

La organización político-administrativa de Canarias. Un balance histórico*

JOSÉ MIGUEL PÉREZ GARCÍA**
Univ. Las Palmas de Gran Canaria

Resumen

En el presente artículo se traza un balance histórico y general sobre la configuración de la administración local en Canarias con especial referencia al ámbito provincial y al autonómico. Se plantean las principales claves que dieron lugar a las dificultades que encontró la implantación del nuevo entramado liberal y los conflictos que suscitó a lo largo de los siglos XIX y XX.

Palabras clave: Revolución liberal, administración local, Canarias, España, siglos XIX y XX.

Abstract

The present paper touches upon the historical and general revision about the solution of the local administration in the Canary Island with special reference to the provincial and regional context. The author deals with the key elements that provoked the difficulties involved in the new liberal framework together with the conflicts that took place in the XIXth and XXth centuries.

Key words: Liberal revolution, local administration, Canary Islands, Spain, the XIXth and XXth centuries.

* Fecha de recepción: 2 junio 2004.

** Catedrático de Historia Contemporánea. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. E-mail: jpérez@dech.ulpgc.es

La organización administrativa gestada en Canarias tras el proceso de conquista castellana posee un trasfondo histórico cuyos perfiles pueden dibujarse sobre el marco de la expansión atlántica en los albores del mundo moderno. Aquella expansión europea bajomedieval y la apertura de las nuevas rutas oceánicas volvieron a situar al Archipiélago Canario en los lugares de la historia occidental. Las crecientes rivalidades entre las emergentes potencias hicieron necesario el control de las islas y del espacio marítimo circundante. Tras lograrlo, la Corona castellana necesitaba fijar el poblamiento nuevo, asegurar su fidelidad y sostener el elevado coste de su defensa ante un territorio lleno de flancos vulnerables por su fácil accesibilidad. De estas necesidades y también, de las propias vicisitudes que marcaron al proceso colonizador, surgieron los rasgos de la organización administrativa que se implantó en las islas tras la integración en la Corona de Castilla

Dicha integración tuvo dos variantes principales que, a su vez, incidirían de forma decisiva en el curso de la formación social de las islas a lo largo de las centurias siguientes. La primera de ellas se refiere a la participación de Canarias en la colonización de América. Ello supuso la intervención directa en el monopolizado trasiego económico de los nuevos territorios trasatlánticos y la apertura hacia otros países europeos del comercio isleño y de su propio aparato productivo. La segunda variante procede de la forma en que se organizó la administración política del Archipiélago. Ésta quedó configurada por la combinación de dos niveles complementarios: el de las instituciones propias del poder central de la Monarquía y el de una administración local que dio cabida a una modalidad insularizada de gobierno, los Cabildos o Concejos, que puso en manos de los potentados de cada isla una parte nada desdeñable de los resortes de poder.

En el primero de los ámbitos, la administración de las islas de realengo se organizó mediante el nombramiento de un gobernador para cada una de las dos islas centrales, Gran Canaria y Tenerife, con funciones militares y hacendísticas. En la primera mitad del siglo XVII se unificó el mando bajo un Capitán General tras haberse creado en 1527 la Real Audiencia para las competencias del poder judicial. En el segundo nivel se afianzó con el tiempo a unas oligarquías cuyos intereses quedarían enlazados con los de la Corona, comprometiendo a los propios isleños en la defensa del territorio ante las invasiones foráneas que promovían otras potencias. En cada isla se creó un Cabildo cuyos componentes, en las islas de realengo, eran designados por la Corona aunque también estos cargos fueron objeto de venta y llegaron a tener carácter hereditario. La imbricación de estos dos niveles de la organización administrativa explica el escaso peso de cualquier tentación de autonomía criollista, así como el que los distintos conflictos jurisdiccionales entre los representantes directos de la Corona y los Cabildos nunca implicaran claro riesgo para el mantenimiento de los vínculos con la Monarquía¹.

1 Este cruce de intereses lo describe certeramente Núñez Pestano de la forma siguiente: «*El control militar de las islas es imprescindible para el tráfico colonial dado que se encuentra en medio de la carrera de Indias y constituirían una plataforma naval para cualquier potencia extranjera que pudiese conquistar una sola de las islas; a la Corona le resultaría muy costoso defender las islas con los recursos del Real Erario; la*

Un último rasgo de esta organización del espacio isleño lo marca su discontinuidad territorial. La ocupación social se vio condicionada por tal fragmentación y generó disparidades en los ritmos de cada isla, así como delimitó los intereses y el alcance del poder para los grupos hegemónicos insulares. La organización política antiguorregimental no superó tal condicionante y en la fase contemporánea su influencia sería una de las constantes principales de la administración canaria.²

La administración liberal

La aparición de la Administración liberal cambiaría por completo el anterior esquema. Sin embargo, ya antes del siglo XIX pueden detectarse algunos elementos que ponen en cuestión al régimen de Cabildos. En primer término tenemos un proceso de crecimiento de las burguesías locales procedentes del mundo rural y de la actividad mercantil que cuestionan el monopolio de los antiguos grupos, cuya hegemonía era clara en las viejas instituciones insulares. En segundo término, la política de reformas administrativas ilustradas en tiempos de Carlos III posibilitó una cierta descentralización de determinados enclaves respecto de los Concejos insulares.³

En el ámbito de la Administración local, la revolución liberal provocó dos tipos de transformaciones esenciales. De un lado, se crearon los ayuntamientos constitucionales que sustituyeron a los cabildos. De otro, se implantó la provincia. Fruto del intento que perseguía conciliar los intereses locales con el poder central y del esfuerzo por dar uniformidad jurídica y administrativa a un Estado que pretendía alterar las desigualdades estamentales y generar un espacio más adecuado a la emergencia del mercado capitalista, la nueva figura administrativa integró plenamente a Canarias en el ámbito de los nuevos patrones políticos.

Con respecto al primer nivel de cambios, la Constitución de 1812 sustituyó a los Concejos isleños por las nuevas demarcaciones municipales. En su artículo 310 estipulaba que «los antiguos cabildos de las islas se convierten en Ayuntamientos constitucionales

organización militar de las islas basada en sus propios recursos ha sido siempre eficiente y había logrado repeler las agresiones exteriores; pero esta capacidad de autodefensa de las islas dependía esencialmente de su población; el empobrecimiento del Archipiélago derivaría en una emigración masiva y en la despoblación de las islas; lógicamente la escasez de población pondría en peligro su capacidad defensiva; la Corona debía evitar cualquier medida que debilitase la capacidad de las islas para jugar su papel estratégico y relativamente autónomo dentro del sistema colonial. La oligarquía concejil era así el garante del sistema defensivo colonial, siempre y cuando sus intereses económicos fuesen respetados por la Corona, que evidentemente consagró este pacto». En NÚÑEZ PESTANO, J. R. *Las estructuras político-administrativas de orden local en Canarias: la fragmentación municipal como proceso histórico y sus efectos sobre el desarrollo regional*. Trabajo inédito.

2 La importancia de la fragmentación territorial y su proyección en la organización política del Archipiélago Canario puede verse en: NOREÑA SALTO, M. T.: «Isla y región. Una perspectiva histórica» en VV. AA. *Aproximación a la Historia de Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 1989.

3 Tales fenómenos los analiza NÚÑEZ PESTANO, J. R. en «La crisis del modelo municipal en Canarias a fines del Antiguo Régimen», en *Antiguo Régimen y Liberalismo 3, Política y Cultura*, Madrid, 1995.

con jurisdicción político-administrativa sobre el territorio que conformaban las ciudades y villas capitalinas perdiendo su condición de general y único para toda la isla al mismo tiempo que se suprimieron las regidurías perpetuas». Al mismo tiempo en el texto gaditano se establecía que «...los núcleos de población que hasta entonces elegían alcalde, diputado y personero también se convierten en Ayuntamientos constitucionales». La tortuosa vigencia de la Constitución de 1812 y el hecho de que en los cortos periodos que tuvo de vida sólo se reconoció a los ayuntamientos la capacidad político administrativa y no la económica y fiscal, nos hace retrasar la fecha de implantación del nuevo modelo hasta después de 1835.⁴

La implantación de las nuevas demarcaciones municipales plantea también algunas cuestiones de notable interés historiográfico. Es el caso de los posibles problemas y conflictos que pudo generar dicho proceso así como la de si se desató alguna resistencia. Se trata de un campo temático aún por abordar aunque no parece *a priori* que podamos encontrar muchos ejemplos de los mismos. El agotamiento del anterior marco administrativo, el surgimiento en diferentes islas de nuevos núcleos que sustituían en pujanza de todo orden a las antiguas sedes concejiles (Santa Cruz en Tenerife, Arrecife en Lanzarote o Puerto Cabras en Fuerteventura) y las propias reformas ilustradas fueron creando las condiciones propicias que facilitaron el mejor encaje del nuevo modelo. Otra de las cuestiones de interés es la relativa al origen de las actuales fronteras municipales. A los procesos de creación que se dieron en el siglo XIX hay que sumarles la génesis previa. De esta forma, hay islas como Gran Canaria o Tenerife en las que sus núcleos aparecen conformados con anterioridad a la centuria decimonónica. Finalmente, vendrían los factores que dieron lugar a la determinación de tales núcleos encontrando aquí una diversidad manifiesta en el elemento original que va desde el proceso de doblamiento que siguió a la Conquista castellana hasta la creación de lugares de culto religioso.

La provincia en el siglo XIX

La llegada del régimen liberal provocó en Canarias dos problemas que dificultaron su asimilación pero que tuvieron desigual salida. La homogeneización fiscal lastró la práctica de una economía extrovertida que venía caracterizando al Archipiélago a lo largo de las centurias anteriores. Tras una larga etapa de reclamaciones y desencuentros el Gobierno de Bravo Murillo concedió a mediados del siglo XIX un régimen de puertos francos que marcaría a las islas en su historia contemporánea. Sin embargo, el otro conflicto tuvo una solución diferente. El hecho de que se creara una provincia única generó largo contencioso cuyo trasfondo esconde algo más que un mero litigio vinculado a la organización administrativa. Ese contencioso no implicaba rechazo alguno al nuevo modelo

4 Para el estudio de la Administración Canaria en este tránsito hacia el Estado liberal puede verse el detallado análisis que efectúa SUÁREZ GRITÓN, V.: «La administración local en Canarias entre el antiguo régimen y el liberalismo», en *II Congreso de Historia Local*, La Orotava, 2003.

centralizador que traía la instancia provincial. El problema se desató por la sede en la que habrían de instalarse los organismos provinciales, por la ubicación de los centros de poder institucional. Esa concentración en una determinada isla alejaba de tales centros a una parte de la burguesía canaria que residía fuera de la isla capitalina. Fue por lo tanto un conflicto de poder que colocaba a las burguesías de las dos islas centrales ante la tesitura de que una parte de las mismas lograra un mayor privilegio político, y por tanto, mayores ventajas de una práctica política que se basaba principalmente en concesiones y decisiones públicas establecidas a partir de intrincadas redes clientelares. Para quien quedase fuera de esa ventaja en el control de los centros de poder, las posibilidades de progresar en todos los órdenes se hacían muy difíciles. Esto explica no sólo la larga duración del conflicto insular sino las variantes que tuvo. Al decidirse la residencia capitalina en la isla de Tenerife, la burguesía de la otra isla central, Gran Canaria, reclamó tal sede en los primeros cuarenta años del siglo XIX. A partir de ese momento se decidió pugnar por la división en dos de las provincias canarias. Por otro lado, el denominado «pleito insular». Siempre funcionó a modo de coartada que permitía el recurso a la teoría del enemigo exterior al que responsabilizar de cualquier problema en las islas. Un artificio utilizado por las burguesías isleñas y que dio enormes resultados a la hora de anular cualquier atisbo de conciencia que permitiese la comprensión real de las consecuencias que en todo orden acarrearba la formación social del Archipiélago.⁵

Como señalábamos, el conflicto provincial tuvo en Canarias dos etapas diferenciadas durante el siglo XIX. En la primera, la burguesía grancanaria reclamó para su isla la sede de la capital. A partir de los años cuarenta el objetivo cambió. A partir de entonces se postuló la división de la provincia. Por el contrario, la burguesía tinerfeña rechazaba tal pretensión y sostenía la mayor idoneidad de la provincia unida para la defensa de los intereses insulares. María Teresa Noreña detalla ambas posiciones de la siguiente forma al referirse a la evolución del problema durante aquella centuria. «Los diputados de Tenerife, afirma, identificaban la unidad provincial con la unidad regional y pretendían presentar un frente común de todas las islas para defender esta organización como lo hacían con el tema de la política económica que se debía aplicar en el Archipiélago y que se concretó en 1852 con los Puertos Francos (...). Este punto de vista no era compartido por la burguesía grancanaria que defendía a ultranza el régimen de libertades comerciales, pero se oponía rotundamente a que las islas constituyeran una provincia única, porque así las relaciones con Madrid pasaban por Santa Cruz de Tenerife, la capital provincial y residencia del Gobernador Civil. Si gran parte de la política de España se basaba en las concesiones administrativas y en las inversiones estatales que fueran logrando, Santa Cruz de Tenerife contaría con mejores condiciones para obtenerlas y beneficiarse casi en exclusiva de ellas, ya se tratara de la calificación de los puertos, de diversas obras públicas o de obtener la residencia de nuevos organismos».

5 Para un recorrido cronológico puede verse el estudio clásico de GUIMERÁ PERAZA, M.: *El pleito insular*, Santa Cruz de Tenerife, 1976.

El arranque del litigio interinsular puede situarse en 1808, tras la invasión de la península por las tropas napoleónicas y antes de la llegada del régimen provincial. La inestabilidad y el carácter provisional de la situación facilitó la formación en Tenerife de una Junta Suprema Gubernativa a cuyo frente se situó el Capitán General. Esta Junta exigió que se le reconociera su autoridad en todo el Archipiélago. Tal decisión encontró una cerrada oposición en Gran Canaria. En esta isla se crearía un Cabildo General Permanente rechazándose la hegemonía de la Junta tinerfeña. Tras la apertura de las Cortes gaditanas el conflicto se reprodujo. La creación por aquellas Cortes, de una nueva organización del territorio en provincias suscitó en las islas la discrepancia en torno a la sede capitalina. De manera anecdótica ya que no tuvo vigencia, en aquellos momentos llegó a pactarse una salida consistente en alternar la residencia en las dos ciudades principales de Gran Canaria y Tenerife.

A lo largo del Trienio Liberal, la capital se adjudicó por Ley a Santa Cruz de Tenerife (27-I-1822). Más tarde, el Decreto de Javier de Burgos mantuvo aquella decisión que sin embargo, contaría con el rechazo sempiterno de la burguesía grancanaria. Por ello, tanto en la fecha que inaugura el trienio esparterista (1840) como en la de su cierre (1843), la inestabilidad política nacional sería aprovechada para reclamar un cambio. El arraigo que alcanzaría la demanda divisionista después de estas fechas en Gran Canaria se demuestra por los episodios en los que se mezcló la reclamación legal con la fuerza de los hechos. Entre 1843 y 1868, cada vez que se producía una crisis estatal y se creaba una situación de provisionalidad política, los grancanarios formaban su propio órgano de gobierno al margen del instalado en Tenerife. Hubo ocasiones incluso en que ambos fenómenos, el legal y el de la fuerza de los hechos, provocaron decisiones gubernamentales en línea con las tendencias de segregación provincial. El ejemplo más claro fue el que creó la decisión del Gobierno de Bravo Murillo en 1852.

El Decreto de esta fecha supuso un cambio nada frecuente aunque no puede decirse que fuera único en su género. Recordemos que poco antes se había creado la provincia de Huelva, aunque el contexto de causas y secuelas poca relación guarda con el de las islas. La decisión de Bravo Murillo no implicaba realmente la creación de otra provincia pero, en la práctica, el poder administrativo se fragmentaba. La provincia se dividió en dos distritos diferentes agrupando el primero a las islas más occidentales (Tenerife, Hierro, La Gomera y La Palma) y el segundo a las orientales (Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote). Al frente de cada distrito se colocó a un Jefe Civil (Subgobernador). Éste trataría directamente con el Gobierno central y, para determinados asuntos, con el Capitán General. Ejercían por lo tanto idénticas funciones a las que estaban previstas para los Gobernadores civiles en el ordenamiento legal. El mismo Decreto de 1852 establecía la división en dos Secciones independientes de otras instituciones –la Diputación, el Consejo Provincial y la Junta de Sanidad– y otorgaba determinadas atribuciones al capitán General a la hora de intervenir en posibles conflictos o en cuestiones de interés común.

La experiencia del bienio en que estuvo vigente el decreto en términos de gestión política supuso un cambio notable con respecto a fases anteriores. Hay que considerar sin

embargo, que tal fase coincidió con el inicio de una nueva coyuntura económica que dejó atrás una etapa de largas adversidades y de crisis. No obstante, el empuje en múltiples iniciativas fue evidente. En Las Palmas se generó un dinamismo urbano considerable, se crearon nuevas sociedades económicas, publicaciones periódicas, centros educativos y se produjo un auge en materia de infraestructuras. No deja de ser curiosa la mayor y más ágil tendencia a recaudar los tributos, argumento que se usaría en posteriores ocasiones para demostrar ante el Gobierno de turno la bondad de la reclamación divisionista. En las restantes décadas del siglo el contencioso isleño se reactivó en múltiples ocasiones. Las principales novedades que presenta se refieren de un lado, a la introducción por parte grancanaria de una estrategia diferente basada en centrarse primero en el mayor crecimiento económico y material que Tenerife con la seguridad de que, a la postre, la división caería de madura. El segundo aspecto se refiere al significado que el pleito adquiere con el régimen que impone la Restauración en el último cuarto de la centuria. A partir de ahí, un conflicto que se había circunscrito al ámbito de determinadas capas burguesas se extiende al conjunto de la sociedad pretendiendo que los intereses de las primeras se convirtieran en intereses generales. Un objetivo sencillo si todo quedaba remitido al mencionado recurso del «enemigo externo».

La provincia en el siglo XX

A comienzos del siglo XX reactivó el conflicto. Responsables de esta nueva fase de pugnas fueron tanto los factores de índole política como los vinculados a los nuevos escenarios económicos e internacionales que se abrieron en las décadas iniciales. Entre estos últimos procesos tenemos las transformaciones sociales y económicas que venía experimentando el Archipiélago desde finales de la anterior centuria. También la revalorización de su posición estratégica en la etapa de la expansión y redistribución colonial; la importancia de los intentos gubernamentales de reforma de la administración local y provincial y, finalmente, la efervescencia de los regionalismos en España.⁶

Durante el sexenio 1906-1912 se sucedieron distintos episodios que habrían de generar una importante modificación de la administración insular con la llegada de los nuevos Cabildos. En la primera fecha se produjo un viaje de Estado de Alfonso XIII a las islas. En la Memoria del viaje redactada por Romanones y publicada en la *Gaceta* se recogía la posibilidad de abrir cambios en la estructura de la administración provincial canaria. Fue el disparo de salida que movilizó todas las fuerzas en las opuestas direcciones del divisionismo o del unionismo. En adelante, cualquier movimiento se miraría con lupa y se trabajaría minuciosamente en todos los foros de decisión. De manera especial, en el ámbito parlamentario donde se estaba dilucidando la posible reforma de la Administración como posible salida al lastre que imponía el régimen de oligarquía y caciquismo.

⁶ Para el análisis de esta etapa del primer tercio del siglo puede verse nuestro libro, PÉREZ GARCÍA, J. M.: *Canarias: de los cabildos a la división provincial*, Las Palmas, 1997.

Entre 1907 y 1909 se debatió en el Congreso y en el Senado un ambicioso proyecto para la reforma de la administración municipal y provincial. Cuando la Ley estaba a punto de aprobarse cayó el Gobierno de Maura y con ello hizo lo propio el proyecto. Sin embargo, por lo que respecta a Canarias aquellos dos años desencadenaron una enorme movilización. La traducción a las islas del contenido de las reformas era patente y se miraban con doble óptica. Por ejemplo, es fácil suponer el significado que en ellas tuvo la pretensión de otorgar mayores competencias a la instancia provincial que introducía el proyecto legal para satisfacer las pretensiones del catalanismo. En Canarias, si podían ser bien vistas por los beneficiarios de la sede capitalina, eran rechazadas de plano por los divisionistas. No iba en tal actitud una cuestión de principios doctrinales, era simplemente la oportunidad de su traducción al peculiar alcance que en las islas tendría tal medida. Este ejemplo es muy elocuente y nos permite imaginar el tamiz que se pondría para filtrar cualquier alteración introducida en el proyecto maurista.

La siguiente fase viene marcada por las soluciones que trató de implantar el Gobierno de Moret en 1909. El ambiente en las islas en torno al contencioso administrativo crecía notablemente y sus repercusiones empezaron a salirse de los meros contornos locales. Se produjeron hechos como la negativa de los municipios grancanarios a pagar el contingente provincial o el boicot de sus representantes a las sesiones de la Diputación provincial. En Tenerife se creaba una fuerza política que adoptaba el discurso de Solidaridad Catalana. Todo ello influyó en el ánimo del Gobierno impulsándole a la búsqueda de una nueva salida. En primera instancia Moret trató de encontrarla mediante el fortalecimiento de la figura del Gobernador dotándola de mayores competencias e introduciendo cierta descentralización insular. Tras el rechazo generalizado en las islas, Moret llevó a cabo una segunda fórmula utilizando la figura del Real Decreto y alterando la normativa municipal. Básicamente se trataba de eliminar obstáculos a las normas para la creación, segregación o supresión de los términos municipales. Pero para Canarias se reservaba el último de los artículos del Decreto cuyo contenido era el siguiente:

«Será obligación de los Gobernadores de las provincias de Baleares y Canarias la visita anual a todas y cada una de las islas que forman los respectivos archipiélagos, mientras las leyes no dispongan otra cosa, el Gobernador de Canarias residirá alternativamente y con igual proporción de tiempo dentro del año en Santa Cruz de Tenerife o en Las Palmas. El Delegado de esta isla ejercerá funciones de Secretario cuando el Gobernador resida en ella; y en su ausencia, todas aquellas que en él delegue el propio Gobernador».

Aunque no se dividía la provincia, se adoptaban fórmulas intermedias y ello provocó en las islas reacciones de signo diferente. En Santa Cruz de Tenerife se colocó a media asta el pendón del Ayuntamiento y los medios de comunicación llamaban a la movilización. En Gran Canaria el optimismo fue moderado. Se sabía que la vía del decreto era frágil por su fácil derogación. Por otro lado, era también complicado que el Gobernador

residiese en Gran Canaria estando los organismos administrativos en Tenerife. Sin embargo se valoraba que el Gobierno hubiese tomado posición lo que permitiría presentar en las Cortes un proyecto más ambicioso de reformas que culminase con la ansiada división. Finalmente dominaron las presiones tinerfeñas y la entrada del Real decreto fue aplazada sin que se aplicara nunca.

La siguiente fase se extiende desde 1910 hasta 1913. Son momentos generales de reactivación del problema regional en España. Al peso que en el mismo tienen las reivindicaciones catalanistas se unen otros factores que marcaron la trayectoria en esta materia de los Gobiernos de Canalejas, Romanones y Dato. Entre aquellos se encuentra el hecho de que el tema regional no se circunscribe exclusivamente a Cataluña. Ahí están los ejemplos de Castilla, Andalucía, Aragón, Galicia o Asturias. También el hecho de que las salidas que se dieron no se materializarían en verdaderas soluciones para los conflictos dando respuesta a las demandas planteadas. Serán el resultado de complejas transacciones que en el mejor de los casos sólo consiguieron aplazar los litigios. Finalmente, la propia crisis del sistema de la Restauración provocó la utilización del tema regional para otros fines distintos al mismo y ello contribuye a explicar la ineficacia de posibles soluciones.

Desde principios del siglo XX un elemento venía pesando sobre el ánimo de los distintos gobiernos en lo referente al problema canario. La situación internacional atravesaba una dinámica distinta y las complicaciones amenazaban con alterar en todas partes el *statu quo* de muchos territorios y las fronteras de los países. La inestabilidad en el Archipiélago, territorio ubicado en área de encrucijada de los intereses de las potencias del momento, convenía muy poco a los deseos gubernamentales. De ahí los reiterados intentos de buscar salidas que pusieran fin al largo pleito administrativo. En 1910, Gobierno Canalejas se comprometió a buscar soluciones. Tras una amplia consulta a las islas, llevó a las Cortes en 1911 un proyecto de Ley sobre «La organización administrativa y representación en Cortes de las Islas Canarias». En el mismo se establecía la división de la provincia y se otorgaban compensaciones a Tenerife en materia de la administración judicial.

Previamente, a fines del año anterior, las islas periféricas lideradas por el mayorero Manuel Velázquez, hicieron llevar a la Cámara mediante el diputado Pi y Arsuaga un proyecto de Plebiscito en Canarias que incluía la creación de los Cabildos en cada isla y la alteración en sentido de los distritos insulares para que tuviesen representación las islas periféricas. Se trataba de una opción auspiciada desde la burguesía de esas islas, dañada económicamente tras la profundización del modelo puertofranquista que eliminó el tradicional papel de graneros abastecedores de las islas centrales que las primeras habían desempeñado.⁷ La iniciativa se presentaría en las Cortes en noviembre de 1910, pasando la correspondiente Comisión con el apoyo de Lerroix. Tras un año de trámites, se

7 El trasfondo del movimiento plebiscitario ha sido estudiado por MILLARES CANTERO, A.: «El Plebiscito Canario de 1910, un movimiento autonomista y burgués», *Vegueta*, núm. 1, Las Palmas, 1993, pp. 201-214.

rechazaría finalmente, pero su incidencia en la futura solución cabildista del año siguiente sería indudable.

El proyecto del Gobierno de Canalejas provocó también en las islas reacciones muy encontradas, llegando a producirse actos violentos en Tenerife. Algunos de los representantes de esta isla amenazaron con la posibilidad de que se desataran intentonas segregacionistas si la iniciativa continuaba en tal sentido. El estudio del proyecto en Comisión sirvió para matizar la posición inicial del Gobierno e incorporar al texto la novedad de una salida intermedia con la creación de cabildos en cada isla. Con los meses, la pugna división-unidad provincial se mantuvo pero el Gobierno consiguió que el eje de las discusiones se articulara en torno a la nueva figura cabildicia. El resultado final se plasmó en la Ley de 11 de julio de 1912, cuya novedad más importante era la creación de los Cabildos insulares. Asimismo, incorporaba compensaciones a los que se veían afectados por no recogerse en ella la división de la provincia, tal y como ocurría con la instalación en Gran Canaria de organismos económicos similares a los establecidos en las capitales de provincia. Pese a las iniciales reacciones adversas que se produjeron en ambas islas centrales, se prefirió la aceptación ante las notables incertidumbres que para las expectativas de unionistas y divisionistas generaba el contenido del proyecto de Mancomunidades. Además en Gran Canaria, la renuncia a la división se vio en no poco compensada con el posterior reglamento de la Ley cuya confección se debería a la mano del abogado grancanario Leopoldo Matos.

El último capítulo importante en materia del contencioso provincial se desarrolló en plena Dictadura primorriverista. Las soluciones de la Dictadura en materia de organización administrativa se movieron entre dos fórmulas contradictorias, dejando los resultados en un híbrido entre el regionalismo conservador más tradicionalista (al que apuntaba inicialmente el proyecto de Calvo Sotelo) y la menor descentralización que auspiciaran los temores del propio Primo de Rivera. Esta posición contradictoria tendrá su reflejo en el tratamiento del tema canario. Si por un lado la referencia al mismo servirá de ejemplo máximo para las críticas al ordenamiento provincial heredado del liberalismo, la creación de la nueva provincia y el procedimiento seguido para tal decisión mostrarán las diferencias de criterio que marcaron las soluciones administrativas en aquellos momentos.

El Estatuto Provincial de 1925 descalificaba a la provincia decimonónica. En su demoleedor juicio sobre la misma el Preámbulo del estatuto ejemplificaba en el caso canario los males a los que dio lugar: «La rigidez del anterior sistema había engendrado muchos daños. Era incompatible, a veces, con la geografía, y por eso se rompió bien pronto en Canarias, provincia interinsular que no podía acomodar su característica de fraccionamiento territorial a la unidad absorbente de una Diputación. Era por otro lado, propensa a las hegemonías inevitables que, aún sin quererlo nadie, derivaban en abandono de servicios y olvido de pueblos o comarcas excéntricos». Es necesario matizar la validez de este ejemplo y su sesgado uso por parte del legislador de la Dictadura. Recordemos que el núcleo del pleito que desató la cuestión provincial en Canarias nunca cuestionó en las islas a la provincia como solución administrativa. Lo que desató el

enfrentamiento fue, en primer término, la pugna por las sedes capitalinas tal y como hemos apuntado anteriormente. En segundo lugar, la confrontación entre los partidarios de dividir la provincia y los que optaron por mantenerla unida. Los fundamentos del régimen provincial no se cuestionaron por lo tanto entre los contendientes principales del denominado pleito insular. Cosa muy diferente es que sí lo rechazaran los federales, pero el ideario del republicanismo federal isleño está muy lejos de los argumentos y objetivos del Estatuto de la Dictadura de Primo de Rivera.

Además resulta paradójico, a la vista de los argumentos esgrimidos en el Preámbulo del Estatuto que, al cabo de dos años el gobierno de la Dictadura encontrara en la reproducción de la misma provincia la mejor solución para el viejo pleito insular. Es llamativo porque en la nueva organización administrativa se daba primacía a la vida municipal, una entidad considerada más natural. Si para algo habrían de servir las provincias en el nuevo ordenamiento era para resaltar la preeminencia de aquel ente local a escala de municipio. En el texto del Estatuto Provincial puede leerse lo siguiente: «La consideración de la provincia para los fines propios del Estado, ni es de trascendencia suprema, ni conserva todo su primitivo valer». En este contexto no es fácil entender que el gobierno del general Primo de Rivera optara, frente a otras fórmulas, por duplicar la provincia mediante la expeditiva vía de un Real Decreto. De esta manera, lo que aconteció en el bienio 1925-1927 explicará el trasfondo de aquella decisión.

Desde los primeros años de la Dictadura se abrieron nuevamente todas las expectativas. En Tenerife, la posición unionista auspiciaba la pérdida de peso de los Cabildos a favor de la diputación Provincial. El temor de los grancanarios llevó a Madrid a una Comisión de la isla para entrevistarse con el dictador. En 1924 un R. D. disolvió las Diputaciones. Se ordenaba además el nombramiento de nuevas corporaciones a las que se encargaba la redacción de una Memoria. La Memoria de la Diputación radicada en Tenerife buscaba el encaje entre las nuevas directrices de la administración y el refuerzo de un órgano regional que minorase el papel de los Cabildos. Se preveía así la creación de un organismo regional con 19 representantes para las islas occidentales y 13 para las orientales. Por el contrario, la opción divisionista fue sostenida por los Cabildos de Gran Canaria y Lanzarote. En sus correspondientes Memorias se solicitaba el refuerzo de los Cabildos y sus Mancomunidades. También, la supresión de la Diputación Provincial.

La solución provisional del Gobierno en 1925 se quedó en medio de ambas posiciones. Se mantenía la unidad y la capital en Tenerife pero se entregaba la mayoría de las competencias de la Diputación a los Cabildos. Se reforzaba paralelamente la figura del delegado del Gobierno en Gran Canaria y se creaba una muy limitada Mancomunidad interinsular.

Este nuevo marco de la administración en las islas tuvo escasa viabilidad a lo largo de los dos años siguientes. El órgano suprainsular siguió tropezando con las dificultades tradicionales por las pugnas entre la Diputación y los Cabildos. En 1926 surgió un nuevo obstáculo que amenazaba con poner en serias dificultades el proyecto de la Dictadura de crear un remedo de poder legislativo con la convocatoria de una Asamblea Nacional. Los

representantes grancanarios podían quedar fuera del mismo y por lo tanto cerrar las puertas de la Asamblea a una parte del territorio. Al mismo tiempo, las relaciones de los dirigentes grancanarios con los principales dirigentes gubernamentales adquirieron mayor peso. El 21 de septiembre de 1927 el Gobierno publicaba un R. D. que se titulaba de Reorganización de Canarias. Lo componían nueve artículos en los que se establecían las dos provincias en las islas y se determinaban algunas compensaciones a Tenerife en materia judicial y universitaria. Se cerró de esta forma otra fase del pleito que, en adelante seguiría por otros derroteros. No obstante, cuatro años más tarde, durante la II República, las Cortes de 1931 tuvieron que convalidar la existencia de la nueva provincia y la Constitución de aquella fecha le otorgaría el máximo nivel legal tras distintos escauceos de los constituyentes tinerfeños para alterar la división.

La Comunidad Autónoma

La provincia y los Cabildos pervivieron bajo distintos regímenes políticos manteniéndose en la etapa republicana y en la dictadura franquista. La recuperación de la legalidad democrática daría paso a la implantación del Estado de las autonomías. En Canarias, la gestación de la comunidad autónoma estuvo plagada de dificultades y fue el fruto de un proceso dilatado.

Tras la muerte de Franco en 1975, la mayoría de las fuerzas políticas de la oposición democrática en las islas llegaron a un acuerdo para constituir un organismo que trazara las líneas de actuación encaminadas a lograr «el ejercicio de los derechos y las libertades políticas y el reconocimiento de la personalidad política, económica, social y administrativa del Archipiélago Canario». Todo ello se proponía que fuera sancionado con un Estatuto de Autonomía.

El proceso autonómico se inició oficialmente en marzo de 1978 al regular el Gobierno el régimen preautonómico de varias zonas entre las que se encontraban las Islas Canarias. Comenzó una etapa caracterizada por la creación de la Junta de Canarias, por una mayor participación política y por la elaboración del proyecto de Estatuto. La cuestión que marcó inicialmente el arranque de esta etapa fue el del modelo autonómico a seguir en las islas. Había amplio acuerdo para encauzarlo por la vía del artículo 151 de la Constitución. No obstante, distintos factores influyeron para que se utilizaran las previsiones del 143. De manera sucinta tales factores pueden resumirse en los siguientes: la pervivencia de las estructuras caciquiles hasta etapas recientes, unidas al bajo nivel cultural y a la falta de libertades de la larga dictadura franquista que condicionaron la participación política de la mayoría de la población isleña alejándola de la actuación de los políticos y del proceso de construcción autonómica; la poca consistencia de las fuerzas políticas en su implantación en el conjunto del Archipiélago con reducido apoyo social; la inexistencia de una generalizada conciencia regional; las exigencias de referéndum previstas en el artículo 151 y los recelos a un resultado de abultada abstención. Ésta podría ser interpretada de forma intencionada por los partidarios de la independencia y utilizada internacionalmente en el

clima conflictivo que se vivía en aquellos momentos en el norte de África (Argelia, Marruecos, Sahara) y con la guerra fría aún vigente.

A todas estas dificultades vinieron a sumarse los problemas surgidos a la hora de constituir la primera Junta preautonómica y elegir a su Presidente. Como explica Juan Hernández: «...ya desde los primeros momentos del proceso autonómico canario quedó claro que la desarticulación social y la falta de unidad del Archipiélago se iban a imponer una vez más y que los grupos sociales y dominantes de las islas centrales, que habían fraccionalizado UCD y la estaban utilizando como instrumento al servicio de su lucha por la hegemonía interna, iban a utilizar a la propia Junta para los mismos fines. Y esto fue exactamente lo que sucedió, y lo que estuvo en el origen de la azarosa vida de esta Junta de Canarias y de su escasa ejecutoria política al servicio de los intereses canarios».

La primera Junta duró un año, sucediéndose en la Presidencia a lo largo de los siguientes, miembros de la UCD de Tenerife y Gran Canaria alternativamente por anualidad. Se trataba de un aparente equilibrio que escondía la persistencia de enfrentamientos interinsulares. Entre los cometidos principales de la Junta estaba la elaboración del proyecto estatutario. Casi todos los partidos presentaron borradores con sus correspondientes proyectos. La clave inicial se centró en el diseño de la planta autonómica. ¿Se debía partir de una nueva solución o, por el contrario, de la Mancomunidad de Cabildos existente para constituir el Gobierno regional?. El triunfo de la primera fórmula abrió una página inédita en la Historia política de Canarias. Sin embargo, esta salida no fue sencilla. Los Cabildos se encontraban muy arraigados en el entramado administrativo isleño. Las resistencias a que no fueran la base de la planta autonómica partió de las mismas corporaciones insulares. Sus presidentes temían que pudieran desaparecer tras la aprobación de la LOAPA, al quedar como meras delegaciones o apéndices de la futura organización institucional. Por consiguiente, pretendían que los Cabildos mantuviesen su autonomía política y financiera y que se constituyeran como órganos de representación y gobierno de cada isla.

En esta materia se llegó al acuerdo de mínimos que consistió en mantener las funciones y competencias de los Cabildos y además de posibilitar las transferencias y delegaciones del Gobierno de Canarias. Pese a ello el problema cabildista se mantendría a lo largo de toda la etapa preautonómica hasta 1982. Determinados partidos políticos mantuvieron la opción cabildista como base para la organización de la Comunidad. Así ocurrió con Alianza Popular o con el denominado Partido del País Canario.

El proyecto de Estatuto fue aprobado para su remisión a Cortes en diciembre de 1980 por una Asamblea de Consejeros de las Mancomunidades Provinciales y de Diputados y Senadores. A partir de esa fecha se iniciaron los trámites parlamentarios caracterizados por la lentitud, y en ocasiones el bloqueo, de la posible aprobación. Publicado el Proyecto en el *Boletín de Cortes* el 15 de mayo de 1981 se mantuvo en punto muerto hasta mayo de 1982. En ese mes se emitió el dictamen de la Comisión constitucional al que siguió el informe de la ponencia en junio del mismo año.

Las causas de esas dilaciones fueron también diversas. Confluyeron factores de índole externa, como los relativos al conflicto magrebí y la estratégica situación del Archipiélago, con los conflictos internos entre los que sobresalen los de orden político. Entre ellos, la precaria organización del partido hegemónico, UCD y la reactivación de los enfrentamientos históricos entre las islas con motivo de dilucidar la ubicación de sedes para los nuevos organismos canarios y el establecimiento del sistema de representación de las islas en el Parlamento autonómico.

Otro tipo de conflictos vino de las discrepancias de los agentes económicos y empresariales. Al principio, el texto estatutario no recogía el articulado completo del Régimen Económico y Fiscal que desde la década de los 70 presidía la extroversión de la actividad productiva isleña. Sólo se hacía mención a su existencia.

En conjunto, las dificultades vienen demostradas por la ingente cantidad de enmiendas que en número de 354 se presentaron al proyecto pese a los pactos previos a su remisión a las Cámaras parlamentarias. El resultado final se tradujo en un texto fruto de múltiples transacciones entre los partidos y especialmente entre UCD, PSOE y PCE. Se modificó la práctica totalidad de los artículos y además se logró que se aprobara la Ley Orgánica de Transferencia Complementarias a Canarias (LOTRACA) que hacía posible un alto techo competencial.

Ente los aspectos más debatidos destacan los que pueden resumirse en la siguiente relación:

- La denominación de la Comunidad. Se trata de un asunto nada formal que incluía diferentes concepciones sobre la identidad de las islas y el alcance territorial.
- La posible definición como nacionalidad o región.
- El marco territorial de la Comunidad Autónoma con la previsión de incluir o no el mar territorial
- El sistema electoral. Aunque existía acuerdo general para garantizar que cada isla tuviese representación, no lo hubo en el posible establecimiento de una circunscripción general para el Archipiélago, ni sobre el listón electoral para acceder a los escaños.
- La neutralidad militar del Archipiélago.
- La ubicación de las instituciones autonómicas.

Los pactos autonómicos estatales entre el PSOE y UCD con apoyo explícito del PCE, la necesidad de superar la inestabilidad política agudizada por la intentona golpista de 1981, y la necesidad de cerrar el marco desde el que abordar la integración europea favorecieron el acuerdo final de tal manera que el Estatuto sería aprobado finalmente el 10 de agosto de 1982. En 1996 se cerraría también otra fase de reforma estatutaria que incluiría algunas modificaciones del sistema electoral, el refuerzo del REF y la inclusión de los Cabildos en el ámbito de la Comunidad otorgándoles la doble condición administrativa de órganos de administración local y de la autonómica para el gobierno de sus respectivas islas.