecho en dicha sentencia, ya que son órganos superiores. En el fundamento de derecho séptimo de esta sentencia, además, el tribunal emite una interesante aclaración al dejar claro que «será cada acto administrativo de creación de un órgano directivo y/o de nombramiento de su titular el que deberá motivar si se reserva a funcionario de carrera o no y en este segundo caso los motivos para ello»; y, por supuesto, ese acto «podrá ser impugnado si se considera que no están debidamente justificadas las características específicas de las funcio-

nes que aconsejan la designación de un no funcionario». Para mayor claridad, la sala subraya en su fundamento de derecho octavo que «por supuesto, si el futuro se produjere nombramiento de cualquiera de los órganos de que trata el ROTF sin atender los procedimientos legales, podrá ser impugnado».

Pero la cultura política, a diferencia de los posicionamientos teóricos clásicos de Almond y Verba (1963), «se expresa en comportamientos concretos y reiterados, en redes de estructuras materiales o psicológicas que elaboran y transmiten esa cultura», y que son «un código simbólico que adquiere sentido en un contexto social»<sup>7</sup>. Así que la huida del Derecho por parte de quienes ejercen el poder político siempre encuentra nuevos subterfugios.

De hecho, en lugar de limitarse los cabildos a cumplir la ley, asumiendo que el rol de gobiernos insulares no es infinito y aceptando los pronunciamientos del poder judicial, los siete partidos políticos con representación en el Parlamento de Canarias se pusieron de acuerdo para cambiarla (para este tipo de situaciones sí que suele haber consenso político), alejándose un poco más de los preceptos académicos en el análisis y la evaluación de las políticas públicas. Así, los cuatro grupos que sostienen al Gobierno de Canarias en la X Legislatura (PSOE, Podemos, Nueva Canarias y la Agrupación Socialista Gomera), más los tres grupos de la oposición (Coalición Canaria, Partido Popular y Ciudadanos), acordaron por unanimidad el 23 de junio de 2021 la Proposición de Ley que modifica la citada Ley 8/2015, permitiendo que los directivos públicos pasen a ser directivos políticos. Y además, para eliminar el carácter público de los coordinadores técnicos de los cabildos y permitir aumentar los puestos de libre designación política, bastó con sustituir su denominación: ahora, en lugar de llamarse coordinadores técnicos, se llaman coordinadores insulares.

Los intereses políticos se impusieron (quizás hasta por encima de los intereses generales), y la Ley 3/2021, de 6 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, no solo permitió finalmente que las personas titulares de las direcciones insulares sean nombradas y cesadas libremente por el consejo de gobierno insular, sino, lo que es más trascendente, que tanto los coordinadores insulares como como los directores insulares tengan la consideración de cargos públicos; es decir, la misma que la de los consejeros titulares de áreas o el propio presidente. Por lo tanto, una medida destinada inicialmente a la modernización de los gobiernos locales, transmutó en una herramienta más para ampliar la nómina de cargos de designación política.

---

<sup>7</sup> CACIAGLI (1996), p. 14.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMOND, Gabriel, VERBA, Sidney (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- CACIAGLI, Mario (1996). *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada: evidencias empíricas y propuestas a partir de los casos italianos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- COLINO, César (2012). Las administraciones públicas y el sistema político. En: José Antonio Olmeda Gómez, Salvador Parrado Díez y César Colino (coord.). *Las administraciones públicas en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 9-42.
- GARCÍA ROJAS, José Adrián (2021). Las candidaturas independientes en las elecciones locales canarias 1979-1999: diversidad ideológica, programática y electoral. *Ciencia Política en Canarias*. Barcelona: Atelier, pp. 35-65.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Jesús Francisco, SIMANCAS CRUZ, Moisés R., GARCÍA, Juan Israel. (2010). La insularidad en la configuración de especificidades regionales; su impacto sobre los modelos de organización y ordenación territorial de los espacios insulares de Canarias. En: Moisés R. Simancas Cruz (coord.). *El impacto de la crisis en la economía canaria: claves para el futuro*, II. San Cristóbal de La Laguna: Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife; Santa Cruz de Tenerife: Cabildo Insular de Tenerife, v. II, pp.725-785.
- MÉNY, Yves, THOENIG, Jean-Claude (1992). *Políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- PARRADO DÍEZ, Salvador (2012). Funciones de las Administraciones públicas contemporáneas. En: José Antonio Olmeda Gómez, Salvador Parrado Díez y César Colino (coord.). *Las administraciones públicas en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 43-69.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Juan José (2021). Los cabildos como gobiernos insulares: una visión diacrónica. En: José Adrián García Rojas y Ángel Llanos Castro. *Ciencia Política en Canarias*. Barcelona: Atelier, pp. 127-148.

*Cómo citar este artículo / Citation:* Llanos Castro, Ángel. Todo es política. *Cosmológica*, n. 2 (Santa Cruz de La Palma, 2022), pp. 257-263.

Fecha de recepción: 24 de agosto de 2022

Fecha de aceptación: 13 de octubre de 2022

