

NOTAS

LA REGION Y CANARIAS

En el Archipiélago canario se presentan, en materia local, unas singularidades que, participando en cierta proporción de la materia reservada a los Municipios, toman también mucho de la correspondiente a las provincias. Nos referimos a los Cabildos insulares, creados por la ley de Canalejas de 11 de julio de 1912.

Ahora, un anteproyecto de régimen fiscal y económico —nótese que no administrativo ni mucho menos político— ha puesto sobre el tapete no sólo las facultades que en el «Esquema» en que aquél se refleja ostentan los Cabildos, sino que se apunta a la organización regional como un medio más de obtener el ansiado desarrollo.

Todo ello hace necesario, en este momento singularmente, precisar nuestra historia política y administrativa para ver qué hay de aceptable en lo que se propone, y qué debe rechazarse por mucho que se pondere la necesidad de una determinada organización administrativa. Entre otras razones, por aquella de que «lo mejor es enemigo de lo bueno».

Vamos a tratar lo más esquemáticamente posible de la organización política y administrativa de las Islas Canarias; y muy concretamente de la relación Municipio-Cabildo-Provincia y Región. Y su posible autonomía.

I

EL ARCHIPIÉLAGO CANARIO

Archipiélago es, por definición, un conjunto de islas. Y las islas son trozos de tierra separados por el mar. El Archipiélago canario se compone de siete islas: Tenerife, Gran Canaria, Palma, Fuerteventura, Lanzarote, Gomera e Hierro. Amén de los islotes de Alegranza, Graciosa, Lobos, Roque del Este y Roque del Oeste.

Históricamente, las islas se clasificaron en *realengas*, que necesitaron ser conquistadas por las tropas de los Reyes Católicos: Gran Canaria (1483), La Palma (1493) y Tenerife (1496); y las cuatro restantes *de señorío*, cuyos dueños pactaron con los Reyes para su anexión. Comúnmente, aquellas tres primeras son conocidas con el nombre de «islas mayores»; mientras que Fuerteventura, Lanzarote, Gomera e Hierro son «las menores»; aunque esto no coincide, en todo caso, con la realidad de su verdadera extensión.

La unidad física, geográfica, es, pues, no el archipiélago, sino la isla. Y aunque aquél deba ser tenido en cuenta para todo estudio de conjunto, la realidad isla se impone. Y ello no sólo geográficamente, sino también económicamente, sociológicamente. Bien pudo decir Azcárate, en la discusión de la ley de Cabildos, que la isla «es una persona natural» (sesión del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1912).

II

LOS ANTIGUOS CABILDOS

Fue ésta la primera organización administrativa de Canarias. Cada isla tenía un Ayuntamiento o Concejo, *único*, llamado «Cabildo», con jurisdicción, por tanto, sobre la isla toda. Esto determinó que no hubiera nunca capitalidad provincial o regional, que extendiera su jurisdicción a todo el Archipiélago. Había en Gran Canaria una Audiencia y un Obispado. En Tenerife una Comandancia o Capitanía General, desde fines del siglo XVIII. Pero no existió una capital administrativa, política ni económica hasta bien entrado el siglo XIX.

Quizá por ello mismo, el ideal, la desiderata, sería que cada isla se bastase a sí misma; es decir, que por sí misma fuera una provincia, una región, o como quiera llamársele en el futuro. Ya vio bien claro esto el ministro Escosura, cuando, en la exposición de su Real Decreto de 6 de febrero de 1856 —por el que divide la provincia de Canarias en dos independientes—, dijo:

«¡Dichosas las Islas Canarias el día en que su importancia exigiese la creación en cada una de ellas de un centro administrativo!».

Las Canarias fueron, por tanto, desde su incorporación a la Corona de Castilla a fines del siglo XV, unos «Reinos». Y así llegaron hasta las Constituciones liberales del siglo XIX.

III

LA PROVINCIA DE CANARIAS

¿Cuándo nació? Un primer esbozo fue el realizado por las Cortes de Cádiz, al crearse por la Constitución doceañista las Diputaciones provinciales y resultar fijada la sede de la Diputación de Canarias —única— en el puerto y plaza de Santa Cruz de Santiago (Tenerife). Gran parte tuvieron en este logro el comandante general don Pedro Rodríguez de la Buria y el diputado a Cortes por las islas menores don Antonio José Ruiz de Padrón; éste, frente al fogoso diputado por Canarias don Pedro José Gordillo y Ramos, defensor de la capitalidad para Las Palmas (noviembre de 1812). Aquí tuvo ya su manifestación clara el pleito sobre la capitalidad de la provincia, entre Tenerife y Gran Canaria, en un comienzo entre tres ciudades: La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas en Gran Canaria.

La verdadera creación de la «provincia de Canarias» data de 1822, cuando don José Murphy consigue, siendo síndico personero y apoderado del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, que la capitalidad civil y administrativa de la provincia de Canarias —una de las 52 en que se divide España— y la capitalidad militar del 13 Distrito —de los 31 en que se dividió la Nación— recaiga en la Villa de su nacimiento (RR. DD. de 27 de enero de 1822).

Luego, en 1833, Javier de Burgos confirmaría la división del territorio español, esta vez en 49 provincias, una de las cuales fue Canarias, con capitalidad en Santa Cruz de Tenerife (Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, calco casi perfecto de la división de 1822) (1).

La provincia de Canarias coincidía, en la división decimonónica, con lo que en otras latitudes, en la Península, se llamaba «Regiones históricas», caracterizadas por unas circunstancias que excedían del ámbito meramente provincial trazado por el ilustre afrancesado granadino. A la provincia se la consideraba fruto de la Revolución francesa y del centralismo a *outrance* que ésta impuso y que, en casi todos los casos, no coincidía ni con la historia ni con la geografía. Tal Cataluña, el país vasco y Galicia, regiones con personalidad superior a las cuatro, tres y cuatro provincias que le fueron adjudicadas por aquel que fue uno de los últimos brotes del despotismo *iluminado*.

(1) MARCOS GUIMERÁ PERAZA: «El Pleito insular. La capitalidad de Canarias (1808-1839)», *Anuario de Estudios Atlánticos*, año 1967, Madrid-Las Palmas, núm. 13, páginas 365-366.

Canarias no. Como Asturias y Navarra y, sobre todo, como Baleares, era región de provincia única. De pasada, hagamos notar que la denominación oficial del Archipiélago balear —que hasta 1833 había constituido las tres provincias de Mallorca, Menorca e Ibiza— es «Palma de Mallorca», hoy expresivo sólo de la capital de la isla mayor. Como «Canarias» es hoy, administrativamente, poco más que un nombre geográfico... Pero se daba en ella la circunstancia diferencial —incluso con las Islas Baleares— de su alejamiento de la Península, en casi mil millas de mar. No eran como éstas «islas adyacentes», como equívocamente se las llamó durante mucho tiempo, hasta que el Código civil de 1889, en su artículo 1.º, proclamó la distinción entre las «islas adyacentes» y «Canarias» (puede verse también la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1964, considerando 5.º).

IV

LOS CABILDOS INSULARES

La tremenda lucha política entre las islas (2), llevó al legislador de 1912 a la recreación de los Cabildos insulares, entidades que toman su sustancia de lo municipal y de lo provincial, como se puso de manifiesto en el debate de las Cortes, singularmente entre Canalejas, Azcárate y Maura (3). La Diputación provincial de Canarias —que aún habría de subsistir trece años— quedó, como con frase feliz dijo Maura en el Congreso (sesión de 25 de junio de 1912), «como quedan en las playas las cuadernas de los barcos que naufragaron»; o «reducida a la mínima expresión», como dijo ese mismo día don Gumersindo de Azcárate; o, en la misma jornada, Luis Morote: «como una sombra, como un esqueleto, como un espectro de organismo».

Se la sustituyó (Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, título VI, libro I) por una mancomunidad obligatoria interinsular, «que sólo tendrá por objeto ostentar la representación unitaria de la provincia». Pero poco tiempo duraría esta innovación.

(2) MARCOS GUIMERÁ PERAZA: «El Pleito Insular. La División de la Provincia de Canarias (1840-1873)», *Anuario de Estudios Atlánticos*, 1968, núm. 14.

(3) JOAQUÍN VALLE BENÍTEZ: *Los Cabildos Insulares de Canarias*. Prólogo de ALJANDRO NIETO. Goya, Artes Gráficas. Santa Cruz de La Palma, 1970, pág. 109.

V

LA DIVISIÓN DE LA PROVINCIA: LAS MANCOMUNIDADES
INTERINSULARES

En 1927, un grupo de islas —concretamente la de Gran Canaria y su capital Las Palmas— obtienen de Primo de Rivera el Real Decreto por el cual se divide la provincia de Canarias en dos: la occidental, integrada por Tenerife, Palma, Gomera e Hierro, con el nombre de Santa Cruz de Tenerife y capitalidad en la ciudad de este nombre; y la oriental compuesta por las islas de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura, con el nombre de Las Palmas y capitalidad en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria. División que había tenido sus precedentes en los años 1840, 1841, 1843, 1852, 1854, 1856, 1858, 1868, 1873... (4) (Real Decreto-ley de 21 de septiembre de 1927).

El Real Decreto-ley de 8 de mayo de 1928 crea, «para atender a los servicios de carácter interinsular», dos mancomunidades provinciales interinsulares, con su Reglamento orgánico de 7 de agosto de 1929. Entidades de contornos más borrosos y de contenido y eficacia muy inferiores a los Cabildos insulares. Hasta el punto de que ha podido decir Leopoldo de la Rosa (5) que «la mancomunidad de la provincia de Las Palmas no redactó su Reglamento ni asumió servicio alguno, funcionando en el propio Cabildo de Gran Canaria y con el personal de esta Corporación».

Y, sin embargo, podemos decir —como para toda España ha dejado escrito García de Enterría (6)— que la división de la provincia de Canarias «está hoy ya consagrada en la realidad de nuestro país».

VI

LA REGIÓN CANARIA

Sin que compartamos la tesis de García Venero (7) de que la región canaria nació cuando la división de la provincia en 1927, sí creemos poder

(4) MARCOS GUIMERA PERAZA: *El Pleito... La División... (1840-1873)*, citado.

(5) LEOPOLDO DE LA ROSA OLIVERA: *Evolución del Régimen Local en las Islas Canarias*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1946, pág. 130.

(6) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pág. 30.

(7) MAXIMIANO GARCÍA VENERO: *Canarias* (Biografía de la Región Atlántica). Editora Nacional, Madrid, 1962, págs. 383 y 384, y *La Tarde*, 24 de agosto de 1962.

afirmar que estamos frente a una verdadera «provincia», que no contiene casi ninguno de los elementos que, conforme a todas las doctrinas, constituyen la «región». Bien claro lo ha expresado el hasta ahora catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de La Laguna (Tenerife), doctor Alejandro Nieto García —recientemente destinado a la Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Económicas— cuando, en lo geográfico encuentra abismáticas diferencias entre las islas de Lanzarote y La Palma; mientras que, sociológicamente, «los canarios de ayer y hoy han hecho todo lo posible para que Canarias nunca sea una región». Políticamente, se apoya para negarla en «la tradicional rivalidad interinsular», que ha esterilizado todos los esfuerzos regionalizadores (8).

Por su parte, la *Revista de Historia Canaria* —por la pluma seguramente de su Director don Elías Serra Ráfols, catedrático de Historia—, sostiene que «mantener una unión que una de las parte rehusa es estéril empeño y aumento de discordia». «Canarias —añade— forma una unidad natural, pero no una unidad moral y política... En cualquier caso, tratar de extender la unidad natural al terreno político no ha sido la mejor solución. El caso canario... no trasciende del terreno moral y administrativo, pero no por ello es menos irremediable» (9).

Y aun considerado el tema desde el punto de vista exclusivamente económico, también resultan excluidas las islas, las provincias insulares, según ha podido decir el profesor Ramón Tamames: El método de los centros de gravedad impone la búsqueda de éstos «para un cuerpo sin solución de continuidad; y no para varios cuerpos separados, los cuales, por definición, habrían de tener sus respectivos centros de gravedad» (10).

VII

LA NUEVA ESTRUCTURACIÓN REGIONAL

Con base, primero, en los Planes de Desarrollo y, actualmente, en el llamado régimen económico y fiscal para Canarias, se trata o se indican nue-

(8) ALEJANDRO NIETO GARCÍA, conferencia sobre «La Región en España», pronunciada el 10 de marzo de 1966 en el Colegio Mayor San Agustín, de La Laguna [*La Tarde*, 11 de marzo de 1966]. «La Región Canaria», *Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario*, I, cap. IX, curso 1965-66. Aula de Cultura del Cabildo Insular de Tenerife. Goya, Artes Gráficas, 1967, págs. 307 y sigs.

(9) *Revista de Historia Canaria* [núms. 153-156, La Laguna de Tenerife, 1967, página 224].

(10) RAMÓN TAMAMES: *Los centros de gravedad de la Economía española*. Guadalupe de Publicaciones. Madrid, 1968, pág. 127.

vos planteamientos regionales, a imagen y semejanza de Francia e Italia. Se trata de «la institucionalización del Archipiélago», como hace años dijo Aguilár y Paz; que comporta la «reunificación» de Canarias, como bien claro ha visto Víctor Zurita.

Para ello, se encuentra base legal tanto en la prometida descentralización y desconcentración del Poder central (ver el comentario del titular de Información y Turismo a la reunión del Consejo de ministros del 10 de mayo de 1968); como en la posibilidad de organizarse en esquemas o unidades de ámbito supraprovincial, intermedio entre las provincias y el Estado, tal y como permite la Ley Orgánica del Estado de 14 de diciembre de 1966, en su artículo 45: «Podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la provincia».

Sin embargo, cuando se ha hablado de una mancomunidad regional de Cabildos (ver, por ejemplo, el Cabildo insular de Lanzarote en mayo de 1969), la permanente de la mancomunidad de Santa Cruz de Tenerife había ya dicho (sesión del 27 de marzo de 1969) que sólo tendría por objeto «la coordinación de funciones y servicios entre las mancomunidades de Cabildos de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas, previstas en el artículo 429 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones locales».

VIII

NUESTRA OPINIÓN

Nosotros, por principio, nos manifestamos contrarios a esa «recreación» de la unidad regional, con motivaciones económicas o de simple planificación tecnocrática. El problema político supera a esas aspiraciones, con la larga lucha por la capitalidad de Canarias primero (de 1808 a 1839, aproximadamente), y por la división, después (de 1840 a 1927). El pleito insular nunca extinguido, se reavivaría, esta vez en tema de capitalidad: «Nunca habrá acuerdo sobre cuál deba ser la capitalidad de la región canaria», hemos dejado escrito en otra parte recientemente.

Esto mismo se ha visto en el intento de Estatutos gallego, durante la II República española, cuando los autonomistas reunidos en Santiago el 17 de diciembre de 1932 no se pusieron de acuerdo sobre cuál debería ser la capital de la región (11). Cree verlo claramente Julián Marías cuando afirma

(11) JOAQUÍN ARRARÁS: *Historia de la Segunda República Española*. Tomo II. Editora Nacional. Madrid, 1964, pág. 68.

que «salvo en las regiones uniprovinciales o menores —Asturias, Navarra, Murcia— la capitalidad es problemática» (12). Y basta asomarse a la prensa diaria para constatar la verdadera guerra civil —con muertos y todo— que ha levantado en Italia la creación de las regiones: en Calabria, al no acatar Reggio Calabria la capitalidad en Catanzaro de la nueva región; y luego Catanzaro al no consentir que el Parlamento les quite su lograda capitalidad. Y en Abruzos, donde Pescara ha protestado por haber sido designada capital L'Aquila.

Entonces, y ante la imposibilidad deseada de que cada isla se baste a sí misma —vieja aspiración nuestra, formulada en muchas ocasiones (13)— la solución creemos está en la revitalización de los Municipios, de los Cabildos y de las provincias, representadas éstas por las mancomunidades provinciales interinsulares, a las que habrá que dotar de una mayor representatividad y atribuciones, con una autonomía de la que hoy carecen (14) y con la posibilidad de mancomunarse supraprovincialmente. Si es posible la mancomunidad de Ayuntamientos; si lo es la mancomunidad de Cabildos, ¿por qué no va a poder serlo la mancomunidad de mancomunidades? (15). Quizá la fórmula a utilizar fuera la de los consorcios públicos.

(12) JULIÁN MARIAS: *Consideración de Cataluña*. Aymá, S. A., Editora. Barcelona, 1966. pág. 85.

(13) MARCOS GUIMERA PERAZA: *Régimen jurídico de las aguas en Canarias*. Instituto de Estudios Canarios. Goya, Artes Gráficas. La Laguna de Tenerife, 1960, página 21, nota 38. «El derecho del subsuelo (Aguas subterráneas)» *Anuario de Derecho Civil*, tomo XIV, fasc. I, 1961, pág. 122, nota 1.^o «Don Francisco María de León (1799-1871). Su tiempo. Sus obras». *Anuario de Estudios Atlánticos*. Madrid, Las Palmas, 1962, núm. 8, pág. 614 [122]. «Auxilios a los aprovechamientos de aguas en Canarias y otras cuestiones», *Anuario de Derecho Civil*. Madrid, 1963, pág. 41.

(14) Debe verse, sobre Autonomía, el proyecto redactado por Maura bajo el gobierno Romanones sobre Organización Autonomista Municipal y Regional, fechado a 20 de enero de 1919.

El Real Decreto de 18 de diciembre de 1918 creó la Comisión extraparlamentaria, la cual fue designada por Real Orden del 27 siguiente. La Comisión se constituyó el 31, y el 2 de enero de 1919 fue designada una Ponencia, que laboró sobre el Anteproyecto redactado por Maura. El dictamen quedó terminado el día 6. Y el pleno de la Comisión se reunió el 7. Los debates en las Cortes duraron todo el mes de febrero de 1919. Allí Maura resucitó el término «Generalidad», como organismo regional ordenado y fiscalizado por la Diputación regional, responsable ante la Diputación y ésta ante los electores y con sede en Barcelona.

(15) Antecedentes de Mancomunidades, y bien ilustres por cierto, son:

1.^o El Proyecto de ley de Bases para la reforma de la Administración local, presentado por el ministro de la Gobernación don Antonio Maura, de fecha 26 de mayo de 1903.

2.^o El Proyecto de ley sobre Régimen local, obra del propio Maura, aprobado por

En definitiva, puestos a «regionalizar», habrá que considerar siempre para Canarias la existencia de *dos regiones*, la oriental y la occidental. Sin-
ceramente, no creemos posible, en paz y gracia de Dios, la existencia del
órgano regional canario, ni aun con la fórmula, sugerida hace tiempo por
Leopoldo de la Rosa, «del no señalamiento de una capital fija» (16).

MARCOS GUIMERÁ PERAZA

el Congreso de los Diputados en su parte municipal el 24 de julio de 1908 y por el
Senado en 26 de mayo de 1909, y en cuanto a su parte provincial, remitido el Senado
el 13 de febrero de 1909, que quedó pendiente de discusión.

3.º El Proyecto de ley sobre Mancomunidades provinciales, presentado por el
Gobierno Canalejas el 21 de mayo de 1912, aprobado por el Congreso pero pendiente
de la aprobación del Senado cuando cayó asesinado el Jefe del Gobierno. Notemos
que la Asamblea de constitución de la misma «se reunirá en la capital *más populosa*
de las provincias que se trate de mancomunar». Romanones trató de sacar adelante
este proyecto en octubre de 1913, sin conseguirlo por la oposición de la fracción de
García Prieto.

4.º Gobernando ya Dato, el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, por el que
se reconoce a las provincias el derecho de mancomunarse para fines exclusivamente
administrativos.

5.º Y consecuencia del anterior, la Real Orden de 26 de marzo de 1914, que apro-
bó el Estatuto por el que se ha de regir la Mancomunidad catalana, compuesta por
las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. La Mancomunidad se cons-
tituyó el 11 de abril siguiente.

(16) LEOPOLDO DE LA ROSA: *Evolución...*, pág. 130, cit.

