

Apuntes sobre la articulación territorial canaria en los siglos XIX y XX. Un diseño provincial fallido frente la realidad insular

Notes on Canary Islands territorial articulation in the 19th and 20th centuries. a failed provincial design in the face of island reality.

Dra. Carmen Losa Contreras
Prof^a Titular de Universidad.
Universidad Complutense de Madrid.
ORCID 0000-0001-9242-7500

RESUMEN: Este artículo repasa la difícil implantación del régimen provincial decimonónico en Canarias, analizando las causas —geográficas, económicas y sociales— de lo que entendemos su fallida consolidación institucional. La “cuestión insular” condicionó el fracaso de la Diputación provincial, por lo que se acudió a un sistema propio en el conjunto del Estado, los cabildos insulares que desde 1927 articulan la administración territorial y local, con independencia del régimen político del momento.

Palabras clave: Canarias; Estado liberal-Estado de Derecho; Franquismo; Constitución; Ley; Administración pública; Diputación provincial; cabildo insular; municipio.

ABSTRACT: This article reviews the difficult implementation of the nineteenth-century provincial regime in the Canary Islands, analysing the causes —geographical, economic and social— of what we understand to be its failed institutional consolidation. The “island issue” conditioned the failure of the Provincial Council, so a particular system was used throughout the State, the island councils that have articulated the territorial and local administration since 1927, regardless of the political regime at the time.

Keywords: Canary Islands; Liberal State-Rule of Law; Francoism; Constitution; Law; Public Administration; Provincial Council; Island Council; Municipality.

SUMARIO: 1. SOBRE LA COMPLEJA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL Y EL “HECHO DIFERENCIAL CANARIO” ¿UN PROBLEMA AÚN NO RE-

SUELTO? 2. DIVERSIDAD INSTITUCIONAL Y ACATAMIENTO A LA CORONA EN LA CANARIAS DEL ANTIGUO RÉGIMEN 3. EL RÉGIMEN UNIPROVINCIAL CANARIO EN EL ESTADO LIBERAL: 3.1. La provincia “Canarias” en la Constitución de Cádiz y el Trienio liberal. 3.2. La provincia en el reinado de Isabel II. 3.3. Los intentos de descentralización en el Sexenio Democrático y Restauración. 4. CANARIAS EN EL SIGLO XX. PROVINCIAS/CABILDOS; EL TRIUNFO DE LA INSULARIDAD. 4.1. La quiebra del Estado liberal. La nueva articulación territorial en Canarias. 4.2. Los Cabildos insulares en la II. República. 4.3. Canarias en el Franquismo. Centralismo e insularidad. 4.4. El territorio canario en el marco de la Constitución de 1978. 5. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

«Ventílanse hoy en las altas esferas asuntos de gran trascendencia para Canarias, como la reforma de la Ley provincial... La Diputación provincial es en Canarias... el escollo en que ha fracasado todo propósito de regeneración, todo plan encaminado a redimir las islas de algo que gravita sobre ellas como losa de plomo. Hoy no tiene razón de ser ese organismo... espectro atentatorio a todo proyecto de emancipación tan indispensable a la buena administración de los pueblos. Y su conservación es lo que se busca, lo que se quiere imponer». (Diario *La Provincia*, Las Palmas de Gran Canaria, 21-I-1925)

1. SOBRE LA COMPLEJA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL Y EL “HECHO DIFERENCIAL CANARIO” ¿UN PROBLEMA AÚN NO RESUELTO?

Cuando emprendí este intento de síntesis era bien consciente de la complejidad a la que me enfrentaba, la articulación territorial de la España contemporánea es un tema no resuelto que ocupa bibliotecas enteras sin que los especialistas lleguen a consenso. Abordarlo en el caso de Canarias lo hacía interesante pero difícil, por el complicado encaje de la generalidad del diseño provincial frente a la realidad insular que exigía soluciones específicas, cuestión, que en la actualidad, se ha unido al desarrollo del Estado de las Autonomías que consagra la Constitución de 1978 (CÁMARA, 2018: 395-402).

Afirmar la centralidad del Estado desde la imposición de la política territorial borbónica es simplificar un problema que ignora una constante de los siglos XVIII y XIX, la debilidad del aparato administrativo, y no presta atención a los complejos procesos de aparición de la conciencia de identidad nacional tanto a nivel estatal como regional. (FUSI, 1991).

Para comenzar es necesario distinguir claramente el concepto de provincia, demarcación territorial que, con finalidad fiscal, aparece desde la imposición del servicio de millones a finales del XVI, consolidándose en su acepción territorial tras los Decretos de Nueva Planta (GARRIGÓS PICÓ, 1982: 5 y ss), de su articulación institucional nacida de la revolución gaditana, la Diputación provincial.

Institución muy trabajada por la historiografía jurídica (véase un excelente estado de la cuestión en ORDUÑA REBOLLO, 2012: 34-35) que centra la polémica sobre la articulación territorial en las últimas décadas, planteando su extinción o necesaria reforma por obsolescencia, sin que falten voces que alertan de su utilidad e inserción en el aparato institucional recogido en nuestra Constitución (JORDÁ, ORDUÑA REBOLLO (coords) 2018; CHAMOCHO CANTUDO (dir.) 2019)

La construcción de la identidad regional/nacional que ha fraguado el Estado de Derecho y la difícil construcción de una administración pública moderna, han condicionado devenir jurídico e institucional de Canarias. Es innegable que la insularidad es la cualidad que hace diferente al Archipiélago, aísla y, a la vez, propicia redes comerciales, flujos de población, de ideas. Apertura y aislamiento configuran un microcosmos donde no pueden aplicarse los mismos parámetros políticos y administrativos que en los territorios peninsulares. En acertadas palabras de Eduardo Galván, lo que hace singular y apasionante el objeto de investigación que nos ocupa es que:

“El hecho insular representa una constricción permanente que implica un frágil equilibrio de la actuación humana y del ambiente que la rodea y que exige la implementación de un amplio rango de medidas legales y administrativas adaptadas a la naturaleza e intensidad de los problemas propios de cada isla”.
(GALVÁN, 2000: 108)

Desde esa peculiaridad se ha orientado la configuración institucional y jurídica del territorio canario, cuestión que ha recibido una atención preferente en obras de conjunto (ARANDA, GALVAN Y ÁLAMO, 2000; PÉREZ GARCÍA, 2004), que arropan, a monografías esenciales para este largo recorrido que ahora se emprende. En primer lugar, para la provincia decimonónica es esencial el estudio de la Diputación provincial que en su momento hizo Eduardo GALVÁN (1995) donde se dan las claves del fracaso del centralismo provincial decimonónico por las circunstancias políticas locales y la falta de medios económicos, que terminó con la extinción de la Diputación en 1925. La división provincial en 1927 y la instauración de los Cabildos como piedra angular de la administración canaria, han recibido en los últimos años un tratamiento riguroso, por lo menos para las dos islas mayores, más allá de su proyección en la actualidad (SARMIENTO ACOSTA, 2003: pp. 1085-1107). Son obras que, desde la Historia, abordan cuestiones jurídicas, si bien tienen una mirada más amplia y se dirigen al análisis preferente de la época franquista: En Gran Canaria, siguiendo la línea abierta por el Prof. Pérez García, un conjunto de trabajos consagrados a la época franquista y a la formación de los cabildos (ALCARÁZ ABELLÁN, 1993 —a, b, c—, y 1994) y para Tenerife la tesis de Carlos David AGUIAR GARCÍA (2013). Estos excelentes estudios no han agotado un campo de investigación, que puede centrarse en el análisis de la gestión administrativa y hacendística de los cabildos, especialmente en los de las islas menores, poniendo el acento en el examen

crítico de la aplicación de la legislación estatal en el territorio. También es necesario, revisar la acción administrativa y la aplicación efectiva de la legislación en la crisis del liberalismo y, especialmente en la IIª República, donde el trabajo dedicado a los debates parlamentarios referidos el título I de la Constitución (PÉREZ GARCÍA-ALCARÁZ ABELLÁN, 1994) que pone de manifiesto como el “pleito insular” seguía obstaculizando articulación territorial en Canarias. Con estas aportaciones historiográficas es posible plantear un tema de investigación general pero proyectado en la realidad canaria: ¿La corta duración de las etapas más democráticas de los siglos XIX y XX es el motivo de la falta de políticas más audaces para la gestión del cabildo?, o ¿su falta, fue más bien el conservadurismo arraigado a pesar del supuesto cambio político en las redes clientelares que dirigieron de facto la administración de las islas?

Se ha afirmado que la configuración uniprovincial, creada en 1813 con capital en Tenerife, fracasó debido a la falta de entendimiento de la realidad política-social de cada isla, a la disputa por la hegemonía entre Tenerife y Gran Canaria y a las inadecuadas medidas adoptadas, por desconocimiento, del Gobierno central. Podría pensarse, a primera vista, que la división en dos provincias en 1927 y la instauración dos años antes de los cabildos insulares terminaron con la “cuestión canaria”, acuñando una especialidad territorial que se ha mantenido hasta nuestros días (GALVÁN 2000, 107-108), pero no es cierto; Canarias compartía problemas con el resto de las provincias que la insularidad, efectivamente agravó; eran comunes las tensiones generadas por el rígido centralismo, la falta de igualdad en la recepción de los servicios públicos, la escasez de fondos para aplicar necesarias políticas locales, y, sobre todo, una concepción representativa del cuerpo legal que mal cuadraba con el papel decisorio del jefe político. En definitiva, el organismo que se habilitó para articular los territorios no se diseñó con atribuciones que permitieran un eficaz desarrollo de las provincias. Canarias no fue la excepción en el funcionamiento de una institución cuyas exiguas competencias económicas la redujeron a una labor consultiva y recaudatoria al servicio del gobierno central (Cfr. GALVÁN, 1995: 33-34). Común fue también el protagonismo de la burguesía conservadora que, por encima de vaivenes constitucionales, construyeron un “liberalismo doctrinario” ahormado a sus necesidades, donde la correcta prestación del servicio público se diluía en la protección de sus intereses; con el blindaje de sus objetivos, las élites sólo padecían cuando sus redes clientelares se veían afectadas por los vaivenes políticos, pronto las alianzas internas restauraban el *status quo* político.

Las líneas anteriores explican que, desde la realidad canaria, abordemos desde una perspectiva jurídico-institucional, la relación entre la trabajosa, cuestionada e incompleta articulación territorial del Estado contemporáneo en España y su aplicación en la periferia, poniendo énfasis en la más o menos combatida tendencia centralista que ha predominado hasta la llegada del Estado de las Autonomías.

En el desarrollo de la investigación, surgieron una serie de preguntas que he intentado aclarar, aunque no siempre con éxito. Siempre me ha resultado fascinante la estrecha relación de Canarias con la realidad americana, el Archipiélago fue el puente institucional, comercial y social que conectó dos mundos. Desde el XV, los Cabildos canarios fueron modelo para las instituciones locales indianas; por eso cuando surge la necesidad de autonomía en las Indias, antes de la total emancipación, ¿Se podría haber ensayado en el Archipiélago un régimen territorial abierto a las peculiaridades de los territorios atlánticos, más autónomo que el centralismo liberal? Por otro lado, el nacimiento de los Estados-Nación americanos ¿En qué términos renueva esta vinculación?

Ciertamente la discontinuidad territorial y el diferente poblamiento de las islas, produjo una situación social dispar. Si en el Antiguo Régimen la nobleza, junto a los comerciantes y terratenientes, se hicieron con el control de las islas a través de los cabildos urbanos ¿los cambios que trae el Estado liberal muestran la permanencia de las oligarquías en las instituciones de poder local y territorial, frente a la marginación de los intereses de pequeños agricultores, braceros o pescadores? ¿Sus intereses condicionaron absolutamente el desarrollo de las instituciones administrativas?

Sobre el conocido y controvertido “pleito insular” ¿Las reivindicaciones localistas ocultaban intereses internos de las oligarquías isleñas con una reivindicación de una administración eficaz para todos los canarios? ¿El centralismo uniprovincial fue el gran escollo para los intereses canarios? ¿La oligarquía beneficiada por la instauración de las instituciones cuestionó ese centralismo? Si se hubiera elegido otra ubicación, creo que no hubiera variado sustancialmente esta actitud.

Cuando se propone, en las dos experiencias republicanas, un nuevo orden territorial, ¿podría haberse aplicado? ¿La democratización de la representación provincial hubiera sido posible? Por último, la importancia de lo insular, el régimen de administración capitular desde el siglo XX, ¿se ha mostrado como la solución más eficaz? ¿Se ha podido resolver con el Estado de las Autonomías el “pleito insular”?

2. DIVERSIDAD INSTITUCIONAL Y ACATAMIENTO A LA CORONA EN LA CANARIAS DEL ANTIGUO RÉGIMEN

Entiendo que para salvar cualquier riesgo de dogmatismo que opaca la realidad histórica debemos abordar la administración provincial liberal teniendo en cuenta la pervivencia de las instituciones del Antiguo Régimen y de sus actores (GONZÁLEZ MARIÑAS, 1978: 15-16), recordando la situación sociopolítica y administrativa de Canarias hasta el advenimiento de la revolución liberal.

La expansión atlántica en los albores del mundo moderno hizo que el Archipiélago se incorporara a la Corona castellana, reproduciendo en él su orga-

nización social corporativa; el territorio reproduce el esquema institucional y jurídico castellano y se divide conforme a los intereses de la Corona: Tenerife, Gran Canaria y la Palma se incorporaron al realengo, mientras que en el resto de las islas —Lanzarote, Fuerteventura, La Gomera y El Hierro— se convirtieron en señoríos (ROLDÁN VERDEJO, 1995: 253-311).

Salvando las consecuencias de la insularidad, el territorio se articula a través de los cabildos civiles, adaptación de los concejos castellanos, con la particularidad que su jurisdicción abarca la totalidad de la isla, donde ejercen un amplio abanico de atribuciones político-jurídicas y económicas.

La importancia militar del territorio, en los primeros tiempos, hace que el representante de la Corona sea un gobernador militar. Las necesidades del poblamiento y la evolución de la vida urbana motivaron que, también, se impusiera la figura del Corregidor como representante de la Corona, con formación militar para atender a la defensa del territorio. El monopolio del poder capitular por las oligarquías isleñas, alineadas en sus intereses con la Monarquía, creó una sólida alianza que permitió mantener sin problemas el territorio en poder de la Corona. La articulación administrativa se reforzó con la creación de la Audiencia en 1527 y la unificación del mando militar al instaurarse en la primera mitad de XVII la Capitanía General.

En definitiva, Canarias participaba del carácter heterogéneo y asimétrico de la administración territorial de la Monarquía Universal, adaptada a sus necesidades y condicionantes geográficos: lejanía y aislamiento del centro del poder político, constante amenaza de agresión exterior, ubicación estratégico-comercial del archipiélago y la insularidad (ROLDÁN VERDEJO, 1993: 784 y ss.)

Por esa razón, los cabildos canarios permanecieron ajenos a los frecuentes conflictos sobre términos y límites jurisdiccionales de los municipios modernos; pero no así a los conflictos jurisdiccionales con las instancias centrales de gobierno en el territorio —Audiencia. Capitán/Comandante General—, cuyo ejemplo más claro fue la fallida imposición del Intendente General en 1720. Las reformas borbónicas quisieron imponer una política centralizadora, donde las intendencias se convirtieran en una suerte de demarcación territorial con pluralidad de funciones; fracasado el proyecto en Canarias, se pensó en una demarcación territorial que tenía antecedentes fiscales “la provincia”. Sin embargo, en las propuestas de los ilustrados —Jovellanos, Cabarrús, León del Arroyal— Canarias recibió una atención muy residual, como se aprecia en el *Nomenclator de las provincias, ordenado por Real Decreto de 22 de marzo de 1785: “España dividida en provincias e intendencias y subdividida en partidos...”* (ORDUÑA REBOLLO, 2012: 37-38. Cfr. MELÓN RUÍZ DE GORDEJUELA, 1958: 7-59).

El levantamiento popular contra los franceses afloró el sentimiento de particularidad insular reflejado en un virulento movimiento juntista, que aflorará, rompiendo el centralismo artificial, en cada crisis política de nuestro convulso siglo XIX. Se erige, en Tenerife, la Junta Suprema de Canarias, conformada por

la nobleza y la burguesía comercial y presidida por el Marqués de Villanueva del Prado, con la pretensión de gobernar todo el Archipiélago. Gran Canaria, no reconoció a la Junta y creó un “Cabildo General Permanente”, iniciándose el enfrentamiento secular entre las dos islas mayores (BETHENCOURT MASSIEU, 1995: 440-441. GALVÁN, 1995: 22-27) .

3. EL RÉGIMEN UNIPROVINCIAL CANARIO EN EL ESTADO LIBERAL

Aunque la invasión napoleónica afloró cierto patriotismo que impulsó el nacimiento del Estado-Nación, su configuración fue compleja y tardía; ante la falta de cultura política, se puso énfasis en la construcción de una “administración pública”, que permitiera adaptar la gobernanza de la maquinaria estatal a los problemas de una sociedad con escasa cultura política y muy apegada a la vida local; la tradición descentralizadora impidió que la “Nación” fuera el elemento de cohesión política y social. Las nociones de región y provincia adquieren otro significado (CEBREIRO, 2012: 100 y ss). Las capitales de provincia se convirtieron pronto en los verdaderos centros neurálgicos de la vida regional. Las Diputaciones, fuertemente oligarquizadas y desprovistas, salvo en el caso vasco, de una verdadera Hacienda provincial, fueron consolidando artificialmente las bases de la administración local.

En 1833, siguiendo los postulados de los liberales, Javier de Burgos distribuyó el territorio español en provincias, según el modelo gaditano de Felipe Bauzá, y del francés sistema de prefecturas. Este encaje territorial pervivió durante todo el siglo XIX, a pesar de la apertura al federalismo en la I República. El sistema provincial se ahormó legalmente conforme a las dos tendencias del liberalismo, moderado o progresista, que en cada momento tocara, pero siempre con un fondo jerárquico y centralista donde la representatividad de los diputados provinciales no se planteó como posible. Se cumplió la constante de nuestro liberalismo decimonónico: la ideología e intereses de la burguesía conservadora primaron sobre las necesidades reales de los habitantes de las provincias.

El agotamiento del sistema y la irrupción política de los nacionalismos regionalistas hizo necesaria una profunda revisión institucional, que atendiera a la realidad socioeconómica, ejemplo de lo cual es el caso canario.

3.1. La provincia Canarias en la Constitución de Cádiz y el Trienio liberal

Una nueva articulación del Estado, centralista y unitario, presidió la obra legislativa de las Cortes gaditanas. Se trataba de evitar cualquier intento de federalismo periférico, a la vez que rompía con los esquemas del Antiguo Régimen, siempre salvaguardando las peculiaridades navarra y vasca. (ORDUÑA REBO-

LLO, 2012: 43-46). Para el legislador gaditano, tomando el modelo francés de la *Prefectura del Consejo General del Departamento*, la provincia se vertebró jerárquicamente en el jefe superior político, posteriormente subdelegado de fomento o gobernador civil, delegado unipersonal del gobierno, con el mando político y la jefatura de la administración civil en el territorio. En el diseño territorial, los ayuntamientos son las células locales básicas, mientras la diputación provincial es un organismo consultivo y administrativo intermedio, compuesto por un presidente y consejeros que ocupan su cargo en virtud de su conocimiento de la realidad provincial no por elección del cuerpo electoral local. La diputación tiene como misión fundamental cooperar en todo lo relativo al fomento económico de la provincia (art. 324, C. 1812). Este diseño, sólo pudo ponerse en práctica con la abolición de los señoríos realizada en 1811.

Este sistema era extremadamente difícil de trasladar a los territorios periféricos, pues no se previeron sus particularidades —tradición centenaria, lejanía del gobierno central, insularidad—. Canarias quedó inserta en un sistema totalmente ajeno a sus necesidades (GALVÁN 2000: 112-115; SUÁREZ GRIMÓN. 2003).

Se impuso un modelo municipal cuyos límites jurisdiccionales no eran las islas, sino las ciudades y villas capitalinas y otras con representación institucional (art. 310, Const. 1812). Los cabildos se transformaron en ayuntamientos constitucionales; se suprimieron las regidurías perpetuas y el sistema de compraventa de oficios públicos.

El encaje institucional de los nuevos municipios generó grandes resistencias en las oligarquías locales, conflictos de límites municipales, y, sobre todo, un cambio social y económico de las ciudades, donde determinados núcleos —Santa Cruz en Tenerife, Arrecife en Lanzarote o Puerto Cabras en Fuerteventura— tomaron el relevo, por su pujanza, a las sedes capitulares. De siete cabildos se pasó, en el siglo XIX, a 88 municipios: Tenerife 31, Gran Canaria 21, La Palma 14, Lanzarote 7, Fuerteventura 6, La Gomera 6, y El Hierro 3 (SUÁREZ GRIMÓN, V. 2014 p.735. Cfr: PÉREZ GARCÍA. 2004: 408-409).

Los deseos de los ilustrados acerca de erigir instituciones administrativas unitarias para el lograr la mejora económica y social del Archipiélago se materializó en el establecimiento de la Diputación Provincial de Canarias, el 30 de mayo de 1813 (GALVÁN, 1995: 34-41). Sin embargo, la esperanza de progreso se vio frustrada ante la pérdida de la diversidad administrativa y funcional, y, a la postre, del poder insular. Gran Canaria, se sintió como la gran perjudicada, pues en su capital, hasta ese momento habían residido las instituciones comunes (Capitanía General, Real Audiencia, Inquisición y Obispado), ahora eclipsada por Santa Cruz de Tenerife, motor económico gracias a su actividad portuaria y comercial; allí se instalarán las instituciones esenciales de la administración periférica: Jefatura Superior Política, Intendencia, Diputación Provincial y Capitanía General.

Con la vuelta de Fernando VII el regreso al absolutismo, y la anulación de la obra legislativa gaditana, devuelve el gobierno de las islas a su estado tradicional. En 1820 triunfa el Pronunciamiento de Riego y el rey jura la Constitución de 1812. En 1823, las Cortes de Cádiz (con cuatro diputados canarios: Padrón, Key y Muñoz, Gordillo y Franchy) confirman a Santa Cruz de Tenerife como capital de la provincia de Canarias, con residencia allí del Capitán General.

Desde 1820, la piedra angular de la organización territorial, marcadamente centralista, es la Diputación, sometida a los principios de jerarquía y subordinación, bajo el control del Jefe Superior Político. Su misión era, más que velar por los intereses isleños, cuidar de que se aplicaban los principios constitucionales, lo que desbarató su actividad. Las diferencias insulares, el “pleito” ya era una realidad, retrasó su constitución por la constante oposición de los ayuntamientos de las islas orientales e incluso, algunos de Tenerife. (GALVÁN, 1995: 29-41; 2000: 115-116). Ese momento es el inicio de la lucha ininterrumpida entre las dos islas centrales por lograr ventajas en una práctica política clientelar con el fin de obtener concesiones y preservar sus intereses, que sólo se lograban con el establecimiento de la capital provincial y la ubicación allí de la Diputación (PÉREZ GARCIA, 2004: 411).

En Madrid, el problema se asumió con una visión simplista de riñas entre vecinos sobre la capitalidad, sin entrar a valorar el escollo esencial de un régimen territorial que no se correspondía con la tradición insular, ni con el reparto tradicional del poder burgués. A esto se añadían las dificultades del gobierno que los miembros de la Diputación trasmitían en las constantes reclamaciones, memoriales y noticias enviados al Gobierno: necesidad de un régimen administrativo y tributario particular, asfixia económica, y libertad comercial, frente a la política arancelaria de los doceañistas (GALVÁN 1995: 43-61).

A pesar de su importancia para consolidar el orden administrativo liberal, la inoperancia de la Diputación hizo imposible la nueva articulación administrativa y generó:

“... una absoluta inoperancia de la actividad de la administración pública, que incluso pudo ocasionar —o al menos con ello se amenazó desde diversos sectores— un desapego respecto de los lazos de unión entre las islas y la soberanía ejercida por el Estado español” (GALVÁN, 2000: 117).

3.2. La provincia en el reinado de Isabel II

La necesidad de reformas administrativas en la etapa final del reinado de Fernando VII, además del necesario apoyo en los liberales moderados para mantener en el trono a Isabel II, consolidaron el régimen provincial. Desde el recién creado Ministerio de Fomento, Javier de Burgos fijó el ámbito territorial de las provincias en el Decreto de 30 de noviembre de 1833 bajo una óptica centralista,

donde Baleares y Canarias se sometieron a la regulación general sin tener en cuenta el hecho de la insularidad; promulgado el Estatuto Real en 1834, un año más tarde el Real Decreto de 28 de septiembre de 1835, reguló, provisionalmente, la institución de las Diputaciones provinciales con exiguas competencias, lo que, a la postre, las convertía en meros auxiliares del gobierno provincial.

Las dificultades políticas de la Regencia, agravadas por las guerras carlistas impedían un funcionamiento regular de los organismos provinciales. En Canarias, entre 1836 y 1843, los pronunciamientos junteros hacen aflorar los intereses divergentes de las islas y demuestran la firme voluntad de la división provincial de Canarias en dos, frente al sistema centralista imperante impuesto por los textos constitucionales de 1837 y 1845 (GONZÁLEZ ANTÓN, 1998: 449).

La ley de 8 de enero de 1845 configuraba unas Diputaciones carentes de competencias propias, fuera de las referidas a contribuciones y quintas. Al carecer de funciones decisorias se redujo su acción a la deliberación e informe en el ámbito de sus competencias. El peso de la administración provincial —tutela sobre propios y arbitrios, cuentas, presupuestos y elecciones— recayó en el Jefe Político, reservándose únicamente a la Diputación la supervisión de los repartimientos fiscales. La implantación de los Consejos Provinciales fue la puntilla definitiva a la ya muy limitada autonomía local y municipal; (BAHAMONDE y MARTÍNEZ, 1994).

Además de sus exiguas competencias, en Canarias la actuación de la Diputación se vio limitada por la falta de comprensión de la realidad insular y la continua injerencia de la Capitanía General en los conflictos administrativos, esencialmente la división de partidos judiciales y la habilitación de puertos; su papel rector se explicaba por la interlocución privilegiada que poseía con el gobierno central, ya que, en muchos casos, ejercía el gobierno civil y militar, además de actuar como responsable de las deportaciones al archipiélago de presos políticos (GALVÁN, 1995: 61-79).

Desde 1847, el gobierno moderado toma conciencia del marasmo del funcionamiento de la administración civil y en especial de la Diputación canaria. Por Real Decreto de 17 de marzo de 1852 se subdivide la provincia en distritos administrativos, 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. Estos jefes ejercían las mismas funciones que las atribuidas para los Gobernadores civiles en el ordenamiento legal. También, en las capitales, se establecieron secciones de la Diputación, el Consejo Provincial y la Junta de Sanidad; el Decreto, por último, otorgaba determinadas atribuciones al capitán General a la hora de intervenir en posibles conflictos o en cuestiones de interés común.

Aunque la reforma mejoró notablemente la administración, especialmente en lo referido a la recaudación de tributos, fue sabotada por las incesantes quejas y representaciones del Capitán General ante el Gobierno, que se había visto despojado de parte de su poder. La oposición del Capitán General y el fin del bienio progresista abortó un intento de racionalización administrativa que podría haber atenuado o, incluso, solucionado el “pleito insular”. El Real Decreto de 3 de marzo de 1854 puso fin a la experiencia.

En paralelo, bajo el impulso de Bravo Murillo, se tomó una medida esencial y eficaz para la economía libre cambista: el Real Decreto de Puertos Francos de 1852 (Gaceta de Madrid nº 6578. Boletín Ordinario). En esta norma, para revitalizar el comercio, se liberalizó la entrada y salida de mercancías del archipiélago, con importantes incentivos fiscales. La demanda de productos canarios —tomate, plátano y caña de azúcar— en los mercados europeos inauguró un periodo de bonanza económica. El Real Decreto sobre Puertos Francos, ayudó al desarrollo económico de Gran Canaria, que podía compararse en prosperidad a Tenerife.

Las medidas tímidamente “descentralizadoras” del bienio fueron un paréntesis en el desarrollo de la administración canaria, y la actividad de la Diputación, en todo caso, estuvo siempre lastrada por la manipulación política, en pos de intereses locales o de alcanzar el favor en la Corte. En definitiva, no hubo voluntad se solucionar los problemas endémicos de las islas, sino acciones particulares para solventar cuestiones muy concretas. (GALVÁN, 1995: 93-99).

El objetivo moderado de racionalizar el gobierno provincial explica que, en abril de 1858, se reiterara la división administrativa en dos distritos, experiencia que no sobrevivió más de seis meses por la conflictividad política en la Península que aconsejó acentuar los poderes del comandante General con el fin de controlar la deportación de presos políticos.

A partir de ahora el “pleito peninsular” se encona en dos posturas irreconciliables (GUIMERÁ PERAZA, 1976), mientras que la burguesía tinerfeña lucha por el régimen uniprovincial, los grancanarios buscaban con ahínco la división, con el siguiente argumento:

“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, como capital de contaría con mejores condiciones para obtenerlas y beneficiarse casi en exclusiva de ellas” (NOREÑA, 1977, I: 136).

Como acertadamente se ha señalado, la controversia fue la excusa perfecta de la burguesía insular para achacar los problemas de la isla a un enemigo exterior, apartando el foco de las “consecuencias que en todo orden acarrea la formación social del Archipiélago” (PÉREZ GARCÍA, 2004: 413).

3.3. Los intentos de descentralización en el Sexenio Democrático y Restauración

Los primeros ensayos democráticos del siglo XIX se produjeron con la *Revolución Gloriosa* de 1868, hecho que convulsionó la estructura política del Estado, deponiendo a Isabel II, y abriendo paso a tres proyectos políticos cimentados en la soberanía nacional (Monarquía constitucional de Amadeo I, y I República) que afectaron, siquiera temporalmente, la configuración territorial. En la Constitución de 1869 se proclamaba la unidad nacional y soberanía, si bien se permitía cierta autonomía en el ámbito local. De hecho, en municipios y provincias se restauraba el principio de elección por sufragio universal, y en la Carta Magna, se le daba al Senado la consideración cercana a una cámara de representación territorial. Sin embargo, no obstante, los intereses de los territorios periféricos no se tuvieron en cuenta.

Su duración fue efímera y su aplicación testimonial. El 11 de febrero de 1873, diputados y senadores, ante el vacío de poder provocado por la abdicación de Amadeo I, se constituyeron en Asamblea Nacional y procedieron a elaborar un proyecto de constitución republicana con encarnizados debates acerca de su naturaleza unitaria o federal. Mientras los defensores de un sistema unitario propugnaban adaptar la constitución vigente a la forma republicana, los federalistas proyectaban un nuevo texto constitucional de cuño más o menos radical.

Triunfó, merced a las tensiones territoriales del Estado, el federalismo, y varios fueron los proyectos que se barajaron de Constitución (ALBACETE EZCURRA, 2006: 35-43). El proyecto elaborado por Salmerón y Chao, basado en las ideas “organicistas” de Giner de los Ríos, propugnaba que, siendo el derecho positivo la base de la organización del Estado, desde un Estado federal previo, se determinarían las partes que debían constituirlo. Otro proyecto, alineado con el nacionalismo romántico, propugnaba acudir al “derecho natural de las naciones”; la *nación* debía constituir el quien constituyera este Estado, de forma natural y directa, a través de *pactos sinalagmáticos* entre los cantones; se trataría, en este caso de un federalismo pactista, donde las entidades locales, libremente, se asociarían en entidades más amplias hasta constituir, *de abajo a arriba*, todo el edificio estatal. Este proyecto, radical, se basaba en las ideas de Pi i Margall y de Fernando Garrido no llegó siquiera a discutirse en las Cortes; su contenido dinamitaba la unidad política y administrativa sobre la que se había construido el Estado liberal español. En definitiva, un proyecto indigerible para la burguesía decimonónica.

Las difíciles circunstancias políticas de los meses siguientes (guerra carlista, insurrección cubana y conflicto cantonal) propiciaron un pronunciamiento militar; el general Pavía entró en las Cortes cuando se discutía la sustitución de Castelar por Eduardo Palanca. En las semanas siguientes se intentaría la llamada “república de Serrano”, una suerte de sistema presidencialista y unitario al estilo del *macmahonismo* francés (BAHAMONDE y MARTÍNEZ, 1994: p 602)

que concluyó con el *pronunciamiento* del general Martínez Campos en Sagunto, y la restauración de los Borbones en la persona de Alfonso XII.

En Canarias, esta convulsa época comenzó con un rebrote del movimiento juntista que hizo complicada la puesta en marcha de la Constitución de 1869 y la legislación de 1870:

“Los problemas de localidad, los conflictos interinsulares y los vaivenes producto de control político solapan cualquier otra consideración e hipotecan cualquier actuación de fomento en las islas, producto de una administración eficiente. Por si fuera poco, la instauración de un sistema hacendístico provincial independiente supone un grave quebranto para el presupuesto de la corporación canaria” (GALVÁN, 2000: 122)

Como novedad, el proyecto de 1873 se apuesta por la división provincial en Canarias, quizás por la acción de los diputados que en “compromiso Estévanez” se comprometieron a defender la división del Estado de Canarias en dos Sub-Estados (GUIMERÁ PERAZA, 1976: 19-21).

La Restauración tras las “veleidades federalistas” apostó por una concepción centralista del territorio de acuerdo con el sistema provincial, imponiendo en 1877 una nueva Ley Orgánica Municipal que reservaba al Estado la financiación de los entes locales; su aplicación sumió en la ruina económica de las corporaciones que disponían de pocos recursos para hacer frente a la gestión de unos servicios públicos más numerosos, y, lo que era peor, quedaban inermes ante la presión del Gobierno en los procesos electorales. (VARELA ORTEGA, 2001). Aunque el régimen de 1876 descansaba en una concepción unitaria de España como nación, no se excluía la idea de región. Prueba de ello fue, en primer lugar, el establecimiento en 1878 del régimen de Conciertos Económicos para las provincias vascas; también, desde 1882, se sucedieron proyectos de reforma de la administración local, orientados precisamente hacia el reconocimiento del concepto de región, como nueva circunscripción administrativa entre el Estado y las provincias.

El fracaso del proyecto federal y la vuelta a la monarquía borbónica, con la consideración de Canarias como provincia única, fortaleció el “pleito insular” y dio alas a la división propuesta por Gran Canaria, que gozaba de un palpable desarrollo económico. Así en 1876, se fundó la *Asociación Patriótica* portavoz del discurso los intereses políticos isleños, justificándose en la búsqueda del interés general de los isleños (PÉREZ GARCÍA, 2004: 414). Frente a ellos, la centralización gubernamental, protegió la actuación de la Diputación en Tenerife, que durante décadas operó bajo el férreo control de las redes políticas de Fernando León y Castillo (GALVÁN, 1995: 115-123).

El problema regionalista, a principios del siglo XX, necesitaba de soluciones urgentes para una reforma del régimen local y provincial; las soluciones transitaban, desde el regionalismo, pasando por la autonomía hasta la independen-

cia. Los proyectos frustrados de Antonio Maura (1903) y Canalejas (1907-1909) fueron la base del Decreto de Mancomunidades de 18 de diciembre de 1913, al que se acogerían las Diputaciones catalanas para constituir, el 6 de abril de 1914, la Mancomunidad catalana. Se concebía la Mancomunidad como entidad supraprovincial de naturaleza administrativa que asumía competencias de las Diputaciones provinciales; su estructura era similar a las de la diputaciones provinciales —Presidente, Junta General de Diputados de las Provincias, y un Consejo Permanente—. Los trámites de constitución se iniciaban con la elaboración de un proyecto, bien por el Gobierno central, bien por las Diputaciones Provinciales, bien por los municipios de más del 10% de la población total de las provincias; en él se debían consignar las competencias, los recursos económicos de que se iban a dotar y la estructura. El proyecto debía ser aprobado por las Diputaciones provinciales y por el Gobierno central. Se diseñaba un sistema administrativo general, donde no tanto se consideraban las particularidades de las regiones, sino que se les permitía su expresión a través de unas instituciones que se adaptaban de la tradición territorial.

Con el regeneracionismo y la efervescencia de la cuestión regional, el “pleito canario” adquiere atención preferente en la política nacional. La expansión colonialista hacia África hizo tomar conciencia de la posición geoestratégica de Canarias, de sus problemas administrativos, su descontento y los desequilibrios sociales y económicos que presentaba. Desde Madrid era preciso demostrar su preocupación por el Archipiélago con la visita a las islas de Alfonso XIII en 1908 que simbolizaba la importancia de Canarias como parte esencial del territorio español. Además de pactarse en la Corte el mantenimiento del régimen de Puertos Francos. En estos años se reorganiza la administración provincial pero el pleito insular se recrudeció auspiciado por los cambios que se estaban produciendo. (BETHENCOURT MASSIEU, 1995: 504-507; VELÁZQUEZ CABRERA, 1974, *passim*.)

El debate giraba en torno a tres maneras de organizar el territorio, defendidas con ahínco. En primer lugar, mantenimiento de la unidad administrativa del archipiélago, con concesiones a la autonomía insular; esta postura es la mantenida por la Diputación provincial, apoyada por la élite capitalina en Tenerife que pretendía, además, un régimen de concierto económico con el Estado. Las islas periféricas, más pobres, defendían la isla como ente territorial autónomo, estableciendo cabildos insulares encargados de su gestión administrativa. La tercera postura, defendida tradicionalmente por Gran Canaria, pero también compartida por numerosos ayuntamientos de las islas de Lanzarote y Fuerteventura, propugnaba la división provincial.

La visita de estado de Alfonso XIII en 1906 disparó las expectativas de la culminación de la división provincial, quizás por la interpretación de la Memoria del conde de Romanones que atisbaba posibles cambios institucionales (GALVÁN 1995: 131). En ese momento las fuerzas sociales y políticas se polarizaron en torno al divisionismo o unionismo. Aprovechando el debate en las Cámaras

sobre el proyecto Maura para la reforma de la administración municipal y provincial, los diputados canarios expusieron su dispar visión de cómo materializar las nuevas medidas en el archipiélago y lograr, eventualmente, un mayor número de competencias para el gobierno de la provincia (GALVÁN, 1995:134-141).

El tratamiento del pleito en la prensa y cenáculos políticos enrarecía el clima político local, mientras que los divisionistas se oponían al estatus quo con medidas 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.

En 1909, el gobierno Moret intentó una reforma del sistema provincial en Canarias, dotando de mayores competencias al Gobernador con cierta descentralización provincial, pero suscitó el rechazo generalizado en todas las islas. Ante el aluvión de críticas, se promulgó en el Real Decreto sobre descentralización administrativa de 15 de noviembre de 1909 donde se ensayaba la fórmula de un sistema de gobierno compartido por turnos:

«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».

Esta medida tuvo efectos contrarios a lo previsto: provocó el encono de las posiciones y graves disturbios en Tenerife, mientras se veía en el resto de las islas como respaldo a las posturas autonomistas. En realidad, era un brindis al sol, tanto por la facilidad para revocar el decreto, que el gobierno podía cambiar a voluntad sin la participación de las Cortes, y porque era irrealizable trasladar el aparato administrativo y de gobierno de modo rotatorio entre las dos islas. La aplicación del decreto fue aplazada sine die.

Entre 1910 y 1913, la reactivación del problema regional preocupaba en Canarias por su situación geoestratégica, como 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 (PÉREZ GARCÍA, 1997).

A finales de 1909, el majorero Manuel Velázquez, en representación de las islas menores, hizo llevar a la Cámara con 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 comercial de puertos francos que eliminó su tradicional papel de graneros abastecedores de las islas centrales (MILLARES CANTERO, 1993: 201-214); y las hacia depender de las centrales “emancipación” de las mismas respecto a las centrales, a las que acusaban de centralistas (ALCARAZ, 1999: 78 y ss). Pero las estrechas relaciones de los diputados canarios con las redes político-económicas de las islas centrales hicieron fracasar el proyecto aunque, en su presentación, había obtenido el apoyo de Lerroux.

La difícil situación de las islas forzó a que el Gobierno Canalejas ofreciera una nueva solución. Tras una amplia consulta a las instituciones isleñas, se presentó en las Cortes, en 1911, el proyecto de Ley sobre «La organización administrativa y representación en Cortes de las Islas Canarias»; en él se establecía la división de la provincia y se otorgaban compensaciones a Tenerife en materia de la administración judicial (GALVÁN, 1995: 140-141). El proyecto Canalejas provocó también reacciones muy encontradas, llegando a producirse actos violentos en Tenerife, amenazando con la segregación. La difusión del proyecto plebiscitario de años atrás sirvió para incorporar al texto la novedad de una salida intermedia con la creación de cabildos en cada isla.

Aunque las posturas en el conflicto división-unidad seguían manteniéndose, el gobierno consiguió cambiar la perspectiva del problema y las negociaciones se articularon en torno a la existencia de los cabildos. Por fin, se promulgó la Ley de 11 de julio de 1912, cuya novedad más importante era su erección en cada isla. Como no se había querido afrontar el problema de la provincia única para evitar la oposición tinerfeña, se quiso contentar a Gran Canaria con la instalación de organismos económicos de las capitales de provincia (GALVÁN, 1995:143-145). La solución adoptada, que no satisfacía a a ninguna de las partes en conflicto, se vio como una victoria para los grancanarios agrupados en torno a León y Castillo, que entienden se ha ganado la primera batalla hacia la división (Noreña, 1977: 76-77)

Al final el proyecto se aceptó a pesar de las profundas reticencias de las islas centrales; lo consideraron “mal menor” ante la amenaza que podía seguirse de la aplicación del proyecto de Mancomunidades. La constitución efectiva de los cabildos fue desigual, en 1913, empiezan a funcionar los de Gran Canaria, Tenerife y La Palma, mientras que el Hierro lo hizo en 1925 (NOREÑA, 1977: 161 ss).

El posterior reglamento, de 12 de octubre de 1912 para el régimen y funcionamiento de los Cabildos, realizado por el abogado grancanario Leopoldo Matos, definía a los cabildos, en su artículo 35, como “corporaciones de categoría superior a los ayuntamientos” con las atribuciones que tenían la Diputación y la Comisión provinciales. El solapamiento competencial hizo imposible el funcionamiento de la Diputación porque los cabildos contaban con el instrumento definitivo para neutralizar a la Diputación, la asfixia económica, pues ellos debían recaudar y entregar a la corporación provincial las cantidades integrales para

afrontar los gastos de su presupuesto. Los pocos servicios que correspondían a la Diputación se precarizaron, y el organismo dejó de reunirse por falta de asistencia de los diputados. En la práctica, la Diputación se extingue, el Estatuto Provincial del año 1925 sólo lo ratificó oficialmente. Su última sesión tuvo lugar el 8 de noviembre de 1924. (GALVÁN 1995: 145-157).

El proceso de implantación de los Cabildos no fue un proceso “natural”, en el sentido de necesidad sentida por la sociedad canaria, sino el resultado de una fórmula de compromiso dictada por el Gobierno y las Cortes para contentar a las oligarquías isleñas en conflicto; sirvió a Gran Canaria como plataforma política para alcanzar la división provincial (ALCARAZ, 1993, 75; cfr.1999: 67).

4. CANARIAS EN EL SIGLO XX. PROVINCIAS/CABILDOS; EL TRIUNFO DE LA INSULARIDAD

En el primer tercio del siglo XX, la transformación del modelo territorial en Canarias apostó por afrontar con rigor y eficacia la singularidad isleña. El conocido “pleito canario” terminó por hacer inviable el modelo institucional de la Diputación provincial y se adoptó la «recreación» de los Cabildos Insulares, culminando con la escisión del Archipiélago Canario en dos provincias por virtud del Real Decreto de 21 de septiembre de 1927 e introduciendo las Mancomunidades provinciales. Durante la II República y el régimen franquista, la articulación básica del territorio se mantuvo, dirigiéndose a potenciar la operatividad de los Cabildos, relegando las Mancomunidades a un papel secundario. En el Estado Regional que consagra la Constitución de 1931 —art.10— los cabildos reciben naturaleza constitucional; en la Dictadura franquista, con otra composición y objetivos políticos, incrementan notablemente sus funciones en conexión con la buena financiación que recibían.

Dejando el análisis de su configuración actual para los expertos en la materia, los Cabildos insulares se reconocen como instituciones territoriales junto a la provincia en la Constitución Española de 1978 (art. 141.4), con una doble naturaleza, son corporaciones locales e instituciones de la Comunidad Autónoma reguladas en el Estatuto de Autonomía de Canarias. Por esa doble naturaleza han hecho innecesaria la existencia de las antiguas Mancomunidades Provinciales Interinsulares como se recoge en la disposición transitoria séptima del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto) que transfiere a las instituciones autonómicas sus competencias, medios y recursos; disposición que se materializó en Decreto 107/1985, de 19 de abril.

En definitiva, el hecho insular se ha convertido en el eje vertebrador de la administración territorial y local canaria. En este contexto político y jurídico, los Cabildos se configuran como los organismos más adecuados para el gobierno y la administración.

4.1. La quiebra del Estado liberal. La nueva articulación territorial en Canarias

La década de los años 20, con las *Dictaduras* de Primo de Rivera, Berenguer y el almirante Aznar, supuso un regreso a la centralización territorial del Estado, aunque, a nivel local, permitían una cierta supervivencia e independencia financiera desde un punto de vista administrativo (GABRIEL, 2000: 447-448). Reflejo de esta concepción autoritaria fue la persecución política de regionalistas y nacionalistas con los decretos de 1923 contra la Mancomunidad catalana y la elaboración de una completa normativa territorial: el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 y el Provincial de 21 de marzo de 1925, que muestran la transformación de un regionalismo conservador por un españolismo beligerante con la disolución de facto de la Mancomunidad catalana. Será el momento de la tan ansiada división provincial de Canarias. La centralización, prácticamente similar a la de 1876, recibe legitimación constitucional en el Estatuto de 1929, cuya única novedad será, en la materia que nos ocupa, fue la formación de *Mancomunidades* (art.93) de carácter técnico y organicista.

El capítulo esencial del contencioso provincial canario se desarrolló durante estos años y las contradicciones del proyecto territorial primorriverista lastraron la solución adoptada.

El Estatuto Provincial era muy crítico con el sistema provincial decimonónico al que le negaba ser el elemento vertebrador de la organización territorial del Estado: «La consideración de la provincia para los fines propios del Estado, ni es de trascendencia suprema, ni conserva todo su primitivo valer», defendiendo esta opinión con el ejemplo canario:

«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». (*Estatuto provincial. Preámbulo*. "Gaceta de Madrid nº 80, de 21 de marzo de 1925: 1446-1483)

La argumentación, oportunista, no se correspondía con la realidad del problema, pues no cuestionaba la existencia de la provincia. Lo que realmente se ponía en tela de juicio era la elección de la sede capitalina y los beneficios que conllevaba (PÉREZ GARCÍA, 2004, 416). Por esa razón la negociación en términos políticos planteó duplicar las provincias, una vez superado el escollo de la representatividad de cabildos y mancomunidades y su representatividad; se arbitró así una solución que pretendía contentar a todos y solo cerró en falso el problema.

En los primeros tiempos, los responsables isleños se crearon unas expectativas que, a la postre, se vieron defraudadas. El centralismo indisimulado del gobierno alentaba las expectativas de Tenerife de dotar de protagonismo y poder a la Diputación provincial; pero el “lobby” gran canario en Madrid consiguió el favor del dictador tras una serie de contactos con las altas esferas madrileñas, llegando, incluso, al rey.

En 1924, por Real Decreto se declararon temporalmente disueltas las Diputaciones, ordenándose el nombramiento de nuevas corporaciones a las que se encargaba la redacción de una Memoria. La Memoria de la Diputación tinerfeña buscaba un refuerzo competencial que redujera el poder de los cabildos; en el documento se preveía la creación de un organismo regional con 19 representantes para las islas occidentales y 13 para las orientales. Los Cabildos de Gran Canaria y Lanzarote defendieron la posición contraria, solicitando su refuerzo y el de las mancomunidades, a la vez que pedían la supresión de la Diputación tinerfeña, por innecesaria (PÉREZ GARCÍA, 2004: 418-419)

Se llegó a una solución provisional y de compromiso en Canarias en aplicación del nuevo estatuto: Aunque se mantuvo la unidad provincial y la capitalidad en Tenerife, se liquidaba la Diputación transfiriéndose todos sus activos a los Cabildos; en paralelo se reforzaba la figura de un delegado del Gobierno en Gran Canaria y se instauró una mancomunidad insular formada por los representantes de todos los Cabildos, cuya función esencial era la representación de la provincia como demarcación geográfica. Se admitían, además, las mancomunidades voluntarias (Estatuto Provincial, arts. 189-191). Este diseño territorial saltó por los aires ante la presión de los políticos gran canarios, en buena sintonía con el gobierno madrileño, que, en 1926, recelaban quedarse sin representación en la proyectada Asamblea Nacional primorriverista.

Se confirmó la escisión provincial el 21 de septiembre de 1927 por el Real Decreto el Gobierno publicaba un R. D. que se titulaba de Reorganización de Canarias (Gaceta de Madrid, nº 264 de 1927). La provincia de Tenerife se componía de las islas de Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro) y la de Las Palmas, incluía las islas de Gran Canaria, Lanzarote, Fuerteventura con los islotes de la Alegranza, Roque del Este, Roque del Oeste, Graciosa, Montaña Clara y Lobos). Para adaptar el título VI del Estatuto Provincial a la nueva división del Archipiélago, se publicó el Real Decreto-Ley de 8 de mayo de 1928, que consagraba la existencia de los Cabildos, y creaba dos mancomunidades forzosas con sede en cada capital provincial; además de compensar a Tenerife con atribuciones judiciales y en materia universitaria. Al amparo de ésta última disposición, la Mancomunidad de Tenerife confeccionó su Reglamento orgánico (Real Decreto de 7 de agosto de 1929), mientras que la Mancomunidad de las Palmas permaneció inactiva, asumiendo todos servicios el Cabildo. Las mancomunidades se mantuvieron hasta los años 40, aparecen recogidas en las disposiciones finales de la Ley de Bases de Administración Local de 17 de julio de 1945, pero su penuria hacendística, dependiente de los Cabildos, hizo irrelevante su actividad:

“En efecto, la Mancomunidad no se configura como un organismo amorfo, carente de personalidad, sin vida propia, y supeditado a la mezquindad de uno o varios Cabildos que pugnan por su desaparición. Ello es incompatible con la representación que ostenta y los fines que se le han asignado. Sin embargo, la supeditación de su hacienda casi a la exclusiva aportación de los Cabildos viene produciendo en la práctica una continua traba a su normal desenvolvimiento. Sabido es que el Presupuesto de Ingresos de la Mancomunidad se nutre principalmente con las aportaciones que realizan los Cabildos, del cinco por ciento de sus respectivos Presupuestos de Ingresos, deduciendo de éstos determinadas partidas. Esta aportación que tiene el carácter de forzosa no cubre ni aproximadamente las necesidades normales que exige su funcionamiento.” (LLORCA GISBERT, 1946: 426-427).

Una consecuencia esencial de esta medida fue el aumento del “insularismo” político y económico, frente al aparente carácter provincial del territorio. En lo económico, los diferentes arbitrios de importación/exportación de mercancías que se aplicaban en cada isla de modo diferente desarticularán el mercado regional, ya de por sí polarizado (ALCARAZ ABELLÁN 1993: 75-76).

4.2. Los Cabildos insulares en la II. República

Centrándonos en la configuración territorial del II República, el Estado construido por los constituyentes republicanos se definía como un «Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones», término novedoso que pretendía romper tanto con el estado unitario asociado al liberalismo decimonónico como con el federalismo de la I República (TOMAS Y VALIENTE, 1997, III: 2048-2054; CHERNICHERO DÍAZ, 2007: 57-63); se trataba de articular unas regiones autónomas que, una vez constituidas, determinaran su régimen interno en las materias de su competencia. Nos encontramos así un “tertius genus” que pretendía solucionar el problema regionalista, dando respuesta a los nacionalismos históricos y, en primer término, al “hecho diferencial catalán”. Se articula así una organización territorial desde el mismo Estado (VARELA SUANZES-CARPEGNA, 2013: 345-346). Según los artículos 8, 11 y 12 de la Constitución, la provincia o provincias limítrofes que con voluntad autonómica y reuniendo ciertos requisitos —la aprobación de la mayoría de los municipios que comprendieran las dos terceras partes del censo electoral y el plebiscito favorable de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo electoral de la región, además de la aprobación final de las Cortes mediante ley— podían acceder al autogobierno, sin que en la Constitución, empero, se concretara su alcance institucional o financiero; solo señalaba una atribución de competencias en los arts. 14 a 21 distinguiendo entre las materias exclusivas del Estado, las legisladas por el Estado y ejecutadas por las regiones, la materias exclusivas estas últimas, y las restantes materias, que se reputaban del Estado, aunque éste pudiese transferirlas a las regiones mediante ley. La Constitución prohibía además la federación de las regiones autónomas

(art. 13) y señalaba que en éstas no podía regularse materia alguna «con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles», incluso dando la posibilidad de renunciar a la autonomía ya conseguida (art. 22).

Este diseño de descentralización era mesurado y responsable, apostándose por una política gradual que satisficiera a las regiones nacionalistas, especialmente a Cataluña, pero que dejase “intactas las potencialidades del Estado” al que consideraban el instrumento esencial para la regeneración nacional (VARELA, 346-347). Desde 1931 a 1936, sólo se concedió Estatuto de autonomía a Cataluña en 1932; el Estatuto vasco entró en vigor, ya iniciada la guerra, el 1 de octubre de 1936. El Estatuto gallego, se aprobó por plebiscito, entró en las Cortes el 15 de julio de 1936, pero no llegó a ser aprobado. Los restantes no pasaron de anteproyectos.

En Canarias el advenimiento de la República trajo cambios importantes en el contexto político, con la incorporación de republicanos, socialistas y partidos de clase a la escena política tanto en las instituciones insulares como en las nacionales, lo que obligó a las oligarquías isleñas a reorganizar sus redes clientelares y de poder, desde el ámbito rural y local que claramente controlaban para seguir ejerciendo su influencia en los ámbitos locales (PÉREZ GARCÍA y ALCARAZ ABELLÁN, 1994: 536-539).

Convocadas las Cortes constituyentes, los dos temas esenciales que afectan a Canarias fueron la reforma agraria y su articulación en el Estado regional.

A las Cortes constituyentes se trasladó el debate iniciado en las comisiones gestoras para elaborar el Estatuto regional, en Santa Cruz de Tenerife como en Las Palmas. Los tinerfeños pretendían convocar una asamblea regional, concitando la opinión de todas las instituciones representativas de la Región y Cabildos para elaborar el Estatuto regional, donde no se mencionarían las dos provincias, en el intento de dar por eliminada la división y a sumiendo el liderazgo institucional, con el apoyo de las islas periféricas. En Gran Canaria, no se quería variar el sistema de provincias y cabildos, adoptando la Comisión una táctica dilatoria sobre una posible reunión de ambas comisiones que se aplazó sine die.

Convocadas las Cortes constituyentes, la comisión constitucional avaló, en el art. 10, la existencia de las dos provincias canarias y de su organización insular en Cabildos:

“Las provincias se constituirán por municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines políticos administrativos.

En su término jurisdiccional entraran los municipios que actualmente las forman, salvo las modificaciones que autorice la ley con los requisitos correspondientes.

En las islas Canarias, además cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo insular como cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias.

Las islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico”.

La aprobación de este artículo, junto con la posibilidad de constituirse en región autónoma regulado en el art.11, fue muy laboriosa, por las numerosas enmiendas que a la redacción del proyecto original presentaron los diputados canarios, durante su discusión parlamentaria en septiembre de 1931. Un excelente desarrollo del debate puede leerse en PEREZ GARCIA-ALCARAZ ABELLAN, 1994: 548-554.

En el seno de la Comisión, se hizo patente la rivalidad insular en los enconados debates que los diputados mantuvieron a cerca de la consideración de la unidad provincial, pretendida por los tinerfeños, y la configuración de los cabildos y mancomunidades de municipios. El examen de sus intervenciones revela el predominio de los intereses localistas que la obediencia a una estrategia de partido (GUIMERÁ PERAZA, M: 1976, p. 441). Los canarios no tenían aspiraciones soberanistas y aunque se reivindicó el federalismo, no dejó de considerarse una reivindicación teórica; en ningún caso se puso en tela de juicio la estructura de los cabildos. La razón del encono no fue otra que “los desacuerdos internos entre los propios representantes canarios los que determinan la pugna que intenta alterar el cambio político para inclinar la balanza en favor de las posiciones encontradas de Santa Cruz de Tenerife o de Las Palmas” (PÉREZ GARCÍA-ALCARAZ ABELLÁN, 541). La presión de Jiménez de Asúa presidente de la Comisión constitucional por alcanzar un consenso sin dilaciones, forzó a una salida pactada, una vía intermedia entre centralismo y federalismo

En definitiva, el “pleito canario” condicionó lo que podía haber sido una oportunidad para resolver la cuestión territorial con encaje en la novedosa coyuntura política.

Las circunstancias de la Guerra Civil nunca permitieron que el Estado regional de Canarias fuera una realidad, pero en estos años funcionaron en Tenerife y Las Palmas las Comisiones gestoras de las Mancomunidades y los Cabildos (ALCARAZ ABELLÁN, 1993: 78-82; 1999: 70 y ss). Aunque es notable el impulso democratizador de estos años y los cargos de gobierno se ocuparon por figuras del republicanismo canario, en la mayoría de los municipios y cabildos seguía el control político de las oligarquías y sus redes clientelares que pusieron en funcionamiento todos los mecanismos de presión, incluida la violencia física (AGUIAR GARCÍA, 2013: 435).

4.3. Canarias en el Franquismo. Centralismo e insularidad

El golpe militar del 18 de julio de 1936 trajo de inmediato la derogación del régimen territorial consagrado en la Constitución de 1931 y en las leyes e instituciones que a su amparo habían surgido. Los sublevados y las fuerzas políticas que los apoyaban, ya desde 1934, difundían la idea de un nacionalismo que defensor a ultranza de la integridad de España, donde no cabía el reconocimiento

a las diferencias territoriales. Esta idea legitimó el nacimiento de un Estado totalitario, uniforme, nacionalista, totalmente opuesto a la articulación territorial republicana. (VARELA SUANZES-CARPEGNA, 2013, 350-352). La plasmación del ideario falangista que consideraba a España como «unidad de destino en lo universal», se plasmó en el artículo 1 de la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958) y en Ley Orgánica del Estado (1967). España se convertía en un estado extremadamente centralista cuyo fin esencial era defender la integridad de la Nación. (FERNÁNDEZ CARVAJAL, 1968; Cfr. VARELA SUANZES-CARPEGNA, FERNÁNDEZ SARASOLA, 2008). Desde 1936, la región pierde su carácter de entidad jurídica y las provincias y municipios su autonomía administrativa; hasta fecha tardía, todos los cargos territoriales —gobernadores civiles, presidentes de diputación y alcaldes— se nombraban directamente por el gobierno central, desterrando cualquier atisbo de representatividad ciudadana.

Comparto la idea de que es preciso analizar conjuntamente la Guerra Civil y el desarrollo del régimen franquista en Canarias, porque las transformaciones que entonces se produjeron se entienden como continuación unas de las otras. Como en el resto de España, en Canarias se produjo un claro retroceso en avances sociales, un profundo cambio en el modelo económico y un mantenimiento de las instituciones territoriales, los Cabildos, a la vez que parece cerrarse en falso el llamado “pleito insular” (ALCARAZ, 1993, 83-85).

Para comprender las transformaciones de estos años en Canarias con las peculiaridades propias de cada isla, es preciso ver al Franquismo como una alternativa a la crisis social y del Estado que traía origen en la quiebra del Estado liberal; nos encontramos ante un híbrido ideológico entre el deseo de restaurar el viejo orden social, con nuevos aspectos ideológicos, sociales e institucionales de corte fascista, que condicionaron las instituciones locales y la economía canaria hasta los años 70 del siglo XX. La crisis económica internacional, la guerra y, a su término, la política intervencionista y autárquica de las autoridades franquistas, rompió el modelo tradicional de economía comercial y agraria basada en el sistema librecambista de los Puertos Francos reorientándola al abastecimiento peninsular y a la quiebra del régimen de franquicias comerciales.

Estos cambios influyeron en el sistema social canario donde las oligarquías seguían teniendo los resortes del poder; mientras que los comerciantes exportadores y navieros perdieron influencia por el proteccionismo y la sospecha con la que se veía su relación con capitales europeos, sobre todo británicos, los terratenientes cultivadores, gracias a sus relaciones con las autoridades del régimen, serán los más favorecidos. Su influencia les permitió ocupar alcaldías, presidir o ser consejeros de los cabildos lo que les reportó importantes réditos políticos y económicos. El franquismo se apoyó en las disensiones de la burguesía de las islas, para favorecer al grupo más tradicional y menos ligado a los intereses extranjeros. En definitiva, nos encontramos ante una sociedad eminentemente agraria, donde es muy escasa la industria y los pequeños propietarios se proletarianizan mientras que parte del proletariado urbano es duramente represaliado;

en este contexto de penuria económica la emigración será la solución recurrente (ALCARAZ, 1995: 102-103).

El contexto nos aclara que, en el ámbito ruralizado de cada isla, los Cabildos, con una composición a medida de los deseos del régimen, asumieran la acción administrativa en las islas, absorbiendo gran parte de los servicios públicos.

Desde la declaración del estado de guerra en Canarias y hasta 1945, el gobierno fue claramente militar, con la ocupación física de las corporaciones locales, que, luego cederán a elementos civiles, pero siempre subordinados a las órdenes de las autoridades militares. La represión, institucionalizada en consejos de guerra, o ilegal pero tolerada, en forma de “paseos” y desapariciones, será un elemento constitutivo del proceso de implantación del régimen. Esta situación se fortalece con el establecimiento, entre 1941 y 1946 del “Mando Económico” instrumento de intervención de la economía canaria que anuló de facto la libertad comercial (MACÍAS 2011: 250).

Como se ha dicho, los gobernantes veían en los Cabildos unos instrumentos de centralización y aplicación de la política franquista, por lo que remodelaron la institución a su conveniencia, dotándola de nuevas funciones y recursos. Aunque, en teoría, los ayuntamientos eran la “base natural de la administración pública” fueron privados de muchas de sus atribuciones en favor de los Cabildos, ocupados por los isleños más afines al régimen. Tanto las primeras gestoras militares, como, a partir de 1945, las corporaciones civiles, elevaron los arbitrios sobre comercio o tabaco, sin que reportara beneficio alguno a los municipios; además se emprendió, con la anuencia de sus presidentes una severa política de depuración de los funcionarios y personal al servicio del Cabildo. (ALCARAZ, 1995: 84).

Desde 1945, la legislación franquista —Ley de bases de Régimen local y en su texto articulado de 1955—, acentúa la importancia de la demarcación provincial con una defensa del municipio como eje administrativo que es más teórico que real. En 1945, se consagra la articulación insular en los cabildos, a los que asimila, en parte, a las Diputaciones peninsulares pero dotándolos de “músculo económico” al reconocer —atribución que el reglamento de 1912 ya recogía— la creación de arbitrios, previa consulta, más teórica que real, con los municipios que los constituyen.

Hasta 1949, los cabildos se designaron directamente por las autoridades militares; desde ese año se siguió el sistema corporativo aplicación de la Ley de régimen local, sin que variara su composición social. Hasta los años 50 los consejeros capitulares se reclutaron en las redes clientelares de los terratenientes; en los años siguientes se incorporaron burócratas y técnicos, siempre con una ideología católica y conservadora. Se puede afirmar que los cabildos insulares, al menos los de las islas mayores, mejor estudiados, se convierten “en la plataforma privilegiada desde la que se rubrica, no sin conflictos, un ‘pacto’ entre los sectores dominantes locales y el nuevo régimen” (ALCARAZ, 1993: 101 y ss;

cfr.1999: 103-105) CFR.; AGUIAR, 2013: 299-302). Esta alianza confirma la estrategia tradicional a los grupos dominantes insulares el control de los recursos y la política local, siempre que se garantice la fidelidad incuestionable al sistema para garantizar la estabilidad en el archipiélago, mientras el gobierno central, deja dirimir internamente los conflictos insulares.

“tanto el Cabildo insular como los Procuradores en Cortes franquistas que representan a toda la provincia en el Gobierno central son una especie de asamblea de notables leales. En el Cabildo se reúnen los mayores propietarios del norte y del sur y los mayores comerciantes. La presidencia del Cabildo es la culminación de “cursus honorum” para muchos alcaldes en agradecimiento al bloque de poder, tradicionalmente dominante” (AGUIAR, 2013: 427; 2014: 272)

En sintonía con esta política de fidelidad, desde mediados de los años 40, figuras señeras de las islas ejercen una suerte de “presidencialismo” en el Cabildo; dos ejemplos señeros fueron Matías Vera Guerra que ocupó la de Las Palmas entre 1945 y 1960 (ALCARAZ, 1993: 90-102; 1994) y Francisco La-Roche, en Tenerife, hasta los años 80 del siglo XX (AGUIAR 2012: 302-307). Este usufructo del poder local parece asimilarse al caciquismo decimonónico pero ahora en otras coordenadas políticas; estos “prohombres” no negocian sus intereses para amañar elecciones, ahora triunfan por sus contactos personales con ministros como Blas Pérez, protector de Guerra durante años y hacen valer su red de contactos económicos y sociales para defender intereses locales. Se convierten en los encargados de articular un consenso social interno y negociar con Madrid las dos cuestiones que desde el siglo XIX interesaban a la burguesía insular: La exigencia de un régimen económico y fiscal diferenciado y el problema de la insularidad, que requería de una potenciación del peso político de los cabildos en sintonía con el modelo económico e institucional franquista: insularización administrativa y presión fiscal diferenciada para cada isla, en vez de apostar por una política regional conjunta. Para dar idea de progreso, se potenciaron las obras públicas, donde cada Cabildo competía con las otras islas en resultados, que se financiaban por la imposición de arbitrios (ALCARAZ, 1994). En definitiva, los cabildos cumplían una doble función; su capacidad financiera —recursos propios y cesión de los estatales a las haciendas provinciales— le convirtió en instrumento de la acción de gobierno desde instancias centrales, distribuía las inversiones a la vez que aseguraba y aseguraba la legitimidad y consenso en torno al régimen. Por otro lado, era el instrumento de defensa de las oligarquías locales, siempre que no elevara, en demasía, los arbitrios. Esta doble naturaleza, forzó a cambiar jerarquía de sus objetivos, de atender a cuestiones de beneficencia y protección social, se priorizaron las intervenciones en política hidráulica, repoblación forestal, obras, etc. (ALCARAZ, 1993, 102 y ss)

El franquismo no resolvió el “pleito insular”, aunque lo disimuló con las inversiones económicas; en estos años la lucha entre las islas se plantea de un modo más burdo: instalación de empresas, escuelas o servicios, influencia de los

Procuradores a las Cortes franquistas, o “fake news” en la prensa isleña que alteraban la realidad de determinados sucesos de la otra isla. (ALCARAZ, 1994: 103)

Llegada la etapa del “desarrollismo” se intentó incentivar la maltrecha economía canaria orientando hacia otras actividades el remanente de mano de obra disponible que en los 50 se había dirigido a la emigración; se elaboró un “Plan de Estabilización” que contemplaba la liberalización del tipo cambiario, potenciar la actividad exportadora liberalizando el tipo de cambio, y facilitar el turismo creciente. La necesidad de una economía individualizada y la consideración tradicional de Canarias como territorio aduanero exento se satisficieron con la implantación del Régimen Económico y Fiscal (REF), conjunto de singularidades económicas y fiscales propias de las provincias canarias, que reconocía la necesidad de aplicar medidas diferentes a las proyectadas para la Península y Baleares. La Ley 30 de 22 de Julio de 1972 buscaba reunificar la diferente normativa fiscal existente y reconocer las características singulares isleñas por lo que se dotó de recursos a las administraciones locales para lograr su autofinanciación. Los principales recursos de los Cabildos se cubrían con los diferente arbitrios —exportación e importación—, alcoholes, tabacos y gasolina—; con su recaudación se financiaban prácticamente las entidades locales y la tarifa especial permitía aplicar un gravamen de carácter proteccionista de la industria local.

En definitiva, el “desarrollismo” benefició a la economía canaria y a las haciendas insulares integrándose en el conjunto de la economía española, aunque no faltan voces críticas que siguen poniendo de manifiesto la dependencia de fuentes de ingreso externas e irregulares, en este caso el turismo: “en cierto modo, lleva a mantener el modelo que se había seguido durante siglos del monocultivo de exportación y que continua ligando a la economía canaria a los vaivenes de los mercados exteriores, que en este caso no consumen los frutos agrícolas pero envían a sus ciudadanos al archipiélago en calidad de turistas, manteniendo su secular dependencia del exterior” (AGUIAR, 2013: 425)

4.4. El territorio canario en el marco de la Constitución de 1978

Sin entrar a articulación que de las instituciones locales canarias ofrece la legislación autonómica, voy a esbozar algunas notas históricas que permitan poner en contexto las reflexiones que los especialistas en Derecho administrativo ofrecen en esta obra.

La constitución de 1978, desde la indisoluble unidad de la Nación española (art.2) reconoce en su capítulo VIII una nueva articulación territorial (Arts. 137-152) que proponía resolver el problema de las diferentes identidades nacionales y regionales, a través del Estado de las Autonomías.

En virtud de nuestra carta magna, Canarias se convirtió en una comunidad autónoma con su específico régimen institucional; con respeto a la tradición decimonónica, junto a la demarcación territorial superior, provincia, cabildos

y municipios son los elementos esenciales de la administración local como proclama el art.141 de la Constitución. En el art.141.4, se reconoce al cabildo como órgano administrativo del archipiélago y el art.141.1 consagra la naturaleza de la provincia instancia intermedia y superior en la articulación territorial. La provincia, también “ente autonómico” recibe una especial protección constitucional que se deriva de la interpretación conjunta de los artículos 137 y 141 de la Constitución, y que ratificó la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981. A pesar de ello, el cuestionamiento tradicional a la demarcación provincial en Canarias siguió muy presente a la hora de construir el régimen autonómico, donde algunos especialistas seguían defendiendo la isla como demarcación territorial (BOURGÓN TINEO, 1983: 2020-2021)

En Canarias la elaboración de un régimen autonómico fue larga y costosa, en buena medida por la permanencia de las disensiones tradicionales entre las islas mayores. El proceso autonómico se inició oficialmente en marzo de 1978, con la institución de la Junta de Canarias, para garantizar la participación política y elaborar el proyecto de Estatuto. La vía hacia la autonomía que se siguió fue la del art. 143, que dejaba la iniciativa al órgano interinsular correspondiente y a los 2/3 de los municipios cuya población representara, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. La elección de esta vía se justificó por la falta de conciencia regional y por el despegue de parte de la población a construcción del proceso autonómico debido a factores como la pervivencia de estructuras clientelares, poca cultura política y el largo periodo de falta de libertades en el franquismo (PEREZ GARCIA, 2004: 419). Para evitar el fracaso de un hipotético referéndum por la vía del 151, se escogió la vía más segura y lenta del 143 (CÁMARA, 2018: 415 y ss, nota 405).

En la elección y funcionamiento de la Junta, en la que se adoptó un proceso de turno entre políticos de la UCD de las islas mayores, volvieron a aflorar los enfrentamientos tradicionales entre las islas. La costosa elaboración del Estatuto se saldó con una solución de compromiso, donde se diseñaba el edificio autonómico con una solución novedosa que desechaba la Mancomunidad interinsular y el predominio de los Cabildos, hasta ese momento piedra angular de la organización territorial con autonomía política y financiera. Se negoció y acordó mantener las funciones y competencias de los Cabildos, además de posibilitar las transferencias y delegaciones del órgano autonómico de Gobierno. Pese a ello el problema cabildista se cerró en falso hasta la aprobación accidentada del Estatuto en 10 de agosto de 1982. Además de los problemas de política exterior con el Magreb, y la inestabilidad política interna, se ha puesto de relieve que los puntos de desacuerdo tradicional entre las dos grandes islas obstaculizaron el proceso; de hecho, más de 350 enmiendas presentadas al proyecto de Estatuto por la Junta modificaron sustancialmente su contenido. que cambiaron la práctica totalidad del contenido del proyecto. Los numerosos puntos de disenso —naturaleza del Archipiélago como nacionalidad o región, la demarcación territorial de las costas adyacentes, la permanencia del sistema REF, las demarcaciones electora-

les o la ubicación de las instituciones autonómicas— ponen de manifiesto que la confrontación insular seguía muy viva (PÉREZ GARCÍA, 2004: 420-421).

En 1996, con mayor acuerdo, se cerró la segunda fase de reforma estatutaria con 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 isla (HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, 1997: 32 y ss; SARMIENTO ACOSTA, 2003: 1104). Naturaleza y atribuciones que se han confirmado, en la tercera fase de actualización estatutaria con la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

5. CONCLUSIONES

La visión de conjunto que se ha trazado de la articulación territorial en Canarias nos permite contestar las hipótesis que en su momento esbozamos. El centralismo más o menos acusado del Estado Liberal impuso en el archipiélago el régimen general consagrado que rompía con la tradicional heterogeneidad institucional. Hasta un momento muy tardío no se tuvo en cuenta la insularidad del territorio, y se impuso el sistema provincial con la proyección institucional de la Diputación, modelo que fracasó estrepitosamente, lo que forzó a la división provincial en Canarias y a la imposición del sistema de Cabildos. Hoy día, de la aplicación armónica de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, provincias y cabildos son la base de la articulación territorial en Canarias.

El “pleito insular” ha condicionado absolutamente la planta de la administración local canaria; lo curioso es que no se cuestionaba que las soluciones fueran más o menos adecuadas para el progreso social y económico general del territorio, sino que se ponía el acento en la defensa de los intereses particulares de una isla en detrimento de las otras. El modelo general, con fallos evidentes, no se cuestionaba, pero sí se puso continuamente en tela de juicio la ubicación de las instituciones, porque ayudaban al progreso de una isla en concreto en perjuicio del otro polo económico; la única solución posible pasaba por el desdoblamiento institucional, lo que evidentemente era poco operativo.

A los problemas políticos hay que añadir, hasta épocas muy recientes, el protagonismo de las oligarquías comerciales y agrícolas que en el siglo XIX participaron del “liberalismo doctrinario”, y en el XX, aunque parecía que su influencia con el advenimiento de la II República, rápidamente se aliaron a las autoridades franquistas en defensa de los intereses localistas. Esta cuestión que se puede apreciar como característica general de la España contemporánea, en Canarias se agudizó por la necesidad de crear redes políticas y económicas que permitieran relacionarse con Madrid, lo que no era fácil por la lejanía al centro político.

Efectivamente es estrecha la relación Canarias-territorios americanos, pero de ningún modo las islas afortunadas pudieron convertirse en territorio experi-

mental de una organización territorial autónoma porque el liberalismo se basaba en la igualdad de todos ante la ley, también de los territorios, y en ningún caso podía cuestionarse una organización jerárquica y centralista.

Pero si es cierto, que la vinculación fue económica y social; con la emancipación americana, la vinculación, se renovó a través de una potente red comercial que vinculaba la producción agrícola y el comercio a ambos lados del Atlántico con Europa. Por otro lado, los flujos migratorios hacia América, tanto en el XIX como después de la Guerra Civil por la falta de oportunidades en las islas, fueron esenciales para explicar las peculiaridades sociales y económicas del Archipiélago. La importancia del comercio ultramarino impulsó el predominio de una oligarquía que, aliada con el poder, tomó a los cabildos como su campo de acción política y proyección social, que también le permitió la adquisición de tierras, lo que produjo una importante brecha social con una sociedad campesina o pesquera rural empobrecida.

Ante el fracaso del modelo institucional de Diputación provincial, se acudió a un modelo que parecía revivir los cabildos isleños del Antiguo Régimen, pero su instauración en el XX responde a una lógica totalmente distinta; son engañosas las posturas “panegiristas del insularismo” que sostienen el carácter natural, por insular, de los Cabildos y por lo tanto que su proceso de aprobación e implantación fue algo así como la realización de lo evidente. Esta solución se tomó por imposibilidad de ahormar el régimen territorial propugnado por el Gobierno central y no era una aspiración de las dos burguesías hegemónicas en Canarias, tinerfeña y grancanaria (ALCARAZ ABELLÁN, 1994, 75). Además, cuando se abrió la puerta a una solución federal, en ningún momento Canarias obtuvo un trato diferenciado más allá, en la II República, del reconocimiento institucional de los cabildos. El devenir político de la II República no hizo realidad la existencia de un Estado regional canario; sin embargo, la fortaleza de las redes clientelares no hubiera permitido grandes cambios en el ámbito local, que claramente controlaban.

El franquismo fortaleció esas redes clientelares, que siguieron imponiendo sus intereses locales al progreso general; aunque se mostrasen teóricamente unidas para la defensa de una economía diferenciada y libre cambista. En el fondo, el “pleito insular” seguía condicionando el desarrollo del archipiélago.

Para finalizar, sólo me queda lanzar un interrogante sin respuesta evidente, ¿el Estado de las Autonomías ha resuelto esa encarnizada pugna entre las zonas de influencia de las islas mayores?

BIBLIOGRAFÍA

Aguiar García, Carlos David (2012). *La provincia de Santa Cruz de Tenerife entre dos dictaduras 1923-1945. Hambree y orden* (tesis doctoral), Universidad de Barcelona. Tesis en acceso abierto en: TDX Dipòsit Digital de la UB.

- Aguiar García, Carlos David (2014). El Cabildo Insular de Tenerife en la primera mitad del siglo XX. Una institución al servicio del poder Económico dominante”, *XX Coloquio de Historia Canario-Americana*, Las Palmas de Gran Canaria, 763-773.
- Albacete Ezcurra, J.E. (2006). *El Estado Integral de la Segunda República Española*. Murcia, Nausícaä.
- Alcaraz Abellán, José (1993 a) *El Cabildo y la institucionalización del régimen franquista en Gran Canaria: poder político y relaciones sociales entre 1936 y 1960*. Tesis doctoral. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- (1993 b) “Instituciones, relaciones sociales y élites políticas durante el primer franquismo en Gran Canaria: Problemas metodológicos y conclusiones de la investigación” *Historia contemporánea*, 4. 93-110.
- (1993 c) “Los cabildos insulares ante la reforma administrativa del directorio militar (1923-1925)” *Vegueta: Anuario de la Facultad de Geografía e Historia*, 1. 215-222
- (1994) *Matías Vega Guerra (posguerra y franquismo en Canarias)*. Las Palmas de Gran Canaria, 1994
- (1999) *Instituciones y sociedad en Gran Canaria*, Las Palmas de Gran Canaria: Ediciones del Cabildo de Gran Canaria.
- Aranda Mendíaz, Manuel; Galván Rodríguez, Eduardo, Álamo Martell, M^a Dolores. (2000) *Canarias una historia administrativa*, BOE-CEPC.
- Aznar Vallejo, Eduardo. (1992). *La Integración de las Islas Canarias en la Corona de Castilla (1478-1526)*, Las Palmas de Gran Canaria.
- Bahamonde, Ángel, y Martínez, Jesús. (1994). *Historia de España. Siglo XIX*. Cátedra, Madrid.
- Bahamonde, Ángel; Carasa, Pedro; Gabriel, Pere; Martínez, Jesús y Pizarroso, Alejandro. (2000). *Historia de España. Siglo XX. 1875-1939*. Cátedra. Madrid.
- Bethencourt Massieu, Antonio (Ed). (1995) *Historia de Canarias*. Ediciones Cámara Villar, Gregorio (2018). “La organización territorial de España. Una reflexión sobre el Estado de la Cuestión y claves para la reforma constitucional”, *Revista de Derecho Político*, 101, enero-abril, 395-430.
- Cebreiro Núñez, José Ignacio. (2012). *Los orígenes de la división provincial en España*, INAP, Madrid.
- Chamocho Cantudo, Miguel Ángel. (Ed). (2019). *Las diputaciones provinciales (1820-1823). Garantes de la Constitución, vertebradoras del nuevo orden provincial. estudios conmemorativos del Bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén (1813-2013)*, Jaén.
- Chernicero Díaz, Carlos Alberto (2007). *El Estado integral en la Constitución de la II República*, Cádiz, .
- España dividida en provincias e intendencias y subdividida en partidos...*, Imprenta Real, Madrid, (1789), 2 vols. Edición facsímil de Madrid, BOE, 2001, con estudio preliminar de Miguel Artola.
- Fernández Carvajal, Rodrigo (1968). *La Constitución Española*, Madrid: Editora Nacional.
- Fusi, Juan Pablo (1991). “La organización territorial del Estado Español, 1833-1978. Ciclo conferencias. Curso universitario 1990-1991” *Boletín Informativo de la Fundación Juan March*, 208, Madrid.

Apuntes sobre la articulación territorial canaria en los siglos XIX y XX. Un diseño provincial...

- Galván Rodríguez, Eduardo (1995) *El origen de la Autonomía Canaria: Historia de una Diputación provincial (1813-1925)*. MAP: Madrid.
- Guimerá Peraza, Agustín (1976). *El pleito insular*, Santa Cruz de Tenerife-Hernández Bravo de Laguna. Juan (1997). “*La construcción política de Canarias en la autonomía*”, Situación: Serie estudios regionales, Canarias. 49-62,
- (1997b) «La política local en Canarias: la experiencia de la Autonomía», en *Jornadas sobre la situación actual de la Administración local en Canarias*, Gobierno de Canarias. 29-36.
- Llorca Gisbert, José (1946) “la Mancomunidad provincial interinsular de Santa Cruz de Tenerife”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 27, 426-431.
- López Guerra, Luis (2022) *Manual de Derecho Constitucional*. Volumen II: la organización de los poderes del Estado y Comunidades Autónomas. Tirant lo Blanch Derecho, Valencia.
- Melón Ruíz de Gordejuela, Amando ((1957-1958). “Inmediata Génesis de las provincias españolas” *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXVII-XXVIII. 17-59.
- Millares Cantero, Agustín (1993). «El Plebiscito Canario de 1910, un movimiento autonomista y burgués», *Vegueta*, 1, 201-214.
- Miranda Calderín, Salvador (2004) “La evolución del régimen económico de Canarias en los 50 años del Anuario de Estudios Atlánticos”. *Anuario de Estudios Atlánticos*, 50, 2004, 1103-1145.
- Miranda Guerra, José (2004). *Los Puertos Francos de Canarias*. Ediciones Idea, Santa Cruz de Tenerife.
- Noreña Salto, M^a. Teresa (1977) *Canarias: política y sociedad durante la Restauración*, Las Palmas,
- Orduña Prada, Enrique; Jordá i Fernández, Antoni (2018). *Diputaciones Provinciales: historia, actualidad, futuro*, FEMP/INAP, Madrid, .
- Orduña Rebollo, Enrique (2003). *Municipios y provincias*, FEMP/INAP/CEPC, Madrid.
- (2012) “Orígenes de las diputaciones provinciales: territorio y administración” en *el bicentenario de las Diputaciones provinciales. Cádiz 1812*. Claves del Gobierno local, 14. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid. 33-114.
- Pérez García, José Manuel (1997). *Canarias: de los cabildos a la división provincial*, Las Palmas.
- (2004) “La organización político-administrativa de Canarias. Un balance histórico”. *Anales de Historia Contemporánea*, 20, 406-420.
- Pérez García, José Manuel y Alcaraz Abellán, José (1994) “Canarias y la Constitución de 1931”. XI Coloquio de Historia Canario-Americana, 1, 533-560.
- Roldán Verdejo, Roberto (1993) «Canarias y sus instituciones históricas», en VVAA: “*Estudios jurídicos. Libro conmemorativo del bicentenario de la Universidad de La Laguna*”, La Laguna, pp. 781-805.
- Santana Molina, Manuel (1993). *La diputación provincial en la España decimonónica*. INAP, Madrid.

- Sarmiento Acosta, Manuel J. (2003) “Los cabildos insulares de Canarias”, *REAL*, 291. 1085-1107.
- Suárez Grimón, Vicente (1996). La génesis de los Ayuntamientos modernos en Canarias, *Boletín Millares Torres*, 15, 31-49
- (2003) «La administración local en Canarias entre el antiguo régimen y el liberalismo», en *II Congreso de Historia Local*, La Orotava, 43-56.
- (2014) Del cabildo-isla a la formación de los ayuntamientos modernos, *Crónicas de Canarias*, 8, 723-738
- Solé Tura, Jordi, y Aja, Eliseo (1982). *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Siglo veintiuno de España Editores Madrid, 1982.
- Tomás y Valiente, Francisco (1997) El Estado Integral: nacimiento e interpretación de una forma poco estudiada”, *Obras Completas*, vol. III, 2048-2054.
- Varela Ortega, José. (2001) *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Marcial Pons, Madrid.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín (2013) “la Constitución de 1931 y la organización territorial del Estado”. *Iura Vasconiae* 10. 323-354.
- *Historia constitucional de España. Normas, Instituciones, doctrinas*. (2020).
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín y Fernández Sarasola, Ignacio (2008): «Leyes fundamentales y democracia orgánica: aproximación al ordenamiento jurídico-político del franquismo», *Franquismus und Salazarismus. Legitimation durch Diktatur*, Editorial Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main. 197-234.