

Las Islas Canarias: Diputación, Cabildos y el precedente de la Diputación provincial de Puerto Rico

*The Canary Islands: Diputación, Cabildos and the precedent
of the Diputación provincial of Puerto Rico*

Eduardo Galván Rodríguez
*Catedrático de Historia del Derecho
de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

RESUMEN: La administración territorial de las islas Canarias fue una cuestión problemática durante el siglo XIX. En esta aportación nos acercamos a la situación preexistente, los cambios que supuso el nuevo marco constitucional, las crisis consiguientes y los sucesivos intentos de solución hasta llegar al modelo de los Cabildos insulares (con el precedente de la Diputación provincial de Puerto Rico) y su irrupción en el panorama administrativo canario. Este cambio provoca un nuevo conflicto resuelto entre los años 1925 (fin de la Diputación provincial de Canarias) y 1927 (fin de la provincia única de Canarias y establecimiento de dos provincias en el archipiélago canario en torno a las dos islas centrales).

Palabras clave: Provincia, islas, Diputación provincial, Cabildos, Canarias, Puerto Rico.

ABSTRACT: The territorial administration of the Canary Islands was a problematic issue during the 19th century. In this contribution we approach the pre-existing situation, the changes that the new constitutional framework entailed, the consequent crises and the successive attempts at solutions until reaching the model of the Cabildo Insular (with the precedent of the Diputación provincial of Puerto Rico) and its irruption into the Canarian administrative panorama. This change provoked a new conflict resolved between the years 1925 (end of the Diputación provincial of the Canary Islands) and 1927 (end of the single province of the Canary Islands and establishment of two provinces in the Canary archipelago around the two central islands).

Keywords: Province, islands, Diputación provincial, Cabildos, Canary Islands, Puerto Rico.

SUMARIO: 1. DE LAS ISLAS CANARIAS A LA PROVINCIA ÚNICA DE CANARIAS 1.1. Esbozo de la ordenación administrativa del archipiélago en el Antiguo Régimen 1.2. La ruptura del modelo por las Cortes de Cádiz 1.3. El problemática establecimiento de la Diputación provincial de Canarias 1.4. El rechazo a la Diputación provincial de Canarias 1.5. Soluciones transitorias al problema 1.6. El paréntesis revolucionario y la Restauración 1.7. ¿Un precedente? La Diputación provincial (insular) de Puerto Rico 1.8. Los cabildos insulares como solución de compromiso 2. CABILDOS Y DIPUTACIÓN EN CANARIAS ENTRE 1912 Y 1925 2.1. El campo de batalla 2.2. La guerra 2.2.1. La batalla por las competencias 2.2.2. La batalla por los establecimientos 2.2.3. La batalla por el presupuesto provincial 2.2.4. La batalla por el quorum de la Diputación 2.3. La derrota 3. NOTA BIBLIOGRÁFICA GENERAL

La Constitución de 1812 alumbró un nuevo organismo: las Diputaciones provinciales. Cien años más tarde, en 1912, las Cortes crean otro nuevo instituto para las islas Canarias: los Cabildos insulares. Dos cuerpos antitéticos, pues, *grosso modo*, los Cabildos insulares asumen las competencias de la Diputación provincial de Canarias.

Junto a ello, en la conformación del mapa administrativo canario asistimos a una doble peculiaridad respecto al panorama general del Estado. Primera, Canarias es la protagonista de la única modificación sustancial del mapa provincial español desde que fuera aprobado en el año 1833. Esta reforma, operada por Real decreto de 23 de septiembre de 1927, divide el archipiélago canario en dos provincias independientes. Segunda, estas dos provincias carecen de Diputación provincial. Canarias es, así, la única comunidad autónoma pluriprovincial española que carece de diputaciones.

¿Por qué el régimen provincial fracasa en Canarias? ¿Qué circunstancias conducen a una situación cuya única salida lleva a dividir el archipiélago en dos circunscripciones administrativas?, ¿cómo influyen en esta realidad factores como el tamaño, la lejanía, el aislamiento o la dependencia?, ¿en qué medida una deficiente articulación entre las realidades insulares y provincial pudo influir en tal estado de cosas?

En esta colaboración, nos proponemos acercarnos, en una primera fase, a la problemática que lleva a la creación de los Cabildos insulares como alternativa a la Diputación provincial, para, en una segunda fase, aproximarnos a la implantación de estos nuevos organismos en la vida administrativa canaria durante los trece primeros años que comprenden el período que conduce desde la ley creadora de los Cabildos a la extinción de la Diputación provincial de Canarias.

Las presentes líneas pretenden, ante todo, constituir una invitación a reflexionar sobre los desafíos que afronta la articulación administrativa del archipiélago canario y no persiguen agotar todos los problemas y complejos perfiles que abarca esta problemática. Simplemente, hemos esbozado una construcción con fines incitadores del sano y tolerante debate académico, por lo que aporta modelos,

entendidos como modestas “metáforas de la realidad” que dan una explicación inteligible e insuficiente y que, como tales, pueden coexistir con otros modelos alternativos

1. DE LAS ISLAS CANARIAS A LA PROVINCIA ÚNICA DE CANARIAS

Todos parecen estar de acuerdo, una isla es un territorio rodeado de agua. Cualquier isleño vive a diario los límites geográficos de su realidad insular. Sin embargo, los desacuerdos aparecen en cuanto intentamos comprender las regiones insulares. Junto a ello, hay que tomar en consideración la unidad geopolítica de una isla, tanto en su conformación interna, como en su relación con otras unidades geopolíticas con las que conecta y se inserta como parte, ya sean archipiélagos, estados o estructuras de cooperación de diversa naturaleza.

En todo caso, la insularidad y los factores asociados a ella manifiestan una permanencia insoslayable. Aunque los inconvenientes ligados a la insularidad pueden ser atenuados, las islas seguirán siendo islas; aunque los medios de transporte y comunicación puedan paliar los efectos del aislamiento y la ultraperifericidad, la periferia seguirá alejada del centro; aunque programas específicos puedan tener en cuenta factores singulares de las regiones insulares, estos factores seguirán existiendo.

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. Y parece que los primeros responsables de la conquista de las islas Canarias tomaron buena cuenta de ello.

1.1. Esbozo de la ordenación administrativa del archipiélago en el Antiguo Régimen

A grandes rasgos, sobre la base del esquema administrativo castellano, en las islas Canarias encontramos algunos elementos diferenciales en su administración pública que permiten adaptarlo a los condicionantes, circunstancias específicas y particularidades propias de su realidad geográfica. Como factores que inciden en dicha ordenación administrativa podríamos resaltar la lejanía y aislamiento del centro del poder político, la constante amenaza de agresión exterior, la ubicación estratégico-comercial del archipiélago y la división de su territorio en islas, como ya resaltara en su día el profesor Roldán Verdejo (véase bibliografía final).

Estos factores imponen un régimen administrativo que, con el fin de paliar la lejanía a la corte, debe articular la necesaria presencia de un poder único

representante de la autoridad del monarca. Además, con el objeto de proveer la defensa del archipiélago, ha de estatuir un poder unitario dotado de atribuciones de carácter militar. Junto a ello, para subvenir a las necesidades propias de cada isla, precisa organizar entes administrativos en el ámbito insular y, por último, en aras a garantizar el asentamiento y supervivencia de una población sin recursos para el autoabastecimiento, reconocerá un régimen fiscal y comercial particular para Canarias.

La misma distinción general entre islas de realengo e islas de señorío (fruto del desarrollo de la conquista e incorporación a Castilla), evidencia que la realidad insular tiene una fuerte presencia en este organigrama. De este modo, la estructura municipal del territorio se organiza en torno a la isla (sin perjuicio de la existencia de ciertos dominios señoriales en islas de realengo). Los conceptos isla y municipio son, básicamente, términos intercambiables durante este período. Así, constatamos cómo el factor insular tiene un referente institucional en la organización municipal que extiende su ámbito territorial sobre la superficie de cada isla.

Lo geográfico condiciona *ab initio* el mapa municipal canario. Por esta razón, hasta el siglo XIX, Canarias permanece ajena a los conflictos sobre límites jurisdiccionales, comunes a concejos del Antiguo Régimen. Incluso, la realidad insular influye del mismo e idéntico modo en las islas de señorío, así como en la organización de la defensa militar del archipiélago.

Por encima de esta *day by day administration* ordenada en torno a la isla, se erigen varias instituciones con competencias sobre todo el territorio archipelágico. Ahora bien, estas instituciones verán, en principio y en teoría, limitada su actuación a sus respectivos ámbitos competenciales, debiendo respetar las diferencias dimanantes de las peculiaridades de cada isla, sobre todo las derivadas de los ámbitos de actuación de los respectivos cabildos.

En primer lugar, nos encontramos con la Real Audiencia de Canarias. La creación de este cuerpo judicial acaece en el año 1526, con sede en Las Palmas de Gran Canaria. Mediante su conocimiento de las apelaciones, la Audiencia controla la aplicación del derecho que se realiza tanto en las restantes islas de realengo, como en las señoriales. Pero, además, pronto asume un papel de órgano fiscalizador de la Corona y agente centralizador. En virtud de él, este tribunal ejerce diversas funciones de índole gubernativa: control de la acción de los gobernadores, competencias relativas a la defensa, vigilancia del contrabando, fiscalización de las actuaciones municipales, etc.

Sin embargo, a fines del siglo XVI, como representación directa de la autoridad regia se erigirá el Capitán General, gobernador y presidente de la Audiencia. La necesidad de un mando militar único, que afronte la cada vez más necesaria defensa del archipiélago, mueve a la Corona a instaurar una figura que actúe como cúpula de los diversos ramos de la administración. De ahí la acumulación de funciones patente en su denominación.

Además, al ostentar la máxima jurisdicción castrense, el ámbito de su poder es sobresaliente, dado el gran número de milicianos absorbidos por el fuero militar en perjuicio de la jurisdicción ordinaria. Así, en el ejercicio de su cargo suele convertirse en el fiscalizador por excelencia de las instituciones del archipiélago. Pero la preeminencia y carácter expansivo de la Capitanía General chocan frontalmente con las competencias de los municipios, que intentan hacerle frente. Por otra parte, la unipersonalidad del Comandante General, tan cara a la administración borbónica, así como la rapidez y eficacia en la toma de decisiones, lo convierten en el órgano preponderante durante el siglo XVIII. Todo ello determina un progresivo aumento y fortalecimiento de sus ya sobradas competencias.

Todas estas circunstancias conducen a un panorama institucional dominado por los frecuentes conflictos entre los cabildos municipales, la Real Audiencia y los Comandantes Generales.

1.2. La ruptura del modelo por las Cortes de Cádiz

Desde la perspectiva del constituyente gaditano, creador de las Diputaciones provinciales decimonónicas, estos cuerpos administrativos son un escalón del poder ejecutivo en las provincias. Es decir, el Gobierno ejerce su mando en las circunscripciones territoriales a través de una estructura jerarquizada compuesta de tres escalones básicos:

- 1º El Jefe superior político (posteriormente subdelegado de fomento o gobernador civil). Esta máxima autoridad se configura como un delegado unipersonal del Gobierno que ostenta el mando político y la jefatura de la administración civil en la provincia.
- 2º La Diputación provincial. Un organismo cuyos miembros son elegidos por los habitantes del territorio y que tiene como misión fundamental cooperar en todo lo relativo al fomento de la economía en su circunscripción.
- 3º Los ayuntamientos.

Para los constituyentes de 1812, la composición electiva de la Diputación provincial persigue dotarla de personas que, conocedoras de los problemas del territorio, colaboren eficazmente en la mejora de sus condiciones económicas. En ningún caso la forma de elección de sus miembros busca dotar a las Diputaciones de naturaleza de carácter representativo alguno.

Si nos trasladamos a las islas Canarias, al despertar el movimiento antifranqués con la constitución de juntas superiores gubernativas en diversas partes del territorio nacional, en Canarias vuelve a aflorar, por encima de las restantes consideraciones, la presencia de la isla. De este modo, cuando una junta erigida en La Laguna pretende imponer su autoridad sobre las restantes islas del archipiélago, choca con la férrea oposición que le presenta otra constituida en la isla de

Gran Canaria. Este retorno de la insularidad al primer lugar de la escena política, superponiéndose a la autoridad del Capitán General y de la Real Audiencia, suscitará una conocida cascada de enfrentamientos y problemas que pondrá en tela de juicio la propia identidad unitaria del archipiélago.

Las consecuencias para el futuro administrativo del archipiélago serán cruciales, tanto en lo que se refiere a la política interna (radicalizada en torno al enfrentamiento entre las dos islas centrales), como en lo referente a la percepción que de los problemas canarios se tiene en el centro del poder político estatal.

Asistimos así al anuncio anticipado de una crisis que afecta de modo esencial a la organización administrativa del territorio. Podríamos afirmar, como veremos más adelante, que, durante el siglo XIX, la actividad administrativa en Canarias está encerrada en un atolladero sin fin, producto de la inadecuada articulación entre sus dos realidades conformadoras: la isla y el archipiélago.

No obstante, voces canarias piden la creación de un cuerpo administrativo con competencias sobre todo el territorio archipelágico. Una de las figuras más autorizadas del momento, el Marqués de Villanueva del Prado (presidente de la Junta lagunera), destaca la necesidad de establecer un organismo que aborde los asuntos generales de la provincia, es decir, la promoción de su prosperidad interna, el cuidado del comercio o la fundación de establecimientos de utilidad común. Las pretensiones del marqués encontraron cumplimiento con la llegada del Estado constitucional y sus aires liberales, pero con ciertos matices.

Teóricamente, la aplicación de los principios de igualdad, unidad y uniformidad conlleva la supresión de toda diferenciación operante en las instituciones y en la propia forma de organización estatal. El nacionalismo uniformizante gaditano presenta una oposición radical de principio a cualquier clase de diferenciación y privilegio territorial, entendidos como excepción inadmisibles al principio de igualdad. El reconocimiento de realidades jurídico-administrativas diversas no entra en el terreno de sus planteamientos.

Por otro lado, el nuevo Estado tiene entre sus preocupaciones vitales la eficacia de su acción administrativa. En este punto, la vertebración del territorio estatal debe responder a las directrices de eficacia, uniformidad y celeridad. Para ello, es preciso establecer una división territorial que cumpla los requisitos de racionalidad, sistematicidad, uniformidad y generalidad. Sólo así las órdenes gubernamentales se aplicarán de igual modo en todo el territorio y en el menor tiempo posible.

Además, el ambiente está imbuido de un temor omnipresente: la huida de toda tentación federalista que pudiese facilitar aspiraciones independentistas en los territorios americanos. Un miedo conjurado mediante la implantación de un único y rígido uniforme político, administrativo e institucional a las diversas partes de la nación.

Lo dicho implica necesariamente el olvido de cualquier peculiaridad individualizadora de una circunscripción administrativa respecto de las restantes, la

preterición de todo régimen administrativo diferenciado. O, lo que es lo mismo, la búsqueda de una administración rápida y eficaz que opere en circunscripciones sometidas al poder central. Sin embargo, en las islas Canarias, el Gobierno será incapaz de consolidar la división administrativa aplicada al resto del territorio nacional.

1.3. El problemático establecimiento de la Diputación provincial de Canarias

La implantación de una provincia única comprensiva de todo el archipiélago, al frente de la cual destaca la erección de la Diputación provincial de Canarias en Santa Cruz de Tenerife, rompe con una trayectoria de diversidad administrativa reconocida a las islas, provocando el nacimiento de un fuerte conflicto entre las distintas unidades insulares que conforman el conjunto archipelágico.

Este esquema genera una solución de continuidad respecto a la etapa anterior. Las diferencias son radicales si partimos básicamente de una administración cotidiana radicada en el municipio insular y el asentamiento de las principales instituciones de ámbito regional en Las Palmas de Gran Canaria (Capitanía General, Real Audiencia, Inquisición y Obispado).

En primer lugar, la isla queda olvidada. La realidad insular no encuentra cabida en la organización administrativa aplicada por el estado constitucional al archipiélago. En segundo lugar, la misma isla es dividida en diferentes circunscripciones municipales, que llegan a sumar unas noventa, con lo que las problemáticas puramente insulares, que excedan de la esfera de acción municipal, quedan huérfanas de un agente administrativo que las afronte.

En tercer lugar, el archipiélago aparece como referente territorial básico del nuevo modelo, constituyendo una provincia única con capital en Santa Cruz de Tenerife. Allí radica la jefatura de la administración periférica del Estado en Canarias: Jefatura superior política, Intendencia, Diputación provincial y Capitanía General.

Lo que sí parece que queda fuera de toda duda, dentro de este nuevo modelo, es la importancia decisiva de la Diputación provincial como agente político determinante de la vida canaria durante el siglo XIX. La Diputación es el órgano adalid de la nueva organización territorial. Pero la Diputación se construye con varios lastres.

Uno de ellos va referido a su propia naturaleza jurídica. En su concepción legislativa, la Diputación provincial es sólo una rueda más en la compleja y centralista maquinaria del poder ejecutivo. En este sentido, se encuentra sometida a los principios de jerarquía y subordinación, bajo la presidencia del Jefe superior político.

Sin embargo, como medio de conocer de un modo más fehaciente los problemas y las necesidades de los diversos territorios integrantes de la nación,

los constituyentes gaditanos dispusieron su composición electiva, con lo que es inevitable una tendencia que la erige en portavoz de los intereses y peticiones provinciales ante el Gobierno.

De otro lado, la Diputación a veces tiende a actuar como órgano vicario de las Cortes cuya misión consistiría en implantar y consolidar el nuevo sistema constitucional en su provincia. Es decir, nos encontramos ante un cuerpo con una triple naturaleza potencial. Esta tensión dialéctica operará de hecho como agente altamente neutralizador de su actividad.

Porque, además, los diputados provinciales no son ajenos a las circunstancias en virtud de las cuales llegan a ostentar el cargo. Y es que, si quieren seguir ejerciendo tal dignidad, tienen que atender de modo preferente a los intereses de aquellos que los votan, intereses fuertemente arraigados en la realidad insular, cuando no en la municipal.

De este modo constatamos que la Diputación provincial de Canarias comienza con problemas desde su propia sesión constitutiva. Esta se celebra el 30 de mayo de 1813 (coincidiendo con la celebración de la onomástica del Rey Fernando VII) y está a punto de no culminarse a causa de la ausencia de tres diputados, que no acuden en señal de protesta por la forma en que el desarrollo de las elecciones había perjudicado la representación de las islas orientales.

Los mismos diputados que concurren han de preguntar a su presidente, el Jefe superior político, si procede, o no, constituir el organismo. Finalmente, optan por la respuesta afirmativa y acuerdan la progresiva incorporación de los diputados ausentes. Esta ausencia deliberada de diputados provinciales con finalidad política se repetirá de modo recurrente y constante a lo largo de toda la centuria. Frente a ella muestran su patente inoperancia todo tipo de medidas arbitradas para evitarla.

1.4. El rechazo a la Diputación provincial de Canarias

Desde un primer momento, la Diputación afronta la clara desobediencia que a sus mandatos presentan los ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria y la mayor parte de los municipios de dicha isla, así como el mismo cuerpo municipal de La Laguna, en Tenerife. Desde un principio, queda claro que la Diputación provincial será la institución que sufra de un modo directo los ataques derivados de la crisis en la implantación del nuevo modelo administrativo en el archipiélago canario. Ello determina que la evolución y el progreso de nuestro organismo no sea más que un rosario de dificultades, escollos, inconvenientes y problemas que no acaban de resolverse. A ello coadyuva la percepción en la capital del Estado de los problemas canarios como simples querellas de localidad o riñas entre vecinos, determinadas por el conflicto de la capitalidad entre las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria.

Lo dicho no excluye que, ocasionalmente, la Diputación canaria actúe en la práctica como cuerpo representante de ciertos intereses provinciales ante el Gobierno central. En tal sentido, defenderá especialmente la aplicación al archipiélago de un régimen jurídico-administrativo diferenciado que atienda las peculiaridades geográficas y los condicionantes específicos de la provincia.

Pero el conflicto con el Gobierno es inevitable desde el momento en que nuestra institución debe cumplir —valga el ejemplo— la legislación sobre contribuciones y, al mismo tiempo, constituirse en portavoz de las peculiaridades y miseria del archipiélago, fundamento de un trato particularizado en el ámbito tributario. O cuando la misma Diputación se constituye en adalid de las libertades comerciales de las islas, frente a una política arancelaria de los primeros liberales que aleja de sus puertos cualquier rastro de actividad mercantil marítima, en beneficio de otros puertos insulares cuyo tratamiento singular sí es reconocido por sus soberanos estatales, ya sea Madeira o Azores.

Sin embargo, el verdadero problema de fondo radica en la inadecuada articulación administrativa de una realidad unitaria compleja y diferente de la peninsular. La dificultad consiste en hallar la forma de vertebrar una única provincia formada por siete islas diferentes y constituida, a su vez, por unos noventa municipios desiguales. En cuanto a la organización administrativa, esta articulación debería:

- a) Posibilitar la rápida y eficaz expedición y ejecución de las órdenes gubernamentales;
- b) Establecer las bases para que los servicios, que cada vez en mayor medida facilita la administración pública, sean recibidos en condiciones de igualdad por parte de todos los afectados por la organización administrativa del territorio;
- c) Evitar que los isleños perciban que sólo una de las islas se beneficia de los gastos del presupuesto que todos contribuyen a formar;
- d) Promover el desarrollo económico de todas las partes del conjunto, sin que prevalezcan privilegios respecto de ninguna de ellas que puedan entenderse como derivados de la conformación de la administración territorial.

Estos cuatro elementos sintetizan los argumentos recogidos en las frecuentísimas, recurrentes y variadas memorias, representaciones, peticiones o solicitudes que en un número hiperbólico se elevan desde las islas hasta las instancias de gobierno provincial, desde estas últimas al Gobierno de la nación, o, directamente, desde las primeras al último. Todas ellas reclamando una reforma de la organización administrativa del archipiélago canario que diese cuenta de los diversos elementos que engloba su plural realidad.

Tal cúmulo de alegatos en contra de un orden administrativo representa un continuo cuestionamiento del funcionamiento eficiente de tal ordenación, generando una absoluta inoperancia de la actividad de la administración pública,

que incluso pudo ocasionar —o al menos con ello se amenazó desde algunos sectores— un desapego respecto de los lazos de unión entre las islas y la soberanía ejercida por el Estado español.

A pesar de todo, el compromiso de la Diputación con el régimen constitucional es patente, en la medida en que a él va ligada su propia existencia. La Diputación deviene así en artífice del establecimiento del nuevo orden en las islas Canarias. Su apoyo incondicional al gobierno del trienio liberal es palpable, por ejemplo, en la inversión que hace de los escasos fondos de la provincia para la preparación de la defensa del archipiélago frente a un temido ataque absolutista.

Por esta misma razón, la falta absoluta de recursos será un freno constante a la hora de implantar las reformas precisas que consoliden el nuevo orden en la realidad de la vida cotidiana. Una carencia de fondos que tiene mucho que ver con su falta de arraigo, puesto que los ayuntamientos (constituidos en baluartes de defensa de los respectivos intereses isleños y municipales) utilizan la política recaudatoria del contingente provincial como instrumento para ahogar financieramente al cuerpo que administraba el archipiélago.

1.5. Soluciones transitorias al problema

En este contexto, el régimen isabelino significa la consolidación de los delegados gubernativos y de la Diputación como órganos que ejercen la más amplia competencia sobre el territorio archipelágico. Y todo ello a pesar de la excepcionalidad representada por los distintos pronunciamientos junteros que acaecieron a lo largo del reinado y que constituyen un excelente botón de muestra de que cuando las instituciones provinciales no funcionan surge de nuevo el interés exclusivo y excluyente de las islas.

Así, las juntas tienen como una de sus primeras reivindicaciones —y lo formalizan de inmediato en las medidas que adoptan— la referida a la reforma de la organización administrativa. Así, todo pronunciamiento normalmente va acompañado de un cambio tendente a dividir las islas Canarias en dos provincias independientes.

En respuesta a estas situaciones de excepcionalidad, el mando político de la provincia al frente de la Diputación, así como el mismo cuerpo provincial, adoptan una postura desigual, ya como víctimas, ya como instigadores de los mismos, eso sí, siempre al par de los acontecimientos que tienen lugar en la Península y conforme al signo de los vientos vencedores.

En este orden de cosas, un hecho muestra singular trascendencia en la vida de la organización administrativa del archipiélago: la frecuente unión de los mandos civil y militar de las islas en la persona del Capitán General, que acumula las funciones dimanantes del poder militar con las del gobierno civil.

Esta situación condiciona de un modo decisivo la actividad desarrollada por la administración pública en Canarias. Ante la emergencia de cualquier conflicto

que afecte a la vida administrativa del archipiélago, los informes emitidos por la Capitanía General tienen una especialísima trascendencia e influjo en la decisión final que adopte el Gobierno. Así lo corrobora el expediente administrativo que da origen al Real decreto de 3 de marzo de 1854, derogatorio de la división de la provincia de Canarias en dos distritos administrativos operada por el Real decreto de 17 de marzo de 1852, e iniciado a partir de comunicaciones remitidas por la máxima autoridad militar del archipiélago.

La influencia descrita crece cuando se consolida el papel de las islas como destino carcelario para desterrados políticos, función que precisa de un órgano que actúe unipersonalmente garantizando su seguridad. Como ejemplo valga mencionar que ya desde el año 1836 el Capitán General de Canarias participa la llegada de diecinueve personas deportadas como consecuencia de unos acontecimientos sucedidos en Barcelona.

Por otra parte, con la Constitución de 1837 aparecen los primeros conflictos serios con el Gobierno a raíz de la ejecución de unos acuerdos adoptados por la Diputación provincial en torno a dos cuestiones que afectan crucialmente al archipiélago y a cada una de sus islas: la división de partidos judiciales y la habilitación de puertos.

En cuanto a la división de partidos judiciales, es vital no sólo porque atañe a la eficacia y celeridad en la administración de justicia, sino además porque es una circunscripción básica en materias tan importantes como las relativas a los diversos procesos electorales o a la exacción de contribuciones. Aquí entablaron una fortísima pugna los intereses locales y de insularidad —ocasionalmente representados en la Diputación— con los defendidos por las autoridades delegadas del Gobierno en la provincia.

Esta importancia es extensible a la cuestión de la habilitación de los puertos, materia crucial para un territorio marítimo, donde una de sus fuentes básicas de ingresos viene precisamente de su constitución como punto estratégico atrayente de inversiones y de operaciones mercantiles. En esta materia, el enfrentamiento entre el archipiélago y el Gobierno fue radical en defensa de sus respectivos intereses y necesidades.

Ambos negocios desvelan la disparidad de objetivos y el mutuo desconocimiento entre Madrid y Canarias. Oposición que tiene su reflejo más claro en los repetidos intentos del Gobierno por hacer efectiva la exacción de una contribución extraordinaria de guerra que supera con creces las posibilidades económicas del archipiélago, frente a la actitud dilatoria de un cuerpo provincial y de un Intendente, delegado hacendístico del Gobierno central, que intentan, en vano, hacer comprender a la capital del reino la necesidad de un trato diferenciado para las islas.

Los efectos de estos conflictos en la opinión pública no se hacen esperar. El 2 de enero de 1839 el periódico *El Atlante* publica: «Entramos hoy en el sexto año de gobierno representativo... ¿Por qué las islas Canarias no han experimentado

los benéficos efectos del sistema representativo? ¿Está el mal en la legislación, en el Gobierno, o en la administración de las provincias?».

Dos años más tarde, un 29 de junio, el periódico *El Teide* se pregunta acerca de las mejoras reales traídas por la organización administrativa: «¿Qué nuevas aguas se han conducido a los pueblos y terrenos que carecen de ellas? ¿Qué pueblos o qué muelles se han fundado ni qué puertos se han limpiado y mejorado? ¿Qué fábricas o industrias se han establecido? Ni, ¿qué caminos agrarios se han facilitado o acortado? Pero todos sabemos que bien poco o nada ha habido de esto».

La instauración de la legislación provincial de 1845 representa para el archipiélago, y para sus instituciones administrativas, la apertura de un largo y lánguido período de escasa actividad, sólo animado por la instauración, a partir de 1852, de dos distritos administrativos en la provincia de Canarias con sus correspondientes subgobernadores civiles y secciones de la Diputación provincial.

La ley de 8 de enero de 1845 configura unas Diputaciones carentes de competencias propias, más allá de las que les concede sobre contribuciones y quintas, y desprovista de cualquier función decisoria en los restantes ámbitos, reduciendo su acción a la deliberación e informe —siempre dentro de los espacios permitidos por las leyes y reglamentos— y vedándole cualquier intervención en negocios políticos.

El peso de la administración provincial recae en el delegado gubernamental en la provincia. La Diputación provincial pierde incluso las facultades de control sobre los ayuntamientos, limitadas ahora a los repartimientos, dado que las anteriores competencias de tutela sobre propios y arbitrios, cuentas, presupuestos, elecciones, etc. son ahora ejercidas por el delegado del Gobierno.

Ello no es óbice para que el Estado perciba la necesidad de acercar los órganos administrativos a los administrados, en orden a evitar las serias dificultades que hasta entonces se producían a la hora de ejecutar las disposiciones gubernamentales, por la lejanía y desconocimiento de las circunstancias concretas de los destinatarios de las resoluciones.

Consecuente con ello, un Real decreto de 17 de marzo de 1852 reforma la administración civil de las islas Canarias. Esta norma divide la provincia en dos distritos administrativos y crea un Subgobernador para la administración y gobierno de cada uno, dotándolos de las atribuciones propias de los gobernadores de provincia. Por su parte, la Diputación queda dividida en dos secciones, una en cada distrito. El Capitán General se considera Gobernador sólo en caso de conflicto o interés común en que los Subgobernadores, a juicio del mismo mando militar, no puedan proceder con absoluta independencia.

La reforma produjo de inmediato notables mejoras en todos los órdenes de la administración. Sin embargo, las incesantes quejas y representaciones del Capitán General ante el Gobierno, en conjunción con factores políticos coyunturales de la corte, propician el fin de la nueva ordenación, merced a un Real decreto de

3 de marzo de 1854. Ello además provoca un reforzamiento del centralismo y de la máxima autoridad militar del archipiélago.

Dentro de esta fase, el bienio progresista sólo supone un paréntesis en la dinámica histórica del archipiélago. Es, por lo demás, un período en el que queda patente la manipulación de que es objeto la Diputación canaria por las autoridades delegadas del Gobierno en la provincia y sus acólitos locales, como medio a través del cual conseguir el control del poder en las islas y de los diputados enviados a Cortes.

Al propio tiempo, sin embargo, representa la primera asunción a nivel ministerial —por parte del progresista Patricio de la Escosura— de la necesidad de dividir en dos la provincia de Canarias. Pero esta medida sólo queda plasmada en un proyecto de legislación provincial que no culmina su *iter* legislativo.

Sin perjuicio de ello, en este período sigue presente el desconocimiento de la realidad canaria. Ante la emergencia de problemas inevitables derivados de su peculiar configuración geográfica, el Gobierno no adopta medidas de hondo calado, sino simples disposiciones coyunturales, muchas veces alejadas de la realidad, y que no tienen una continuidad que las radique en la organización administrativa del territorio

La etapa política abierta a partir de 1856 es mera continuación del régimen moderado, pero que en las islas Canarias asiste a un nuevo y brevísimo intento de división administrativa. La provincia es dividida en dos distritos administrativos con efectos a partir del día 1 de abril de 1858. Sólo será por poco más de seis meses. Un decreto de 8 de octubre del mismo año acaba con la escisión.

La reforma aparece frustrada, nuevamente, por la necesidad que tiene el Gobierno de otorgar poderes excepcionales al Capitán General del archipiélago, en tanto que máximo garante de la seguridad en el destino para deportados políticos en que devienen las islas. Ante ello, la Diputación canaria no hace más que defender el régimen de unidad provincial y suplicar a Su Majestad le conceda la gracia de no destinar nuevos desterrados a su territorio.

1.6. El paréntesis revolucionario y la Restauración

Continuando con nuestro devenir, la historia de las islas Canarias a partir de los acontecimientos revolucionarios de 1868 consolida la idea de subordinación y servicio a las necesidades estatales. Las pretensiones del Gobernador civil buscando inmiscuirse en el ámbito competencial de la Diputación, las suspensiones de diputados provinciales decretadas en más de una ocasión por parte del mismo Gobernador y, más tarde, por el Gobierno de la República y, aun, el cese del primer Gobernador civil republicano y su secretario por su condición de canarios y en medio de la conmoción cantonalista, constatan fehacientemente, a nuestro juicio, el aserto antes expuesto.

Los problemas de localidad, los conflictos interinsulares y los constantes vaivenes producto de los intentos de control político solapan cualquier otra consideración e hipotecan constantemente el desarrollo de una verdadera actuación de fomento en las islas, producto de una organización administrativa eficiente. Por si fuera poco, la instauración de un sistema hacendístico provincial independiente supone un grave quebranto para el presupuesto de la corporación canaria que afecta incluso a la continuidad de su propia labor institucional.

Las mismas constantes siguen presentes con la Restauración, acentuadas, si cabe, por las consecuencias del centralismo propugnado por el régimen. En las islas, la Diputación provincial de Canarias opera bajo el férreo control de las huestes locales de don Fernando León y Castillo —ministro de la monarquía— y frenada por la política deliberadamente obstruccionista de sus adversarios.

Con el pensamiento regeneracionista y la entrada en escena de la cuestión regional, el denominado problema canario entra en la gran política nacional. El intenso debate que se suscita, en Canarias y en Madrid, en torno a la organización administrativa del archipiélago, determina la configuración de tres tesis fundamentales acerca de la futura organización administrativa.

La primera de ellas defiende el mantenimiento de la unidad administrativa del archipiélago con concesiones a la autonomía insular. En este apartado podemos incluir a la misma Diputación provincial de Canarias, que apoya la unidad provincial asociada a un régimen de concierto económico con el Estado.

La segunda, auspiciada desde las islas periféricas, demanda la defensa de la isla como ente territorial autónomo, con el establecimiento de cabildos insulares al frente de cada una de ellas y encargados de su gestión administrativa.

La tercera posición sostiene los planteamientos divisionistas del archipiélago en dos provincias diferentes. Es esta la tesis más antigua, y aparece propiciada fundamentalmente desde la isla de Gran Canaria, recibiendo apoyos significativos de numerosos ayuntamientos de las islas de Lanzarote y Fuerteventura.

1.7. ¿Un precedente? La Diputación provincial (insular) de Puerto Rico

Utilizamos aquí el término precedente como algo que precede o es anterior y primero en el orden de la colocación o de los tiempos. Nuestra experiencia histórica conoce una sola Diputación provincial insular, que es la Diputación provincial de Puerto Rico, hasta hace muy poco huérfana para el análisis histórico-jurídico.

Y ello es así porque las Diputaciones de Canarias, Baleares o Filipinas extienden su actividad sobre archipiélagos (en Filipinas una única Diputación opera sobre cuatro provincias), y en la isla de Cuba desde el principio fueron distinguidas al menos dos Diputaciones provinciales, llegando a formar seis provincias con la Restauración borbónica. En consecuencia, la de Puerto Rico es, con

propiedad, la única Diputación provincial insular española. Es decir, la única Diputación provincial que ejerce sus competencias sobre una isla.

Esta Diputación inicia su andadura el 5 de mayo de 1813 (antes que la canaria). En sus primeros catorce meses de vida, la corporación poco pudo hacer, más allá de procurarse sede y personal, delimitar los territorios municipales y poner en marcha la maquinaria administrativa municipal, dividir el territorio insular en partidos (por motivos económicos, solo existirán dos jueces de letras para siete partidos judiciales), procurar el fomento de la agricultura, ayudar a conservar las obras públicas existentes o informar sobre la importancia de la mano de obra esclava para la agricultura isleña y la necesidad de estimular la venida de españoles procedentes de Canarias como alternativa. Restaurada la Constitución en 1820, la corporación provincial reabre sus puertas tras seis años de obligado paréntesis. Lo verifica el lunes 15 de mayo de 1820, bajo la presidencia del Capitán General.

Con el fin del trienio liberal, comienza un paréntesis de casi cincuenta años sin Diputación provincial en la isla de Puerto Rico (ni en ningún otro territorio de Ultramar). Es sabido que las Constituciones de 1837 y 1845 establecieron la regulación de los territorios de Ultramar por medio de leyes especiales, con inaplicación del texto constitucional en aquellas latitudes.

La revolución del 68 trae nuevas esperanzas de un cambio del régimen jurídico para las Antillas españolas, mermadas y retrasadas por el surgimiento del levantamiento secesionista en Cuba que durará diez años. Existen, además, dos factores internacionales que condicionan la política insular. Primero, la victoria de la Unión en la Guerra de Secesión norteamericana, que conllevó la abolición de la esclavitud y sentó las bases para el expansionismo estadounidense. Segundo, la aprobación de la *British North America Act* el 29 de marzo de 1867, que establece un régimen autónomo para Canadá que fungirá como máxima aspiración de los líderes autonomistas portorriqueños desde entonces.

La nueva Diputación provincial de Puerto Rico reanuda su andadura a las 12 de la mañana del sábado 1 de abril de 1871, presidida por el Gobernador, quien recuerda en su alocución que «los hombres pasan, las instituciones quedan», por lo que no deben sacrificar «a un ciego y apasionado individualismo los principios que han de ser la regla de vuestra conducta».

El alto mando llama la atención del cuerpo sobre sus principales atribuciones: Instrucción pública («el ramo más importante de la administración... fuente de todo progreso», en una isla con solo un diez por ciento de población alfabetizada), beneficencia (que proporciona «albergue y sustento cotidiano al pobre y al desvalido»), administración local, hacienda («los pueblos no miden la grandeza de los sacrificios sino en relación con los beneficios que han de obtenerse, por los resultados prácticos que habrán de percibirse y por las ventajas positivas que han de redundar en provecho de cada localidad en particular y de la provincia en general»), así como asuntos eclesiásticos y judiciales.

Lo curioso es que, para financiar sus primeros pasos, la Diputación convoca un empréstito provincial de 100.000 pesetas, que logra cubrir (y devolver) en su totalidad. El apoyo social a la Diputación es indudable, lo que contrasta clamorosamente con el caso canario. El renacer de la institución no está exento de conflictos con otras instituciones, como es lógico y habitual en todo devenir institucional, pero ese apoyo generalizado estuvo siempre presente para consolidar y reforzar su posición.

Este estado de cosas no experimenta cambios significativos con la Restauración, más allá de los lógicos cambios normativos. Es curioso observar cómo los sectores autonomistas de la isla defienden explícitamente en su programa un incremento de competencias precisamente a favor de la Diputación provincial y en detrimento de las autoridades delegadas del gobierno en Puerto Rico.

Y esa es la vía que adoptará el gobierno central en dos normas orgánicas provinciales que de modo sucesivo entran en vigor a lo largo de 1897, ya bajo una constante presión norteamericana. Estas dos normas aumentan y refuerzan las competencias de la Diputación, prácticamente en el sentido inspirado por la *British North America Act* que Gran Bretaña aprobó treinta años antes para Canadá. La Diputación provincial de Puerto Rico ve incrementar significativamente sus competencias y sus ingresos presupuestarios.

Tras la ocupación norteamericana, la Diputación cesará en sus funciones el martes 29 de noviembre de 1898. Concluyen así los días del cuerpo provincial. Bien pronto, las instituciones insulares experimentarán la progresiva pérdida de las cotas autonómicas logradas en los últimos compases de la presencia española.

Lo importante en este punto es reseñar que esa identidad entre el territorio insular y las competencias de la Diputación tuvo éxito. Estamos ante una Diputación con cierto músculo, que cuenta con engarce social y con presupuestos relativamente bien dotados que le permiten una cierta acción eficaz, especialmente en materias de beneficencia y obras públicas. Contemplar, por ejemplo, ocho carreteras provinciales y financiar dos puentes de hierro constituía solo un lejano e inalcanzable sueño para otras Diputaciones provinciales españolas.

1.8. Los cabildos insulares como solución de compromiso

Retomamos la compleja situación canaria, que culmina en un intento de solución de compromiso representado por la creación de los cabildos insulares. Uno de los padres de la idea es el abogado Manuel Velázquez Cabrera, originario de Fuerteventura y que había desarrollado una intensa labor profesional en Gran Canaria. Con la publicación de su *Resumen histórico documentado de la autonomía de Canarias* da un paso decisivo (véase bibliografía final).

No plantea un memorial de agravios más de los muchos que circulaban por aquella época y que o eran divisionistas o antidivisionistas. Esto era algo dis-

tinto. Es nada menos que una propuesta de solución fundada en la Historia y en el Derecho y viable en la práctica. Una vía intermedia que al final resultó vencedora.

En primer lugar, en cuanto a su obra, *prima facie*, algo llama la atención del *Resumen histórico documentado de la autonomía de Canarias*. En un primer vistazo a sus páginas resalta la disparidad entre el título y el contenido. A primera vista no tiene que ver una cosa con la otra. Pero sólo a primera vista. ¿Realmente el título de la obra corresponde con el contenido? Veámoslo. Llamo la atención sobre el título: *Resumen histórico documentado de la autonomía de Canarias*. Subrayo los vocablos histórico y autonomía. Historia y administración aparecen ya aquí de la mano.

Analicemos primero lo histórico, la Historia en el *Resumen*. El *Resumen* encuentra su fundamento en la Historia. Estamos ante una completa y bien fundada argumentación histórica a favor de la autonomía. Los hechos que fundamentan el *Resumen* son un compendio de circunstancias históricas de las islas Canarias que abarcan desde la época de su conquista hasta todo el siglo XIX. Y es también la Historia la que determina la solución al problema canario: «Nuestra misma Historia nos da la solución». La Historia de las islas Canarias evidencia precisamente su carácter diferencial, las islas Canarias son diferentes, entre otras cosas, fundamentalmente por su Historia.

En cuanto a la Administración en el *Resumen*, para Velázquez Cabrera el problema central es un problema jurídico-administrativo: la Ley provincial vigente. Nuestro autor subraya que es una «Ley provincial que a martillazos se nos ha incrustado» y resalta la imposibilidad de remediar los males dentro del régimen provincial establecido. Pero es que, además, la solución también es jurídico-administrativa y estipulada por su Historia: Una Ley Especial para las islas Canarias. Para nuestro autor, «su naturaleza especial... la excepcionalidad de su esencia insular y distancia de la Madre Patria impone la especialidad de la Ley que pedimos». Continúa Velázquez Cabrera sosteniendo que el problema canario cesaría promulgando una Ley especial para el archipiélago canario.

De este modo, se ubica frente a las posiciones principales mantenidas en Tenerife y Gran Canaria. Posturas que no propugnaban una legislación administrativa especial para las islas Canarias, sino, o bien algunas ligeras modulaciones al régimen provincial vigente con mantenimiento de la unidad provincial, o bien la división en dos provincias dentro de la legislación provincial general.

De aquí surge lo que Velázquez llama «la parte noble del problema»: las legítimas y equitativas aspiraciones de las islas absorbidas y preteridas, dado que cada isla forma una entidad. Y aparece la autonomía. Para él, la autonomía de Canarias significa la autonomía de las islas Canarias, es decir, la autonomía de cada isla; de su conjunto y de cada una de ellas.

Difícilmente se encontrará un texto más citado, más editado, más fundamental para el análisis de la historia administrativa de Canarias que el *Resumen*

histórico documentado de la Autonomía de Canarias. En la práctica, Velázquez Cabrera será el artífice de una de las creaciones más originales y eficaces del panorama administrativo del Estado español contemporáneo: los Cabildos Insulares. Una creación que, además, hunde sus raíces en la Historia. De nuevo, historia y administración unidas. Se trata de un caso único en el Estado español y que, dadas sus bondades, acogerían las islas Baleares en el proceso autonómico iniciado con la Constitución de 1978.

Además, Velázquez Cabrera logra recuperar la isla como ente administrativo tras cien años de olvido. La etapa que se abre con la Constitución de 1812 representa en Canarias la preterición de la isla como unidad territorial desde el punto de vista administrativo, absorbida en el nivel superior por la Diputación provincial que gobernaba todo el archipiélago, y en el nivel inferior por los ayuntamientos que, en número aproximado de noventa, son creados con el advenimiento del Estado constitucional.

En otras palabras, hasta 1912 la isla carece de un órgano administrativo encargado de resolver las cuestiones de carácter insular; de atender los intereses insulares. Estas condiciones determinan que los problemas que excedan los límites municipales quedan huérfanos de atención, dadas las limitaciones que en la práctica presenta la acción de la Diputación provincial radicada en Santa Cruz de Tenerife. En esta dinámica, Velázquez Cabrera recupera el sentido administrativo de la isla como elemento capaz de acabar con la inacción y la dinámica conflictiva a que estaba abocado el archipiélago canario desde 1812.

Finalmente, la hoy centenaria Ley de 11 de julio de 1912 crea los Cabildos insulares en Canarias. No obstante, respeta la unidad provincial y la actividad de la Diputación como institución representativa de los intereses generales y comunes del archipiélago. Ello no pudo evitar que el periódico *El Progreso* publicase en sus páginas: «Ahora vamos a tener un funcionario sin funciones: la Diputación».

2. CABILDOS Y DIPUTACIÓN EN CANARIAS ENTRE 1912 Y 1925

El 11 de julio de 1912, comienza para la Diputación canaria la más emocionante e inquietante de las guerras que había tenido que librar. La ley creadora de los Cabildos insulares en Canarias crea un nuevo escenario. Como hemos visto, por aquel entonces, las islas Canarias aparecen organizadas conforme a dos niveles:

1. En un nivel superior, todo el archipiélago está agrupado en una provincia única. A su frente destacan dos órganos: el Gobernador civil de Canarias y la Diputación provincial de Canarias.
2. En el nivel inferior, el archipiélago aparece dividido en diferentes municipios, unos noventa para todo el territorio, y de acuerdo con una distribución similar a la actual.

Entre los municipios y la provincia única reina el vacío más absoluto. O, lo que es lo mismo, la isla, el ente insular, carece de cualquier referente administrativo. No existe ninguna institución que se ocupe de atender la resolución de los problemas puramente insulares. En este panorama, se promulga la ley de 11 de julio de 1912 creadora de una institución específica para atender las necesidades de cada isla: los Cabildos insulares. La norma contiene todos los ingredientes premonitorios de un enfrentamiento radical entre las instituciones capitales del archipiélago a partir de entonces. Tres son los elementos que configuran el escenario a partir de este momento:

2.1. El campo de batalla

La ley presenta los siguientes rasgos fundamentales: a) Mantiene la provincia única; b) Crea una corporación en cada isla con el nombre de Cabildo insular; c) La Diputación provincial de Canarias pervive en todo lo que sea compatible con los Cabildos insulares.

Siendo ello así, ¿qué competencias ejercen estos Cabildos? El Cabildo asume las competencias de las Diputaciones provinciales en todo lo propio y peculiar de cada isla. ¿Y con qué recursos cuentan los Cabildos para ejercer dichas competencias? Principalmente 1) Las rentas o productos de los establecimientos que dependan de los Cabildos; 2) Los recursos que les pertenezcan y que no formen parte de la hacienda provincial. Además, para determinar el funcionamiento de los Cabildos, la ley dispone que se dictará un reglamento en el plazo de cuatro meses.

Así caracterizada, la ley presenta problemas de partida. Éstos derivan fundamentalmente de la necesidad de coexistencia de la Diputación provincial y los Cabildos insulares. Los Cabildos son instituciones emergentes. Desde su misma creación tendrán que demostrar que son útiles para la resolución de los problemas que afectan al archipiélago. Para acreditar esa utilidad deben, primero, abrir ámbitos donde actuar, es decir, competencias donde mostrar su eficacia; y, segundo, recursos, fondos, dinero para ejercer dichas atribuciones.

La ley facilita instrumentos a los Cabildos para hacerlo, al dejar abiertas muchas cuestiones en su redacción, por ejemplo:

- El Cabildo ejercerá las competencias de las Diputaciones provinciales en todo lo propio y peculiar de cada isla. Por el contrario, la Diputación sólo podrá ejercer sus atribuciones en todo lo que sea compatible con los Cabildos insulares. A la hora de definir estos campos de juego, los Cabildos entenderán que todo o casi todo afecta a lo propio y peculiar de cada isla y, por lo tanto, es de su competencia. Al mismo tiempo, cuando la Diputación intente ejercer alguna atribución, los Cabildos protestarán alegando que ello es incompatible con los Cabildos insulares. Por su lado, la Diputación entenderá que determinados servicios benefician a todas las islas y que ello exige el mantenimiento de su carácter provincial.

- Esto incide directamente en el ámbito de los recursos que pueden alimentar a los Cabildos, porque éstos se nutrirán de las rentas o productos de los establecimientos que dependan de ellos. Si el cabildo consigue afirmar que una competencia es suya, también habrán de serlo los establecimientos que la ejercitan y, en consecuencia, los recursos generados por ellos pasarán directamente a engrosar las arcas cabildicias.
- Junto a ello, los Cabildos también se alimentarán de los recursos que les pertenezcan y que no formen parte de la hacienda provincial. Esto significa que cuanto más dinero quiera el cabildo, menos dinero podrá formar parte de la hacienda provincial, y viceversa, cuantos más recursos vayan a la hacienda provincial, menos manejarán los Cabildos.

Este último hecho guarda una estrecha relación con la forma de recaudar los presupuestos provinciales a partir de esta ley, a través del reparto del contingente provincial. Con anterioridad, la Diputación canaria repartía el importe de su déficit presupuestario entre los ayuntamientos del archipiélago. A partir de ahora, esta cantidad la reparte y comunica a cada uno de los Cabildos, quienes deberán recaudarla e ingresar la cantidad correspondiente en las arcas provinciales.

Y a todo esto, ¿cómo queda la Diputación? Pues aparece como la principal víctima de esta ley. La norma la configura como una entidad que comparte sus competencias con los Cabildos insulares —siempre que sea compatible con ellos—, y que también depende de los Cabildos para su subsistencia económica. Un panorama inquietante.

2.2. La guerra

Ya hemos planteado cómo los Cabildos, si quieren afirmarse en su precaria existencia legal merced a la demostración que hagan de su utilidad, necesitan imperiosamente hacerse con dos elementos: competencias y dinero. La cuestión radica, a partir de ahí, en diseñar una estrategia que les permita conseguir ambas cosas: atribuciones para ejercerlas y recursos económicos para ejecutarlas con eficacia. En esta estrategia hay un único ente que impide que los Cabildos puedan ejercer todas las competencias y hacerse con todos los recursos que se generen. Y, a poco que estudiemos la ley, este ente no es otro que la Diputación provincial de Canarias.

Si la Diputación deja de existir, los Cabildos podrán asumir todas las competencias y no tendrán necesidad de recaudar el contingente provincial para después ingresarlo en la caja de la Diputación. Por ello, desde el principio el objetivo primordial a batir aparece claro: Es preciso acabar con la Diputación provincial de Canarias.

Para lograr este fin, los Cabildos establecen diversos propósitos tácticos que se traducen en al menos cuatro batallas principales con objetivos concatenados:

- a. **La batalla por las competencias.** Se trata de conseguir que el Reglamento, la norma que determinará el funcionamiento de los Cabildos, les permita asumir más competencias.
- b. **La batalla por los establecimientos.** Gracias a ella, la aplicación y ejecución de las competencias contenidas en el reglamento debería verificarse en el sentido más amplio posible, de modo que el mayor número de establecimientos pase al control de los Cabildos y, con ellos, el ingreso en sus arcas de las rentas y productos que generen.
- c. **La batalla por el presupuesto provincial.** Para el ejercicio de esas competencias, los Cabildos necesitan controlar el presupuesto y, sobre todo, no permitir que una sola peseta forme parte de la hacienda provincial, pues ello significa que automáticamente deja de engrosar la hacienda insular. El problema radica en que la ley exige que los Cabildos paguen el contingente provincial, el déficit del presupuesto provincial. Para determinar este déficit es necesario aprobar previamente el presupuesto. La solución es clara: Si no se aprueban los presupuestos provinciales no es posible determinar el déficit ni, en consecuencia, el contingente provincial que teóricamente deberían cubrir los Cabildos. Luego, si no hay presupuesto, no hay contingente.
- d. **La batalla por el quorum de la Diputación.** Hemos visto que a los Cabildos les conviene que la Diputación no pueda aprobar sus presupuestos. Al mismo tiempo, la ley exige que un número mínimo de diputados asista a las sesiones de la Diputación para poder reunirse legalmente y aprobar el presupuesto. En consecuencia, el modo más sencillo para lograr que no se aprueben o no se apliquen los presupuestos pasa por:
 - a) motivar la ausencia de diputados provinciales a la Diputación para provocar la falta de quorum;
 - b) recurrir los presupuestos si, a pesar de ello, son aprobados.

De este modo, si los Cabildos logran ganar la batalla de las competencias, la batalla por los establecimientos, la batalla por el presupuesto y la batalla por el quorum, habrán alcanzado las mayores competencias, los mayores recursos para ejercerlas con eficacia y, en suma, su principal objetivo en la guerra: acabar con la Diputación. Veamos a continuación cómo se desarrolla cada una de estas contiendas:

2.2.1. *La batalla por las competencias*

La batalla por las competencias se dilucida primordialmente en el terreno del Reglamento de los Cabildos Insulares. Éste es aprobado en virtud de Real Decreto de 12 de octubre de 1912, es decir, sólo tres meses después de la ley y un mes antes de que concluyese el plazo legal.

Este dato es el primero que llama la atención, junto con la nomenclatura de provisional que acompaña al Reglamento. Esta extraña provisionalidad viene dada por el hecho de que el proyecto de decreto no pasó el dictamen del Consejo de Estado, es decir, del órgano que tenía que examinar su respeto o vulneración de la Ley y su adecuación a los preceptos legales.

Esta circunstancia ya nos pone en antecedentes del primer problema que tiene el decreto. Este reglamento no pasa el filtro de legalidad del Consejo de Estado y la primera crítica que se le hace tiene que ver precisamente con la posible vulneración de los principios de legalidad y de jerarquía normativa.

¿En qué se basa esta acusación? Es sabido que los reglamentos sólo pueden limitarse a ejecutar lo que la ley prescribe. Pues bien, la Ley de Cabildos establece que la Diputación seguirá ejerciendo sus funciones en todo lo que sea compatible con los Cabildos insulares. Frente a esta única limitación que existe en la Ley, el Reglamento la extiende al disponer que la Diputación continuará funcionando sólo en cuanto afecta a los asuntos de interés general y común del archipiélago canario y sea compatible con el funcionamiento ordenado y reglamentario de los Cabildos insulares.

En suma, el Reglamento añade dos requisitos para la actuación de la Diputación que no aparecen en la Ley: a) la Diputación sólo puede actuar en asuntos de interés general y común del archipiélago canario, y b) siempre que ello sea compatible, no sólo con los Cabildos insulares, sino también con su funcionamiento ordenado y reglamentario.

En otras palabras, con la Ley en la mano la Diputación podía actuar en todo lo compatible con los Cabildos insulares, aunque no se tratase de un asunto de interés general y común del archipiélago o fuese incompatible con el funcionamiento ordenado y reglamentario de los Cabildos. Ahora, con el reglamento, ello no será posible.

O, lo que es lo mismo, los Cabildos podrán recurrir cualquier actuación de la Diputación que o bien, no afecte a asuntos de interés general y común del archipiélago, o bien, sea incompatible con el funcionamiento ordenado y reglamentario de los Cabildos. La determinación de estos dos conceptos jurídicos indeterminados será la llave que abra el cofre con el tesoro de las competencias para los Cabildos insulares.

Junto a ello, el reglamento tiene otros rasgos, en el ámbito de las competencias, que conviene resaltar:

- La creación y conservación de servicios y establecimientos de beneficencia es competencia exclusiva de los Cabildos. Por ello, pasarán a su control los actuales establecimientos benéficos, sea cualquiera su carácter, [que] serán en lo sucesivo de cargo de los Cabildos de las islas en que radican.
- La creación y conservación de servicios y establecimientos de instrucción es competencia exclusiva de los Cabildos. Por este motivo, pasarán a cargo

de los Cabildos en cuyas islas existan los establecimientos de cualquiera enseñanza creados y sostenidos anteriormente con fondos provinciales.

- La creación y conservación de servicios y establecimientos de obras públicas, instituciones de fomento y cuantas materias atribuya la ley a las Diputaciones, es competencia exclusiva de los Cabildos.
- La administración de las fincas y bienes que pertenezcan a la isla, especialmente sus establecimientos de beneficencia, y la recaudación y distribución de los medios disponibles para la realización de los servicios insulares, son competencia exclusiva de los Cabildos.
- En ejecución de todas estas competencias, la Diputación deberá entregar a los Cabildos los establecimientos benéficos y demás dependencias que radiquen en cada isla.

Después del análisis del reglamento, pocas dudas quedan en torno a quién es el ganador de la primera batalla. Por si quedara alguna, el 6 de noviembre de 1912 el ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife interpone un recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto. Aún no había transcurrido un mes desde la aprobación del reglamento.

2.2.2. La batalla por los establecimientos

La segunda batalla comienza con la aplicación del reglamento. Consciente de sus dificultades, la Diputación se niega a entregar determinados establecimientos a los Cabildos insulares, defendiendo su carácter de provinciales. Por ejemplo, la Diputación repentinamente entiende que el Hospital de San Lázaro en Las Palmas es de carácter provincial y debe mantenerse bajo su control. Y resaltamos el carácter repentino de esta consideración porque, con anterioridad, la Diputación había sostenido reiteradamente el carácter local de dicho establecimiento, con el fin de dotar de más recursos al único que hasta entonces consideraba provincial: el Hospital de Santa Cruz de Tenerife.

Junto a ello, es necesario advertir que la posición de los Cabildos no es unívoca. Especialmente los Cabildos de las islas de menor población —y carentes de establecimiento benéfico alguno— proponen que los hospitales de San Lázaro, en Las Palmas, y de Dementes, en Santa Cruz de Tenerife, permanezcan como provinciales hasta que ellos puedan desarrollar sus propios establecimientos, pidiendo que la Diputación abone las estancias de los enfermos pobres de aquellas islas en dichos hospitales. Al mismo tiempo, solicitan el mismo tratamiento para las instituciones de instrucción pública. Una propuesta similar es mantenida por representantes de La Palma en el año 1917 respecto de la leprosería de Las Palmas y el manicomio de Tenerife.

Finalmente, el 7 de enero de 1914 la Diputación no tiene más remedio que resignarse y entrega sus bienes inmuebles a los Cabildos. Sólo resta con carácter provincial la administración del Hospital Psiquiátrico.

2.2.3. *La batalla por el presupuesto provincial*

Ya hemos visto cómo la recaudación de los fondos para el presupuesto provincial corresponde a los Cabildos insulares. Como los hechos demostrarán, eso es poner el lobo a cuidar las ovejas. A partir del año 1913 los Cabildos comienzan diversas batallas legales para evitar el pago del contingente provincial a la Diputación. Las más significadas son las siguientes:

- a) El 20 de julio de 1914 el Cabildo de Lanzarote recurre el reparto del contingente provincial efectuado por la Diputación, por considerar excesiva la cantidad, teniendo en cuenta las escasas competencias que le quedan a la Diputación. En el Ministerio, la Sección de Presupuestos y Créditos de la Dirección General de Administración informa desfavorablemente el recurso.
- b) En el año 1917 el Cabildo de Gran Canaria recurre el proyecto de presupuesto provincial, entre otras razones, por lo exorbitante de la cifra consignada y por haber sido acordada sin el quorum suficiente. El 23 de marzo de 1917 el Gobierno da la razón a la Diputación, que envía un agente ejecutivo a Las Palmas para embargar los ingresos y bienes del cabildo. El agente vuelve a Tenerife como vino. El cabildo grancanario recurre ante la jurisdicción contencioso-administrativa y una sentencia del Tribunal Supremo del año 1920 da la razón a la institución insular por cuestiones de forma, pero no deja pasar la ocasión para consignar que la Diputación continúa atribuyéndose indebidamente obligaciones y establecimientos que son competencia de los Cabildos insulares.
- c) Otra sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1922 se pronuncia en el mismo sentido favorable a los Cabildos que la anteriormente mencionada del año 1920.
- d) Por las mismas razones, el Cabildo de Gran Canaria interpone otro recurso en el año 1922 que es resuelto por sentencia del alto tribunal publicada en la *Gaceta de Madrid* de 9 de septiembre de 1924. Esta resolución varía la línea jurisprudencial anterior, pero quizá —por lo que veremos a continuación— ya es demasiado tarde.

Frente a esta actuación obstaculizadora de los Cabildos, la Diputación reacciona de diversos modos. Uno de ellos consiste en el envío de agentes ejecutivos que embarguen los fondos insulares, misión que suele caracterizarse por su escaso éxito. La Diputación también llega a proponer, en el año 1921, que sea el propio Estado quien recaude el contingente provincial, para así orillar la oposición cabildicia.

2.2.4. *La batalla por el quorum de la Diputación*

La ley exige que para la aprobación del reparto del contingente provincial deban concurrir a la sesión dos terceras partes de los miembros de la Diputación.

A los Cabildos les bastaba con insinuar a los diputados provinciales más afines que se ausentasen de las sesiones del órgano provincial. Ello suponía que el presupuesto provincial no se aprobase y con él tampoco lo hiciesen las cantidades del reparto del contingente que debían sufragar los propios Cabildos.

Hasta tal punto llega este fenómeno que, en el año 1918, en una ocasión en que un organismo provincial consigue reunir un número suficiente de miembros para constituirse, el periódico *El Duende* se pregunta: «¿Funciona la Provincial? / Pues nos tiene sin cuidado, / porque hubiera sido igual / que no hubiese comenzado».

Las sesiones que dejan de celebrarse por la presencia de un número insuficiente de diputados son numerosas. Así, por ejemplo, todas las sesiones del año 1914, las comprendidas desde el 1 de agosto de 1919 hasta el 29 de marzo de 1921, y un largo etcétera.

2.3. La derrota

Al llegar el año 1923, los resultados de todas estas batallas son palpables en la realidad de la Diputación provincial de Canarias:

- Sólo los Cabildos de La Palma y de Tenerife ingresan ocasionalmente una parte reducida de sus contingentes provinciales.
- La Diputación tiene serias dificultades para atender la manutención de los presos en la cárcel provincial. El 3 de junio de 1918 el director de la prisión provincial comunica que el proveedor de pan dejará de suministrarles si no se le pagan los atrasos adeudados. Sólo cabe imaginar el conflicto de orden público que ello podría generar.
- El manicomio provincial subsiste gracias a la caridad privada.
- Corre peligro la publicación del Boletín oficial de la provincia.
- En el año 1917 la Diputación debe seis meses de sueldo a sus empleados.

Desde el año 1920 son cada vez más numerosas las voces que claramente solicitan suprimir la Diputación provincial canaria, todo ello en medio de una crisis de las Diputaciones provinciales en el ámbito nacional. En esta situación, el 13 de septiembre de 1923 tiene lugar el golpe de Primo de Rivera. Poco más de tres meses después, el 2 de enero de 1924, la Diputación se reúne con un único y modesto objeto: resolver el problema provincial.

Precisamente el periódico *La Provincia* dedica un breve a tan magno acontecimiento: «Después de diez años de absoluta clausura, por falta de clientes, la Diputación provincial de Canarias ha abierto de nuevo sus puertas y comenzado a ejercer sus funciones. Ya casi nadie se acordaba de que existía ese organismo; y al resucitar ha producido sorpresa general... La forma fue brillante, no hay que dudarle; no podemos asegurar lo mismo de las intenciones, porque éstas permanecieron ocultas... Las Diputaciones provinciales serán disueltas brevemente,

según rezan los despachos de la Corte. Conste que nada vamos a perder con ello, porque esos organismos sobran».

Los malos augurios se cumplen y un Real Decreto-ley de 12 de enero de 1924 disuelve las Diputaciones provinciales y los Cabildos, ordenando la constitución de otros nuevos. La nueva Diputación se reúne el 30 de enero del mismo año. Sin embargo, ello no impide el incremento de las presiones sobre la vida del organismo provincial. Una memoria del Cabildo de Gran Canaria de principios de 1924 apoya su supresión, dada su inutilidad debido a la asunción de sus servicios por los Cabildos.

Desde la sesión de 2 de febrero de 1924 la Diputación aparece dividida en dos sectores claramente enfrentados: los partidarios de su supresión y los defensores de su pervivencia. Finalmente resulta victorioso este segundo planteamiento que aparece plasmado en una Memoria elevada al Ministerio de la Gobernación en la que se apuesta para que el órgano canario recupere todas las competencias propias de las Diputaciones provinciales, en perjuicio de los Cabildos. Es sintomático que en marzo del mismo año el Cabildo de Tenerife remita otra memoria en términos similares.

Junto a ello, por primera vez en su historia de más de cien años, la Diputación aprueba una partida presupuestaria para construir un hospital en la isla del Hierro, al mismo tiempo que dota una cantidad para la concesión de becas a los alumnos pobres de la provincia. Sin embargo, la enfermedad del cuerpo provincial es terminal. La puntilla la pone un Real Decreto-ley de 20 de marzo de 1925. En su virtud:

- El archipiélago conserva la unidad provincial.
- Los Cabildos constituyen una mancomunidad interinsular obligatoria, formada por un representante de cada uno y con sede en Santa Cruz de Tenerife.
- La Diputación provincial de Canarias cesará en sus funciones.

Finalmente, los Cabildos han ganado la guerra. Sólo queda levantar el acta de defunción de la derrotada. A las 11:00 horas del día 31 de marzo de 1925, el presidente de la Diputación provincial de Canarias entrega al Gobernador civil el edificio, servicios, fondos, personal y efectos de la corporación.

Muy pronto la provincia única seguirá la suerte de su principal defensora. Transcurren poco más de dos años y un Real Decreto de 21 de septiembre de 1927 divide el archipiélago canario en dos provincias. En su exposición de motivos alude a la «misma condición del archipiélago y, más aún, el respeto a la tradición» como factores determinantes de la adopción de tal medida. Sin embargo, como es sabido, la Historia no acaba ahí.

El 10 de agosto de 1982, se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias. El 30 de mayo de 1983 se constituye el Parlamento de Canarias. Curiosamente, lo verifica el mismo día en que 170 años antes lo había hecho la misma Diputación:

un 30 de mayo de 1813, festividad de San Fernando, hoy también de la Comunidad Autónoma de Canarias. Y lo hace en el mismo edificio, el mismo lugar que había acogido la sede de la Diputación provincial de Canarias. Como todo distinguido lector es sumamente inteligente, sacará sus propias conclusiones de lo hasta aquí relatado.

3. NOTA BIBLIOGRÁFICA GENERAL

- Ballbé, Manuel (1983): *Orden público y militarismo en la España contemporánea (1812-1983)*. Madrid: Alianza Universidad.
- Galván Rodríguez, Eduardo (1995): *El origen de la autonomía canaria. Historia de una Diputación provincial (1813-1925)*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- (2022) «La Diputación provincial de Puerto Rico (1812-1898): Entre derechos, poderes y fronteras», *GLOSSAE European Journal of Legal History*, 19 (2022), 346-407.
- (2023) «La Diputación provincial de Puerto Rico: ¿Víctima de la inestabilidad política decimonónica?», en Jordá Fernández, Antonio (coord.), *De ayer a hoy: Reflexiones sobre un bicentenario (Las Diputaciones provinciales 1822-2022)*. Madrid: Iustel, 117-127.
- Roldán Verdejo, Roberto (1993): «Canarias y sus instituciones históricas», en *Estudios jurídicos. Libro conmemorativo del bicentenario de la Universidad de La Laguna*. La Laguna: Universidad de La Laguna, 781-805.
- Velázquez Cabrera, Manuel (1973): *Resumen histórico documentado de la autonomía de Canarias*. Gran Canarias: Cabildo de Gran Canaria.

