

Felipe Baeza Betancort

ENSAYO  
DE ORGANIZACION  
DE LA REGION CANARIA

EL MUSEO CANARIO



ENSAYO DE ORGANIZACION DE LA REGION  
CANARIA

Edición conmemorativa del 500 aniversario  
de la fundación de la ciudad de Las Pal-  
mas por el capitán Juan Rejón (1478-1978).

EL MUSEO CANARIO

Incorporado al C. S. I. C.

Dr. Chil, 25

LAS PALMAS DE GRAN CANARIA



- © EL MUSEO CANARIO
- © FELIPE BAEZA BETANCORT

Depósito Legal: M. 19.169 - 1978.

I. S. B. N. 84-400-4979-X.

ARTES GRÁFICAS CLAVILEÑO, S. A. - Pantoja, 20 - MADRID-2



COLECCIÓN  
VIERA Y CLAVIJO

1. JUAN RODRÍGUEZ DORESTE: *El Museo Canario. Breve reseña histórica y descriptiva.*
2. JOSÉ MIGUEL ALZOLA: *La rueda en Gran Canaria.*
3. JOSÉ ANTONIO INFANTES FLORIDO: *Un Seminario de su siglo: Entre la Inquisición y las luces.*
4. JUAN RODRÍGUEZ DORESTE: *Domingo Doreste, "Fray Lesco" (La vida y la obra de un humanista canario).*
5. FELIPE BAEZA BETANCORT: *Ensayo de organización de la región canaria.*



FELIPE BAEZA BETANCORT

ENSAYO  
DE ORGANIZACION  
DE LA REGION CANARIA

EL MUSEO CANARIO

1978



## PROLOGO

*Este es un libro escrito a propósito de la autonomía, pero no sobre la autonomía. El motivo que me decidió a escribirlo fue ciertamente la inmediación del proceso autonómico de Canarias, hecho ya evidente desde los últimos meses de 1977, si no en la sociedad canaria, sí en las manifestaciones ocasionales del Gobierno, en las idas y venidas de nuestros flamantes políticos, en los comentarios de la prensa e incluso en el espíritu que para toda España dejan ya traslucir algunos párrafos del borrador constitucional. Ahora bien, el objeto o materia sobre que versa el presente trabajo, por más que el mismo se refiera constantemente a los planteamientos autonomistas, no es la autonomía en sí misma considerada, sino más propiamente la región canaria, necesitada de un sistema organizativo acorde con su realidad y que debe ser válido tanto con autonomía regional como sin ella.*

*Porque es el caso que las Islas Canarias, al menos desde la creación de la provincia única en el primer tercio del siglo XIX, no han conocido nunca un sistema organizativo completamente acorde con su realidad. El archipiélago ha ido aproximándose sucesivamente en sus modelos organizativos a uno u otro aspecto de la realidad, pero hasta la fecha —y escribo este prólogo después de promulgado el real decreto-ley 9 de 1978— ninguno de esos modelos ha contemplado todos los aspectos de nuestra realidad.*

*Esta realidad nuestra, tan huidiza, se compone de tres datos perfectamente definidos e insoslayables: porque somos evidentemente una región, pero también evidentemente somos una región espacialmente discontinua; es decir, una región que se divide en siete islas, lo que equivale a siete espacios diferentes; sin que en esta división se agoten todos los aspectos de nuestra realidad, ya que estas islas, pese a su*

*vida propia y en cierto modo independiente, se relacionan entre sí en torno a dos ciudades maestras que articulan todo el conjunto organizando dos zonas de influencia económica y, por consiguiente, política, perfectamente definidas. Pues bien, analizando someramente los sucesivos sistemas organizativos de nuestra región, comprobamos que el modelo de provincia única, vigente durante la mayor parte del siglo XIX y principios del actual, respondía únicamente al aspecto regional, ignorando los otros dos. El fracaso de tal modelo está lo suficientemente historiado como para no necesitar más comentarios. El siguiente modelo, o sea, el régimen de cabildos creado en 1912, atendía al aspecto insular, ignorando igualmente los otros dos aspectos de nuestra región. Lo incompleto de este sistema mantuvo aun en vilo a la región hasta la apertura del tercer modelo, o sea, la división provincial. Pero la división de la provincia, si bien responde al tercer aspecto de nuestra realidad y no contradice el aspecto insular, ignora completamente el aspecto regional, ya que las dos provincias funcionan con absoluta independencia del hecho de que Canarias es una región. Y ahora, para cerrar el círculo, he aquí que en 1978 el nuevo régimen preautonómico, en cuanto subordina el aspecto insular al regional, y en cuanto ignora e implícitamente amenaza a la organización provincial, regresa al punto de partida, destacando el aspecto puramente regional de nuestra realidad en detrimento de los otros dos. Así, cada vez que la frustración se ceba en el ánimo de los canarios, tratamos de encontrar la solución de nuestros problemas destacando algún aspecto de nuestra realidad —el insular en 1912, el provincial en 1927, el regional en 1978— sin darnos cuenta de que nuestra realidad comprende esos tres aspectos, y que ignorar, menospreciar o combatir cualquiera de ellos conduce irremisiblemente a una nueva insatisfacción.*

*Cuando empecé a escribir este libro no imaginaba nada de esto. Literalmente, se me fue haciendo camino al andar. Libre de todo compromiso político y, por consiguiente, de todo apriorismo que me obligase consciente o inconscientemente a pensar en una determinada dirección, me propuse observar implacablemente la realidad de nuestra región y extraer de mi observación las correspondientes consecuencias. Comprendí que para hablar sobre la región y, lo que es más grave, para osar proponer a nuestros paisanos un modelo organizativo, lo primero que hacía falta era conocer a fondo la realidad de la región,*

*pues el Derecho Administrativo, como todo el Derecho, no puede ser un sistema de normas producidas en un gabinete sin contacto con la realidad, sino un conjunto de preceptos que respondan a esa realidad que se pretende organizar.*

*Por eso fue preciso comenzar por debajo, descender al encuentro de lo que en Derecho Administrativo se llama ente natural, que es algo así como la célula primaria de todo sistema organizativo, para después buscar los modos en que esos entes se pueden articular entre sí para formar entre todos el ente regional; y no ignorando que las regiones se estructuran en torno a determinados centros que las articulan en unidades superiores a los entes naturales, fuésemo haciendo cada vez más evidente el papel trascendental de las provincias en la estructuración de la región. Ahora bien, una vez aprehendida la naturaleza compleja de nuestra realidad regional —Canarias es, sin duda, la región española más difícil de comprender— el resto se me dio por añadidura, pues conocida la realidad no resulta tan difícil organizarla.*

*Empecé a escribir este libro a finales de enero del presente año 1978, cuando ya había aparecido el texto preautonómico preparado por los parlamentarios, y habían surgido la oposición de los cabildos y el conflicto entre las islas mayores y menores a propósito de la representación en el órgano regional. Los primeros capítulos —del I al XV— se publicaron en el “Eco de Canarias” los días 3, 4, 5, 9 y 15 de febrero del presente año, cuando el tema de la preautonomía se hallaba en viva discusión. Al publicarlos ahora en este volumen he preferido no modificarlos en absoluto, aunque algunas cuestiones, como la representación en el órgano regional, merecerían ser tratadas nuevamente después del real decreto-ley de 17 de marzo. Creo, sin embargo, que el conflicto planteado en su día por el señor Galván constituye una “pieza de convicción” importantísima en nuestra comprensión de la realidad regional y un motivo interesantísimo que se ofrece a nuestra reflexión sobre lo que yo denomino los dos aspectos de la democracia. Por eso he preferido dejar este capítulo tal como en su día —3 de febrero— lo publiqué. Los capítulos XV al último los escribí en la primera quincena de marzo y son totalmente inéditos. El prólogo, como dije antes, lo escribo después de aparecer el texto preautonómico en el “Boletín Oficial”.*

*He escrito este libro por simple sentido de la responsabilidad.*

*Consciente de los graves momentos por que atraviesa nuestra región, insatisfecho de los criterios que se traslucen en las palabras de nuestros políticos, profundamente decepcionado por la radical indigencia del texto preautonómico preparado por nuestros parlamentarios y, en general, por la falta de nivel con que se ha planteado la cuestión, de la que sólo se salvan, en mi opinión, los autores del “estudio preliminar”, he considerado una obligación moral contribuir en la medida de mis fuerzas a la búsqueda de una solución regional. En esta tarea he puesto mi mayor empeño, de tal forma que aunque mis planteamientos y conclusiones sean completamente equivocados, creo que al lector resultará evidente que mis equivocaciones no se deben a frivolidad ni ligereza en el tratamiento de una cuestión que por su tremenda trascendencia exige la más absoluta seriedad.*

*No me hago, sin embargo, mayores ilusiones sobre el resultado práctico inmediato de mis esfuerzos. Proponiéndose en las páginas que siguen unas ideas que no coinciden con la línea del texto preautonómico ni con los criterios de sus autores, resulta natural que este trabajo sea ignorado precisamente por aquellos que en alguna medida pudieran obtener del mismo alguna utilidad. Por lo demás, aunque todavía no hemos llegado a la autonomía, es lo cierto que al escribir este prólogo y, por lo tanto, al publicarse este libro, ya está promulgado el texto preautonómico, y ya se han marcado unas directrices que en un futuro inmediato no va a ser fácil modificar. Los cabildos quedarán coordinados por, es decir, supeditados a, la Junta regional; las provincias quedarán desarticuladas y sus competencias repartidas entre sedes ubicadas en una u otra isla. Pero tal vez un día se comprenda por nuestros políticos, o por toda nuestra sociedad, que un modelo que destaca el aspecto regional por encima del insular y que ignora completamente el aspecto provincial es un modelo incompleto y abocado, por lo tanto, a un fracaso funcional. En la pequeña medida en que este libro pueda contribuir a alumbrar un modelo organizativo completo y eficiente, consideraré justificado el tiempo y el empeño que he restado a otros menesteres para dedicarlos a esta cuestión.*

## INTRODUCCION

Cuando estas líneas escribo, la sociedad canaria lleva aproximadamente mes y medio asistiendo entre indiferente y estupefacta —es una opinión— al triste concierto, es decir, al desconcierto que entonan a su respectivo aire nuestros parlamentarios electos y los cabildos insulares a propósito de eso que, a falta de mejor nombre o quizás por su propia indefinible esencia, se viene llamando preautonomía. Por mi parte no creo que en la obtención de un estatuto de autonomía radique la panacea que como bálsamo milagroso cure todos nuestros males, como parece deducirse de la opinión de todos nuestros conspicuos regionólogos. Pienso que la salvación de Canarias, pues de su salvación se trata, encontrará su marco adecuado no en un sistema de autonomías regionales, favorecedor, en definitiva, de las regiones más desarrolladas, sino en el ámbito de un Estado auténticamente nacional que mediante adecuadas medidas de planificación e intervencionismo impida que el libre juego de las fuerzas del mercado aumente, en vez de disminuir, los desequilibrios interregionales. Y me apresuro a decir que el anterior no era el Estado auténticamente nacional a que me refiero y que seguimos necesitando. Pero es lo cierto que, sean cuales sean mis recelos personales, los españoles vamos a ser organizados queramos o no en un Estado constituido por regiones todas ellas autónomas. La concesión de la autonomía a Cataluña y a Vasconia implica que todas las demás regiones, tarde o temprano, habrán de ser autónomas. Si dichas regiones fueran en verdad *alógenas*, cuerpos extraños integrados a la fuerza en el cuerpo de España, su autonomía podría ser una excepción. Siendo como son dos regiones de tantas, aplicado a ellas el sistema de autonomías, habrá de aplicarse a las demás. Los propios vascos y catalanes desean que las autonomías se concedan a

todas las regiones, porque así su autonomía no parecerá un privilegio tan evidente como en la segunda República. Porque así pareceremos todos “iguales”, sólo que iguales en nuestra respectiva desigualdad. Y el propio borrador de Constitución, al anunciar en su artículo 60 que el Senado se compondrá de los representantes de los distintos territorios autónomos, confirma nuestra previsión de que todas las regiones habrán de ser autónomas, entre otras cosas, porque si no, al parecer, se quedarían sin senadores, lo que por supuesto tampoco es plan. Y como no parece probable que le hagan caso a Julián Marías cuando decía que a la Constitución no hay que ponerle enmiendas, sino hacer otra nueva, lo más prudente parece ser sacar de las presentes circunstancias la siguiente conclusión: puesto que hemos de ser autónomos, seámoslo lo mejor posible.

Viene todo esto a cuento, naturalmente, del texto preautonómico preparado por nuestros parlamentarios aparecido en la prensa local el pasado 11 de diciembre, y que ha sido vivamente contestado tanto por el Cabildo de Gran Canaria como por los propios parlamentarios de las islas llamadas menores. Al parecer es sobre la base de este texto como nuestros parlamentarios se aprestan a negociar con el señor Clavero.

Independientemente de pequeños lapsus ya señalados por Luis Bourgón, como el denominar al órgano preautonómico Junta, Junta General y Cabildo General indistintamente, lo cual sin ser grave es un peligroso indicio de ligereza tratándose de un texto fundamental, y de la enunciación de un Plan Económico de Ordenación del Territorio, que parece una confusión de planificación económica y ordenación urbanística, presenta el texto preautonómico un fallo técnico que a mí me parece descomunal: la creación de la Junta de Canarias como órgano antes de que exista el ente regional, pues así como el Ayuntamiento es el órgano correspondiente al ente municipal, y la Diputación el órgano correspondiente al ente provincial, la Junta preautonómica debería ser en todo caso el órgano correspondiente al ente regional. Desde el punto de vista jurídico, y este aspecto parece fundamental cuando se trata de una ley, no hay situación por precaria que sea que permita la creación de un órgano que no corresponda a ningún ente. El desarrollo del proceso regionalizador se halla ya lo suficientemente avanzado como para permitir la creación del ente regional, que es por donde se debió haber empezado, en vez de

crear un órgano sin ente, que es algo tan absurdo como una cabeza sin cuerpo.

Por supuesto que este obstáculo va a ser salvable en la práctica, ya que no en la teoría. La preautonomía también se puede demostrar andando. De hecho, ahí tenemos a la flamante Generalitat, otro órgano sin ente, funcionando a sus anchas y recabando ya mayores atribuciones. Parece claro que el Derecho Administrativo puede esperar.

Lo que no puede esperar es el sentido común, porque si ese órgano ha de ponerse en marcha es necesario estructurarlo de forma que responda a la realidad social, económica y, en definitiva, política del ente regional, pues, si la estructuración del órgano no corresponde a la realidad del ente, es claro que no podrá funcionar o funcionará inadecuadamente. A pequeña escala, el estatuto de autonomía, y por supuesto el de preautonomía, ha de ser una pequeña constitución, o sea, como decía Lasalle, “la suma de los factores reales de poder que rigen en un país”. Es precisamente en este contexto donde se inscribe la discusión entre los parlamentarios y los cabildos, así como la pugna entre los parlamentarios de las islas menores y las mayores.



## I

### LEGITIMACION Y REPRESENTATIVIDAD

La polémica ha suscitado dos temas que si bien marginales a la organización autonómica propiamente dicha, resultan sumamente interesantes en cuanto afectan a todo el proceso democrático. Me refiero a la cuestión de la legitimación para intervenir en la elaboración del texto preautonómico, y al conflicto suscitado por la alineación en un bloque compacto de los parlamentarios de las islas menores, especialmente los de La Palma, independientemente de su adscripción a tal o cual partido, ofreciendo un caso típico de superación de las ideologías en aras de otro tipo de intereses. Las manifestaciones producidas a propósito de estos conflictos demuestran lo que por otra parte cabía lógicamente esperar: que los canarios, como los demás españoles, no sabemos todavía en qué consiste y cómo funciona la democracia.

Cuando se cuestiona la legitimación de alguien, salvo que ese alguien carezca obviamente de todo interés en el asunto, lo que en definitiva se pretende es sencillamente callarle la boca, porque si alguien no está legitimado no tiene derecho a hablar, con lo que todo será más fácil para los que sí están legitimados. Resumiendo las distintas posiciones del conflicto, el Cabildo de Gran Canaria achaca a los parlamentarios su falta de legitimidad, pues, como dice en su moción del 24 de diciembre, los parlamentarios fueron elegidos “para” legislar en las Cortes. Por su parte los parlamentarios achacan a los cabildos o más exactamente a sus actuales ocupantes (lo que en el fondo viene a ser lo mismo) su falta de representatividad. Tan incorrecto es un planteamiento como el otro, porque si bien los parlamentarios fueron elegidos para legislar en Cortes, es obvio que en teoría, o sea,

al menos formalmente, representan unas tendencias o aspiraciones ideológicas que encontraron expresión el pasado 15 de junio, y que, por lo tanto, bien ellos, bien los partidos que ellos representan, deben concurrir a configurar ideológicamente el órgano de que se trata. Pero tampoco es lícito a los parlamentarios invocar la falta de representatividad de los componentes de los cabildos, porque aun siendo cierto que los mismos no han sido elegidos “por el pueblo”, el problema no es un problema de representatividad, sino de legitimación. Y en este sentido, negar la legitimación de los cabildos es un puro disparate, ya que la representatividad es uno solo de los posibles medios de estar legitimado. Nadie en su sano juicio se atreverá a negar que las Cortes del franquismo estaban legitimadas para legislar, aunque no fueran puramente representativas (la consecuencia sería derogar todo lo legislado en los famosos cuarenta años), como legitimado hay que considerar al Parlamento de Sudáfrica y al Soviet Supremo, aunque nos parezca increíble su representatividad. Y aun en países de larga tradición democrática, no todos los cargos son elegidos por el pueblo, ni mucho menos directamente, sin que quepa negarles la legitimidad de que se encuentran investidos. La legitimidad se tiene por el mero hecho de estar “ahí”, como aquel Tomás Becket que se “reviró” de tal manera contra el monarca que lo había designado a dedo que ganó su legitimidad con el martirio. Por consiguiente, y con independencia de cuáles sean los intereses que pretendan servir los actuales detentadores de los cabildos, a lo que se ha aludido reiteradamente por la prensa, siendo urgente que esta acusación se especifique para que todos sepamos de qué va, es lo cierto que los cabildos son corporaciones a las que corresponde el gobierno y administración de los intereses insulares, y que están por pura aplicación del sentido común no sólo legitimadas, sino también obligadas a intervenir en todo lo que afecte a esos intereses, por ejemplo, la organización autonómica, que vaya si los puede afectar. Pretender, como pretenden los parlamentarios, que los cabildos permanezcan al margen de lo que se está cociendo, hasta que por virtud de las elecciones adquieran un certificado de pureza de sangre democrática, es, como decía Cervantes, pensar en lo excusado. Ordenar a los cabildos que se callen, como les ordenaba el periodista señor Alemán en *Diario de Las Palmas* del 27 de diciembre, es posiblemente lo menos democrático que he leído en mi vida.

## II

### LA ISLA, ENTIDAD “ORGANICA”

Aunque el conflicto entre los parlamentarios y los cabildos se ha presentado en la prensa como un problema de índole distinta al conflicto entre los parlamentarios de las islas menores y los de las mayores, la realidad es que nos encontramos ante dos manifestaciones de un mismo fenómeno que emerge ante nosotros como una realidad insoslayable, que sólo puede sorprender a quienes ignoran los verdaderos mecanismos de la democracia. Ese fenómeno consiste en que, a fin de cuentas, la democracia es siempre orgánica e inorgánica, sin que ambas modalidades se excluyan, antes bien se interfieren y complementan. Por ello, tan absurdos son los designios corporativistas de quienes, pretendiendo suprimir toda opción ideológica distinta de la oficial, someten al país a una democracia de tipo orgánico, y conste que no lo digo por la que teníamos, ya que ésa no llegó jamás a funcionar, como absurda es la pretensión de que los intereses del hombre se agoten en la esfera ideológica. Porque la realidad termina siempre por aflorar a la superficie, tanto en un caso como en otro. Cuando en los pasados cuarenta años se planteaban temas netamente políticos en el marco de corporaciones tan orgánicas como son los colegios profesionales, lo que ocurría era sencillamente que las aspiraciones ideológicas, es decir, inorgánicas, de parte de la sociedad pugnaban por expresarse a través de los cauces orgánicos previstos por el legislador para ordenar la vida social desde un punto de vista corporativo. Y cuando los cabildos insisten en mostrarse parte en el actual proceso preautonómico en cuanto titulares, no de una ideología concreta, sino de otro tipo de intereses que nada tienen que ver con las ideologías, o cuando

los parlamentarios de algunas islas forman un bloque por encima de los partidos o al margen de ellos, atendiendo también a intereses que no pueden calificarse de ideológicos, lo que ocurre es que las aspiraciones orgánicas de la sociedad pugnan por alumbrar a la superficie a través de los cauces inorgánicos que constituyen los partidos (caso de los parlamentarios de las islas menores) o al margen de ellos (caso de los cabildos). Estamos simplemente ante aquellos factores reales de poder de que hablaba Lasalle o, como se dice por la ciencia constitucional moderna, ante grupos de presión, es decir, grupos que propugnan intereses étnicos, lingüísticos, territoriales, culturales, religiosos, económicos o de cualquier otra índole que no sea ideológica, entendiendo aquí por ideológico lo que responda al ideario de un partido político. Por eso, en las democracias inorgánicas los grupos de presión se infiltran en todos los partidos. Por eso, la UCD se equivoca cuando en su contestación del 28 de diciembre pasado al Cabildo de Gran Canaria afirma “que el pluralismo político e ideológico se expresa a través de los partidos políticos”, pues en realidad el pluralismo ideológico no es sino un aspecto del pluralismo político, ya que este último se compone de un pluralismo ideológico, que sí se expresa a través de los partidos, y de un pluralismo no ideológico que no tiene necesariamente por qué expresarse a través de los partidos y que en teoría no debería expresarse a través de los partidos. En nuestro caso concreto la realidad es que el actual proceso preautonómico pertenece a la totalidad del pueblo canario, y que la aspiración obvia de los parlamentarios de acaparar el protagonismo de dicho proceso constituye un ejemplo acabado de lo que no debe entenderse por democracia.

Pero, aparte de habernos servido a todos para comprender la verdadera naturaleza de la democracia, la polémica entre los cabildos y los parlamentarios, y aun la surgida entre los parlamentarios de las islas menores y mayores, nos va a ayudar también a comprender la verdadera naturaleza regional del archipiélago. Ha bastado, en efecto, el primer encuentro con la realidad para frustrar las ilusiones de cuantos creían que la unidad regional podría alcanzarse tan fácilmente en Canarias como en Cataluña. La realidad insular de Canarias, es decir, el hecho de que nuestra región se compone de islas, es un fenómeno que, a más de evidente, ha sido destacado formalmente en cuantos textos se han redactado a propósito de la organización de nuestra región. Sin embargo, a la hora de las formulaciones decisivas,

esta condición insular queda siempre supeditada a un órgano supremo regional. Es esta supeditación en definitiva lo que se ha cuestionado en la polémica entre el Cabildo de Gran Canaria y los parlamentarios, habiéndose planteado el conflicto por el Cabildo de Gran Canaria en estos términos de su moción: “Que se pronuncia a favor del reconocimiento de la autonomía para la región canaria siempre y cuando se respeten y no se lesione ninguna de las competencias de los cabildos insulares”, y por el parlamentario Jerónimo Saavedra cuando afirma “que no se puede hacer de ella (de la isla) un valor absoluto que la anteponga al hecho regional” (*Diario de Las Palmas*, 27 de diciembre).

Por su parte, el problema planteado por lo que muy impropia-mente se ha denominado “el navarrismo palmero” es por supuesto diferente, aunque del mismo tipo, no entre la isla y la región, sino entre las diferentes islas dentro del ámbito unitario del órgano regional. Pues bien, el análisis de ambos fenómenos, es decir, la concreción de sus motivos va a permitirnos entender la verdadera naturaleza de nuestra región y, por consiguiente, ordenarla adecuadamente estructurándola de forma que corresponda a sus factores reales de poder. Como diría un médico, son los síntomas que nos permitirán emitir una diagnosis.

Como todos sabemos, el mal llamado navarrismo palmero y sus adeptos de otras islas han impugnado la distribución de puestos en la futura Junta tal como fue prevista en el texto preautonómico preparado por los parlamentarios y que recogía fundamentalmente un borrador confeccionado por la UCD. En dicho texto, los puestos ocupados por representantes de los cabildos se distribuirían a razón de siete consejeros por cada isla “mayor”, cuatro por La Palma, cuatro por Lanzarote, tres por Fuerteventura, dos por La Gomera y uno por El Hierro. Los adeptos al navarrismo palmero propugnan, si he leído bien, la representación insular paritaria, es decir, que las islas menores envíen a la Junta un número de consejeros igual que las islas mayores, o más claramente, que todas las islas estén igualmente representadas en lo que a consejeros cabildicios se refiere, e independientemente de los 28 puestos ocupables por los partidos políticos. A pesar de los defectos del texto preautonómico, hay que destacar como uno de sus méritos el haber conseguido, mediante la distribución de consejeros prevista en el artículo noveno, un equilibrio de fuerzas que pre-

viene todos los conflictos previsibles de intereses insulares. Estos conflictos serían, en efecto, los siguientes: o bien las dos islas mayores aunarían sus intereses en contra de las islas menores; o bien las islas menores se aunarían contra las dos mayores; o bien cada una de las mayores formaría un bloque con las menores de su provincia en contra de las islas de la otra provincia. Pues bien, estos posibles conflictos quedan resueltos por el equilibrio previsto en la distribución efectuada por el texto preautonómico (1), porque si se aúnan las dos islas mayores sumarían 14 representantes, que no serían mayoría frente a los 14 de las islas menores. Ni tampoco al revés. Y si se produjera un conflicto interprovincial, tampoco los 14 representantes de una provincia constituirían mayoría frente a los 14 de la otra. Este esquema sería perfecto si no fuera por la figura del senador real, que puede con su voto, aplicando el artículo 14 del texto, decidir todas las cuestiones, abstracción hecha de la actividad de los 28 representantes de los partidos políticos. Sería conveniente arbitrar una fórmula que compensara la presencia del senador real, que podría consistir en aumentar en uno el número de los consejeros de la provincia y grupo de islas a que no pertenezca el senador real. Es decir, si éste, como ocurre actualmente, es de la provincia de Santa Cruz de Tenerife y procede de una isla “mayor”, debería nombrarse un representante más por la provincia de Las Palmas y que procediera de una isla “menor”.

El problema planteado por los representantes parlamentarios de las islas menores es grave porque su aceptación implicaría una distorsión del equilibrio conseguido en el texto preautonómico, donde incluso la proporcionalidad poblacional pura ha sido ya corregida a favor de las islas menores consagrando una especie de “derechos de las minorías”; equilibrio que se inclinaría peligrosamente del lado de las islas menores, que contarían en tal supuesto con 35 consejeros en la Junta contra sólo 14 de las dos islas mayores, que quedarían en la práctica a merced del bloque formado por las menores, lo que resulta tanto más injusto si se tiene en cuenta que la inmensa mayoría de la población del archipiélago radica precisamente en las dos islas mayores. Las consecuencias que una distribución “paritaria” de los puestos de la Junta tendría, en cuestiones que afectasen a la planificación económica, la ordenación del territorio, obras, servicios y, en resumen,

---

(1) Nos referimos al primer borrador de texto preautonómico, no al definitivo promulgado por el D. L. 9 de 1978.

todo lo que tuviera un contenido económico o patrimonial, serían inaceptables para la población de las islas mayores. Sin que se nos esconda que el equilibrio se rompería también del lado provincial, pues la representación paritaria por islas implicaría un superior peso de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, por el mero hecho de contar con cuatro islas contra tres de la provincia de Las Palmas.

Mas si en materias económicas la proposición de representaciones paritarias resulta inaceptable, en otro orden de cosas no parece tan descabellada. Tal es el caso de que ante cualquier coyuntura fuera preciso formular una resolución que interesase globalmente a la totalidad de la región canaria. Es decir, cuando se trate de expresar una voluntad "regional", un deseo "archipelágico" colectivo, una voz que manifieste el anhelo o designio común de las plurales islas canarias, no parece haber mayor razón para que esa voluntad colectiva se adopte por un órgano en cuya composición se haya atendido necesariamente a criterios poblacionales. Claro está que cuando se trate de intereses comunes a todas las islas, lo normal será que se produzca la unanimidad de todos sus representantes.

Vemos, por consiguiente, que son perfectamente previsibles dos órdenes de materias que pueden ser objeto de la competencia del futuro órgano autonómico o preautonómico: unas, en que por sus aspectos económicos pueden producirse conflictos entre los intereses respectivos de las distintas islas, y otras, en que sin perjuicio de que los criterios de los representantes insulares sean diferentes, no estén en juego intereses específicos de determinadas islas, sino los comunes de todo el archipiélago. Intentando una aproximación simplista al tema, diríamos que en el primer caso se trata de materias económicas, y en el segundo de materias políticas.



### III

#### LA NATURALEZA DEL ENTE REGIONAL

Toda la materia relativa a la representación de las islas en el órgano regional mantiene una íntima relación con la naturaleza de dicho órgano. Cuando a raíz de la reunión de parlamentarios en la Cámara de Comercio de Santa Cruz de Tenerife el diputado Jerónimo Saavedra manifestaba que “todavía hay gente que piensa que por encima de ellos hay islas. Estarán pensando en fórmulas federales” (*Diario de Las Palmas*, 5 enero 1978), estaba aludiendo, quizás espontáneamente, a un cuestión que ni siquiera ha sido planteada por el texto preautonómico y que, sin embargo, reviste la mayor importancia porque de él depende prácticamente todo lo demás. Me refiero a la naturaleza del ente regional. Ya hemos dicho que había que empezar por reconocer el ente regional para después atribuirle un órgano, y no como ha hecho el texto preautonómico crear un órgano sin ente, definiendo para mayor confusión ese órgano como “entidad de derecho público”, es decir, como ente. Más correcta resulta la proposición de los cabildos, en su asamblea de Lanzarote, en el sentido de obtener “la rápida institucionalización de la región canaria, aunque sea provisional, hasta la vigencia de la constitución proyectada”. Pues bien, no habiéndose pronunciado siquiera sobre la existencia del ente regional, al que —otro contrasentido— ya se le supone autónomo, o preautónomo, desde antes de nacer, nada dice el texto preautonómico sobre la naturaleza de ese ente. Los parlamentarios debieron, por lo menos, haber releído el “estudio preliminar sobre régimen administrativo especial” que fue confeccionado, previo encargo de ambas mancomunidades, por un grupo de juristas, texto que sin merecer

nuestra absoluta conformidad, ofrece cuando menos el mérito de plantearse los problemas y tratar de resolverlos con seriedad. En dicho estudio, al que con frecuencia habremos de referirnos, pues su sustancia es muy superior a la del texto preautonómico, se dedicaba un capítulo entero, concretamente el sexto, a la naturaleza del ente regional, bien que confundiendo los conceptos de órgano y de ente. Dicho estudio partía de la legalidad vigente y, por lo tanto, sin necesidad de más consideraciones, eliminó muy razonablemente la hipótesis de que la región fuera un ente natural, ya que la Ley de Régimen Local, hasta la fecha, no admite más ente natural que el municipio. Ciertamente, si la región fuera un ente natural, es decir, no asociativo, nos ahorraríamos el problema de tener que averiguar qué clase de asociación es la región, es decir, qué es lo que se asocia en la región y cómo se asocia. Por eso, al enfrentarnos con el misterio de la naturaleza del ente regional, la primera pregunta que hemos de formularnos es la de si la región constituye un ente natural.

## IV

### LA REGION, ¿ENTE NATURAL?

Encontrándonos en pleno proceso constituyente, del que ya se conoce su marcado carácter regionalista, la posibilidad de configurar la región como ente natural podría parecer en principio más próxima que nunca. Con todo, no cabe ignorar que tanto la vigente Ley de Régimen Local como la de Bases para su revisión no contemplan más entidad natural que el municipio, atribuyéndose a la provincia y a la mancomunidad interprovincial, esto último en la de Bases, mero carácter asociativo. No cabe ignorar que esto es así porque a la mancomunidad interprovincial, es decir, a la región, ha llegado el legislador en la Ley de Bases por vía de superación de las provincias, siendo el legislador consciente de que la provincia no es una entidad natural en modo alguno, bien que haya demostrado en la práctica una eficacia que sólo injustamente puede discutirse. Pero el enfoque regionalista del Derecho Administrativo podría cambiar completamente la perspectiva, ya que en definitiva es el legislador quien atribuye al territorio un valor específico determinado. Como dice el profesor Guaita, “no existe territorio natural: la extensión o superficie se convierte en territorio al hacer acto de presencia la norma jurídica”. Si como ocurre en la Ley de Bases de Régimen Local, a la región se llega por superación de las provincias, entes no naturales, es obvio que la región no puede ser tampoco ente natural. Pero nada impediría al legislador trastocar completamente el enfoque y configurar a la región como el ente natural por excelencia. En el primer caso, la región será un ente asociativo, bien de municipios, bien de provin-

cias. En el segundo, el municipio y la provincia serían simples divisiones de la región, que aparecería como ente natural por excelencia.

Pues bien, si la región fuese legalmente un ente natural, habría que estructurarla, según lo que acabamos de decir, de arriba abajo, es decir, comenzando por el ente regional y descendiendo desde allí a las provincias, o en nuestro caso a las islas y a los municipios. El resultado sería que tanto las islas como los municipios quedarían supeditados al ente regional, es decir, que tanto los cabildos como los ayuntamientos se subordinarían al órgano, o Junta, regional. Configurado así el gobierno del archipiélago, lo que para muchos constituye un desiderátum que aún no han sabido formular, parece a primera vista que lo que se perdiera en autonomía insular se ganaría en eficacia regional. El órgano regional, revestido de los máximos poderes gubernativos sobre toda la administración del archipiélago, al menos sobre la local, dominaría absolutamente toda la vida del territorio, controlaría efectivamente las haciendas locales, determinaría la distribución de los impuestos, la asignación de los recursos y la realización de obras y servicios. Una estructura de ese tipo eliminaría por definición todo conflicto entre la isla y la región, es decir, entre cabildo y junta regional. Pero al concentrarse las decisiones en el órgano regional, éste se convertiría en el marco de una lucha tal vez despiadada entre las islas, que se lo estarían jugando constantemente todo en el órgano regional. En un marco semejante, la representación paritaria propuesta por los representantes de las islas menores sería inaceptable en absoluto para las poblaciones de las islas mayores. De hecho, una fórmula como la hipotética que comentamos, y que evidentemente es deseada por algunos, a partir de la región ente primario y natural, provocaría un centralismo regional feroz y muy posiblemente paralizante, ya que la confluencia de absolutamente todos los intereses regionales en el órgano regional daría lugar lógicamente a un forcejeo muy superior al que se produciría si cada isla continuase siendo autónoma en cuanto a la administración de sus propios intereses. Al conflicto entre islas dentro del órgano regional se añadiría el sordo resentimiento de los órganos insulares y municipales ante el órgano supremo regional del que dependerían absolutamente. Y los que afirman que este tipo de pugnas no se producirían, lo hacen porque insisten en ignorar lo que ocurre cada vez que las dos islas "mayores" del archipiélago han tenido oportunidad de disputarse una

ventaja cualquiera, sea un centro universitario, un tribunal de justicia, una base aeronaval o la delegación de un ministerio. En su excelente libro *Canarias, región polémica*, el malogrado Antonio Carballo afirmaba que el conflicto interinsular “ha respondido más a la específica mentalidad de unos grupos que a la sociedad canaria en su integridad”, aludiendo expresamente a los grupos de presión económica de Gran Canaria y Tenerife. Según Carballo, ese antagonismo se superará “en la medida en que se equilibren las hondas diferencias sociales y económicas de los estratos insulares”. Lamento disentir de Carballo porque me gustaría estar conforme con un autor en quien siempre admiré la profundidad y seriedad de sus juicios, no porque esas pugnas me parezcan algo en sí pernicioso, sino, por el contrario, síntoma de vitalidad de las sociedades insulares y causa de desarrollo. Pero disiento porque bajo las palabras optimistas de Carballo creo adivinar el mismo error en que incurren algunos autores cuando hablan de nacionalismos de clase. Igual que en el caso de los nacionalismos, lo que ocurre es que las aspiraciones de una sociedad son siempre asumidas por la clase social que se encuentra en un momento dado en condiciones de asumirlas. Por eso los conflictos interinsulares no creo que se acaben suprimiendo diferencias sociales en los estratos insulares, pues las sociedades igualadas de las islas seguirán teniendo intereses específicos, no ya quizás como clases sociales, pero sí como habitantes de una u otra isla. Ocurrirá en el plano regional lo que ocurre en el internacional. Y es que la creación de un centro docente, de un aeropuerto, o de una industria que proporcione trabajo, son fenómenos que no afectan sólo a las oligarquías o burguesías de las islas, sino a toda la sociedad de las mismas en general. El gobierno de las islas a partir de un órgano regional del que dependiesen jerárquicamente los demás parece que favorecería la formulación de una política regional, pero entrañaría una centralización incómoda para los órganos insulares, trastocaría la administración insular y podría producir un desgobierno de las islas que acabaría por neutralizar también las ventajas de una formulación política unitaria definida desde el órgano regional. Debiéramos ser conscientes de una especie de espejismo, y es que nuestra lejanía de la Península es tan evidente y define tan claramente nuestro hecho regional, que a veces nos olvidamos de que el mismo océano que nos convierte en región nos deshace como región en cuanto nos separa en siete islas sin más co-

nexión geográfica, como es obvio, que estar cerca unas de otras. Por eso, la supeditación de los entes “inferiores” al órgano supremo regional, lo que es perfectamente viable, por ejemplo, en Cataluña, tendría resultados catastróficos en Canarias, porque perturbaría la relación natural que mantienen entre sí los distintos elementos regionales, lo que Lasalle llamaba los factores reales, y es claro que si el órgano regional no se adecua a la verdadera naturaleza de la región, funcionará mal o no podrá funcionar en absoluto, que es más o menos lo que les ha ocurrido a las mancomunidades provinciales, intento fallido de superar el ámbito insular. Ahora bien, si todo esto, que sería la consecuencia lógica de considerar la región como ente primario y natural, produciría tan nefastos resultados, podemos empezar a sospechar que si la región, por lo menos la nuestra, tan mal se acomoda al modo de gobierno que sería razonable en un ente natural, es sencillamente porque en efecto no constituye un ente natural.

## V

### LA REGION NO ES ENTE NATURAL

Por lo que ya conocemos del borrador constitucional, la región no va a ser reconocida como entidad natural. Así puede, en principio, deducirse de los artículos 128 y siguientes del borrador, en los que se establece la posibilidad de que las regiones —y las así llamadas nacionalidades, que por consiguiente no son regiones en la jerga constitucional— se constituyan en territorios autónomos, para lo cual será preciso, como primera medida, que lo solicite un número determinado de ayuntamientos del territorio de que se trate. Ni se reconocen en el borrador de la peor constitución española regiones concretas y determinadas *ab initio*, es decir, se reconoce implícitamente que las regiones están por hacer y que podrán conformarse de una manera o de otra. Un precedente del amplio margen que va a dejarse al voluntarismo regional viene dado por la fórmula arbitrada para Navarra, cuya población podrá escoger entre integrarse en la región vasca o constituir, como hasta ahora, una región independiente. Es claro, por consiguiente, que las regiones no van a constituir entes naturales. Por otra parte, y en cuanto nos ayudará también a resolver el misterio de la región canaria, es interesante señalar que la naturalidad del municipio es sumamente cuestionable, pese a la optimista afirmación de la Ley de Régimen Local. Siguiendo al profesor Entrena, la naturalidad del municipio no pasa de ser “una concepción orquestada y defendida por el romanticismo municipal”. Según Entrena, esta concepción parte de confundir los aspectos sociológicos y jurídicos del municipio, pues si bien sociológicamente la asociación de vecinos pue-

de considerarse natural por el hecho de residir en el mismo término, desde el punto de vista jurídico “los municipios existen en tanto en cuanto el ordenamiento estatal los crea o reconoce”, no teniendo por consiguiente funciones “propias”, sino funciones “asignadas por el derecho positivo”. Como dice el citado autor, la posibilidad de que el Estado cree municipios *ex novo* “desvirtúa el carácter natural previamente consagrado”. Lo mismo podría decirse de la posibilidad de que los municipios se incorporen a otro, se fusionen con otro, o se segreguen de otro o de otros para constituir uno independiente.

Está claro, por consiguiente, que la región no va a ser ente natural y que el municipio sólo lo es por virtud de una declaración legal que resulta inmediatamente contradicha por la realidad. Pero, en cambio, la isla sí que es un ente natural. Su condición de ente natural no está reconocida expresamente en la Ley de Cabildos de 1912, pero es fácil deducirla del artículo 5.º de la misma, incluso por el modo de elección de sus vocales, independiente de los ayuntamientos. Su naturalidad como fenómeno sociológico es indiscutible, lo que resulta corroborado porque no pueden practicarse con las islas aquellas operaciones que pueden practicarse con los municipios y que desvirtúan el carácter pretendidamente natural de los mismos. En efecto, ni el Estado puede crear una isla *ex novo*, ni las islas pueden segregarse unas de otras, incorporarse unas a otras, ni fusionarse unas con otras. La consecuencia de todo este razonamiento es la siguiente: si la región, ente supremo regional, no es una entidad natural, no podrá estructurarse la región a partir de dicho ente; si el municipio fuera de verdad un ente natural, lo correcto sería estructurar la región a partir de dicho ente. Aun esto, que a tenor de la Ley de Régimen Local sería viable en toda España, encontraría entre nosotros, y por la misma razón debería encontrar en Baleares, un escalón insalvable, que es el ente insular, el cual en todo caso debería ser tenido en cuenta. Así, pues, lejos de organizar la región a partir del ente regional habremos de organizarla a partir de la isla o el municipio, que son los entes naturales, cuestionándose incluso de este último su verdadera naturalidad. Considerando que entre estas entidades naturales y la región todavía se alza o, mejor dicho, parece alzarse la superestructura provincial, cabe también plantearse la pregunta de si será posible llegar a desentrañar la naturaleza de la región a partir de las provincias.

## VI

### LA REGION, ¿ASOCIACION DE MUNICIPIOS, DE ISLAS O DE PROVINCIAS?

Habíamos visto que la región, al no ser ente natural, sino asociativo, no podría organizarse de arriba abajo, sino de abajo arriba. Es decir, no podemos considerar a la isla y el municipio y eventualmente la provincia como subdivisiones de la región, sino al contrario, hemos de considerar la región como articulación asociativa de municipios, de provincias o de islas. Pues bien, ¿qué es lo que se asocia para constituir la región? ¿Los municipios, las islas o las provincias? Esta pregunta ya se la formularon los autores del “estudio preliminar”, que se inclinaron decididamente por considerar a la región como una “agrupación” de islas, aunque sin suministrar ninguna razón que fundamentase su elección, pues se limitaron a decir que les parecía “más correcto”. Por nuestra parte estamos conformes en considerar a la isla como ente organizativo primario de la región, pero no porque parezca más correcto, sino por otras dos razones bastante claras que avalan la elección: una, que el carácter natural del municipio, como acabamos de ver, no pasa de ser una afirmación optimista del legislador, desmentida luego por la realidad. Otra, que aun comprendiendo que la isla es un ente de distinta naturaleza que el municipio, es cierto que los municipios se encuentran ya englobados necesariamente en la isla y también en la provincia. No es que la isla y la provincia consistan en “agrupaciones de municipios”, como frecuente e incorrectamente se interpreta, sobre todo a propósito de la provincia, sino que tanto la isla como la provincia son entes cuya esfera de ac-

tividad comprende el territorio de varios municipios. Y como de lo que se trata no es de descender de la región hasta las entidades más reducidas, sino ascender de éstas hasta aquélla, sería absurdo ignorar que entre los municipios y la región se encuentra ya indudablemente la isla, es decir, el ente insular. Dicho de otra forma, para organizar la región a partir del municipio, y no de la isla, sería preciso que los municipios recabasen previamente las funciones atribuidas al ente insular, para entregarlas después al ente regional. Claro que para empezar, y si queremos que la cosa tenga pies y cabeza, la primera dificultad estribaría en que los municipios no pueden recabar esas funciones, porque las mismas rebasan la capacidad municipal. Los municipios lo más que pueden hacer es mancomunarse para realizar funciones que siguen siendo municipales, pero no pueden ejercer funciones extramunicipales, como son las que incumben al ente insular y que éste ejercita por medio de su órgano, el cabildo. Por eso nunca podrían transmitir los municipios al ente regional funciones insulares, porque los municipios nunca podrían adquirirlas previamente, ni siquiera como ficción. Aparte de que sería un contrasentido descender de la isla a los municipios, para luego ascender a la región.

Por el contrario, el ente insular cuenta con unas funciones a su cargo que son de naturaleza extramunicipal o, más concretamente, provincial, bien que su ámbito, por la especial configuración de nuestra región, se circunscriba a las islas, lo que, como todos sabemos, constituye la razón de ser de los cabildos. Ahora bien, toda la ciencia regional moderna coincide en admitir que las funciones tradicionalmente atribuidas a la provincia pueden ser trasladadas a un ente de ámbito más amplio que no es otro que la región. Independientemente de mi fidelidad a la institución provincial, que no obedece a ningún sentimentalismo ni a prejuicios centralistas, sino a muy concretas razones, que en su momento expondré, es lo cierto que la transmisión de las funciones “provinciales” que ejercen los entes insulares al más amplio ente regional sería una operación que no repugnaría a la ciencia regional, sin perjuicio de que la clase especial de región que constituimos, y que yo definiría como esencialmente discontinua, aconseje, en mi opinión, no entusiasmarse atribuyendo al ente regional más funciones que las que autorice la especial configuración de nuestra región. A mayor abundamiento, así como el descender

hasta el municipio era una regresión innecesaria, amén de técnicamente imposible, el paso de la isla a la región sería una progresión en el sentido deseado, que es el de constituir la región a partir de los entes naturales.

La consecuencia de lo anterior es que si consideramos únicamente la isla y el municipio, debemos admitir que la región será en todo caso una articulación de islas y no de municipios. Pero, ¿y la provincia? Podría argumentarse que si de lo que se trata es de ir ascendiendo hasta llegar al ente regional, sería lo correcto ascender de la isla a la provincia, y después, de la provincia a la región. No en balde, podría sugerir quien sustentase este argumento, la provincia comprende en su ámbito varias islas y constituye en cierto modo una superación del ente insular. Podría también afirmarse que ignorar la provincia a estos efectos “arrancando” desde la isla podría suponer una regresión del mismo tipo que ignorar la isla y partir del municipio. Ya los autores del “estudio preliminar”, al optar acertadamente por las islas como entes que habían de constituir la región, desechando a tal efecto los municipios, desecharon igualmente las provincias, aunque igualmente sin más razonamiento que el que “parece más correcto hablar aquí de una agrupación de islas”. En el caso de las provincias encontramos por nuestra parte también dos motivos concretos que justifican el que sean desechadas y que, en consecuencia, sean preferidas las islas. El primero de estos motivos es que así como los entes insulares gozan de personalidad jurídica, las provincias canarias, a diferencia de las peninsulares, no tienen personalidad jurídica. El profesor Aurelio Guaita cita precisamente esta peculiaridad canaria para demostrar su tesis de que la personalidad jurídica no es un carácter esencial de la institución provincial. El segundo motivo es que, como hemos advertido antes, en Canarias los servicios “provinciales” de tipo local se prestan en realidad por los cabildos, es decir, por los órganos de los entes insulares, los cuales llegan a lo sumo a mancomunarse para prestar determinados servicios. No existiendo, por tanto, una administración provincial propiamente dicha, por lo que no hay inconveniente jurídico, aunque pueda haberlo práctico, en que los cabildos trasladen al ente regional las funciones cuyo ejercicio regionalizado se estime conveniente. Ni se plantea dificultad teórica respecto a los servicios del Estado que éste presta provincialmente, pues cualquiera que sea el futuro de di-

chos servicios no afectan para nada al proceso que contemplamos, que no se refiere a la Administración Central, sino al régimen local. Es decir, que el hecho de que la región se forme por articulación de islas, ignorando la superestructura provincial, no afecta para nada teóricamente a la prestación de los servicios estatales, los cuales pueden seguirse prestando por el Estado provincialmente.

## VII

### LA REGION, ARTICULACION DE ISLAS

Comprobado, pues, que tanto la provincia como el municipio constituyen sendas vías muertas a los efectos que nos ocupan, podemos ya afirmar tranquilamente que la estructuración de la región canaria ha de llevarse a cabo por medio de la articulación de islas. Utilizo la palabra articulación por su absoluta asepsia. Porque aunque sepamos ya que la región no es un ente natural, sino asociativo, y que esa asociación ha de ser una asociación de islas, nuestros problemas no han terminado todavía. Nos queda, en efecto, discutir cómo ha de llevarse a cabo esa articulación o asociación. Ya el “estudio preliminar” se planteaba esta cuestión utilizando la expresión “agrupación de islas” y preguntándose seguidamente si tal agrupación había de llevarse a cabo “con carácter integrador o federado”. Entiendo que la palabra *agrupación* fue utilizada en dicho estudio en un sentido genérico, es decir, no técnico, pues técnicamente la agrupación es un concepto administrativo concreto que la Ley de Régimen Local utiliza para las mancomunidades forzosas de municipios, impuestas por el Estado para la prestación de ciertos servicios. También usa la ley la palabra *agrupación* al definir equívocamente las provincias. Técnicamente la palabra *agrupación* parece llevar implícita la idea de federación. Sin embargo, los autores del “estudio preliminar” se muestran partidarios de la fórmula “integradora”. Ahora bien, el procedimiento por el que llegan a tal convicción es del más puro voluntarismo y ajeno por completo a la lógica jurídica. “Si se tratase de la variante integradora —dice el estudio—, la unidad organizativa originaria estaría en la corporación canaria, como consecuencia de la aceptación natu-

ral de la existencia regional canaria.” En otras palabras, al igual que los actuales parlamentarios, es evidente que los autores del estudio se propusieron como meta un poder regional “fuerte”, con jurisdicción incontestada por parte de las entidades insulares. Para eso echaron mano de la fórmula “integradora”, con lo cual pensaron convertir a la región en una entidad natural, que es lo que el estudio llama una “entidad organizativa originaria”. Convertida así la región en ente originario o, lo que es lo mismo, natural (el estudio habla de la “aceptación natural” de la existencia regional, lo que sólo puede significar “aceptación de la existencia natural del ente regional”), es obvio que todos los poderes residirían en ella y que los entes insulares y municipales recibirían sus competencias por atribución de la región, la cual podría controlarlos y mediatizarlos. Sería precisamente la situación que hemos estudiado en primer lugar, cuando contemplábamos la hipótesis de la región ente natural. Pero es que por grande que sea nuestro anhelo de contar con un poder regional fuerte y decisivo, ello no puede lograrse ignorando la realidad o desvirtuando la naturaleza de las cosas. Si ha de haber un poder regional fuerte, habrá de venir por la vía que responda a la realidad del archipiélago, no ignorándola o desvirtuándola. Porque la región no puede convertirse en ente natural ni en unidad organizativa originaria por virtud de nuestro deseo ni de nuestra necesidad. Podremos conseguir que la región sea una unidad organizativa, pero no una unidad organizativa originaria si realmente no lo es. Y esto, con todas sus consecuencias. Porque si nos empeñamos, por puro voluntarismo, en configurar una estructura administrativa que no corresponda a la verdadera naturaleza de los entes implicados, el conjunto resultante será una organización que realmente no funcionará. Las cosas son lo que son, no lo que queremos que sean. Por ese motivo, la elección por parte del estudio preliminar de la fórmula integradora es una decisión completamente infundada. Y no sólo infundada, sino también imposible, porque el mismo hecho de que un ente se forme por “integración” de otros evidencia por sí solo que no se produce una entidad natural, sino asociativa. Los entes naturales serían, por supuesto, aquellos que se integrasen entre sí para formar uno nuevo; pero este ente nuevo, que sería la región en nuestro caso, sería un ente derivado o, como dice el Derecho Administrativo, un ente asociativo, por la sencilla razón de que se habrá formado por asociación. Ahora bien, el

primer problema que a nosotros se nos plantearía sería el de si es posible la integración. La integración, como fórmula asociativa diferente de la federación, es un concepto que encuentra su acomodo en la Ley de Régimen Local, a propósito de los municipios, en el ámbito de los artículos 12 y 13 y bajo el nombre de fusión. Pues bien, en el caso de fusión, y sustituyendo aquí la idea de municipio por la más amplia de ente, lo que ocurriría siguiendo a Clavero Arévalo, citado por Entrena, sería lo siguiente:

- 1.º La extinción de todos los entes que se fusionen.
- 2.º El nacimiento de un nuevo ente con el territorio de todos ellos.
- 3.º Que el nuevo ente sucede universalmente a todos los que se extinguen.

Pues bien, estas operaciones, que son posibles con los municipios —ojo, con la significativa condición de que sean limítrofes—, no pueden en modo alguno practicarse con islas. Pueden fusionarse municipios, pero no pueden fusionarse islas, por la razón muy simple, pero en mi opinión contundente, de que se encuentra el mar por medio. Obsérvese que la técnica de la fusión o, lo que sería igual, de la integración, no consiste en juntar dos entes para hacer con ellos un ente “superior”, sino para hacer con ellos un ente “más grande”. De manera que si lo que se quiere es estructurar una organización, es decir, una unidad organizativa de categoría superior a la isla, tampoco parece que sea la fórmula integradora, es decir, la fusión, la fórmula más adecuada. Y si violentando los dictados insoslayables de la geografía se procediera a promulgar por real decreto, y nunca mejor dicho, la integración de las islas, la actitud consecuente con esa supuesta integración sería necesariamente considerar que las siete islas canarias habrían desaparecido para formar una sola, y administrar a las siete como si de una sola se tratase. Preveo que las consecuencias serían tales que habría que admitir que le sobraba razón a Erasmo cuando escribió en su *Encomium moriæ* que la locura es un monstruo que se crió en las islas Afortunadas.

Siendo, en resumen, imposible practicar la integración de islas, no nos queda más remedio que ensayar la otra fórmula que el “estudio preliminar” apenas tomó en consideración, rechazándola. Me refiero a la fórmula “federada”.



## VIII

### LA REGION, FEDERACION DE ISLAS

Habíamos dicho que, desechada la posibilidad de integrar islas, aún quedaba por examinar la posibilidad de emplear la fórmula “federal”. La idea de federación, aunque procedente del Derecho Político, no es del todo ajena al Derecho Administrativo, correspondiéndose, como fórmula asociativa diferente de la fusión o integración, con la figura de la mancomunidad, ente no territorial, sino institucional, recogido por lo que respecta a los municipios en los artículos 29 y siguientes de la Ley de Régimen Local. Sería inútil ciertamente que buscásemos en dicho texto algo semejante a propósito de las provincias, por la sencilla razón de que en 1955, fecha de la ley, no había posibilidad de que en un texto legal se deslizara nada parecido a la institucionalización de las regiones, como habría sido el caso de las mancomunidades de provincias. La mancomunidad de provincias, sin embargo, cuenta con una vieja historia en nuestro Derecho Administrativo, constituyendo sin duda su hito más memorable la mancomunidad interprovincial catalana, aprobada por Real Decreto de 16 de marzo de 1914, y que sirvió, como bien dice el “estudio preliminar”, de utilísimo precedente a la Generalitat. Mas si la ley de Régimen Local no contempla la mancomunidad de provincias, la de Bases para su revisión sí que la contempla, concretamente en la base 20, donde se prevé que las provincias podrán asociarse entre sí para el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, propios de su competencia o encomendados por otras administraciones públicas, a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional e interprovincial. Si consideramos que

el párrafo siguiente de la base 20 dice que tales mancomunidades estarán “dotadas de personalidad jurídica”, no nos cabe ninguna duda de encontrarnos ante un ente regional, pues ¿qué otra cosa sería este ente institucional, de ámbito supraprovincial, con facultad para planificar y coordinar servicios de interés común, a fin de promover el desarrollo regional, y dotado además de personalidad jurídica? No sabemos cuál será la suerte de esta flamante Ley de Bases, que tal vez sucumba en la vorágine del período constituyente que atravesamos, ni su destino incierto debe preocuparnos por ahora. Lo interesante es comprobar que existe una técnica jurídicoadministrativa de carácter federativo, denominada mancomunidad, por la que varios entes se articulan entre sí, dando lugar a un ente superior o, por lo menos, diferente, que tiene personalidad jurídica propia y que no anula la personalidad de los entes asociados. Pues bien, esta técnica federativa es igualmente aplicable a las islas del archipiélago canario, ya que de hecho y si nos apuran hasta de derecho cada isla es una especie de miniprovincia, al menos en su vertiente administrativa local. Y como en esta idea de federación no se aprecia ninguna contradicción teórica, al contrario de lo que ocurría con la idea de integración, hemos de concluir que si bien integrar islas no es posible, federarlas sí. No parece preciso razonar más para comprender cuál es el camino que habría que seguir, ni para comprender que Jerónimo Saavedra no estaba en lo justo cuando afirmaba, en sus declaraciones a *Diario de Las Palmas* del 5 de enero, que pensar en fórmulas federales le parecía demencial. Demencial será ciertamente que, en la difícil y peligrosa coyuntura presente, la sociedad canaria no acierte a segregar de sí misma los necesarios sentimientos de solidaridad, la imaginación precisa para arbitrar fórmulas viables de convivencia, la serenidad, capacidad de estudio y realismo que nos hacen falta para, sin optimismos infundados, comprender las verdaderas dimensiones de nuestra región en el orden humano, geográfico, económico y cultural, y para obrar en consecuencia. Pero demencial sería también empeñarse en organizar administrativamente la región, no de acuerdo con lo que ésta realmente es, sino de acuerdo con lo que no es, porque esa organización implantada por puro voluntarismo, al no ser adecuada a la realidad, produciría no el gobierno, sino el desgobierno del archipiélago. Paradójicamente, los mismos autores del “estudio preliminar”, en las últimas líneas del capítulo VI, vienen en definitiva a confirmar

nuestra opinión: “Parece más recomendable —dicen— la fórmula integradora que la federal, siempre y cuando se respete escrupulosamente la voluntad de cada isla.” Pues bien, recordemos que en una hipotética integración, esto es, fusión, las islas desaparecerían como entes, absorbidas totalmente por el nuevo ente que se formase, con lo cual, por supuesto, no habría voluntad “de cada isla”, por la sencilla razón de que, desaparecidos los entes, habrían desaparecido también sus voluntades. Se impone, pues, como única alternativa, la fórmula federada o federal. Y me apresuro a decir, aunque al lector pueda parecerle en principio paradójico, que no creo en el federalismo como fórmula política, es decir, como teoría constitucional. Pero es que la misma técnica que no me parece válida de la región para arriba, me parece admisible de la región para abajo. Porque de la región para arriba estamos en la esfera del Derecho Político; y de la región para abajo, en el campo del Derecho Administrativo, y aquí no existen ya las contradicciones cratológicas que se plantean necesariamente de la región para arriba.

A estas alturas estamos ya en condiciones de definir el ente regional canario como un ente asociativo formado por federación de las islas que componen el archipiélago. Esta federación o mancomunidad debe ser en principio voluntaria, si bien debería ser también forzosa si el Estado lo considera conveniente, como en el caso previsto para las agrupaciones forzosas de municipios y contemplado en el artículo 38 de la Ley de Régimen Local.



## IX

### LA REGION Y LAS ISLAS

Ya los autores del “estudio preliminar” aludían a “la exquisita sustancia política” que encierra el tema de la naturaleza del ente regional, porque, como bien decían, “la vida futura de la región canaria depende en gran parte de este tipo de planteamiento”. Por eso decíamos antes, al comenzar nuestro análisis de la naturaleza de nuestro futuro ente regional, que al desvelar su verdadera esencia nos encontraríamos en disposición de resolver tanto los conflictos que ya en cierto modo se han suscitado entre las islas y el ente regional, como los que se han suscitado entre las islas menores y mayores. En sus declaraciones a *Diario de Las Palmas* de 27 de diciembre, manifestaba Jerónimo Saavedra que aunque “la isla es una unidad que no podemos desconocer..., no se puede hacer de ella un valor absoluto que la anteponga al hecho regional”. Yo creo que no sólo la isla no es un valor absoluto, sino que tampoco lo es la región, e incluso que hablar de valores absolutos en esta cuestión está fuera de lugar. El único valor absoluto es el Estado, ente que no entra para nada en nuestra elucubración. La isla no es un valor absoluto, pero sí, como hemos visto ya, un ente natural, y por consiguiente imperecedero. Es, como tal, un valor socioeconómico anterior al Derecho Administrativo, un hecho que el Derecho Administrativo se encuentra ahí y que por lo tanto tiene que respetar. Pero no es ciertamente un valor absoluto, si por absoluto hemos de entender un valor que prevalezca sobre los demás. La relación entre la isla y la región no es una relación en que haya de prevalecer la una sobre la otra, o viceversa, sino una relación absolutamente armónica y de la que han de excluirse

*a priori* toda clase de conflictos. Esta exclusión de futuros conflictos se logrará precisamente en virtud de un pacto de tipo federal por el que todas las islas, como entes naturales, acuerden encomendar al ente regional el cuidado, por decirlo en términos amplios, de aquello que les sea común, reservándose cada isla el cuidado de aquello que le es propio. Los términos en que la base 20 de las de revisión del Régimen Local expresa la finalidad de las mancomunidades provinciales podrían servirnos para formular, siquiera *prima facie*, lo que ha de ser competencia del ente regional, es decir, “el planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, a fin de promover la acción de desarrollo regional”, dicho sea con las reservas correspondientes a la clase especial de región que constituimos y que ya hemos definido como esencialmente discontinua, porque tal vez lo que pueda ser de interés común en las regiones peninsulares, que son todas ellas continuas, no lo sea en Baleares y Canarias a causa de su fundamental discontinuidad. Pero quede bien claro que a la índole federativa de ese pacto corresponde que el cuidado de lo que no sea verdaderamente común al archipiélago continúe atribuido a cada ente insular. De esto se sigue que el órgano del ente regional, es decir, la Junta en la terminología del texto preautonómico proyectado, no tendría facultades de jurisdicción ni control sobre los cabildos insulares en lo que se refiera a los asuntos propios de cada isla. En cuanto a los asuntos de interés común, sería obvia la competencia del futuro ente regional. Ahora bien, ¿quién ejecutaría los acuerdos del órgano regional? Según el artículo 7 del texto preautonómico, “la ejecución material de los acuerdos de la Junta en lo relativo a obras y servicios corresponde en cada isla a los cabildos, que quedan obligados al cumplimiento de los mismos y sujetos a estos efectos al control de aquél” (querrá decir, de aquélla). Nos parece en todo caso lo más conveniente establecer dos niveles administrativos, es decir, un nivel de administración insular y un nivel de administración regional, para lo cual podría aprovecharse la sugerencia de Luis Bourgón (*Diario de Las Palmas*, 15 de diciembre) de crear en cada isla departamentos del órgano regional, añadiendo uno encargado de las obras y servicios de carácter regional. Ignoro si esto supondría aumentar intolerablemente el aparato burocrático, pero pienso que si los cabildos, además de sus propios cometidos, tuvieran que ejecutar insularmente los acuerdos del órgano regional, también necesitarían

umentar proporcionalmente su burocracia, o por lo menos complicarla al confluír en ellos no sólo las funciones propias, sino también las de otro órgano, es decir, el órgano regional. Ciertamente, si se consigue desconcentrar por islas los servicios regionales por medio de esta especie de "delegaciones de la Junta" sugeridas por Bourgón, se habrán deslindado perfectamente, sin perjuicio de la conveniente coordinación, los campos de la administración insular y de la regional, no sólo en la formulación de los acuerdos, sino también en la práctica, quiero decir, en la ejecución de los mismos. Así se preservaría totalmente la independencia de los cabildos, que, en su propia esfera, no serían sometidos a control ni mediatización por parte del órgano regional. No de otra forma funcionan y coinciden en la práctica la administración provincial y la municipal en toda España, e incluso las administraciones central y local. Diferente tratamiento merece el caso de que un cabildo o un ayuntamiento soliciten la cooperación del órgano regional para atender servicios o ejecutar obras estrictamente insulares, en cuyo caso parece de sentido común que el órgano que concede su apoyo controle al que solicitó la ayuda, en lo relativo a la cooperación otorgada. Sería un fenómeno similar a la cooperación provincial a los servicios municipales, prevista en el artículo 255 de la Ley de Régimen Local, o a la cooperación del Estado a la realización de las competencias locales, prevista en la base 27 de Revisión del Régimen Local. Y cae, en fin, de su propio peso que la Junta regional podría recabar del Estado y para ella aquellas funciones susceptibles de ejercerse regionalmente y que considere oportuno, pero no podrá, es decir, no debe poder, contra lo que se pretende en la letra B) del artículo 5.º del texto preautonómico (1), recabar competencias para los cabildos, salvo que así lo hayan solicitado los cabildos de que se trate. Lo contrario sería una injerencia totalmente fuera de lugar.

---

(1) En este trabajo nos referimos siempre al borrador de texto preautonómico anterior al D. L. 9 de 1978.



## X

### LA REPRESENTACION INSULAR EN EL ORGANO REGIONAL

Hemos dicho al principio que el conocimiento de la verdadera naturaleza del ente regional nos ayudaría también a resolver el problema que ha enfrentado a los parlamentarios de las islas menores con los de las mayores, que no es otro que el de la representación de las islas en el órgano regional. Sería inútil que volviéramos a plantearnos la hipótesis de que la región fuera un ente natural o un ente asociativo formado por integración, pues ya vimos que ambos supuestos son imposibles. La región será un ente asociativo formado por federación de las islas. Pues bien, independientemente de las competencias estrictamente insulares y que deben seguir siendo competencia de los entes insulares, se reunirán en el ente regional competencias que antes y a grosso modo calificábamos de económicas, y competencias que también a grosso modo calificábamos de políticas. La planificación económica y el régimen fiscal serán competencias en principio regionalizables y que cabe calificar como económicas. La formulación de una actividad que se considere deseable que el Estado emprenda en Canarias o para Canarias, tal una disposición relativa a las aguas territoriales, al comercio entre Canarias y la Península, o entre Canarias y el extranjero, o cualquier actuación de tipo internacional que el Estado pueda emprender y que repercuta en Canarias, encaja en lo que muy ampliamente, y a falta por supuesto de mayor y necesaria matización, denominamos competencias políticas. Pues bien, en el primer caso se trata de cuestiones que aunque se refieran a todas las islas, es lo cierto que pueden afectar favorablemente a unas y desfa-

vorablemente a otras. Una planificación regional que persiguiera metas de eficacia concentraría todos los factores productivos en las dos islas mayores y desatendería a las demás. Por el contrario, una planificación obsesionada por la idea del desarrollo espacial, concentraría todos sus esfuerzos en las islas menores en perjuicio de las otras dos. Pues bien, en todos estos asuntos es necesario que las islas se encuentren representadas con arreglo a un criterio poblacional, bien que corregido para que en ningún caso haya una tiranía de la mayoría. Ese difícil equilibrio se logra, como ya vimos, en el texto preautonómico presentado por los parlamentarios, y constituye en mi opinión su acierto fundamental. La pretensión formulada en su día por el señor Galván y asumida por otros parlamentarios en favor de una representación paritaria, en caso de ser aceptada y extendida a temas económicos, dejaría a la mayoría de la población del archipiélago, residente en las islas mayores, a merced de la exigua minoría que habita en las cinco islas menores. En este sentido, la defensa, sin más, del principio de representación paritaria formulada en el punto 3 del comunicado del PCE hecho público en *Diario de Las Palmas* de 20 de enero, me parece demagógica o poco meditada.

En cambio, en lo que respecta al otro grupo de competencias que corresponderían al ente regional, y que hemos denominado políticas, como quiera que afectarán por igual a todas las islas del archipiélago, ya que se trata de materias en las que lo que sea bueno para una lo será para todas, no existe motivo alguno de recelo interinsular, y parece lógico por lo tanto que, puesto que de lo que se trata es de alumbrar una voluntad regional, y estando la región formada —no lo olvidemos— por federación de islas, deberá formarse esa voluntad regional en el seno de un órgano en el que las islas se encuentren representadas paritariamente.

¿Cómo conciliar entonces esa conveniencia de que las islas estén representadas poblacionalmente para unos asuntos, y paritariamente para otros? Recordemos que el ente regional canario será un ente asociativo formado mediante una técnica federativa, y comprenderemos que la solución está, o por lo menos puede estar, en crear dos cámaras en vez de una; es decir, una cámara baja que se ocupe de las cuestiones económicas y que se formaría poblacionalmente, y una cámara alta que se ocupase de las cuestiones políticas y que se formaría paritariamente. Esta es precisamente la fórmula que se utiliza preferen-

temente en los estados llamados federales para resolver problemas semejantes; cierto que la región canaria no va a ser ningún estado federal, pero es que será necesariamente un ente federativo y, por lo tanto, le serán aplicables *mutatis mutandis* las técnicas de organización federal. Así, los Estados Unidos de América reúnen un congreso poblacional y un senado paritario; Suiza ofrece un Consejo Nacional o cámara baja, poblacional, y un Consejo de los Cantones, paritario; Alemania ofrece un ejemplo que debe resultar frustrante para los adeptos del señor Galván, pues tanto el Bundesrat como el Bundestag son de extracción poblacional. Análogo es el caso de Austria, donde ambas cámaras son poblacionales. Y por último tenemos el ejemplo de Yugoslavia, donde el Consejo de las Nacionalidades vuelve a ser de extracción paritaria. Por cierto que este Consejo no sólo es paritario, sino que además constituye la cámara baja. La razón es que en dicho país las relaciones interestado presentan más dificultades que en ningún estado federal, constituyendo en cierto modo el problema político fundamental. Por eso, el caso de Yugoslavia no es sino la excepción que confirma la regla, y no puede servirnos en absoluto como ejemplo. Más conveniente a nuestras circunstancias son los modelos de Suiza o Estados Unidos, país este último donde es competencia del Senado el nombramiento de funcionarios de alto rango y la política internacional, quiero decir, temas eminentemente políticos y no económicos. Claro que, en nuestro caso, la creación de dos cámaras en vez de una contribuirá a “encarecer el producto”, pero aparte de que eso sea un dato quizás despreciable en esta euforia democrática, no debemos olvidar que nuestra región será un ente federativo, y que como decía el profesor Laufer, de Munich, a propósito de la constitución alemana, “der Foederalismus ist teuer”: El federalismo es caro. Y lo que se le parezca, también.

Por cierto que no sé si los parlamentarios de las islas menores han podido presentar alguna enmienda al artículo 133 del borrador constitucional, según el cual la asamblea regional, es decir, el órgano regional, será elegida con arreglo a un sistema de representación proporcional. Porque no creo que nuestros parlamentarios adelanten mucho si, habiendo llegado a algún acuerdo en orden a la creación de una cámara paritaria, se encontrasen con que esta posibilidad resultase cercenada por la prohibición tajante del definitivo texto constitucional...

Aclarada ya la naturaleza del ente regional, y sugerida esta fórmula “mixta” para resolver el problema de la representación insular en el órgano regional, es claro que el próximo escollo que hay que superar lo constituye la determinación de las competencias que habrían de atribuirse al ente regional.

## XI

### LAS COMPETENCIAS POLITICAS DEL ENTE REGIONAL

Después de haber analizado la naturaleza del ente regional y de haber deducido de dicha naturaleza la índole de las relaciones que han de mediar entre las islas y la región, así como la forma en que las islas deben hallarse representadas en el órgano regional, ha llegado el momento de ocuparnos, siquiera someramente pues no es nuestra misión redactar un estatuto, sino formular sugerencias, de las competencias correspondientes al ente regional. Ya hemos dicho anteriormente que estas competencias podrían dividirse a grosso modo en competencias económicas y competencias políticas. Siendo como son importantísimas las competencias económicas que pueden incumbir no sólo al ente regional canario, sino a cualquier región, revisten en mi opinión superior trascendencia las competencias políticas que se le atribuyan. Y conste que cuando hablo de competencias políticas no me refiero, como es usual en los autores, a la facultad normativa, es decir, a la facultad legislativa de la región. En mi opinión, ninguna región debe tener facultades legislativas, ni siquiera de tipo fiscal, salvo la facultad de promulgar su propio reglamento y los de los servicios regionales que atienda. La facultad legislativa de las regiones las convertiría de hecho en estados federados, y la facultad concreta de legislar en materias fiscales daría lugar a engendrar perniciosos paraísos fiscales, en detrimento de las demás regiones, o a entorpecer con aduanas interiores el comercio nacional. Claro está que si todas las regiones reciben facultades legislativas, la nuestra no tiene por

qué quedarse atrás. Mas cuando hablo aquí de competencias políticas del ente regional lo hago en un sentido amplio, entendiendo por tales fundamentalmente la formación y expresión de una voluntad unívoca regional, el servir de cauce a los anhelos profundos y a las necesidades auténticas que experimente la sociedad regional, imposible de expresarse en ámbitos más reducidos, como es el caso de las provincias, los municipios o, entre nosotros, las islas. La voz de los municipios apenas si se oirá, la de las provincias será una voz inane, la de las islas será, en el mejor de los casos, un conjunto de voces dispersas y difusas. Sólo la región producirá una voz unívoca y potente. Como decía Ortega en *La redención de las provincias*, la región “puede ser una gigantesca fuerza nacional, un organismo capaz de vigorosas acciones y reacciones, de altas empresas, de internas corrientes públicas que zarandeen enérgicamente a los individuos, los impulsen a agruparse en núcleos combatientes y emprendedores, a apasionarse y entrenarse. Su ámbito... es suficientemente grande para que se produzcan ráfagas de dinamismo público que sacudan bien los nervios provinciales. La unidad política local es la gran comarca...” Hasta aquí, Ortega, que en el siguiente capítulo enumeraba las diez regiones o, como él decía, “potencias de hispanidad”, entre las que, por cierto, no figuraba Canarias. Aunque, por si nos sirve de consuelo, cabe señalar que el filósofo también se olvidó de Baleares. Pero, por supuesto, lo que importa no es la anécdota, sino la sustancial idea, y con ésta, es decir, con que la región pueda ser una gigantesca fuerza nacional y un organismo capaz de vigorosas acciones y reacciones, no cabe sino expresar una total conformidad. Obsérvese que Ortega catalogaba a la región no ya como simple fuerza regional, sino como fuerza nacional, con lo cual no se refería en modo alguno a eso que ahora llaman nacionalidades, sino a que la región, es decir, cualquier región, puede constituir una fuerza que actúe en toda la nación, una fuerza capaz de conmover a toda España. En otro libro suyo, que es menester releer urgentemente, *España invertebrada*, aludía también Ortega a esta fuerza nacional de las regiones: “Si Cataluña o Vasconia hubiesen sido las razas formidables que ahora se imaginan ser —decía Ortega—, habrían dado un terrible tirón de Castilla.” Pues bien, en la hora presente estamos comprobando que estas regiones están acreditando un carácter formidable, capaz de dar un tirón no sólo de Castilla, sino de toda España. Por desgracia, el regionalismo de esas re-

giones ha tomado un sesgo nacionalista que las convierte no ya en una fuerza nacional, sino en una fuerza antinacional. Porque el nacionalismo es la degeneración o mitificación del regionalismo. El regionalismo no olvida que una de las características fundamentales de la región consiste en ser parte de un todo. El nacionalismo olvida este hecho fundamental, considera la región como un todo, la ensimisma y la convierte por lo mismo en una fuerza antinacional. Se trata de un problema de dirección de la fuerza regional, y ahí es enorme la responsabilidad de los políticos y de los intelectuales regionales, llamados a conformar esa fuerza regional. Pero esa fuerza existe y debe en todo caso tener un cauce de expresión, independiente de los partidos políticos por la sencilla razón de que no será el suyo un contenido ideológico, sino un contenido “orgánico”, por decirlo de alguna manera. Pues bien, este cauce de expresión de esa fuerza regional, independiente de los partidos políticos, no puede ser otro que el órgano regional, de suerte que su inexistencia reduce al silencio a la región, no permite que se escuche sino un murmullo inconexo y excluye, por tanto, la posibilidad de que la voluntad regional se conozca en el ámbito de la nación y de que la fuerza regional de que hablaba Ortega se convierta, en provecho definitivo de todos, en auténtica fuerza nacional.

Un ejemplo próximo y ciertamente negativo de las consecuencias de carecer de ese cauce de expresión de la voluntad regional lo tenemos en el penoso asunto del Sahara, en cuyo desenlace, a pesar de que tanto nos iba, no fue posible escuchar un clamor unánime regional, una “corriente pública”, en el decir de Ortega, que hubiese impedido al Gobierno de aquellos días no ya la necesaria liquidación de la situación colonial del territorio, pero sí el haber despachado el conflicto sin mayor atención a los intereses vitales de Canarias, intereses que en gran medida hubiera sido posible salvaguardar utilizando con habilidad, y sobre todo con voluntad, el amplio margen de maniobra que a España todavía le quedaba. Y si dicho clamor no se escuchó, fue, en realidad, porque ese clamor no se produjo, pues no pueden calificarse de clamor las tímidas manifestaciones que por entonces se produjeron; siendo de destacar la indiferencia de nuestras corporaciones, la inoperancia de nuestros procuradores y la ceguera de nuestros incipientes políticos que, ocupadísimos con sus plataformas y sus platajuntas, no advirtieron la gravedad de los aconteci-

mientos hasta que estuvieron consumados. Pero era lógico que así fuese, porque nadie estaba, en realidad, preparado, ni siquiera mentalizado, para la empresa. Y aun hoy es improbable que los municipios o las islas produjeran algo más que un conjunto de manifestaciones tímidas e inconexas. En cambio un órgano regional sí habría sido capaz, y podría serlo en el futuro, de recoger las ráfagas de dinamismo público de que hablaba nuestro filósofo, y articular en una manifestación expresa y coherente la voluntad de la región. La utilidad de contar con un órgano de tamaño virtualidad ha de ser considerable no sólo para cualquier región, sino para la totalidad de la nación, obligada literalmente por los requerimientos de una región concreta a tomar conciencia de problemas que, por no afectarles directamente, podrían pasar desapercibidos al resto de las regiones y al cuerpo legislativo nacional. Volviendo al caso ejemplar del Sahara, siempre creí que si los procuradores que representaban a nuestra región hubieran sido capaces de exponer ante las últimas Cortes del régimen anterior una política concreta, posibilista y suficientemente documentada sobre el vecino territorio africano, la “Ley Sahara”, por la que el Parlamento delegó en el Gobierno la liquidación del asunto, no se hubiera aprobado tan alegremente y tal vez fuera otro el resultado. A esto se refería Ortega cuando hablaba de la fuerza nacional de las regiones, y a esto nos referíamos nosotros cuando decíamos que con ser muy importantes las competencias económicas de la región, las políticas, en el sentido que aquí recibe el término, revisten trascendencia superior.

Pero nuestra fe en las posibilidades del supuesto órgano regional en orden a convocar y expresar la voluntad de la región no es tanta que nos impida ver sus naturales limitaciones. Y decimos esto porque, frente a los que creen que la promulgación de un estatuto de autonomía permitirá al órgano regional expresar esa voluntad de la región no sólo en el ámbito nacional, sino también en el internacional, entendemos que una actuación internacional del órgano regional sería técnicamente, es decir, teóricamente, imposible y prácticamente inconveniente. Cierto que en esta materia el texto preautonómico (1) es relativamente moderado, en cuanto se limita a proponer en la letra C) del artículo 5.º que proceda “la intervención e informe previo

---

(1) Continúo refiriéndome al primitivo borrador.

del órgano regional en la negociación de todo tipo de tratados y convenios internacionales con incidencia en la zona donde se ubiquen las islas o que afecten especialmente a sus intereses”. Ahora bien, si el requisito del informe previo del órgano regional puede resultar viable y aceptable por el Estado, pues en primer lugar no vincula al Estado, y en segundo puede justificarse por la especial situación geográfica de la región, no comparable realmente a la de las demás regiones, la intervención debería limitarse no sólo en interés del Estado, sino en el nuestro propio, a asesorar desde nuestro punto de vista al ministerio correspondiente y discutir con sus funcionarios privadamente los acuerdos o medidas de que se trate. Pero ello sin que nuestro órgano regional participe directamente en las negociaciones con los representantes de otros países como si fuéramos un tercero más o menos en discordia. Nuestra intervención “directa” sería, indudablemente, aprovechada por nuestros hipotéticos interlocutores, que tratarían, y sobran medios para ello, de provocar diferencias entre los negociadores canarios y los negociadores oficiales del Estado español, lo que, en mi opinión, sería para nosotros el principio del fin.

Y si esto pensamos de una intervención frente a terceros, en la que los negociadores canarios actuaran como parte especialmente interesada junto a (pero diferenciados de) los negociadores oficiales del Estado español, con mayor motivo hemos de pensarlo de una intervención del órgano regional canario en el ámbito internacional independientemente del Estado español, es decir, algo así como si la región canaria pudiera ser sujeto de una política internacional propia, complementaria o incluso diferente de la del Estado español. Aunque el texto preautonómico no diga nada de eso, es lo cierto que en tal sentido se han pronunciado algunas personas que por su condición podrían gozar de credibilidad, por lo que no parece ocioso incidir desde ahora sobre el tema, exponiendo su absoluta inconveniencia práctica y su nula posibilidad teórica, pues, aun comprendiendo que el Estado regional hacia el que vamos es, en definitiva, un eufemismo que encubre un Estado federal o por lo menos cuasi federal, es lo cierto que ni siquiera en los estados federales pueden los estados federados ejercer una política exterior independientemente del estado federal, según se aprecia en todos los estados federales del mundo, salvo que se tomen en serio, desde un punto de vista constitucional, los ejemplos de Ucrania y Bielorrusia. Y si esto ocurre en los estados

federales, con mayor razón ha de ser así en un Estado que, pese a su próxima orientación, continúa definiéndose unitario, según resulta del borrador de nuestra previsible constitución.

Pero si las competencias “políticas” del órgano regional en el ámbito internacional resultan así limitadas, la reducción de esas competencias al simple ámbito regional serían insuficientes. La región no debe hablarse sólo a sí misma, sino a la totalidad de la nación, porque lo único que justifica que al ente regional se le atribuya, como en el texto preautonómico, la “representación” de la región es que la voluntad regional se escuche no en el ámbito de la propia región que la produce, sino en el ámbito formado por todas las demás regiones, y así se transforme en la fuerza nacional de que hablaba Ortega. Porque una región que entendiera su institucionalización como una posibilidad de ensimismarse estaría labrando su propia ruina, porque estaría confundiendo el modelo regional y, en su caso, el modelo autonómico, con un modelo autárquico. Por eso, la facultad o competencia política por excelencia del órgano regional será la formulación de esa voluntad que responda a las necesidades de la región y su expresión ante el concierto de las demás. Cuando, con ocasión de la visita del ministro de Asuntos Exteriores, un periodista le preguntaba si no sería conveniente que la política africana de España fuera realizada por diplomáticos canarios, respondiendo el ministro que no recordaba el lugar que éstos ocupaban en el escalafón, tanto el periodista como el ministro demostraban hallarse a años luz de la verdad. Porque lo que importa no es que esa política sea llevada por canarios, que en definitiva tendrían que plegarse a las instrucciones del Gobierno, sino que previamente nuestras necesidades hayan sido escuchadas y asumidas por el Parlamento, transmitidas al Gobierno y por éste a sus diplomáticos, sin que ya importe que éstos sean canarios o gallegos, pues en definitiva sólo serán portavoces de un impulso precedente que se habrá originado en la región. Por lo demás, se equivocan los que piensan en la necesidad de una política internacional canaria diferente de la del Estado español, sin que tal creencia se justifique por nuestra diferente situación geográfica, pues aunque estuviéramos aun más lejos de la Península, la política exterior del Estado sería necesariamente un compromiso en el que prevalecerían los intereses más necesitados de protección.

Y ahí es donde debe jugar un papel fundamental la capacidad de extroversión de la región, es decir, la posibilidad de que la región se manifieste en todo el ámbito nacional. Creo que es un error no haber configurado el Senado como una cámara en la que se destacara el aspecto regional. Evidentemente ello obedece a que no se ha querido suministrar un dato que nos habría aproximado demasiado al modelo federal. Pero es que si se concede autonomía a todas las regiones, tal vez con facultades legislativas, lo que producirá un conjunto de voluntades regionales dispersas, y esa dispersión no se contrapesa con un órgano en que se encuentren esas voluntades, como tales voluntades regionales, de suerte que produzcan entre todas una voluntad nacional, habremos dado lugar a un Estado que será unitario sólo de nombre y que, en realidad, será un conjunto de estados federados sin un verdadero vínculo federal. Con todo, el artículo 80 del borrador constitucional, en su número 3, ofrece a las regiones un instrumento de gran utilidad para conseguir que sus deseos sean convertidos en voluntad nacional, ya que, según este precepto, y con independencia de los partidos políticos, los entes regionales por medio de sus órganos —las asambleas regionales en el decir de la Constitución— podrán remitir al Gobierno o al Congreso proyectos o proposiciones de ley que, de ser asumidos por el Parlamento, convertirán en ley las fórmulas que satisfagan los deseos de la región.

Para nosotros, inhábiles jurídicamente para intervenir en el plano internacional, conscientes —si lo meditamos detenidamente— de la inconveniencia práctica de una tal intervención, y consecuentes con las verdaderas dimensiones de nuestras capacidades autónomas, ábrese con el precepto comentado una posibilidad tranquilizadora e inquietante al mismo tiempo, porque es al mismo tiempo una garantía y un reto o, por mejor decir, una misión. Una garantía porque, al contar con un cauce de expresión que posibilita una sanción democrática de nuestros deseos, podremos realmente controlar a los detentadores del poder e incluso conformar las decisiones del poder conforme a nuestros justos intereses; y un reto porque, careciendo prácticamente España de otros intereses en Africa que no sean los nuestros, ya que los intereses financieros no son necesariamente los intereses de España, es claro que si ha de haber una política española para Africa, ha de ser principalmente en función nuestra. Y es claro que hemos de contribuir muy fundamentalmente nosotros a conformarla. Ahora bien, esa con-

tribución no ha de tener lugar en el momento de negociar tratados con terceros, sino en el momento de elaborar la política a que esos tratados deben responder. No es, por lo tanto, en Africa, sino en Madrid, donde debe escucharse la voz de los canarios. Y es claro, entonces, que por lo menos a este efecto es más útil la posibilidad que brinda el artículo 80 del borrador constitucional que todos los estatutos de autonomía.

## XII

### LAS COMPETENCIAS ECONOMICAS DEL ENTE REGIONAL

Cuando, intentando desentrañar la técnica asociativa adecuada a las características de nuestra región, aludíamos a las mancomunidades interprovinciales previstas en la base 20 de las de revisión del régimen local, ya indicábamos que las mismas competencias que allí se atribuyen a estas mancomunidades, esto es, “el planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común”, podrían constituir en principio las competencias de nuestro ente regional. Ya entonces formulábamos nuestras reservas ante una interpretación amplia de dichas competencias debido a la discontinuidad espacial de nuestra región.

En principio, toda la ciencia regional moderna parece conforme en admitir que la provincia es un ámbito demasiado reducido para ser objeto de planificación y para la prestación de determinados servicios. Prescindiendo del hecho de que las provincias españolas ofrecen un marco más grande y más viable que las provincias italianas, los departamentos franceses o los condados ingleses, parece realmente admisible que la optimalización de la planificación y de determinados servicios exige un marco supraprovincial, que no es otro, en definitiva, que el regional. Parece igualmente lógico que si la región es el marco adecuado para la planificación o para la desagregación espacial del plan nacional, sea el ente regional, por medio de su órgano, el que planifique o intervenga en la planificación. Por esta razón, y por la importancia inherente a las cuestiones económicas, el planeamiento ha de ser no sólo una competencia regional, sino la

competencia regional por excelencia, ya que por medio de la planificación la región decide lo que quiere ser económicamente.

Ahora bien, cuando hablamos de planificar y de prestar servicios regionalmente, estamos extrapolando una técnica que ha sido formulada evidentemente para regiones continentales en las que coinciden las circunstancias de ser mucho más grandes que la nuestra y ser continuas espacialmente. Evidentemente las inferiores dimensiones de nuestra región no pueden constituir un obstáculo para ser objeto de planificación. Si puede planificarse globalmente una región de 50.000 kilómetros cuadrados y cinco millones de habitantes, cifras que Labasse considera ideales para una región de Europa occidental, con mayor razón podrá planificarse una región de 7.000 kilómetros cuadrados y más de un millón de habitantes. La verdadera peculiaridad que habrá que tener en cuenta a la hora de planificar será la discontinuidad de nuestro espacio físico, que influye necesariamente en la continuidad de nuestro espacio económico. Si definimos la región desde un punto de vista económico como una zona homogénea en la que tienen lugar una serie de relaciones, es claro que en nuestro caso esa zona homogénea se divide en otras subzonas, que a su vez también constituyen el marco de otra serie de relaciones. Nuestros planificadores deberán ser conscientes de este fenómeno y comprender que no se trata de planificar el desarrollo de un territorio, sino de siete territorios diferentes, bien que englobados en un único espacio regional. Ello implicará que así como el plan nacional es desagradable regionalmente, el plan regional pueda desagregarse insularmente, y que incluso los entes insulares intervengan decisivamente en la planificación.

Se comprenderá mejor el problema que planteo concentrándonos en la ordenación del territorio. Esta puede tener un sentido meramente urbanístico y un sentido económico. Pedro Larumbe, en su libro sobre *La región*, define el *zoning* urbanístico como la asignación de usos del territorio, y el *zoning* económico, como un instrumento operativo para alcanzar el desarrollo industrial. En nuestro caso, si partimos de la base de que la promoción del desarrollo económico es una competencia regional, que el órgano regional llevará a cabo por medio de la planificación, parece lógico que la ordenación económica del territorio, es decir, la definición de zonas dedicadas a la industria, sea también una competencia regional. Bien entendido que,

por nuestra especial configuración, esa ordenación económica del territorio regional habrá de desagregarse por islas, y que, por lo tanto, los entes insulares deberán participar en esta ordenación económica de la región de la misma manera que deben participar en la planificación económica regional. O dicho más claramente, la planificación económica y la ordenación económica del archipiélago constituyen una competencia regional, pero una competencia que el órgano regional no debe ejercer por sí solo, sino en colaboración con los órganos insulares, dado que el plan y la ordenación deben desagregarse en tantos espacios como de hecho existen en el archipiélago.

Y si esto puede decirse de la ordenación económica, más grave es el caso de la ordenación urbanística, porque ahí nos encontramos con que el espacio total del archipiélago se divide en siete subespacios, sin mayor relación urbanística que el estar cerca unos de otros. Aquí sí que cada isla constituye un espacio cerrado, distinto de todos los demás en superficie, configuración y recursos naturales, por lo que de hecho la ordenación urbanística del territorio del archipiélago implica realmente siete ordenaciones diferentes. No les faltaba razón a los autores del “estudio preliminar” cuando advertían la dificultad de aplicar entre nosotros los preceptos literales de la Ley del Suelo, “a los que notoriamente es ajena por completo la problemática insular”. Tal vez convenga reducir la competencia del órgano regional a la formulación de los principios o directrices que deban informar la ordenación y dejar el desarrollo de esos principios a cada órgano insular en cooperación con los ayuntamientos respectivos.

Seamos conscientes, además, de que, así como la planificación regional está limitada por abajo, ya que debe desagregarse por islas, también está limitada por arriba en cuanto en sí misma no es, es decir, no debe ser sino una desagregación del plan nacional. En este sentido, parece más conveniente atender a las sugerencias del “estudio preliminar”, que integraba la planificación regional en la nacional mediante un sistema de consultas entre el órgano planificador regional y el nacional, que a la simple atribución que el artículo 5.º del texto preautonómico hace de la competencia planificadora al órgano regional.

Otra de las competencias enumeradas en la base 20, antes citada, y que podría constituir competencia del ente regional, sería la gestión de determinados servicios. Aquí nuestro caso es diametralmente opues-

to al de las regiones continentales, porque así como en aquéllas el problema estriba en que las provincias constituyen ámbitos demasiado reducidos para la prestación de determinados servicios, el problema de nuestras provincias consiste, por el contrario, en que son demasiado grandes. Tan grandes realmente, que el legislador de 1912 tuvo que deshacer la primitiva provincia única en siete “miniprovincias”, atribuyendo a cada una un órgano —el cabildo— para la adecuada prestación de los servicios, sin que la posterior creación de dos provincias diferentes supusiera la atribución a los nuevos entes provinciales de las competencias ya atribuidas a los entes insulares. Porque si demasiado grande era la primitiva provincia única, grandes seguían siendo las dos provincias posteriores, razón por la que se respetó la competencia de los entes insulares para la prestación de los servicios que rebasaran el nivel municipal, demostrándose con la precaria existencia de las mancomunidades provinciales la dificultad de prestar determinados servicios por encima del nivel insular. En realidad, la ley de 1912 respondía a las frustraciones producidas por siglos de administración superinsular. Por eso el legislador de 1912 tuvo que dividir donde la ciencia regional moderna, que no contempla regiones como la nuestra, insiste en multiplicar.

La moraleja que debiéramos extraer de nuestra experiencia sería respetar la competencia de los entes insulares para la prestación de aquellos servicios que se han venido prestando por ellos y que las provincias no han tenido posibilidad de asumir, ya que si las provincias, precisamente por su “tamaño”, es decir, por comprender tres o cuatro islas, no han podido asumir esos servicios, menos podrá asumirlos un ente que englobase la totalidad de la región. Al ente regional deberán, no obstante, atribuirse aquellos servicios que abarquen todo el ámbito regional, como puede ser el caso de los transportes, y aquellos que, a pesar de la discontinuidad de nuestro espacio regional, sean susceptibles de regionalización, como pudiera ser el caso de la enseñanza o la sanidad, si bien la determinación de los servicios que sean susceptibles de regionalizarse debe ser formulada por auténticos expertos, que tengan en cuenta la discontinuidad de nuestra región, y cuya opinión sea sancionada democráticamente por la sociedad canaria tras un debate público que permita sopesar las ventajas e inconvenientes de una decisión tan trascendental.

## XIII

### LA COORDINACION

Aunque la coordinación es una más de las competencias económicas en apariencia lógicas de la región (la base 20 habla de “el planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común”), hemos preferido dedicarle un epígrafe separado después de habernos referido en el anterior al planeamiento y a la gestión de servicios. En principio parece evidente que el órgano regional debe ser un órgano coordinador. Pero ¿coordinador de qué? El texto preautonómico es francamente moderado en cuanto limita esa coordinación “a los intereses generales del archipiélago”, previendo que la coordinación sea ejercida por el órgano regional sobre los “entes locales”, lo que quiere decir sobre los cabildos y sobre los ayuntamientos. El “estudio preliminar” era considerablemente más ambicioso, pues extendía la coordinación no sólo a los intereses generales del archipiélago, sino incluso a los intereses estrictamente insulares: “El arbitraje de la corporación —decía el referido estudio— está pensado para los casos en que dos cabildos o dos municipios se empecinen en la adopción de unas medidas o de una política que, independientemente de los beneficios que pueda ocasionar a una isla, resulte perjudicial para la otra y contraproducente para el archipiélago.” Aparte del inadmisibles juicio de valor que implica la expresión “se empecinen”, con la que ya se contraponen la supuesta ecuanimidad del órgano regional frente al “empecinamiento” de los cabildos o ayuntamientos, la frase del estudio preliminar encierra un equívoco, ya que lo que beneficie a una isla no podrá jamás ser contraproducente para el archipiélago, ni tampoco constituir en sí un perjuicio

para otra isla, aunque sí posiblemente una competencia que ésta preferiría evitar. Al aludir a este tipo de conflictos, el estudio preliminar era demasiado optimista cuando afirmaba que “la verdad es que tales tensiones, hoy relativamente frecuentes, han de ser ya raras cuando funcione la corporación y en especial el programa de inversiones”. La realidad es que tales tensiones no tienen por qué disminuir, si bien se producirán dentro del órgano regional, es decir, tendrán lugar no como hasta ahora entre entes diferentes, sino entre los representantes de estos entes en el marco unitario del órgano regional.

La realidad es que si la nuestra fuera una región espacialmente continua, la falta de coordinación, en cuanto produciría una duplicidad de servicios de cualquier tipo, podría suponer un derroche y, por lo mismo, un perjuicio para la región. Pero dado el carácter discontinuo de nuestro espacio regional, y de esta circunstancia insoslayable depende todo, lo que en principio podría considerarse un derroche, es decir, la producción de ciertos servicios en más de una isla del archipiélago, será posiblemente e incluso probablemente una inversión razonable y en definitiva un beneficio para toda la región. Repetidas veces se ha afirmado que la pugna entre Tenerife y Gran Canaria ha sido ocasión de un debilitamiento de la región. Por el contrario, estimo que a esa pugna —que no es síntoma de mezquindad, sino de saludable vitalidad— se debe la instalación y prestación en ambas islas y, por consiguiente, en ambas provincias, de servicios que no por repetidos dejan de cumplir su misión. Una coordinación que tratara de evitar el derroche regional habría acordado teóricamente la instalación de un único aeropuerto transoceánico en la región. Medida acertadísima si las siete islas pudieran fundirse físicamente en una sola, pero no tan acertada si se quiere obrar de acuerdo con los imperativos de la realidad. En efecto, la posibilidad de utilizar los aeropuertos de Lanzarote y Fuerteventura para el tráfico transoceánico ha supuesto un avance decisivo en el desarrollo turístico de esas islas. Y si se piensa que tales conflictos no se darán en el órgano regional, piénsese en las tensiones suscitadas entre el norte y el sur de Tenerife a propósito precisamente de los aeropuertos. Bajo esta luz, la palabra coordinación adquiere visos más peligrosos que los que resultan de la inocente versión del estudio preliminar, y puede convertirse en un instrumento de hegemonía y en un factor de perturbación y discordia regionales si la coordinación se refiere, como sugiere el estudio preli-

minar, no sólo a los intereses generales del archipiélago, sino a los mismos intereses insulares. De hecho, la coordinación regional de los servicios ya fue una fuente de discordias en el pasado, de donde cabe deducir que, como la configuración geográfica de las islas sigue siendo la misma que en el siglo XIX, los intentos de coordinación producirán ahora los mismos resultados, dado que las mismas causas producen los mismos efectos siempre que sean las mismas las condiciones. Y las condiciones no han cambiado, porque la geografía no cambia. ¿Y qué es lo que ocurría en el pasado? El que no tenga años para saberlo por propia experiencia, puede hacer lo que yo: leerse las seiscientas páginas escritas por Marcos Guimerá a propósito de *El pleito insular*. Comprenderá seguramente en qué errores no debe volver a incidirse si queremos evitar que la institucionalización de la región se convierta en un factor de desarmonía y paralización, en vez de en cauce de armonización y desarrollo. En la página 415 del libro de Guimerá se reproducen unas líneas de Carlos Navarro, relativas a la mancomunidad interinsular que sustituyó a la vieja diputación provincial y que abarcaba la totalidad del archipiélago antes de la división de la provincia, en las que se cuenta cómo “el presupuesto de la mancomunidad fue el primer tema que provocó el conflicto. Los occidentales insistían en considerar con carácter provincial (regional, diríamos hoy, pues entonces sólo había una provincia en toda la región) la leprosería, el manicomio y el Consejo de Fomento. Nuestros representantes (es decir, los orientales) sostenían su carácter insular y consignaban que la leprosería y el Consejo de Fomento, creado en Gran Canaria, eran sostenidos debidamente por aquel cabildo insular, y que el manicomio y el Consejo de Tenerife debían serlo por su cabildo”. El Cabildo de Gran Canaria acordó entonces gestionar la mancomunidad del grupo oriental, dice Guimerá, “para evitar repartimientos tan onerosos, y establecer de común acuerdo las tres islas sus servicios, sin tener que sostener los de Tenerife”. Dos años después tuvo lugar la división de la provincia. Los autores del “estudio preliminar” señalaban que “para las generaciones actuales todas estas disputas han perdido gran parte de significado, pasando a la categoría de históricas”. Y, felizmente, tienen toda la razón. Pero no caen en la cuenta de que si las generaciones actuales no mantienen las disputas del pasado es únicamente porque ya no hay motivo para ellas. Y no hay motivo para ellas porque cada isla administra y gobierna sus propios asuntos; en una pala-

bra, porque no hay coordinación. Coordínense de nuevo, como desean los autores del estudio preliminar, los intereses insulares; sométase la actividad de los cabildos y ayuntamientos a la sanción del órgano supremo regional; concéntrese en suma toda decisión, pues coordinar es en definitiva decidir lo que se ha de hacer y dónde se ha de hacer, en un único órgano regional, y veremos cómo salen de la caja de Pandora del regionalismo todos los monstruos que atormentaron a nuestros abuelos durante el siglo XIX y parte del actual. Queriendo construir nuestra región, la habremos imposibilitado. Los hermanos no se quieren más, ni son más felices, por vivir todos bajo el mismo techo. Conservan, por el contrario, mucho mejor los sentimientos de solidaridad si habita cada uno en su casa y se administra a sí mismo sin sujeción a los demás. Límitese, pues, el órgano regional a gestionar los intereses generales del archipiélago, y no coarte en modo alguno la decisión de un cabildo o de un ayuntamiento en orden a la prestación o autorización de cualesquiera obras o servicios que por dichos órganos se considere oportuno establecer o desarrollar en el marco de sus entes respectivos.

Nos hemos referido, claro está, a la coordinación propuesta por el estudio preliminar y que habría de extenderse, según hemos expuesto, no sólo a los intereses generales del archipiélago, sino también a los estrictamente insulares, en cuanto se propone que el órgano regional pueda controlar e impedir las actuaciones de algún cabildo o ayuntamiento “empecinado”. Ahora bien, ¿qué viabilidad tendría una coordinación como la propuesta por el apartado E) del artículo 5.º del texto preautonómico, limitada a los intereses generales del archipiélago?

Podemos estudiar este supuesto partiendo de dos hipótesis: o el órgano regional gestiona en el más amplio sentido los servicios regionales, es decir, los ejecuta directamente, o bien promueve esos servicios, delegando después su ejecución en los cabildos, en los ayuntamientos o en particulares mediante la oportuna concesión. Pues bien, si es el propio órgano regional el que ejecuta directamente sus obras y presta sus servicios, no hay nada que coordinar, pues no tiene sentido que el órgano regional se coordine a sí mismo. Si, por el contrario, el órgano regional delega en terceros la ejecución de sus obras y la prestación de sus servicios, parece igualmente claro que, tratándose de actuaciones encomendadas por el órgano regional, la coordinación

de las mismas ya vendrá implícita en la previa programación de las obras y servicios cuya ejecución y prestación haya sido encomendada, por lo que tampoco habrá nada que coordinar. Y si estamos de acuerdo en que, según lo antes expuesto, la coordinación de las actuaciones de los cabildos y ayuntamientos en el ejercicio de sus propias competencias sería una intrusión indeseable, llegamos a la conclusión, un poco sorprendente, de que si bien el órgano regional tiene mucho que planificar, no tiene nada que coordinar. En el bien entendido que toda planificación implica una coordinación *a priori*, si por coordinación entendemos la serie de elecciones que hay que practicar de acuerdo con el esquema de desarrollo económico que se adopte. Pero bien entendido también que esa coordinación no tiene nada que ver con la coordinación *a posteriori* que se predica en el texto preautonómico y en el estudio preliminar, que, por consiguiente, están completamente de más.

Tanto más extraña resulta la segunda conclusión de la así llamada “cumbre de cabildos”, celebrada en La Gomera el pasado 3 de febrero, en la que se propone que una de las competencias del ente regional consista precisamente en “coordinar los cabildos, pero bajo ningún pretexto deberá mermar las competencias y funciones de éstos, que deberán gozar en el futuro de una mayor autonomía”. Creo que se trata de una conclusión absolutamente contradictoria, porque desde el momento en que los cabildos admitan que un órgano superior los coordine, es decir, los sujete y los limite, sus competencias y funciones automáticamente se mermarán, y la mayor autonomía se desvanecerá, víctima del nuevo centralismo regional.



## XIV

### DOS CAPITULOS REGIONALIZADOS

Sin necesidad de institucionalizar el ente regional, es lo cierto que ya tenemos dos capítulos completamente regionalizados. Me refiero a la recaudación y distribución de arbitrios de la JIAI, y a la enseñanza universitaria. Sobre los dineros de la JIAI se ha hablado mucho últimamente, sobre todo a propósito de la participación que en los mismos corresponde a la Junta u órgano regional, y a la distribución de las cuotas provinciales entre cabildos y ayuntamientos. Paradójicamente, la cuestión más flagrante, es decir, el reparto de esos fondos paritariamente entre las dos provincias según la salomónica decisión del artículo 25, apartado 4, del REF, apenas si ha merecido algún ocasional comentario en la prensa. Pero ni el texto preautonómico, ni la moción del Cabildo de Gran Canaria, ni las conclusiones de la “Cumbre” de La Gomera, ni mucho menos en su día el “estudio preliminar” consideraron oportuno en ningún momento cuestionar este sistema de distribución. No sólo eso, sino que la fórmula resulta explícitamente aceptada. El texto preautonómico dispone, en efecto, en su artículo 15, que “la distribución de los recursos obtenidos según la ley 30/1972 se mantiene en su forma actual”, previa detracción del 15 por 100 para el órgano regional. Pero esto no es nada en comparación con las palabras del “estudio preliminar”, pues para el mismo “el primer dato contemporáneo inequívocamente regional ha sido su régimen fiscal, y de él ha emanado una vigorosa conciencia de solidaridad en todo el archipiélago, que ha terminado disipando los recelos y suspicacias que venían tarando desde hace más de cien años los movimientos regionalistas canarios”. La realidad es que, desde el

inicio de su aplicación hasta la fecha, la distribución paritaria interprovincial de los fondos de la JIAI viene constituyendo en principio una injusticia radical, pues, como es bien sabido, la provincia de Las Palmas recauda siempre más que la vecina, viéndose obligada a repartir con ésta la cantidad en que consista el exceso de cada ejercicio. Así, según mis datos, la provincia de Las Palmas transfirió a la de Santa Cruz más de 501 millones en 1973, más de 591 millones en 1974, más de 669 millones en 1975, y va a transferir unos 780 millones en 1978, dato este último según *Diario de Las Palmas* de 29 de diciembre último. No tengo datos para 1976 y 1977. Estas cifras, lejos de disipar recelos y suspicacias, según el pensamiento optimista del estudio preliminar, los engendran y los aumentan, y pueden constituir en vez de un factor de cohesión regional, precisamente todo lo contrario.

Dos argumentos se han sugerido a favor de la fórmula salomónica del REF. De una parte, la conveniencia de establecer un único arbitrio a la entrada de los productos en el espacio del archipiélago, con el fin de evitar los arbitrios interinsulares y convertir así todo el archipiélago en lo que Antonio Carballo llamaba acertadamente “un mercado común”. El otro argumento consiste en que no se sabe si todas las mercancías que entran por Gando o el Puerto de la Luz se consumen en la provincia de Las Palmas o pasan a la vecina para ser consumidas allí. Ambos argumentos son insuficientes y constituyen en definitiva un cómodo refugio para los que no tienen auténtico interés en llegar al fondo de la cuestión. Porque no hace falta ser un especialista en técnicas fiscales para comprender que sobran fórmulas, si se quieren utilizar, para hacer que cada isla recaude los arbitrios correspondientes a los bienes que consuma. No es tan difícil seguir la pista al producto, ni es imposible modificar el momento del devengo del impuesto, gravándose el consumo en vez de la entrada de las mercancías, precisamente en la forma que establece el artículo 24 del REF, en su apartado 2, C) b) para el arbitrio sobre el lujo. No es de todas formas nuestro ánimo sugerir la fórmula exacta, sino únicamente consignar que no es imposible averiguar dónde se consumen las mercancías, y obrar en consecuencia. Lo que pasa con este tema es que, como decía el “estudio preliminar”, y en esto tenía toda la razón, “el primer dato contemporáneo inequívocamente regional ha sido su régimen fiscal”, es decir, el reparto paritario interprovincial

se considera un paso hacia la regionalización o, para ser más exactos, hacia el regionalismo. Impugnar la distribución paritaria, es decir, la distribución “regional” de los arbitrios de la JIAI se equipara a una impugnación de la región, que además se presenta como una impugnación mezquina, en cuanto no se basa en motivos históricos ni prestigiosos, sino en el vil metal. Así, la cuestión se ha convertido en un tema “tabú” con el que nadie se atreve a meterse, o con el que toda la sociedad canaria está conforme, en cuyo caso, por supuesto, yo tampoco tendría nada que objetar.

Algo parecido ocurre con la Universidad, nuestro otro capítulo regionalizado. Aquí sí que está claro lo que significa regionalización. La regionalización universitaria parte evidentemente del principio de no repetir los mismos centros en la región. Además de partir de este principio, parte también de una realidad innegable: la existencia de un conjunto de facultades universitarias en La Laguna, que, por consiguiente, no deben reproducirse en otros puntos del archipiélago, es decir, en Las Palmas, pues de reproducirse saltaría en pedazos la “coordinación” y se rompería el ideal de la universidad regional. Precisamente es este ideal de la universidad regional el argumento fundamental utilizado contra la creación de una nueva universidad: no creemos dos universidades, se dice, potenciemos la universidad regional. Ahora bien, bastaría con una enumeración de los centros universitarios existentes en las dos islas “mayores” del archipiélago para que el absoluto desequilibrio que se aprecia, agravado por la existencia precaria de los de Las Palmas, aumentase nuestros “recelos y suspicacias” ante una coordinación regional tan claramente injusta. Pero aquí ocurre algo parecido a lo que exponíamos a propósito de la JIAI, y es que la palabra “regional” aplicada a la Universidad la reviste de un aura que la convierte en “tabú” y la hace inatacable. Resulta ejemplar a este respecto la aclaración del rector señor Bethencourt a propósito de unas manifestaciones en que se refería a las contribuciones del Cabildo de Gran Canaria a la enseñanza universitaria (*Diario de Las Palmas*, 6 de septiembre de 1976), indicando que “dado mi carácter de hombre con conciencia regional, quiero manifestarle mi extrañeza ante el hecho de aparecer haciendo comparaciones —comparaciones siempre odiosas— entre las Mancomunidades de Las Palmas y Tenerife y entre los cabildos de las islas mayores”. Apostillando el periódico que “toda la sociedad canaria espera de su probado

espíritu regionalista (del rector) una actitud verdaderamente regional de la Universidad”, acabando por señalar que la enseñanza superior es “materia que en principio compete a la Administración Central”. La palabra “regional” sirvió, pues, como una especie de conjuro que aplacara los ánimos “localistas” mediante la remisión del tema a la Administración Central. Ahora bien, interesa comprender que dada la índole de los servicios que presta la Universidad, aun dependiendo de la Administración Central, constituye “una entidad de derecho público con personalidad jurídica y autonomía en su régimen administrativo, económico y académico”, según reza el artículo 1.º de sus Estatutos, y que se regirá por la Ley de Entidades Autónomas y disposiciones complementarias, según dispone el artículo 2.º Es decir, que la Universidad ya es autónoma sin necesidad de esperar a la Constitución y, por lo tanto, sin perjuicio de que la Administración Central sufrague los costos de la Universidad, ésta puede funcionar con autonomía, por lo que no puede culparse exactamente a la Administración Central si la “potenciación” de la Universidad llamada regional no favorece especialmente a la provincia de Las Palmas, ya que el artículo 63 de la Ley General de Educación establece que el Gobierno, a propuesta de la Universidad, podrá establecer nuevas facultades o escuelas técnicas superiores; disponiendo, por otra parte, el artículo 71 de los Estatutos de “nuestra” Universidad que entre las funciones del Patronato de la misma se encuentra la de “hacer llegar a los órganos de gobierno (a los de la Universidad) las necesidades y aspiraciones de la región que comprende el distrito universitario”. De donde se sigue, como de la noche el día, que antes de culpar a la Administración Central por la penuria universitaria de la provincia de Las Palmas, o para ser más exactos, de la isla de Gran Canaria, hay que preguntarse primero si la Universidad ha propuesto al Gobierno la creación de facultades en esta isla, y si el patronato de la Universidad ha hecho llegar alguna vez a los órganos de gobierno de la Universidad, como le ordenan los Estatutos, esta aspiración inequívoca de la región o, por lo menos, de parte de ella. Porque una vez creada la Universidad, el Gobierno espera para crear nuevas facultades a que la Universidad las solicite; y, a su vez, el Patronato debe servir como cauce por donde lleguen a las instancias superiores de la Universidad las aspiraciones de la región. Dejemos, pues, de engañarnos a nosotros mismos utilizando o consintiendo que se uti-

lice a la Administración Central como único chivo expiatorio que responda de una situación que en definitiva patentiza dolorosamente la crisis y el fracaso de una institución pretendidamente regional.

El fracaso que la Universidad representa para parte de la sociedad regional podría quedar en simple anécdota si no constituyera un símbolo o anticipo de lo que ha de ocurrir con todos los servicios regionales que se presten con carácter fijo desde una sola de las islas de nuestra región. El lector debe tener presente este ejemplo cuando estudiemos en el capítulo XXI la despolarización de la región. Porque el fracaso regional de nuestra Universidad anticipa y ejemplifica la clase de frustraciones que cabe esperar de los futuros servicios regionales prestados desde “sedes administrativas” repartidas por una u otra isla, pero con competencia sobre toda la región.



## LAS PROVINCIAS Y LA SEDE REGIONAL

Tratándose de dos conceptos tan claramente diferentes y en sí mismos autónomos, podría extrañar al lector que se engloben los dos en un único epígrafe. Pero es que, tanto en su problemática como en su solución, la cuestión de las provincias y la de la sede regional están íntimamente relacionadas y no sólo admiten, sino que exigen, un análisis conjunto y una solución global.

Lo primero que llama nuestra atención es que las provincias y la sede regional se han convertido en dos temas netamente políticos. Las provincias y no sólo las nuestras, sino también todas las españolas y aun los departamentos franceses, por citar un ejemplo extranjero pero próximo a nosotros, son miradas con suma suspicacia como símbolos e instrumentos inequívocos del poder central, acreedoras por consiguiente de la acérrima enemistad de las fuerzas regionalistas. Las provincias aparecen efectivamente como instrumentos de control de la vida regional por parte del Estado centralista y como obstáculos puestos por éste al mejor desarrollo de los ímpetus y posibilidades regionales. Por consiguiente, las fuerzas regionales no se sienten cómodas más que en una organización regional del Estado. Es así que la organización provincial ha coincidido históricamente con la imposibilidad de organizar el Estado regionalmente, luego parece lógica la enemistad que la provincia despierta en las fuerzas regionales.

Para algunas de estas fuerzas regionales, en cuanto esperan encontrar en la institucionalización de la región el único marco capaz de satisfacer legítimos anhelos, dicha institucionalización y, por consiguiente, el aparente conflicto entre la región y la provincia como

modelos organizativos del Estado no sólo diferentes, sino contradictorios, ha sido desde el principio un problema político. Esta actitud ha resultado exportable por reflejo a otras regiones que no tienen en realidad contra el estado centralista otros motivos de queja, en cuanto tales regiones, que haber sido contempladas con la misma indiferencia que las demás, y haber sido víctimas no tanto del Estado como de la rapacidad de las fuerzas del mercado. El resultado es que la institucionalización de la región y, por consiguiente, la desaparición y debilitamiento de la institución provincial se ha convertido en una aspiración fundamentalmente política de las fuerzas regionales.

Que un tema sea enfocado o asumido políticamente no es malo en sí, pues todo tiene a fin de cuentas, y con mayor razón la organización del Estado, un aspecto político. Lo malo es politizar la cuestión, es decir, supeditar a la política todos los demás aspectos de la realidad, con lo que se corre el riesgo de arribar a soluciones totalmente inadecuadas a esa realidad. En este sentido es fácil observar que la institución provincial viene siendo atacada fundamentalmente por ser una “circunscripción territorial para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional”, por usar la definición de la Ley de Régimen Local, olvidando que la provincia desde el momento mismo de su creación ha ido evolucionando hasta convertirse, no por prescripción del Estado, sino por la fuerza misma de la realidad y evidentemente en contra de los primitivos designios del Estado, su creador, en una entidad local con vida propia y, desde luego, independiente de su simple carácter de circunscripción estatal. Y esto, curiosamente, tanto en España como en Francia. Pero obsesionadas por su afán político de escapar al control centralizante del Estado, aspiración que nada tiene de ilegítima, las fuerzas regionalistas no alcanzan a distinguir los dos aspectos de la realidad provincial, y olvidan que si bien como circunscripción estatal puede predicarse la artificialidad de la provincia, como entidad local la provincia es una institución que a lo largo de siglo y medio de existencia se ha ganado literalmente “a pulso” su lugar en la vida pública, y que constituye un elemento indispensable en la estructuración armónica del espacio regional.

Para el pensamiento regionalista, pues, las provincias aparecen como un mero obstáculo estatal, un estorbo al desarrollo y plenitud de la región, por lo que se estima deben desaparecer o vaciarse prácticamente de contenido, el cual debe ser absorbido por el ente regio-

nal. Desaparecidas las provincias, anulada su personalidad jurídica y absorbidas sus funciones y competencias por el ente regional, parece lógico que las actividades y servicios que antes se concentraban o emanaban en las capitales provinciales, se desarrollen ahora en una capital regional.

Es así como la institucionalización de una sede o capital regional aparece como la obligada consecuencia de la desaparición o vaciado de la institución provincial. Por eso decíamos que la cuestión de las provincias y la sede regional están profundamente relacionadas y exigen un análisis conjunto y una solución global.

No por nada hemos empezado por señalar que el tema de las provincias ha sido politizado, sino precisamente para prevenirnos de un tratamiento que por excesivamente político podría frustrar nuestro propósito, que no es otro que articular la región en términos viables. Es decir, se trata de impedir que la voluntad política de institucionalizar la región enfoque el tema regional con un criterio puramente político, o sea, ignorando prácticamente otros enfoques necesarios, y frustre la realización de esa región que precisamente constituye el objetivo de aquella voluntad. O más claro: se quiere crear la región, es decir, institucionalizarla, lo que se ha convertido en el claro objetivo político de las fuerzas regionales. Pues bien, si ese objetivo político es servido por métodos netamente políticos, se corre el peligro de no lograr el objetivo político propuesto, porque al actuar políticamente sobre una realidad que además de política es otras cosas, ignorando esos otros aspectos de la realidad, se habrá producido una "violencia" política sobre esa realidad, la cual a su vez acabará por resistirse a esa violencia, produciendo en definitiva un disfuncionamiento del conjunto y, por consiguiente, la frustración del objetivo que se había propuesto la voluntad política regional, es decir, se habrá frustrado la región. Se habrá frustrado un objetivo político por exceso de política. Esto es lo que queríamos decir.

Pues bien, aplicando todo esto a nuestros datos, al caso concreto de la región canaria, ¿estamos seguros de que la supresión de las provincias o, como ya ha sido propuesto, el vaciado de su contenido, será una medida que responda a las características y, por tanto, a las necesidades de nuestra región?, ¿o será, por el contrario, una simple decisión voluntarista, política en el sentido más amplio de la palabra, fruto exclusivamente de nuestra voluntad política de institucionali-

zar la región?, ¿estamos seguros de que la provincia, ente local, es un obstáculo al desarrollo regional, o, por el contrario, será la provincia un factor indispensable en la integración regional?

Aunque parezca en principio sorprendente, para contestar a estas preguntas hay que empezar por saber lo que es una región y, en segundo lugar, determinar en qué medida o en qué forma puede decirse que Canarias es una región, pues sólo así sabremos en qué forma puede dejar de serlo, y, por consiguiente, lo que debemos hacer y lo que debemos evitar. Porque, como con razón decía Ortega, sólo debe ser lo que puede ser.

## XVI

### QUE ES UNA REGION

En principio la pregunta que acabamos de formular puede parecer completamente ociosa, ya que todos tenemos una idea bastante clara de lo que es una región. Pero ocurre que la acepción corriente de la palabra región ha sido superada hace tiempo por la ciencia regional y no sirve ya como elemento válido de estudio.

La acepción corriente de la palabra región es, evidentemente, una acepción geográfica o natural, en cuanto la región aparece en primer lugar como un espacio delimitado geográfica o naturalmente. Fue éste el concepto utilizado por las primeras teorías de la economía espacial.

Pero el concepto natural fue superado por la aplicación de las matemáticas abstractas y concretamente de la teoría de los conjuntos al campo de la economía espacial, y el resultado fue la aparición de un nuevo concepto operativo, el espacio económico.

El lector interesado en los aspectos matemáticos del espacio, es decir, en el espacio matemático, puede satisfacer su curiosidad en la obra de Chadwick *Una visión sistemática del planeamiento*. De todas formas, la definición del espacio matemático como “el espacio abstracto creado como ampliación del espacio euclídeo tridimensional a un nuevo espacio no euclídeo n-dimensional” proporciona una idea de la complejidad de un tema, en el que, por otra parte, no es preciso detenernos. Porque lo que interesa, en definitiva, es el salto del concepto espacio geográfico al concepto espacio económico. El espacio geográfico fue definido por uno de los “clásicos” de la escuela francesa, Boudeville, como “un espacio con contenido humano y geo-

gráfico donde se darían las relaciones cotidianas entre los hombres”. En cuanto al espacio económico, fue definido por otro clásico francés de la economía espacial, Perroux, como “el espacio que se define por las relaciones económicas que existen entre los elementos económicos”. La diferente naturaleza y complejidad de ambos conceptos se comprende observando que mientras el espacio geográfico es una realidad inmutable, el espacio económico es una realidad variable, y esto en función del entramado de relaciones económicas que abarque. En nuestro caso concreto es obvio que nuestra región ha estado delimitada siempre geográficamente por el ámbito del archipiélago, pero económicamente formaba parte de un espacio económico —es decir, de una “región”— en que se incluían los territorios de Ifni y Sahara. Pues bien, una vez en posesión de este nuevo campo operativo que es el espacio económico, comprobamos que el mismo es susceptible de ser analizado y subdividido. El mismo Perroux distingue dentro del concepto global de espacio económico tres conceptos diferentes: el espacio resultante del contenido de un plan; el espacio homogéneo (o sea, con características propias que lo distinguen de otros espacios económicos); y el espacio como campo de fuerzas o espacio polarizado. En su análisis del espacio económico, concretamente al estudiar el espacio como campo de fuerzas o espacio polarizado, el propio Perroux introduce un elemento decisivo para la economía espacial y, por consiguiente, para toda la ciencia regional: es el concepto de polo de desarrollo, expuesto por Perroux en 1965 y definido por Boudeville en 1966 como “un conjunto de industrias en expansión localizadas en una área urbana cuyo funcionamiento provoca el ulterior desarrollo de la actividad económica a lo largo y a lo ancho de toda la zona de influencia”.

El polo de desarrollo en cuanto define con su actuación un espacio concreto es la pieza maestra de la acepción más trascendental del espacio económico, es decir, del espacio como campo de fuerzas o espacio polarizado. En su libro *Geografía activa*, Pierre George y un grupo de colaboradores, concretamente Bernard Kayser, formulan desde el campo mismo de la escuela francesa una crítica interesante a la subdivisión del espacio económico de Perroux. El espacio homogéneo, dicen, es en definitiva un espacio polarizado, en cuanto su homogeneidad se articula a fin de cuentas en torno a un centro que lo polariza. El espacio plan, afirman, no tiene tampoco realidad más

que por la existencia de una estructura polar, ya que no hay plan posible o, al menos, aplicación del plan sin los niveles administrativos intermedios que constituyen una de las razones de la existencia de la región. La conclusión de estos autores es que “el único espacio admisible, en el marco de una definición de la región, es, por consiguiente, el espacio polarizado: la región es el espacio polarizado”.

“No por ello —continúan los autores de *Geografía activa*— queda establecida la coincidencia entre el espacio polarizado de los economistas y la región objeto de nuestra definición.” Porque, en efecto, mientras que para los economistas —Perroux, Boudeville— el polo es esencialmente “un conjunto de industrias en expansión”, para los geógrafos o, mejor dicho, para los “geógrafos activos” “el polo o el centro es, ante todo, un organismo concreto: una ciudad. El espacio polarizado que se organiza en torno a una ciudad eso es la región”. “La organización, traducción concreta del fenómeno de regionalización —continuamos citando la obra de Pierre George y sus colaboradores— debe apoyarse en un pivote, un polo..., y éste, basado en las actividades terciarias, no encuentra lugar más que en la ciudad. De este modo la ciudad gobierna, por medio de mecanismos bien conocidos, el espacio que la rodea, insertándola en una telaraña de relaciones comerciales, administrativas, sociales, demográficas, políticas, cuyo centro ocupa.”

Hemos seguido hasta aquí el proceso de superación llevado a cabo por la ciencia regional, que partiendo del espacio geográfico o natural nos ha traído hasta el concepto de espacio económico, para después, y en virtud de la depuración de otros aspectos (el espacio homogéneo y el espacio contenido por el plan), concentrarnos en la acepción esencial del espacio económico, que, como hemos visto, no es otro que el espacio polarizado. Al llegar a esta altura de nuestro análisis todavía nos queda resolver otro problema para desentrañar la verdadera naturaleza de la región. Porque, como acabamos de ver, hay dos conceptos de polarización, el que podríamos llamar la polarización de los economistas y el que podríamos llamar la polarización de los geógrafos (que nada tiene que ver con el espacio geográfico, ya definitivamente superado), consistiendo el conflicto en que en un caso se propone la polarización en torno al polo de desarrollo o “conjunto de industrias en expansión”, mientras que en el otro se propone la polarización en torno a las ciudades.

Como dice Richardson, en su *Política y planificación del desarrollo regional en España*, “los teóricos nunca han logrado de forma satisfactoria la unión del polo funcional de Perroux con el polo geográfico. Hermansen ha sostenido que es necesario añadir a la teoría de los polos espaciales de desarrollo de Boudeville los modelos Christaller-Lösch del lugar central (central place), para determinar dónde deberían localizarse los polos funcionales de crecimiento”. Al referirse a Christaller y Lösch, Richardson alude a dos teorías clásicas de la localización. El propio Richardson, y a propósito de la experiencia española, suministra un análisis empírico de la actuación de los polos de desarrollo calcados de la experiencia francesa, y cuyo resultado como instrumento de polarización resulta absolutamente descorazonador. “Los efectos estratégicos de la polarización sobre el espacio —dice Richardson— son críticos. Para que éstos puedan tener lugar de forma efectiva se requieren algunos prerequisites, además de la localización de un conjunto de industrias interrelacionadas, tales como una infraestructura altamente desarrollada, una provisión de servicios públicos y sociales centralmente ofrecidos, una demanda de factores productivos y de *inputs* a la región de influencia del polo y la extensión de la mentalidad de crecimiento y dinamismo en toda la región”, añadiendo que “algunos de los polos de crecimiento españoles, de los que el de Huelva es quizás el ejemplo más claro, se han convertido en enclaves aislados de expansiones industriales con éxito en un sentido estricto, con poco impacto en la resolución de los problemas económicos y sociales de sus regiones. De hecho, los efectos observados tienden a ser negativos”.

Como podemos observar, la mayoría de lo que Richardson llama “prerequisites de polarización” son elementos que no se encuentran en el polo aislado, es decir, en el simple “conjunto de industrias en expansión”, sino que sólo pueden hallarse en las aglomeraciones urbanas, como es el caso fundamentalmente de la infraestructura altamente desarrollada y la provisión de servicios públicos y sociales, dato este último al que Richardson, en otras partes de su obra, concede la mayor importancia.

No es extraño, por consiguiente, que con este bagaje conceptual y empírico arribe Richardson a unas conclusiones plenamente favorables a la polarización urbana: “Dado que los polos de crecimiento en un contexto espacial implican centros urbanos, la teoría de los polos

de crecimiento implícitamente hace hincapié en el papel de las ciudades en el desarrollo regional. Una interpretación de las estrategias de polos de crecimiento consiste en concentrar la infraestructura y otros recursos en las ciudades líderes de las regiones retrasadas, promover estas ciudades, conectar la región a la red interregional de transmisión de innovaciones a través de la jerarquía urbana nacional...

... Resulta deseable, por tanto, que la forma y tipo de promoción del polo de crecimiento refuerce y establezca la jerarquía urbana regional en vez de llevar al resultado de un enclave metropolitano en un desierto rural.”

En realidad, seis años antes de publicar su libro sobre la planificación española ya había formulado Richardson su opinión favorable a la polarización urbana, concretamente en su obra capital, *Elementos de economía regional*, donde aparece su concepto de “región nodal”, es decir, la región polarizada en torno a un nudo o “nodo”, entendiéndolo por región un espacio compuesto de unidades heterogéneas (ciudades, villas, pueblos y áreas rurales) funcionalmente interrelacionadas entre sí por medio de flujos que tienden a polarizarse hacia y desde el nudo dominante, corrientemente las grandes ciudades, de forma que en torno a cada nudo habrá una zona de influencia o campo espacial, en el que tiene lugar interacción de muchos géneros. En este libro introduce Richardson el concepto de aglomeración, cuyas ventajas más fuertes —dice— son las economías externas a las industrias individuales, que, comoquiera que son probablemente máximas en los centros urbanos, se denominan economías de urbanización o de la concentración urbana.

No es extraño, pues, que cuando Richardson tuvo oportunidad de comprobar el escaso éxito —lo que él llama el éxito “estricto”— y a veces el fracaso de los polos de desarrollo españoles, viera confirmadas en la práctica sus apreciaciones teóricas formuladas seis años antes en su *Economía regional*. Por eso insiste en que “la promoción del polo de crecimiento refuerce y establezca la jerarquía urbana regional”. La obra de Richardson significa así una confirmación económica de las tesis regionales de los geógrafos, es decir, confirma que la región es, en definitiva, un espacio que se articula en torno a un centro —a un nudo, en el decir de Richardson— que tiene que coincidir con la ciudad líder regional. Tenían, pues, razón Pierre George y sus colabora-

dores cuando escribían en 1964 que “la región estará tanto mejor formada, tanto más madura, cuanto más importancia relativa tenga el centro y, sobre todo, cuanto mayor influencia ejerza sobre todo el territorio considerado...”

Completando el equipo de relaciones y atrayéndolo hacia sí para mejor dirigir todo el conjunto territorial, el centro realiza completamente su región”, concluyendo, con una cita de Labasse, que no es la región la que se ha dado una capital, sino que es la ciudad quien ha forjado su región.

Aclarado, pues, que la región como simple espacio geográfico es un concepto intrascendente, o “banal”, en expresión de Perroux, y superado por el concepto más rico y operativo de espacio económico; aclarado igualmente que el aspecto esencial del espacio económico es la polarización en torno a un centro, de donde extraemos el concepto de región como espacio polarizado; y aclarado, en fin, que esa polarización ha de llevarse a cabo necesariamente en torno a la ciudad o ciudades líderes de la región, hemos llegado al fin de esta disgresión ardua, pero absolutamente necesaria, pues parece disparatado operar sobre una realidad —la región— sin desentrañar previamente su sustancia, es decir, sin saber realmente lo que es. Retengamos, para terminar, esta idea definitiva y resumidora, tomada del libro de George: “El espacio polarizado que se organiza en torno a una ciudad eso es la región”.

Convendría quizás aclarar un poco más en qué consiste la polarización: la polarización consiste en la dinamización de toda la región por obra de un centro —la metrópoli o ciudad regional— del que emanan ciertos servicios que se distribuyen a través de la región y que la animan. Estos servicios son fundamentalmente de tipo comercial, administrativo y bancario, y se distribuyen por medio de las vías interurbanas y mediante el entramado que forman las demás ciudades y centros urbanos de la región, constituyendo lo que se llama la red jerárquica urbana, ya que la distribución de los servicios se efectúa descendiendo jerárquicamente desde la metrópoli regional hasta las áreas rurales, pasando por las ciudades y centros urbanos intermedios. Así pudo decir Vidal de la Blanche que “ciudades y carreteras son las grandes iniciadoras de la unidad”.

## XVII

### CANARIAS, REGION POLARIZADA

Evidentemente la razón de haber realizado el precedente análisis de la esencia regional no es otra que la de contar con un bagaje conceptual que nos permita afrontar el examen de la región canaria con los imprescindibles conocimientos. Habiendo retenido como conclusión de nuestro análisis el concepto de región como “espacio polarizado que se organiza en torno a una ciudad”, ha llegado el momento de preguntarnos si Canarias es un espacio polarizado. Porque si no lo fuese tendríamos que aceptar la conclusión de que seríamos un simple espacio geográfico —“banal”, es decir, intrascendente, en la expresión ya clásica de Perroux—, pero no una auténtica región.

La primera observación que nos viene a la mente es que en Canarias no existe ninguna ciudad que reúna el carácter de metrópoli regional, es decir, no hay un centro en torno al cual gire toda la región. Pero esto no es obstáculo para que nuestra región se polarice, ya que la polarización puede producirse en torno a uno o en torno a varios centros regionales. Como dice Larumbe, “la configuración regional urbana se puede plantear sobre una gran ciudad que pivotea toda la región o sobre un sistema de centros urbanos”. Para no salirnos de España, se puede proponer a Cataluña, Baleares y Valencia como modelos de regiones monocéntricas, y a Vascongadas, Galicia y Andalucía como regiones pluricéntricas. El lector ya ha comprendido que la nuestra pertenece a este segundo grupo, en cuanto que la polarización se produce en torno a dos centros o nudos perfectamente definidos, que son, naturalmente, Las Palmas y Santa Cruz, por lo que no cabe duda de que nos encontramos ante un espacio polarizado, es decir, ante una auténtica región. En realidad, Canarias cons-

tituye un ejemplo arquetípico de región en el sentido más riguroso del término, pues el entramado de ciudades y vías interurbanas que constituyen el armazón característico del espacio polarizado se aprecia en nuestro archipiélago con nitidez de radiografía, destacando la perfecta jerarquización de los distintos núcleos urbanos por donde discurren los servicios desde las dos ciudades regionales hasta las áreas rurales, y por donde discurren igualmente los canales comerciales que realizan la interacción económica que homogeniza la región. Esto es así precisamente por tratarse de una región dividida en islas, de suerte que la distribución de los servicios se efectúa en todo caso desde las ciudades regionales —Las Palmas y Santa Cruz— a través de las demás capitales insulares —Arrecife, Puerto del Rosario, Santa Cruz de La Palma, Valverde y San Sebastián— hasta las ciudades y pueblos del interior, y de allí a las zonas rurales, sin que sea inconveniente teórico, aunque pueda serlo práctico, para esta estructura regional, la ausencia de vías terrestres entre las ciudades regionales y las inmediatas inferiores en el orden jerárquico urbano, pues las carreteras propias de las regiones continentales son aquí sustituidas por las vías aéreas y marítimas.

Aumentando esta “nitidez” regional el hecho de ser un archipiélago apartado del resto del territorio nacional. En efecto, en su obra *Elementos de economía regional* decía Richardson, a propósito de los flujos que se polarizan hacia y desde el nudo, que “como la fuerza de la distancia se hace sentir, las densidades de los flujos declinan a medida que nos alejamos de los centros de control (es decir, del nudo)”... Pues bien, dado el “aislamiento” del archipiélago, los bordes del mismo, lo que Richardson llamaría “los límites externos del campo espacial” no experimentan la atracción de ningún centro externo a la región, por lo que la polarización de ésta en torno a los dos centros regionales es tan perfecta como podría desearse en un esquema teórico. En realidad, la polarización de nuestra región es tan exclusiva y excluyente que podría proponerse el archipiélago como modelo ideal de aquel *Isolierte Staat* —el Estado aislado— de Von Thünen, de cuyo modelo geométrico-geográfico aislado del resto del mundo por un “erial selvático” (en nuestro caso, el océano) descenden, según Salcedo, todas las teorías de la localización regional.

## XVIII

### LA POLARIZACION DE CANARIAS

En el epígrafe anterior hemos comprobado que Canarias satisface cumplidamente los requisitos necesarios para ser considerada como región en el sentido más técnico de la palabra. También hemos señalado que nuestra polarización se efectúa no en torno a una metrópoli regional única, sino en torno a dos ciudades regionales. Creo no equivocarme si adelanto que constituimos un caso archipelágico único en el mundo, pues no he encontrado ningún otro archipiélago que no gire o “pivotee” en torno a una sola capital administrativa. El fenómeno es, sin embargo, de fácil explicación: basta con conocer las características de nuestro archipiélago para comprender que, dadas las circunstancias geológicas y especialmente climáticas de Gran Canaria y Tenerife, estas islas tenían que engendrar necesariamente dos núcleos urbanos de similar potencia polarizadora y con análoga vocación regional. En suma, dos lugares centrales o *Zentrale Orten*, en la terminología de Christaller. En efecto, tanto Gran Canaria como Tenerife poseen una superficie razonable, si por razonable entendemos una superficie capaz de servir como adecuado *hinterland* primario de un núcleo urbano de cierta importancia. La altitud de ambas islas permite una pluviosidad que puede considerarse óptima en Tenerife y que en Gran Canaria ha permitido por lo menos el desarrollo de una economía agraria capaz de engendrar igualmente un núcleo urbano con vocación de capital. La situación interior de ambas islas en el marco del archipiélago ha resultado beneficiosa desde dos puntos de vista: por una parte, su lejanía de Africa ha determinado un clima considerablemente menos seco que el que padecen concretamente Lanzarote y Fuerteventura. Por otra parte, la situación interior de

ambas islas las ha configurado como un auténtico centro respecto a las demás del archipiélago que constituyen, a su vez, la periferia. Iniciado el cambio económico entre las islas a raíz de la conquista, esta situación central de Tenerife y Gran Canaria había de repercutir favorablemente para ellas en todos los sentidos, reproduciendo en el archipiélago el típico modelo centro-periferia. Es fácil imaginar que una isla de escasa altitud colocada en el lugar de Tenerife no habría disfrutado de las ventajas pluviométricas que ésta ha disfrutado en la realidad; una isla del tamaño de la Gomera en el lugar de Gran Canaria no habría desarrollado una producción agrícola lo suficientemente grande como para motivar el crecimiento de un núcleo urbano importante y progresivo. Una isla con la altitud de Tenerife, en el lugar que ocupa Fuerteventura, a pocas millas de la costa de Africa, habría sufrido los rigores del calor y del polvo sahariano. De hecho, históricamente, Lanzarote, Fuerteventura y La Gomera tuvieron aparentemente la “oportunidad” de adelantarse en el proceso de desarrollo urbano y convertirse en cabeceras de la región, pues hubo un obispado en Lanzarote y se hizo nuestra primera “política” desde La Gomera. Pero esas islas carecían de lo que Román Perpiñá llamaba acertadamente “situación”, es decir, “un elemento infraestructural de carácter general que valoriza o anula las existencias infraestructurales..., es decir, que hace o puede hacer activos o pasivos los bienes originarios. Fácil es ver que con la situación va implícito el elemento transporte o de asequibilidad económica” (*De economía hispana, infraestructura, historia*). Si observamos la situación específica de ambas capitales en el marco de las dos islas, Las Palmas en un óptimo puerto natural abierto al Sur, y Santa Cruz en un punto igualmente abierto al Sur, lo que en el archipiélago es elemental para cualquier puerto, desde donde resultaba más fácil el acceso a la vega lagunera y desde allí al rico sector norte de la isla, habrá que admitir la inevitabilidad de ambas capitales. Si Tenerife y Gran Canaria hubieran constituido una sola isla en el centro del archipiélago que sumase la superficie de las dos, dicha hipotética isla habría albergado un núcleo urbano que sería la capital única del archipiélago y cuya población sería probablemente la suma de las poblaciones reales de Las Palmas y Santa Cruz (1). Mas como dicha superisla no existe, la polarización se

---

(1) Es precisamente el caso de Mallorca en el Archipiélago Balear.

ha efectuado de la única forma en que se podía efectuar. Así la región canaria se ha polarizado en torno a la aglomeración central formada por Tenerife y Gran Canaria, o mejor en torno a los dos centros o nudos que constituyen Las Palmas y Santa Cruz.

Porque es que decir que el archipiélago se ha polarizado en torno a la aglomeración central formada por Tenerife y Gran Canaria es cierto, pero no exacto. Si las islas más aptas para engendrar los núcleos urbanos con vocación regional se encontrasen en la periferia en vez de hallarse en el centro del archipiélago, las islas del centro serían el campo de batalla donde chocarían las fuerzas polarizadoras que emanasen de esos hipotéticos “nudos” periféricos, cuyo conflicto cesaría en aquel punto en que se produjera una igualación de las fuerzas respectivas de cada nudo. Pero como en la realidad los nudos no se encuentran en la periferia, sino en el mismo centro del archipiélago, la realidad es que no se ha producido una polarización de todo el archipiélago en torno a la aglomeración Tenerife-Gran Canaria, sino que se han producido dos polarizaciones diferentes en torno a los nudos formados por las aglomeraciones urbanas de Santa Cruz y Las Palmas. Santa Cruz no puede polarizar a Lanzarote y Fuerteventura, ni Las Palmas puede polarizar a La Gomera, El Hierro o La Palma, porque tanto en un caso como en el otro esas supuestas polarizaciones invadirían el campo de otra polarización que se estaría efectuando desde un nudo mucho mejor “situado” para ejercerla. Situados ambos nudos “frente a frente” y en el mismo centro del archipiélago, era natural que la polarización en torno a Santa Cruz abarcara las islas del Poniente y que la polarización de Las Palmas abarcara las islas del Naciente. Por eso nuestra región puede definirse como una región bipolar, o bipolarizada, pero no porque todo el archipiélago se polarice desde dos nudos complementarios, sino porque el archipiélago se halla repartido entre dos polarizaciones absolutamente independientes. Es decir, cada centro regional actúa con absoluta independencia del otro sobre su propio espacio, emitiendo los servicios que vivifican su zona de influencia y polarizando los flujos económicos que tienen lugar en “su” parte de la región.

En este sentido puede decirse que así como desde el punto de vista de los servicios provinciales la región se halla dividida en siete miniprovincias —las islas—, lo que constituye precisamente la razón de ser de los cabildos, desde el punto de vista de los servicios que podría-

mos llamar regionales (recordemos que la ciencia regional moderna estima que las competencias provinciales deben ser competencias regionales), la región se divide en dos minirregiones. A esta conclusión llegamos partiendo precisamente de la definición de la región como espacio polarizado. Es así que en nuestra región se aprecian claramente dos polarizaciones diferentes, luego hay en realidad dos minirregiones.

## XIX

### LA POLARIZACION PROVINCIAL

El lector hace tiempo que ha comprendido que las dos zonas polarizadas en que se divide el archipiélago coinciden con el territorio de las provincias en que el mismo se divide administrativamente. Ya decíamos en uno de los epígrafes precedentes que la institución provincial es contemplada con suma antipatía por los pensadores regionalistas, y ello porque ven en la provincia un instrumento del poder central, y una división que parece obstaculizar la deseable unidad regional, a lo que se añade su creación artificial, lo que por sí solo parece en principio bastante para descalificarla.

Siempre he pensado de las provincias, *mutatis mutandis*, lo que un historiador decía del imperio bizantino: que algo bueno tendría cuando duró mil años. Las provincias, tanto en España como en Italia y Francia, han constituido de hecho un escalón indispensable para la distribución de los servicios y para la actuación de los flujos comerciales, contribuyendo de hecho a la polarización regional mediante la red jerárquica urbana en que las capitales de provincia necesariamente se insertan. Tanto es así que la creación de los polos de desarrollo al margen de las capitales de provincia resulta desaconsejable, según la autorizada opinión de Richardson que hemos expuesto antes, quien aconseja utilizar las ciudades líderes —es decir, las capitales de provincia más adelantadas— como vehículos del desarrollo. En la obra que hemos citado anteriormente, Pierre George y sus colaboradores expresan también esta opinión a propósito del departamento francés, precedente inmediato de las provincias españolas, impugnando

do la visión despectiva de los teóricos del espacio económico: “¿No constituye —se preguntan— el factor administrativo en los países evolucionados uno de los más poderosos factores contemporáneos de cohesión y de aglutinamiento regionales?”, respondiendo que “la administración tiende a reforzar la región; mejor aún, contribuye a crear solidaridades y polarizaciones en el interior de los límites ...El mismo departamento termina por ser un espacio dotado de una cierta existencia regional”. Y si esto puede predicarse de los departamentos franceses, con mayor razón puede decirse de las provincias españolas, que obedecen a criterios mucho más racionales que los departamentos franceses. En su libro sobre *La regionalización de España*, entiende José Miguel de Azaola que la obra de Javier de Burgos, diseñador de las provincias hace exactamente siglo y medio, quedó por debajo del modelo francés, dado que los departamentos franceses nacieron con una homogeneidad en cuanto a su superficie y distancia de todos sus puntos limítrofes respecto a la capital departamental. Las provincias españolas, como es obvio, presentan una gran heterogeneidad superficial. En nuestra opinión, el criterio seguido por Javier de Burgos para crear provincias heterogéneas en cuanto a la superficie, pero incluyendo en ellas todos los elementos infraestructurales de que podía echar mano con el fin de crear unidades viables y siquiera elementalmente autárquicas, presenta más ventajas que inconvenientes, en cuanto supone una superación del racionalismo cartesiano del modelo francés. Puede decirse, por lo tanto, que Javier de Burgos creó artificialmente unas unidades más naturales que los departamentos ultrapirenaicos, y que han acreditado su viabilidad y su efectiva polarización, ya que las provincias han resistido siglo y medio de vida y continúan polarizadas en torno a su respectiva capital, excepción hecha de los tirones que experimentan las zonas próximas a las grandes concentraciones industriales de Bilbao, San Sebastián, Madrid y Barcelona, lo que era administrativamente imprevisible.

El caso de las provincias canarias es un fenómeno especial, pero sumamente ejemplificativo de la naturalidad provincial. Las provincias españolas fueron creadas “alrededor” de una capital provincial, es decir, de un ciudad líder previamente existente y a la que se suponía capaz de ejercer una cierta influencia sobre la zona que administrativamente quedaba a su cuidado. Como todos sabemos, en Ca-

narias se creó una sola provincia que englobaba de hecho dos espacios polarizados diferentes, de los que hemos hablado antes. Claro que hace siglo y medio no existía nada que remotamente se pareciera a la moderna ciencia regional y, por supuesto, nadie había formulado el concepto hoy fundamental de polarización. ¿Y qué es lo que pasó? Pues pasó que la realidad se encargó de demostrar que la unidad provincial constituía una unión puramente teórica y antinatural, en cuanto implicaba la polarización de toda la región desde uno solo de sus polos o nudos, ignorando totalmente la existencia del otro. Sin embargo, este otro, es decir, la aglomeración urbana ya existente en Las Palmas, seguía existiendo, y por medio del sistema de relaciones comerciales que tenían lugar entre el nudo y su zona natural de influencia mantenía de hecho una polarización que no podía ser suprimida, ni siquiera invadida por la acción del otro polo o nudo regional. Por eso, la sociedad grancanaria, consciente de la virtualidad polarizadora de Las Palmas, no descansó hasta que esta virtualidad de hecho fuera reconocida de derecho, asumiendo todos los resortes necesarios para actuar cumplidamente y sin ningún género de impedimentos en su zona natural de polarización. El fenómeno se conoce como división de la provincia.

La división de la provincia se considera hoy por los pensadores regionalistas como un suceso nefasto a los fines de la unidad regional. Que yo sepa, nadie se ha planteado la división de la provincia y la supervivencia de las dos actualmente existentes desde el punto de vista de la polarización. Los autores del “estudio preliminar” afirmaban (pág. 28) que “la existencia de dos provincias no responde en Canarias a razones de lógica administrativa, sino a razones históricas”, e incluso un hombre tan concienzudo como Carballo Cotanda es obvio que no reparó en este aspecto de la cuestión cuando escribía (pág. 77) en su obra citada que “el camino abierto a la regionalización por los cabildos quedó truncado y debilitado por el fraccionamiento del archipiélago en dos provincias, grave por la separación en dos bloques de las islas y la descohesión interna consecuyente de la unidad regional”. Afirmar que la existencia de dos provincias no responde a razones de lógica administrativa, sino a razones históricas, significa dejar el razonamiento a la mitad. Porque ¿qué son razones históricas? O se trata de razones que se apoyan en la historia o de razones que vienen manteniéndose históricamente. La aspiración gran-

canaria a la división provincial, independientemente de que se utilizaran como en todos estos casos razones apoyadas en la historia, fue más bien una aspiración mantenida históricamente, es decir, asumida por la sociedad grancanaria durante un largo período de tiempo. Ahora bien, ¿qué es lo que había detrás de estas razones históricas? Esta es la pregunta clave, que los autores del estudio preliminar ni siquiera se plantean. Lanzarote o La Gomera podrían haber alegado razones estrictamente “históricas” para pretender la capitalidad del archipiélago, pero a ninguna de dichas islas se le ocurrió nada semejante. Por consiguiente, si en Gran Canaria se asumió colectivamente esa aspiración, había algo más que motivos históricos, y ese algo no era otra cosa que la virtualidad polarizadora a que hemos aludido antes, virtualidad que seguía existiendo de hecho a lo largo de todo el “pleito insular” y que la sociedad grancanaria quería asumir de derecho. La división de la provincia representa así, no una majadería gratuita y culpable, sino una actitud lícitamente revolucionaria que se produjo por el motivo arquetípico de toda revolución madura, y es que la sociedad o clase social que ha alcanzado un poder de hecho, quiere asumirlo de derecho. Así ocurrió con la burguesía que hizo la revolución francesa, los payeses acomodados que encabezaron las rebeliones de los “remensas”, los colonos americanos que se sublevaron contra Inglaterra, y la oligarquía ilustrada de Hispanoamérica que se levantó contra España. Hablar del fraccionamiento del archipiélago en dos provincias por virtud de la decisión de 1927 no es tampoco correcto, porque en realidad el archipiélago había estado dividido siempre o, si se quiere, fraccionado, si por tal entendemos la situación de hecho planteada por la existencia en nuestra región de dos centros, polos o nudos con idéntica capacidad polarizadora y que animaban de hecho una zona de influencia respectiva, pese a la meramente teórica unidad provincial. No fue entonces la división de la provincia la que no obedeció a razones de lógica administrativa; era la unidad provincial la que implicaba una fórmula ilógica y absolutamente artificial. Por eso la región no estuvo en paz hasta que la división la articuló en dos unidades provinciales que respondían a la realidad económica regional. Por eso es urgente afirmar, frente a los que afirman la artificialidad de la provincia, que la provincia es una institución natural.

Si las provincias en general, y concretamente las provincias cana-

rias, son instituciones “naturales”, no por supuesto desde el punto de vista geográfico, ni tampoco desde el punto de vista administrativo, pues es claro que la provincia no es un ente natural, pero sí desde el punto de vista socioeconómico como acabamos de explicar, es obvio que deben ser respetadas. Pero lo que interesa no es tanto el respeto formal a la institución provincial como la comprensión de que existe una zona de influencia propia de las ciudades “maestras”, lo que de hecho son las capitales de provincia, y que esas zonas de influencia o espacios polarizados deben en todo caso respetarse. Si en España no existiera la división provincial, y encomendásemos a un equipo de expertos que ordenara racionalmente el territorio nacional, formulando las demarcaciones apropiadas de acuerdo con las directrices de la ciencia regional, creo que dividirían el mapa de España en cierto número de regiones y que atribuirían a cada ciudad maestra o centro con capacidad polarizadora una zona de influencia que coincidiría a grandes rasgos con la presente división provincial. Es decir, que el reconocimiento de la región como espacio óptimo para la planificación y para la prestación de ciertos servicios no implica de ningún modo la desaparición de las provincias, sino, al contrario, su respeto, y ello precisamente porque, como hemos visto, incluso en las regiones en las que existe una metrópoli regional, como ocurre en Cataluña con Barcelona, o varias, como pasa en Andalucía con Sevilla y Málaga, las demás capitales provinciales, Gerona, Tarragona, Cádiz o Almería, son en todo caso nudos inferiores por donde los flujos regionales confluyen hacia las ciudades líderes de la región o se diluyen desde éstas hacia las zonas rurales.

Por eso, atentar contra la existencia provincial es atentar contra la existencia regional, porque sin polarización la región no existe, y la polarización es imposible sin la red jerárquica urbana regional en la que las capitales de provincia constituyen una pieza fundamental. Como dicen Pierre George y sus colaboradores en la obra tantas veces citada, “la crítica del departamento y la de la Igamia va, en un cierto sentido, contra los objetivos constructivos que se proponen sus detractores”. Y si esto puede decirse de aquellas regiones en las que existen auténticas ciudades regionales, es decir, ciudades que en el orden jerárquico sobresalen claramente sobre las demás —tal el caso de Barcelona, cuyos efectos polarizadores penetran profundamente en Francia y en parte de la provincia de Zaragoza—, tanto más puede

decirse de una región como la nuestra, donde las dos capitales provinciales son al mismo tiempo las ciudades líderes de la región, sin que en el orden jerárquico urbano prevalezca la una sobre la otra. Aquí puede, con más razón, afirmarse que ignorar la realidad de las provincias, es decir, la realidad de la polarización provincial y su naturalidad socioeconómica, equivale a destrozar la región.

## XX

### LA DESTRUCCION DE LAS PROVINCIAS

Pues bien, ¿cuál es la actitud del pensamiento regionalista canario ante el fenómeno provincial? No deja de ser paradójico que siendo la nuestra una región esencialmente provincial, ya que a falta de una gran ciudad regional polarizadora de todo el archipiélago, éste se ha dividido naturalmente en dos claras polarizaciones provinciales, sean posiblemente los pensadores regionalistas canarios los más acérrimos enemigos de la institución provincial. Esto es así, no tanto por ver en la provincia un instrumento de control estatal como por entender que la división en dos provincias sirve de motivo o, por lo menos, de instrumento de perpetuación de una rivalidad o pugna histórica entre las dos ciudades líderes de la zona, Las Palmas y Santa Cruz. Pero este planteamiento no concuerda en absoluto con la realidad, porque la rivalidad, que puede que exista, pero que no tiene nada de malo, sino todo lo contrario porque es sinónimo de positiva emulación, no es por el contrario sinónimo de pugna. La pugna entre las dos ciudades capitales de la región cesó exactamente en el día y hora en que fue promulgada la división provincial, y sólo ha vuelto a surgir, muy significativamente, cuando se mantienen o se perpetran situaciones que de una manera u otra implican un desconocimiento de nuestro radical policentrismo o bipolarización. Así, el conflicto siempre latente de la mal llamada universidad regional, y el problema suscitado en su día por la creación, por decreto de 16 de noviembre de 1973, de la Delegación del fenecido Ministerio de Planificación del Desarrollo con sede en Las Palmas, por ser la ciudad

con mayor población. Es justo consignar aquí que el instinto advirtió a la sociedad tinerfeña, que reaccionó unánime contra el acuerdo del legislador, de algo que el Ministerio en cuestión debía conocer científicamente: que tratándose de una región policéntrica o bipolarizada, la concentración de un servicio tan importante en un solo centro implicaba un desequilibrio en la polarización natural de la región. La sociedad tinerfeña llevaba en este tema tanta razón como llevaba la sociedad grancanaria en el pleito insular. Pero, de resto, es inadmisibles hablar de pugna regional, y al invocarla, como si fuera cierto que existiera, nuestros pensadores regionalistas están inventando un pseudoenemigo, al que resulta fácil derrotar.

Es precisamente para acabar con este enemigo inexistente por lo que se acomete entre nosotros la destrucción o inactivación de la institución provincial: “Si el pueblo canario —decía el estudio preliminar (pág. 29)— ha superado ya sus rivalidades de campanario, debe disminuirse —CUANDO NO DESAPARECER— la importancia de la provincia; pero, si aún sigue viviendo de odios y envidias, será preciso continuar como estamos, aunque con ello se deteriore, y quizá se derrumbe, la idea regional.” Para el “estudio preliminar”, la creación de dos provincias se hizo “al precio de renunciar de alguna manera a la solidaridad canaria global”. La realidad es mucho menos dramática que lo que tan contundentes palabras hacen suponer. La sociedad canaria no vive de odios ni de envidias, ni creo que sea exacto calificar como tales los sentimientos, ciertamente encendidos, que suscitara en el pasado el pleito insular. Pero el problema de la articulación de la región canaria mediante una serie de instituciones adecuadas a nuestra realidad socioeconómica tiene que resolverse no en función de envidias ni de odios, aun en el caso de que existiesen, sino en función de las coordenadas ineludibles que nos vienen suministradas por la realidad.

Pues bien, concentrándonos en el pensamiento del “estudio preliminar”, que podemos considerar arquetipo del enfoque regionalista con que se enfrenta entre nosotros la realidad provincial, observamos cómo en el capítulo XIII se procede al desmantelamiento provincial. Las fórmulas en principio sugeridas “a efectos discursivos” son las siguientes: Mantener inalterado el sistema provincial; suprimir sin más las provincias; fusionar las dos provincias en una sola, y vaciar de competencias la institución provincial.

Desechadas las dos primeras fórmulas por razones que no parece interesante reseñar en este trabajo, los autores del “estudio preliminar” desechan igualmente la tercera, es decir, la fusión de ambas provincias en una sola, ya que esta fórmula “sin desconocer sus ventajas, supondría una regresión histórica muy poco recomendable”. Conviene detenerse un momento en esta frase: si la fórmula fuera en verdad ventajosa, el hecho de que regresáramos históricamente no tendría nada de particular, es decir, sería absolutamente aconsejable. Si lo correcto, es decir, lo adecuado al gobierno del archipiélago fuera la fusión de ambas provincias en una sola, no habría más remedio que reconocer nuestra equivocación y regresar históricamente cuanto fuera necesario. Pero es que la fórmula resulta desaconsejable, no por motivos históricos, sino porque sería un disparate, ya que implicaría la sumisión de toda la región a un solo centro polarizador, cuando en realidad hay dos centros polarizadores de la región. Lo malo de la regresión histórica no estriba en el hecho de regresar, sino en regresar a una situación que ya conocemos, y que podemos calificar justamente como totalmente inadecuada. Desechadas, pues, las tres primeras fórmulas propuestas, el estudio preliminar se decide por la cuarta, es decir, por vaciar de competencias no sólo a la entidad provincial, sino también a la administración periférica del Estado, es decir, a la administración que el Estado presta a través de las delegaciones provinciales. Ello se llevaría a cabo asumiendo la región las competencias de las mancomunidades provinciales, salvo las que expresamente se reservasen a éstas, y regionalizando igualmente los servicios estatales de la región.

Ahora bien, a todos se nos hace evidente, y a los autores del “estudio preliminar” también, que una vez “decapitadas” las provincias, las cuales se mantendrían en una especie de letargo al solo efecto de no perjudicar la representación parlamentaria de Canarias, se hace preciso buscarles sustituto, pues sin necesidad de mayores razonamientos es obvio que esta decapitación no puede tolerarse por la región, a menos que se busque rápidamente una solución de recambio o alternativa de capital. Esta solución no es otra que la sede regional. Así parece cerrarse el círculo con una fórmula perfecta que resuelve todos los problemas y que, por así decirlo, regionaliza la región. Es decir, se parte de suponer que existe una “pugna” interprovincial, suscitada o mantenida por la división provincial. Esta pugna es un esco-

llo para la plena realización de la región. Por consiguiente, hay que disminuir —cuando no desaparecer— las provincias. Ello significa que las capitales preexistentes dejan de jugar su papel. Es así que la región no puede pasarse sin capital, luego debemos crear una capital *ex novo*, a la que llamaremos sede regional. Por eso decíamos al principio de este tema que las provincias y la sede regional eran cuestiones que exigían un análisis conjunto y una solución global.

## LA SEDE O LA DESPOLARIZACION DE LA REGION

La sede regional aparece, pues, en el pensamiento regionalista canario como una superación de la división provincial. Desgraciadamente, los esfuerzos realizados para resolver el problema de la sede regional recuerdan los intentos por resolver la cuadratura del círculo; e incluso, la misma frustración con que nos encontramos al final de la afanosa búsqueda de una sede regional absolutamente satisfactoria, debería servirnos de aviso de que hay algo equivocado en el planteamiento del problema. Los mismos autores del “estudio preliminar”, que han puesto en este tema más interés que nadie, acabaron por confesar, después de sugerir cuatro fórmulas diferentes, que “ninguna de estas soluciones puede ser satisfactoria por completo, y que hay que contentarse con la que aparece menos mala”. Penosa y sincerísima confesión que debiera haberles llevado a un replanteamiento de la cuestión, pues de ningún modo puede admitirse, ni por lo tanto sugerirse, una solución que sea solamente la “menos mala”, por la sencilla razón de que si es mala siquiera en mínima proporción, es que no es buena, y por lo tanto no es verdadera solución.

Pero antes de replantearnos completamente el problema, que es lo que el “estudio preliminar” debió haber hecho a la vista de los pobres resultados obtenidos por el camino de la sede regional, vamos a examinar las posibles soluciones con que trataron de resolver este problema: la sede fija, la sede alternativa, la sede política alternativa con sede administrativa compartida y, por último, la sede administrativa compartida y sede política rotativa.

En realidad, todas estas pretendidas soluciones se originan en el recelo antiprovincial, es decir, en el deseo de superar la división provincial por encima de todo, por entender que división provincial es

igual a pugna regional; y se resuelven mediante la creación, obviamente artificial, de una sede regional, por falta de atención a un aspecto fundamental, que es la naturaleza de la región como espacio polarizado. Si recordamos lo que hemos expuesto anteriormente sobre la polarización del espacio en torno a un nudo que lo articula y vivifica, comprenderemos que la fórmula de la sede regional “fija”, es decir, la centralización del origen de los servicios y de todas las decisiones administrativas que afectan a la totalidad de la región en un único centro, implica la despolarización de parte de la región. Los autores del estudio preliminar parten de la base de que la sede fija se estableciera en una capital de provincia. Ello significaría despolarizar administrativamente las islas de la provincia donde no estuviera la sede regional. De hecho, esta fórmula equivaldría a una fusión de las dos provincias, lo que nos retrotraería a la vieja y aciaga unidad provincial, cuyo fracaso está sobradamente demostrado, y que los propios autores del estudio han calificado en otro lugar como “regresión histórica”, y verdaderamente lo es. No hace falta ser un adicto de las teorías organicistas de la sociedad para comprender que esta operación sería similar a resolver el problema de dos hermanos siameses cortando una de las cabezas. Es claro que el cuerpo decapitado fallecería sin remisión. Pero peor es la fórmula de la sede fija excéntrica, es decir, la sede regional establecida en alguna de las islas menores. Porque si la sede se establece en Las Palmas o Santa Cruz, coincidiría por lo menos con uno de los nudos de polarización. Pero si la sede se establece en una isla menor, entonces la despolarización se extendería no sólo a una provincia, sino a toda la región, se rompería absolutamente la armonía polarizadora entre los servicios administrativos y los flujos comerciales que constituye la esencia de la naturaleza regional, en el sentido científico, y por consiguiente el único válido, del término región, según hemos expuesto en epígrafes anteriores. Pues bien, los autores del estudio llegan incluso a considerar esta fórmula como “funcionalmente ideal”, decidiéndose en última instancia a rechazarla “por obvias razones de política doméstica canaria... sin perjuicio de que en su día la Corporación (es decir, el órgano regional) pueda llegar a establecerla”.

La fórmula de la sede alternativa, es decir, establecer la capitalidad del archipiélago una temporada en un sitio y otra temporada en otro es afortunadamente rechazada por el estudio preliminar, bien que

por razones de comodidad burocrática, cuando en realidad el motivo fundamental para rechazar esta trashumancia administrativa debe ser el mismo que el que hemos expuesto para rechazar la sede fija, es decir, que se produciría una dislocación de la polarización de la región, pues durante la temporada en que la sede estuviera en la capital de una de las actuales provincias, las islas de la otra provincia se encontrarían en la misma situación que si la sede estuviera “fija” en aquella capital, y así alternativamente.

La tercera fórmula propuesta por el estudio preliminar consistía en alternar la sede política y compartir la sede administrativa, “esta sede administrativa compartida —dice el “estudio”— o, por mejor decir, sedes administrativas en varias islas, se distribuirían por paquetes de competencias coherentes; por ejemplo, la Delegación de los Servicios de Hacienda en una isla, la Delegación de Planificación, Urbanismo y Control en otra, pero todas asentadas con carácter fijo o permanente”. Entre las distintas fórmulas sugeridas para resolver el problema de la sede regional, es por esta última por la que se inclina el estudio preliminar. Dejando de lado por el momento la sede “política” y dedicando nuestra atención a las sedes administrativas repartidas por diferentes islas de la región, pero con competencia regional, es decir, sobre todo el archipiélago, salta a la vista que no cabe encontrar un procedimiento mejor para hacer saltar en mil pedazos —o por lo menos en siete— la polarización de la región. La sede administrativa “compartida” o repartida implica desconocer que la región canaria se halla polarizada en torno a dos nudos o centros, coincidentes con las actuales capitales de provincia, de donde irradian y deben irradiar todos los servicios regionales, es decir, todos los servicios que no sean estrictamente municipales o insulares. No hace falta ser un experto en economía espacial ni en geografía regional para comprender que hacer depender el funcionamiento fiscal de Tenerife de una Delegación de Hacienda sita en Las Palmas, o supeditar la actividad urbanística de Las Palmas de una Delegación de la Vivienda o Comisión de Urbanismo sita en Tenerife es optar por la polarización y, en definitiva, el caos. Y no digamos nada si aceptando otra sugerencia del estudio preliminar, hacemos depender la actividad de todo el archipiélago, en cualquier aspecto, de un centro administrativo regional situado en La Palma o Lanzarote. Ni basta con que la distribución de centros administrativos se haga por paquetes “cohe-

rentes”, porque el trastorno y el consiguiente mal funcionamiento se producirán igualmente. Es completamente absurdo pasarnos la vida protestando de los males del centralismo, que nos obliga a ir a Madrid para lo que rebasa las competencias provinciales, para acabar obligando a los de Tenerife, La Palma, Gomera y Hierro a acudir a Las Palmas para resolver lo que ahora resuelven cómodamente en Santa Cruz, y para obligarnos a los de Lanzarote, Fuerteventura y Gran Canaria a ir a Santa Cruz para los asuntos que ahora resolvemos en Las Palmas. Cierto que en la actualidad los ciudadanos de las islas menores tienen que viajar a las respectivas capitales para resolver determinados asuntos, pero no olvidemos que la mayoría de los canarios viven en las islas capitalinas y tienen, por consiguiente, en su propia isla todos los centros administrativos necesarios. Y obsérvese que no se trata sólo de una cuestión de comodidad, sino que ese reparto de sedes administrativas “asentadas con carácter fijo o permanente”, según propone el estudio preliminar, daría lugar a dos resultados absolutamente nefastos: el uno, que entre los distintos centros o sedes administrativas repartidas se producirá una indeseable desconexión, lo que ya fue advertido por los autores del “estudio preliminar”, los cuales trataron de desactivar tal inconveniente mediante los llamados “paquetes” coherentes, lo que de ningún modo puede paliar el problema, porque la coordinación de los distintos centros administrativos no debe abarcar sólo a los coherentes, sino también a los no coherentes, so pena de producir una fatal desconexión y que cada uno “eche por su lado”, sin tener en cuenta lo que hacen los demás. También parece absurdo pasarnos la vida protestando del evidente fracaso de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, por cuanto no han sido capaces de realizar la coordinación que por la ley estaban llamadas a realizar, y renunciar de pronto a toda coordinación entre los distintos centros administrativos desperdigándolos por islas diferentes. Sin que debamos hacernos ilusiones por el hecho de que esas sedes administrativas repartidas dependan del órgano o Junta regional, pues también las actuales delegaciones provinciales de los distintos ministerios dependen de un único Gobierno nacional, cuyo poder puede considerarse absoluto, burocráticamente hablando, y que, sin embargo, no ha sido capaz de producir entre sus delegaciones la necesaria coordinación.

El otro resultado nefasto de esta dispersión administrativa consis-

tiría, en mi opinión, en que, comoquiera que se trataría de sedes “asentadas con carácter fijo o permanente”, según propone el estudio preliminar, y comoquiera que las mismas estarían servidas por funcionarios, implicaría un total desconocimiento de la naturaleza humana y de la realidad de la vida el suponer que esos funcionarios no acabarían por identificarse de una manera o de otra con las fuerzas políticas y económicas de la isla en que se encontrara la sede en cuestión. ¿A qué clase y a qué volumen de abusos, zancadillas, entorpecimientos y retrasos no se daría lugar, de los que resultarían perjudicados los administrados de la otra provincia, es decir, de las islas que no pertenecieran al ámbito de influencia de las fuerzas políticas y económicas que manden en la isla donde se encuentre la sede en cuestión? ¿Qué beneficios inmoderados no recibirían las fuerzas “vivas” de la isla o de la provincia donde se encontrase la sede? ¿Es monstruoso pensar que las fuerzas próximas a la sede de que se trate recibirían un trato más favorable en todas las materias “graciables”, como permisos, concesiones, condonaciones de multas, etc.? Pues en todo esto hay que pensar antes de proponer como “menos mala” una fórmula que puede empañar de rencillas la región, provocar la desconfianza recíproca de sus habitantes, engendrar una política de recíprocos entorpecimientos y hacer que se susciten, esta vez de verdad, el odio y la envidia entre los hermanos, y que con ello se frustre el proyecto regional.

Sin necesidad de entrar en consideraciones sobre la sede política, basta con lo dicho a propósito de la sede o sedes administrativas para comprender que las fórmulas sugeridas por el “estudio preliminar” conducirían a la paralización y consiguiente fracaso de la región. Es preciso, por consiguiente, replantearnos la cuestión. Quede constancia, por lo menos, de que el “estudio preliminar” llegó a plantearse el problema, no pudiendo resolverlo por haber pesado en su ánimo la voluntad esencialmente política de aniquilar la institución provincial, por considerarla contradictoria con la institucionalización de la región. En cuanto al texto preautonómico hecho público el 11 de diciembre de 1977, ni siquiera llegó a plantearse la cuestión, limitándose a crear una asamblea y un consejo itinerantes con secretarías en islas diferentes. Por esta razón hemos analizado exclusivamente cómo enfocaba esta cuestión el “estudio preliminar”: porque en el texto preautonómico, a este respecto, no hay nada que analizar.



## XXII

### UN ESQUEMA DE ORGANIZACION REGIONAL

A juzgar por lo visto hasta ahora se diría que el problema de la sede regional es un problema insoluble. Ahora bien, lo primero que es preciso comprender es que la sede regional es un problema no tanto por la dificultad en configurarla y localizarla como por el hecho de que nos hemos empeñado en tener, sea como sea, una sede regional. Si partimos de la base de que la región canaria exige absolutamente una sede regional, es obvio que la sede regional será un problema que habrá que resolver. Es éste precisamente el tipo de razonamiento del estudio preliminar. Pero es que, en realidad, el problema es anterior a la aparición de la sede regional en el curso del razonamiento. Porque el verdadero problema que hay que resolver es el de cómo se ha de articular la región canaria de manera que pueda funcionar armónicamente. En nuestra opinión, cuando el pensamiento regionalista canario llega al tema de la sede regional, ya viene equivocado. Y la equivocación consiste en haber ignorado absolutamente la virtualidad polarizadora y, por consiguiente, integradora de la región, que posee la institución provincial. Es decir, el pensamiento regionalista canario ha visto en la provincia un factor de desarmonía que hay que destruir y sustituir por la sede regional. Por el contrario, entendemos que la provincia es un factor fundamental en la estructura de la región. La mejor manera de no resolver un problema es empeñarnos en enfrentarlo con prejuicios y negarnos a conocer la realidad. El prejuicio, en este caso, consiste en creer que para estructurar una región hay que regionalizarlo todo, olvidando que dentro de

la región hay unidades inferiores que no se pueden desarticular, de la misma manera que no se pueden diluir las células de un organismo en una única célula colosal.

En cuanto a nuestra realidad, se impone comprender que ésta consiste en siete islas, que se articulan socioeconómicamente en dos provincias, y que todas juntas constituyen una única región. Ninguna de estas facetas de nuestra realidad se puede desconocer, so pena de pagar nuestro empecinamiento con la paralización. Ninguna solución, por lo tanto, será buena, y ninguna, por lo tanto, deberá sugerirse que no contemple estos tres aspectos de nuestra inequívoca realidad: la isla, la provincia y la región.

Sobre la isla nada nos queda que añadir a lo que hemos expuesto en la primera parte de este trabajo, cuando nos ocupábamos de sus relaciones con el ente regional. La isla, ente natural por excelencia en el ámbito del archipiélago, es un mundo en sí mismo, con un órgano de competencias bien definidas y al que el problema de la sede regional sólo afecta en cuanto que la isla forma parte de un determinado ámbito socioeconómico que hemos identificado con la provincia. Demos a la isla lo que es de la isla, y dejémosla de lado mientras dilucidamos la relación entre las capitales de provincia y la sede regional, que es tanto como decir entre las provincias y la región.

Porque conviene decir que nuestra evidente defensa de la institución provincial no implica un desconocimiento de la región, sino todo lo contrario. En ningún momento hemos olvidado que constituimos una región; lo que ocurre es que, frente a los que creen que las provincias son un obstáculo para la región, nosotros pensamos todo lo contrario. Pero sin que ello signifique ignorancia de que todas las provincias, y concretamente las dos nuestras, existen siempre en el ámbito comprensivo y “trascendente” que forma la región.

Si, pues, partimos de la base de que existimos en una región, y que esa región se divide en dos provincias o espacios polarizados independientes, es decir, espacios en que las respectivas polarizaciones se han producido y actúan independientemente, es obvio que el problema que tenemos que resolver no es tanto el de buscar a ultranza una sede regional como el de articular razonablemente esas dos ineludibles realidades, las provincias y la región.

En el epígrafe precedente, al analizar las distintas fórmulas sugeridas para resolver el problema de la sede regional, llegábamos im-

plícitamente a la conclusión de que cualquiera que fuera la fórmula elegida, ésta tendría que empezar por respetar la polarización provincial; es decir, los servicios administrativos regionales habían de emanar en todo caso de las respectivas capitales provinciales, descendiendo desde ellas a través de las vías interurbanas (incluyendo las aéreas y marítimas) y de la red jerárquica urbana, hasta los centros inferiores y las zonas rurales de cada provincia de la región. Esto quiere decir que han de existir en cada capital de provincia sendas sedes administrativas que abarquen todos los servicios de carácter regional. Retengamos, pues, este dato fundamental en la estructuración de la región: no debe haber una sede administrativa compartida ni sedes administrativas repartidas, sino dos sedes administrativas completas, es decir, abarcando todos los servicios “regionales” y asentadas en cada capital de provincia.

Entonces —puede el lector preguntarse— ¿qué queda para la región?; es decir, si lo que se propone son dos administraciones provinciales, ¿de qué forma van a vincularse esas administraciones en una superior organización regional?

Ya los autores del estudio preliminar distinguieron acertadamente entre la sede política y la sede administrativa, es decir, entre una actividad política y una actividad administrativa regional, distinción sumamente importante a la que el texto preautonómico no presta la menor atención. En la acepción del “estudio preliminar”, que es en el sentido en que las utilizamos aquí, la expresión “sede política” indica el lugar donde se ha de desarrollar la actividad decisoria regional, y la expresión “sede administrativa”, el lugar o lugares donde tendrá lugar la actividad ejecutiva regional. Si equiparamos el órgano regional a una organización miniestatal, la sede política vendría a equivaler al parlamento, y la sede administrativa equivaldría al Gobierno; es decir, constituiría el ejecutivo regional.

Pues bien, si bien, por las razones que hemos expuesto, no podrá haber un único ejecutivo regional, sino dos, asentados en cada capital de provincia, nada obsta a que exista un único órgano decisorio regional, o sea, una única instancia donde los representantes de toda la región, es decir, de todas las islas que componen la región, se reúnan y adopten las decisiones que afecten a ésta, sin perjuicio de que, una vez tomadas regionalmente estas decisiones, las mismas sean ejecutadas en ambas provincias, es decir, en las islas de ambas provincias, por

sendas organizaciones administrativas independientes entre sí, pero que dependerán jerárquicamente de la sede administrativa asentada en la capital de la provincia a que cada isla pertenezca.

Parece evidente que, salvada la polarización provincial por medio de este sistema de “doble ejecutivo”, la localización de la “sede política regional”, es decir, la localización de la asamblea regional, es un problema mucho más fácil de resolver. Ciertamente la fórmula más razonable es precisamente la sugerida por el “estudio preliminar”, es decir, la sede política alternativa, en el sentido de que la sede política se asiente una temporada en Las Palmas y otra en Santa Cruz, y así sucesivamente, desechando la fórmula de sede política rotativa, o sea, que la sede política sea una sede trashumante por todas las islas del archipiélago, pues siendo dudosa la única ventaja que a tal fórmula concede el estudio preliminar —contribuir al desarrollo de las islas menores—, son ciertos los inconvenientes que se le suponen.

Admitiendo la fórmula del “doble ejecutivo”, todas las islas del archipiélago, y concretamente las dos mayores, en las que indudablemente se produce la mayor concentración de fuerzas socioeconómicas de la región, podrían aceptar fácilmente la fórmula de sede política alternativa sin necesidad de recurrir al sistema de “contrapesos” sugerido en el artículo 12 del texto preautonómico de 11 de diciembre pasado, en el sentido de establecer la secretaría de la asamblea en una capital y la del consejo en otra, con cuyo sistema viene prácticamente a coincidir la recomendación de la conclusión séptima de la “cumbre de Cabildos” de La Gomera, en el sentido de situar la presidencia y el consejo en una capital y la asamblea en otra, ambas con sus respectivas secretarías, sistemas éstos que no responden a criterio lógico alguno, sino a un afán de contentar políticamente a todos, y que en la práctica pueden significar un pernicioso obstáculo a la eficacia del órgano regional.

No se nos oculta que, constituyendo una de las directrices de la ciencia regional moderna y uno de los principales argumentos técnicos en favor de la regionalización la optimalización de la prestación de los servicios mediante la extensión de su ámbito de la provincia a la región, podría parecer una tesis regresiva la opinión aquí expuesta de prestar los servicios desde sedes provinciales y no desde una única sede regional. Mas si consideramos que el ámbito ideal para la prestación de los servicios regionales sería el de 50.000 kilómetros cuadra-

dos, superficie propuesta por los geógrafos como modelo óptimo de región, llegaremos fácilmente a la convicción de que siéndonos imposible alcanzar con nuestra planificación y nuestros servicios unas dimensiones espaciales semejantes, lo mismo da, a fin de cuentas, extender nuestros servicios regionales, es decir, suprainsulares, por los 7.000 kilómetros cuadrados de la región que por los tres mil y pico de las provincias. Superficialmente, la pérdida es irrelevante, mientras que, por el contrario, la prestación de los servicios desde sendas sedes provinciales preserva el aspecto fundamental de la polarización.

Esas sedes administrativas provinciales reunirían en cada capital de provincia los servicios regionales, así como aquellos servicios que conserve la Administración del Estado en la región. Pese al escepticismo con que es lógico contemplar a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, quizás fuera conveniente insuflarles nueva vida, pues la idea en principio era excelente. Richardson ha señalado como principales causas de su fracaso el que, pese a la aparente involucración de funcionarios locales, las decisiones se tomaban siempre en Madrid, así como el que las comisiones fueran frecuentemente eludidas por los delegados provinciales de los respectivos ministerios. Con todo, tal vez el mayor defecto de las comisiones fuera el estar presididas por un personaje político, el gobernador civil, que en muchas ocasiones había de carecer de la formación técnica adecuada para desempeñar con éxito su labor, amén de no pasar de ser un *primus inter pares*, ante el que los demás delegados no se sentían mayormente supeditados. Curiosamente, Robert Lafont, un hombre que de ningún modo puede suscitar recelos entre los medios regionalistas, proponía en una obra reciente (*Autonomie, de la région a l'autogestion*) una fórmula aparentemente revolucionaria, pero que, en definitiva, viene a reproducir nuestras inoperantes comisiones. Dependientes de un gran ministerio de las regiones —dice Lafont—, “non pas des préfets régionaux, tuteurs autoritaires”, sino un cuerpo de comisarios de la república en misión, encargados de la coordinación de los servicios locales y regionales con los servicios nacionales.

La pieza clave de esta renovación de nuestras comisiones sería la sustitución del gobernador civil, “tutor autoritario” equivalente al prefecto francés, por un representante de ese “gran ministerio para las regiones”, que Lafont sólo podía imaginar en 1976 y que entre nosotros ya es una realidad.

Evidentemente, la renovación de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos choca con la postura del “estudio preliminar”, partidario de suprimirlas. Esta diferencia de pareceres es lógica, porque el “estudio” se inclinaba por una única administración regional repartida, a base de una sede para cada servicio con jurisdicción sobre la totalidad de la región, lo que hacía imposible la simple existencia de las comisiones provinciales, mientras que aquí propugnamos dos administraciones, que podrán denominarse provinciales o no, pero que tendrán necesariamente que actuar en un marco coincidente con nuestras actuales provincias.

Por último, los posibles conflictos que se originasen por la sumisión de los actos administrativos a dos jurisdicciones provinciales de orden judicial podrían resolverse resumiendo las dos jurisdicciones en una; quiero decir, creando una única Sala de lo Contencioso Administrativo, con sendas secretarías en Las Palmas y en Santa Cruz, pero con jurisdicción sobre toda la región, con lo que se lograría la conveniente unidad jurisprudencial.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- AZAOLA, JOSÉ MIGUEL DE: "La regionalización de España", en *Rev. de Occidente*, Madrid.
- CARBALLO COTANDA, ANTONIO: *Canarias, región polémica*, Edit. Cuadernos para el Diálogo, 1972.
- CHADWICK, GEORGE F.: *Una visión sistemática del planeamiento*, Edit. Gustavo Gili, Sociedad Anónima, 1973.
- ENTRENA CUESTA, RAFAEL: *Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Tecnos.
- Estudio preliminar sobre el régimen administrativo especial de las islas Canarias*, 1976.
- GEORGE, PIERRE, y OTROS: *Geografía activa*, primera edición, 1967.
- GUAITA, AURELIO: *División territorial y descentralización*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.
- GUIMERÁ PERAZA, MARCOS: *El pleito insular*, Edit. Confed. Esp. de Cajas de Ahorros, Santa Cruz de Tenerife, 1976.
- LAFONT, ROBERT: *Autonomie. De la region a l'autogestion*, Edit. Gallimard, 1976.
- LARUMBE BIURRÚN, PEDRO MARÍA: *La región. Aspectos administrativos*, Edit. Montecorvo, S. A., 1973.
- PERPIÑÁ, ROMÁN: *De economía hispana, infraestructura, historia*, Edit. Ariel, 1972.
- RICHARDSON, H. W.: *Elementos de economía regional*, Edit. Alianza, 1975, primera edición, 1969.
- RICHARDSON, H. W.: *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Edit. Alianza, 1976.
- SALCEDO, JUAN: *Madrid, culpable. Sobre el espacio y la población en las ciencias sociales*, Edit. Tecnos, 1977.
- VELÁZQUEZ CABRERA, MANUEL: *Resumen histórico documentado de la autonomía de Canarias*. Edic. de sus herederos, primera edición, 1912.



## INDICE

	Págs.
Prólogo ... ..	9
Introducción ... ..	13
I. Legitimación y representatividad ... ..	17
II. La isla, entidad “orgánica” ... ..	19
III. La naturaleza del ente regional ... ..	25
IV. La región ¿ente natural? ... ..	27
V. La región no es ente natural ... ..	31
VI. La región ¿asociación de municipios, de islas o de provincias? ... ..	33
VII. La región, articulación de islas ... ..	37
VIII. La región, federación de islas ... ..	41
IX. La región y las islas ... ..	45
X. La representación insular en el órgano regional ... ..	49
XI. Las competencias políticas del ente regional ... ..	53
XII. Las competencias económicas del ente regional ... ..	61
XIII. La coordinación ... ..	65
XIV. Dos capítulos regionalizados ... ..	71
XV. Las provincias y la sede regional ... ..	77
XVI. ¿Qué es una región? ... ..	81
XVII. Canarias, región polarizada ... ..	87
XVIII. La polarización de Canarias ... ..	89
XIX. La polarización provincial ... ..	93
XX. La destrucción de las provincias ... ..	99
XXI. La sede o la despolarización de la región ... ..	103
XXII. Un esquema de organización regional ... ..	109
Bibliografía consultada ... ..	115





Colección VIERA y CLAVIJO

5