

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

# ANUARIO

## CENTRO ASOCIADO DE LAS PALMAS



AÑO 1976

Núm. 2



ANUARIO DEL CENTRO REGIONAL  
DE LA U.N.E.D. DE LAS PALMAS, 1976

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
LAS PALMAS DE G. CANARIA
Nº Documento.....327.899
Nº Copia.....327.898

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

# ANUARIO

CENTRO ASOCIADO  
DE LAS PALMAS



Año 1976

Núm. 2

© 1976 U.N.E.D. Centro Asociado de Las Palmas

Reservados los derechos de reproducción y adaptación para todos los países

ISBN: Exento.

Depósito legal: M. 19.620-1977

Edición a cargo de Taller Ediciones JB

Impreso por Litofice, S. A.

San Romualdo, 9

Madrid-17

Impreso en España

Printed in Spain

# ANUARIO DEL CENTRO ASOCIADO DE LAS PALMAS

Año 1976

Núm. 2

## SUMARIO

### ESTUDIOS:

#### FILOSOFIA Y LETRAS

- «Valor Predictivo de las Evaluaciones a Distancia sobre la Evaluación Final», por don Jesús Garrido Landívar, Licenciado en Pedagogía y Psicología 9

#### DERECHO

- «El Matriarcado en la España primitiva», por don Ramón Fernández Espinar, Dr. en Derecho 57
- «Apuntes sobre la Multa y la Libertad Condicional», por don José Luis Manzanares Samaniego, Dr. en Derecho 73
- «La producción Pública Local de Agua en Canarias», por don Juan Cambreleng Fuentes, Dr. en Derecho 89
- «Una posible interpretación de la Ley de Sociedades Anónimas en materia de Censores de Cuentas», por don J. Nicolás Martí, Dr. en Derecho 185

#### ECONOMIA

- «Síntesis de Historia Económica de Canarias», por don Miguel Rodríguez Quiñones, Licenciado en Ciencias Económicas 217

# VALOR PREDICTIVO DE LAS EVALUACIONES A DISTANCIA SOBRE LA EVALUACION FINAL

Jesús Garrido Landívar \*

\* Licenciado en Pedagogía y en Psicología, Profesor Tutor del Departamento de Ciencias de la Educación del Centro Asociado Regional de Las Palmas de la UNED.

# I N D I C E

## VALOR PREDICTIVO DE LAS EVALUACIONES A DISTANCIA SOBRE LA EVALUACION FINAL

I	INTRODUCCION	13
	<i>Problemática de la Evaluación en general, y en la Enseñanza a Distancia en particular</i>	
II	DESCRIPCION DE LA MUESTRA	19
	<i>Algunas categorías de definición de la muestra y comparación con la muestra nacional</i>	
III	PROCEDIMIENTO	23
IV	HIPOTESIS Y METODO DE TRABAJO	27
	<i>Primera hipótesis y método de comprobación</i>	27
	<i>Segunda hipótesis y método de comprobación</i>	29
	<i>Tercera hipótesis y método de comprobación</i>	30
V	RESULTADOS OBTENIDOS	31
V.1	Coeficientes de Contingencia, como índice de correlación entre las Evaluaciones a Distancia y las Evaluaciones finales	31
V.2	Diferencias entre porcentajes de calificaciones	33
V.3	Diferencias entre porcentajes, con una distribución normal de las calificaciones	36
VI	CONCLUSIONES	41
	<i>Reconocimiento del valor no puramente didáctico de las Evaluaciones a Distancia, sino también su valor predictivo</i>	
	<i>Diferencias entre los dos tipos de evaluación</i>	
	<i>Fórmula de ponderación para obtener la calificación final</i>	
VII	BIBLIOGRAFIA	43
VIII	APENDICE	47
	<i>Tablas de contingencia para la obtención del Coeficiente de Contingencia</i>	47

## I INTRODUCCION

Evaluar el rendimiento escolar es una tarea de medición compleja y difícil.

Son incógnitas a resolver las siguientes:

1 ¿Qué funciones ha de cumplir la evaluación?; entre ellas cabe citar: Información para el alumno sobre su aprendizaje actual y su programación futura; información a los padres acerca del aprovechamiento de su hijo; información para el mismo centro educativo como elemento de la evaluación de la efectividad de su enseñanza; información para los futuros centros a los que *ingrese el alumno como estudiante o como profesional...*

2 ¿Qué debe ser objeto de evaluación? Las alternativas en este sentido son múltiples: La cantidad de conocimientos específicos adquiridos sobre las materias de estudio; las nuevas actitudes a que da lugar la asimilación de los conocimientos; el uso creativo de los aprendizajes; la capacidad o aptitud del alumno con respecto a las diversas materias; la formación global que el alumno adquiere a través de los conocimientos; la mejor o peor forma de expresar los conocimientos adquiridos... O bien, cualquiera de estos elementos educacionales relacionados con el individuo mismo o, por el contrario, en relación al grupo a que pertenece...

3 ¿Cómo llevar a cabo la evaluación?: ¿Qué instrumentos utilizar?: La observación directa, las evaluaciones frecuentes, las pruebas objetivas, las pruebas de ensayo, exámenes escritos u orales, exámenes con material auxiliar de consulta o sin él, exámenes sobre temas que pueden ser preparados previamente por el alumno, exámenes consistentes en la elaboración de proyectos y temas prácticos... ¿Qué valor conceder a cada uno de estos instrumentos? Para ello habrá de tenerse en cuenta el grado de confiabilidad que cada uno de ellos posee. Las evidencias experimentales sobre el grado de confiabilidad de pruebas de ensayo y de pruebas objetivas es abundante a favor de éstas últimas (Thorndike y Hagen, 1973; Beard, 1974).

Todavía después de resolver estos problemas habrá que elaborar las pruebas, ejercicios, etc., es decir, el instrumento o instrumentos correctos con los que se haya decidido llevar a cabo la evaluación. (Ravera, A. 1959).

4 Si se han utilizado diversos instrumentos para recoger información sobre el alumno, o un mismo instrumento aplicado en distintas fechas del curso, faltará resolver en qué medida cada componente influirá en la calificación final del alumno. Será necesario reducir todas las evaluaciones a unas mismas escalas, y, todavía, asignar un coeficiente de ponderación a cada una de ellas. Todo ello, como fácilmente puede presumirse, ofrece sus dificultades.

5. ¿Cuántas y cuáles calificaciones será conveniente adoptar?:

Diez categorías en puntos numéricos de 1 a 10; o cuatro categorías en calificaciones de SUSPENSO-APROBADO-NOTABLE-SOBRESALIENTE; dos categorías en calificaciones de APTO-NO APTO... Cuantas más categorías se adopten, más fácil será equivocarse con respecto a las verdaderas calificaciones de los alumnos; la confiabilidad del sistema de calificación estará en relación inversa al número de categorías adoptado. Según esto, un sistema de dos categorías (APTO-NO APTO) podrá ser muy fiable con riesgo de error mínimo, pero tiene la desventaja de que la información que ofrece sobre los alumnos es muy pobre, está poco matizada. La evidencia experimental hoy aconseja un sistema de cuatro a seis categorías; no menos de cuatro ni más de quince. (Guiraum, A. 1972; Sawin, 1971).

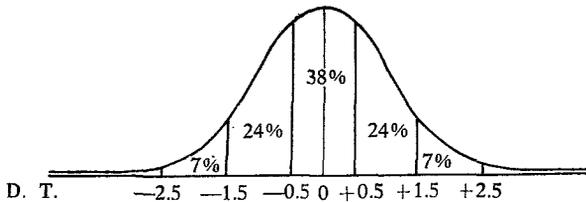
6 ¿Qué porcentaje de alumnos ha de recibir cada calificación? ¿Puede resultar útil prefijar este porcentaje de antemano? También aquí los criterios son variados y encontrados. Existen estudios experimentales en que tanto el porcentaje prefijado como el no prefijado pueden resultar falseadores de cada reali-

dad (Beard, 1974). Sin embargo, parece haber mayor evidencia positiva en el establecimiento de unos porcentajes orientativos (Guiraum, 1972). En algunos países (Suecia, EE.UU.) se siguen o se recomiendan porcentajes de acuerdo a la distribución normal de probabilidad. Esta distribución hecha para cinco categorías es la siguiente: (Thorndike y Hagen, 1973).

<i>Categoría Calificatoria</i>	<i>Amplitud de la Curva Normal (En DT)</i>	<i>Porcentaje</i>
A	De + 1.5 a + 2.5 o más	7
B	De + 0.5 a + 1.5	24
C	De - 0.5 a + 0.5	38
D	De - 1.5 a - 0.5	24
E	De - 2.5 o menos a - 1.5	7

GRAFICO A

DISTRIBUCION DE CINCO CALIFICACIONES EN LA CURVA NORMAL



Reduciendo estas categorías a cuatro, para acomodarlas a nuestro sistema (SUSPENSO-APROBADO-NOTABLE-SOBRESALIENTE, haríamos corresponder las categorías A y B a SUSPENSO, C a APROBADO, D a NOTABLE, E a SOBRESALIENTE.

Todo este cúmulo de cuestiones afectan directamente al tema de la evaluación. Los estudios sobre todo ello y las formas como hoy se ha tratado de dar adecuada solución son también abundantes y variadas. Se ofrecen al estudioso referencias bibliográficas al final de este trabajo. Es cierto que no se ha logrado la solución satisfactoria y que se está lejos de ello. Pero eso no supone sino un motivo más para continuar investigando.

Algunas de las formas a que se ha llegado hoy día tratando de mejorar el sistema evaluativo son las siguientes: Evaluación continua; exámenes con posibilidad de consulta; exámenes previa preparación de los temas a resolver; exámenes mediante trabajos personales de ensayo y proyectos; resolución de experimentos libres y otros sistemas que está iniciando, entre otros, la Open University de Gran Bretaña (Lewis, 1971). Todas estas técnicas no agotan las posibles soluciones ni han dado aún toda la evidencia experimental necesaria para imponerse por sí mismas, aunque sí representan contribuciones más objetivas que los exámenes tradicionales. (Bloom, 1971; Yelon, 1973; Kaplan, 1970; Rossi, 1968...).

En la UNED española se han adoptado desde el comienzo dos técnicas básicas de evaluación: La evaluación a distancia y la evaluación presencial. La primera responde más al concepto de evaluación continua, y se ve integrada por elementos actuales diversos: pruebas de ensayo con posibilidad de consulta, pruebas objetivas, actividades libres (Ensayos, experimentos, proyectos...). La segunda responde exactamente al concepto tradicional de examen con preguntas de ensayo sin posibilidad de consulta y con tiempo limitado para su realización. Los evaluadores de una y otra técnica son distintos. (Esto complicará el problema de la confiabilidad de los resultados); la primera es corregida por los profesores tutores de los Centros Asociados; la segunda es corregida por los profesores encargados de cada asignatura en la sede central de Madrid.

El número de evaluaciones de cada una de estas dos formas es distinto: Son cuatro evaluaciones a Distancia a lo largo del curso, y dos evaluaciones presenciales.

La calificación final de cada alumno viene dada, generalmente, o en su mayor parte, por la calificación obtenida en los exámenes presenciales, concediendo, de esta manera, a las evaluaciones a distancia un valor, casi exclusivamente, didáctico, valor, que sin duda, tienen, pero al que cabría, probablemente, añadir un valor de cara a la cuantificación de la evaluación final\*.

Sobre este punto concreto de cómo debiera obtenerse la calificación final del alumno, se observan actitudes discrepantes entre ambos grupos de evaluadores. Consideran los profesores tutores de los Centros Asociados que es ésta una de las interferencias más significativas entre su función docente y la de los profesores de la Central, planteándose una crítica al actual sis-

\* Para más detalles sobre el sistema de evaluación en la UNED, véanse los folletos editados por la propia UNED citados en la bibliografía.

tema. (UNED, «Problemática e imagen en 1975», pp. 15 y 16, Tablas T, 36, 37 y 38, y A. 52 y 53).

El problema de esta crítica se centra en la utilidad de las pruebas que se proponen y el peso que conviene que tengan los resultados de las evaluaciones a distancia sobre la evaluación final. La ausencia de normas claras y aceptables por todos en este último punto indica que el asunto no ha sido resuelto.

Este trabajo que se presenta a continuación trata de ofrecer algunos tratamientos estadísticos sobre los diferentes datos recogidos en el Centro Asociado de Las Palmas, añadiendo los comentarios, interpretaciones y conclusiones que parecen desprenderse de los mismos.

El tema central, pues, de este trabajo (más adelante se detallarán sus hipótesis, procedimientos, métodos...) consiste en descubrir las posibilidades de influencia cuantitativa que pueda poseer la Evaluación a distancia sobre la Evaluación final.

## II DESCRIPCION DE LA MUESTRA

La muestra que sirve de base a este estudio está compuesta por todos los alumnos que pasaron los diversos exámenes del Centro Asociado Regional de Las Palmas de la UNED durante los cursos 1974 y 1975.

La muestra total es de 1628 alumnos, repartidos de la siguiente manera:

a) por cursos:

Curso 1974: 720 alumnos.

Curso 1975: 908 alumnos.

b) Por facultades:

Alumnos de Filosofía y Letras	684
Alumnos de Derecho	481
Alumnos de Ciencias Económicas y Empresariales	317
Alumnos de Ciencias y de Ingeniería	146

Esta última y otras características de la muestra de este Centro pueden verse a continuación puestas en comparación

con la muestra nacional de la UNED\*. (Véanse datos cuantitativos y gráficas adjuntas).

<i>Facultades</i>	<i>Muestra Nacional</i> %	<i>Muestra Regional</i> %
Filosofía y Letras	39,01	42,01
Derecho	20,24	29,55
Ciencias Económicas y Empresariales	20,81	19,47
Ciencias e Ingeniería	19,94	8,97

<i>Sexos</i>	<i>Muestra Nacional</i> %	<i>Muestra Regional</i> %
Varones	72,26	76,2
Hembras	27,74	23,8

<i>Procedencia</i>	<i>Muestra Nacional</i> %	<i>Muestra Regional</i> %
Capital	64,33	53,8
Resto provincia	36,67	46,2

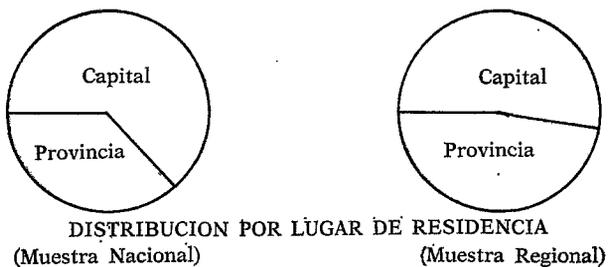
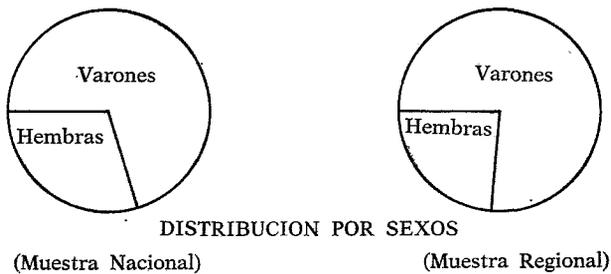
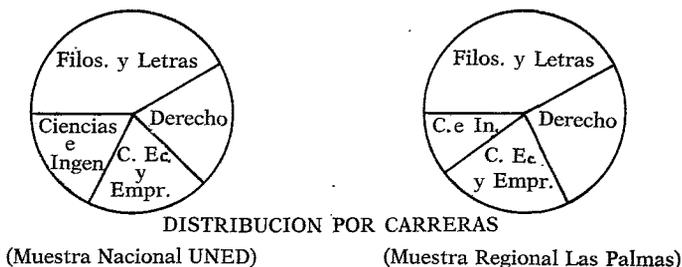
EDAD MEDIA	MUESTRA NACIONAL	MUESTRA REGIONAL
	21 a 30 años	26 a 35 años

Se advierte una mayor incidencia de estudiantes en Derecho en el Centro Regional sobre la muestra nacional. Por el contrario el número de estudiantes de Ciencias e Ingeniería es inferior en el Centro Regional.

\* Los datos nacionales pertenecen al curso 1975 y se han extraído de las publicaciones de la UNED. Los de la muestra regional pertenecen al mismo curso y se han extraído de la memoria del Centro, elaborada por su Secretario, don Manuel Sánchez Artiles.

GRAFICO B

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA MUESTRA (Distribución por Carreras, Sexos, lugar de residencia) COMPARADA CON LA MUESTRA NACIONAL DE LA UNED



También hay un mayor porcentaje de hombres en el Centro Regional, lo que indica, probablemente, que el índice de promoción de la mujer en la región es algo más bajo que en el resto de las provincias en que funcionan Centros Asociados de la UNED.

Hay una mayor población de alumnado que reside en la capital con respecto a lo que sucede en las demás provincias. Resulta poco explicable esta diferencia teniendo en cuenta que en Las Palmas no existe Universidad y parece lógico, por tanto, que muchos residentes de la ciudad no tengan otra posibilidad que la UNED para realizar sus estudios superiores.

Finalmente se advierte que la edad media es aquí superior al resto de las provincias. Y esto tiene su explicación, ya que, al carecer esta provincia de Universidad, las oportunidades han sido inferiores para esta población.

### III PROCEDIMIENTO

Los 1628 alumnos que componen la muestra total de este trabajo fueron objeto de recopilación de sus calificaciones obtenidas en las Evaluaciones a Distancia y en las Evaluaciones Finales \*. Hubo que obtener la media de las cuatro ED realizadas por cada alumno. Las categorías, una vez obtenidas las medias, se asignaron así:

Menos de 5 puntos	SUSPENSO
5 y 6 puntos	APROBADO
7 y 8 puntos	NOTABLE
9 y 10 puntos	SOBRESALIENTE

Las EF vienen dadas en estas mismas categorías.

Una vez recogidos estos dos datos para cada alumno, agrupados por cursos, facultad, departamentos y asignaturas, se procedió a elaborar las tablas de contingencia. Se construyeron siete tablas correspondientes a las siguientes agrupaciones: (Pueden verse en el Apéndice).

\* Para mayor comodidad indicaremos ED para significar Evaluación a Distancia, y EF para la Evaluación Final.

- 1.<sup>a</sup> TODOS LOS ALUMNOS DE TODAS LAS FACULTADES, DURANTE LOS CURSOS 1974 y 1975. (N = 1628).
- 2.<sup>a</sup> ALUMNOS DE TODAS LAS FACULTADES DURANTE EL CURSO 1974. (N = 720).
- 3.<sup>a</sup> ALUMNOS DE TODAS LAS FACULTADES DURANTE EL CURSO 1975. (N = 908).
- 4.<sup>a</sup> ALUMNOS DE FILOSOFIA Y LETRAS DURANTE LOS CURSOS 1974 y 1975. (N = 684).
- 5.<sup>a</sup> ALUMNOS DE DERECHO DURANTE LOS CURSOS 1974 y 1975. (N = 481).
- 6.<sup>a</sup> ALUMNOS DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES DURANTE LOS CURSOS 1974 y 1975. (N = 317).
- 7.<sup>a</sup> ALUMNOS DE CIENCIAS Y DE INGENIERIA DURANTE LOS CURSOS 1974 y 1975. (N = 146).

No se llevaron a cabo otras agrupaciones, tales como departamentos o asignaturas porque el N reducido de las agrupaciones impedía obtener un índice válido.

Las tablas de contingencia se construyeron de acuerdo a las cuatro categorías, SUSPENSO-APROBADO-NOTABLE-SOBRESALIENTE, excepto en las agrupaciones 6.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup>, que, debido a su pequeño N y a su distribución en las diversas casillas, impedían la realización de cálculos válidos, por ofrecer frecuencias esperadas inferiores a 5 en un porcentaje superior a 20 o incluso iguales a cero. Para estas dos agrupaciones se construyeron tablas de tres categorías reuniendo en una sola las de NOTABLE Y SOBRESALIENTE. Aunque el índice de contingencia obtenido en estas tablas no será comparable al obtenido en las anteriores, debido a que el Coeficiente de Contingencia máximo varía precisamente de acuerdo al número de categorías, sin embargo, permite obtener un índice válido y su grado de significación. (Garret, 1974; Siegel, 1972).

Una vez construidas las tablas de contingencia se procedió a realizar los cálculos adecuados, tal como podrá verse más adelante.

En una segunda etapa y para comprobar una segunda y tercera hipótesis se contabilizó el número de alumnos de la muestra que obtuvo SUSPENSO, APROBADO, NOTABLE, SOBRESALIENTE en cada una de las dos evaluaciones (ED y EF). Estos números se convirtieron en porcentajes y se calculó la significación de la diferencia entre esos porcentajes.

#### IV HIPOTESIS Y METODO DE TRABAJO

Las hipótesis que sirven de base a este trabajo son las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> ¿Tienen algún valor de predicción las Evaluaciones a Distancia sobre las Evaluaciones Finales?

Es decir, ¿existe covariación entre las calificaciones de la ED y las EF? ¿Los alumnos que obtienen bajas calificaciones en las ED, las obtienen también en las EF?

Si ello fuera así, no hay duda de que las ED tendrían un valor predictivo sobre las EF. Este valor predictivo no se interpretaría necesariamente en el sentido de que hubiera una correspondencia paralela de calificación a calificación. Podría muy bien suceder que, aun existiendo alta covariación entre las dos formas de Evaluación, la predicción entre ambas fuera en el sentido de pronosticar una calificación inmediatamente superior o inmediatamente inferior. Véanse las dos tablas adjuntas en que las dos indicarían correlación significativa:

<i>ED</i>	<i>EF</i>	<i>ED</i>	<i>EF</i>
Suspense	Suspense	Suspense	Suspense
Aprobado	Aprobado	Aprobado	Suspense
Notable	Notable	Notable	Aprobado
Sobresaliente	Sobresaliente	Sobresaliente	Not. Sobres.

(Dos formas de predicción que indican, ambas, correlación significativa entre sí.)

La hipótesis a someter a prueba para resolver las cuestiones formuladas es como sigue:

- Ho.** (Hipótesis nula). No existe relación entre las calificaciones obtenidas por los alumnos en las ED y las que obtienen en las EF, siendo las coincidencias observadas achacables al azar.
- Ha.** (Hipótesis alterna). Existe relación entre las calificaciones obtenidas por los alumnos en las ED y las que obtienen en las EF y esta relación no puede ser debida al azar al menos con un margen de probabilidad de 0,01.

Las polémicas que suscitan, con frecuencia, las incógnitas de esta hipótesis sin comprobar, son variadas entre los calificadores de la ED y los de las EF. En el caso de que la hipótesis alterna se probara, ¿qué inconveniente podría haber para que las ED tuvieran una influencia cuantitativa para asignar al alumno la calificación de la EF? Lo único que habría que resolver en este caso, de acuerdo al signo y forma de la covariación, sería el peso que la puntuación de la ED debería tener sobre la puntuación de la EF. En este caso habría en la UNED tres sistemas de Evaluación: La Evaluación a Distancia, la Evaluación Presencial y la Evaluación Final, siendo ésta un Total ponderado de las Medias de las dos anteriores.

El método llevado a cabo para someter a prueba esta hipótesis ha sido la obtención del Coeficiente de Contingencia, previa elaboración de las oportunas tablas de Contingencia. No pudo llevarse a cabo un procedimiento que permitiera la obtención del coeficiente de correlación de Pearson, porque los datos venían dados en Categorías (Suspenso-Aprobado-Notable-Sobresaliente), y porque, aún en el caso de que hubieran venido dados en puntuaciones (o se hubieran convertido en ellas las categorías), el número de intervalos resultaba insignificante.

Otros coeficientes de correlación no se acomodan a la distribución de los datos.

El coeficiente de Contingencia se ha obtenido previo cálculo de los valores esperados correspondientes a cada valor obtenido, y cálculo posterior del  $X^2$  (JICUADRADO). Se ha seguido este procedimiento por representar el estadígrafo  $X^2$  un índice adecuado de la significación de C. (Coeficiente de Contingencia).

Posteriormente se ha calculado el C corregido teniendo en cuenta que C varía su valor máximo de acuerdo al número de casillas de la tabla de contingencia de la que se extrajo.

- 2.<sup>a</sup> hipótesis. Independientemente del grado de correlación que exista entre una y otra forma de Evaluación, ¿la distribución de los examinados en las diversas calificaciones con que se resume el resultado evaluativo, es similar en los dos sistemas? Es decir, ¿el número total de alumnos que obtienen cada calificación (Suspenso, Aprobado, Notable, Sobresaliente) en la ED es similar al número de los que obtienen esas mismas calificaciones en la EF?

Si no hubiera similitud entre ambos números correspondientes a cada calificación, probablemente indicaría que el instrumento evaluativo es distinto, discrimina de distinta manera, o, también que el criterio de los que corrigen la ED no coincide con el de los que corrigen la EF. Podrían abundar las notas altas en la ED y escasear en la EF, o viceversa. Si a través de la hipótesis 1.<sup>a</sup> se comprobara que existe correlación entre ambas formas de evaluación, y, sin embargo, la diferencia entre el número de calificaciones fuera lo suficientemente grande como para ser significativa, probablemente indicaría que el criterio de los evaluadores (Distancia y Final) se corresponde, pero el instrumento favorece, de por sí, o perjudicaría para obtener unas calificaciones más altas o más bajas.

Como de hecho se observan discrepancias en este sentido, es por lo que se desea poner a prueba la hipótesis 2.<sup>a</sup> que quedaría definida así:

- Ho. (Hipótesis nula). El número de alumnos que obtienen cada calificación (Suspenso, Aprobado, Notable, Sobresaliente) en cada uno de los sistemas de evaluación, es similar, siendo las diferencias, pequeñas, y debidas exclusivamente al azar.
- Ha. (Hipótesis alterna). Por el contrario, el número de alumnos que obtiene cada calificación en cada uno de los sistemas de evaluación, no es similar, y las diferencias que se observan no son debidas al azar al menos con un margen de probabilidad de 0,01.

Para someter a prueba esta hipótesis se ha llevado a cabo el método de diferencias entre porcentajes.

Previamente se convirtieron en porcentajes cada N de cada calificación, distribuidas en grupos totales y por facultades. Se obtuvo luego la diferencia entre porcentaje y se aplicó a este estadístico la prueba de su significación, mediante obtención de la Razón Crítica del error de su diferencia.

Está claro que si la Razón Crítica supera el valor de 2,56 será señal de que las diferencias obtenidas no se deben al azar, sino,

probablemente, a la naturaleza del instrumento que sirve para medir los rendimientos (ED-EF), ya que la muestra es la misma. (El instrumento al que se somete la misma muestra le confiere a ésta características que hacen que su rendimiento dé resultados de muestras distintas).

- 3.<sup>a</sup> Hipótesis. Si el número de alumnos que obtiene cada calificación en cada sistema de Evaluación es distinto significativamente, se trataría entonces de preguntar: ¿Cuál de los dos se ajusta mejor a lo que cabría esperar de acuerdo a una distribución normal?

Sabemos que en una distribución normal de rendimientos, éstos podrían repartirse así:

30%	Suspenso
36%	Aprobado
24%	Notable
7%	Sobresaliente

(Thorndike, 1976. Comprobar en la Introducción de este trabajo.)

La división de la Curva Normal a la que obedece esta distribución es la que se inserta en el apartado primero de este trabajo.

Para comprobar esta hipótesis se ha utilizado  $X^2$  entre la Distribución Normal y cada uno de los sistemas de Evaluación.

$X^2$  es el estadístico más adecuado para este tipo de hipótesis.

## V RESULTADOS OBTENIDOS

### V.1 *Coefficientes de Contingencia, como índice de correlación entre las ED y las EF*

La tabla adjunta trae los resultados obtenidos en el cálculo del Coeficiente de contingencia en cada uno de los siete grupos que se describen en el mismo.

Observamos en esta tabla que los coeficientes de Contingencia oscilan entre 56 y 63. El grado de significación de este estadígrafo viene dado por  $X^2$  (JICUADRADO), que, como puede verse, indica alto grado de significación, superando en todos ellos el nivel impuesto al principio de este trabajo del 0,01.

El hecho de que los coeficientes de correlación resulten estadísticamente significativos a tan alto nivel, no deja lugar a dudas sobre la existencia de dos variables, distintas, pero covariantes entre sí.

Por otra parte el coeficiente de correlación obtenido puede considerarse como apreciable, indicando un grado de correlación moderadamente alto. Y puede afirmarse, a partir de él, que los alumnos que obtienen altas calificaciones en la ED tienden a obtenerlas también altas en la EF, y, por el contrario, los que las obtienen bajas, también tienden a obtenerlas bajas en la EF.

TÁBLA 1

COEFICIENTES DE CONTINGENCIA Y NIVELES DE SIGNIFICACION DE LOS MISMOS, OBTENIDOS A PARTIR DE SUS RESPECTIVAS TABLAS DE CONTINGENCIA

<i>Muestra</i>	<i>Tabla de contingencia</i>	<i>N</i>	<i>C</i>	<i>Corregido</i>	<i>X<sup>2</sup></i>	<i>Sign.</i>
Todas las Facultades. Cursos 1974 y 1975.	4 × 4	1628	0,32	0,61	183,41	> 0,01
Todas las Facultades. Curso 1974.	4 × 4	720	0,34	0,63	92,98	> 0,01
Todas las Facultades. Curso 1975.	4 × 4	908	0,33	0,62	111,26	> 0,01
Facultad Filosofía y Letras. Cursos 1974 y 1975.	4 × 4	684	0,37	0,66	108,09	> 0,01
Facultad de Derecho. Cursos 1974 y 1975.	4 × 4	481	0,29	0,59	45,65	> 0,01
Facultad Ciencias Económicas y Empresariales. Cursos 1974 y 1975.	3 × 3	317	0,23	0,56	25,27	> 0,01
Facultad Ciencias y Escuela Técnica Superior de Ingeniería. Cursos 1974 y 1975.	3 × 3	146	0,30	0,60	14,12	> 0,01

Teniendo en cuenta que las evaluaciones bajas en la ED no corresponden a las evaluaciones bajas en la EF (como se verá en los resultados de la segunda hipótesis) esto explicará el hecho de que no pueda pronosticarse para la EF la misma calificación que la obtenida en la ED, pero sí la inmediatamente inferior o su igual. Sabiendo como sabemos que el coeficiente de contingencia no es un índice de correlación obtenido por el método producto-momento de Pearson, al no relacionar variables continuas, tampoco es posible obtener la ecuación de regresión, la cual podría darnos los verdaderos valores de la EF a partir de los valores conocidos de la ED de cualquier alumno en particular.

Como se desprende, estos resultados hacen rechazar la  $H_0$ . (Hipótesis nula) y acertar la  $H_a$ . (Hipótesis alterna) tal como han sido anunciadas en la parte correspondiente de este trabajo. Por lo tanto, con una probabilidad muy inferior al uno por ciento podemos aceptar que los resultados de esta muestra no son debidos al azar, sino a otros factores que revelan la relación entre los dos sistemas de evaluación.

Resulta interesante comprobar esta hipótesis de correlación entre dos instrumentos que difieren tanto entre sí por la forma de examen tan distinta, y por los evaluadores, también distintos. Habiendo tanta evidencia experimental en el sentido de la escasa relación entre pruebas de ensayo y pruebas objetivas; e, incluso, entre una misma forma de examen (de ensayo en este caso) al ser corregida por distintos evaluadores (Thorndike y Hagen, 1973; Beard, 1974), resulta consolador comprobar estas correlaciones. Tratando de buscar las causas que las justifiquen se mencionan como posibles: el alto grado de cualificación de los evaluadores; su experiencia docente; el efectivo valor de los cursos que para tutores organiza el ICE de la UNED desde hace precisamente dos años en los que se intercalan coloquios entre los profesores tutores de los Centros Asociados y los profesores de la sede central. Es necesario reconocer el valor teórico y práctico de estos cursos, uno de cuyos frutos puede ser este alto grado de coincidencia entre los dos evaluadores.

No está de más observar que las Facultades de Filosofía y Letras son las que obtienen más alto índice de correlación; y Derecho, por el contrario, la que obtiene el índice más bajo.

## V.2 *Diferencias entre porcentajes de calificaciones.*

Los porcentajes de alumnos evaluados con cada calificación en cada una de las dos evaluaciones, así como la diferencia entre dichos porcentajes, su Razón Crítica y el grado significativo puede verse en las tablas adjuntas:

TABLA 2

DIFERENCIAS ENTRE PORCENTAJES DENTRO DE CADA  
CALIFICACION, ENTRE LAS EVALUACIONES  
A DISTANCIA Y LAS EVALUACIONES FINALES

## A. TODAS LAS FACULTADES. CURSOS 1974 y 1975

<i>Calificación</i>	% <i>ED.</i>	% <i>EF.</i>	<i>Dif.</i>	<i>R. C.</i>	<i>Sign.</i>
Suspense	10,08	30,77	20,69	14,67	> 0,01
Aprobado	31,09	50,00	18,91	10,99	> 0,01
Notable	50,55	15,72	34,83	21,11	> 0,01
Sobresaliente	8,29	3,50	4,79	5,84	> 0,01

(Téngase en cuenta para todas estas tablas:

*E.D.* = Evaluación a Distancia. *E.F.* = Evaluación Final. *Sign.* = Significación estadística. *R.C.* = Razón Crítica de la diferencia entre porcentajes).

## B. TODAS LAS FACULTADES. CURSO 1974

<i>Calificación</i>	% <i>ED.</i>	% <i>EF.</i>	<i>Dif.</i>	<i>R. C.</i>	<i>Sign.</i>
Suspense	9,31	37,64	28,33	12,70	> 0,01
Aprobado	28,61	48,06	19,45	7,60	> 0,01
Notable	51,67	11,81	33,86	13,82	> 0,01
Sobresaliente	10,42	2,50	7,92	6,12	> 0,01

## C. TODAS LAS FACULTADES. CURSO 1975

<i>Calificación</i>	% <i>ED.</i>	% <i>EF.</i>	<i>Dif.</i>	<i>R. C.</i>	<i>Sign.</i>
Suspense	10,68	25,33	14,65	8,14	> 0,01
Aprobado	33,04	51,54	18,50	7,97	> 0,01
Notable	49,67	18,83	30,84	13,84	> 0,01
Sobresaliente	6,61	4,30	2,31	2,10	> 0,05

## D. FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS. CURSOS 1974 y 1975

<i>Calificación</i>	% <i>ED.</i>	% <i>EF.</i>	<i>Dif.</i>	<i>R. C.</i>	<i>Sign.</i>
Suspense	7,16	27,05	19,89	7,23	> 0,01
Aprobado	28,36	52,05	23,69	8,81	> 0,01
Notable	52,78	17,54	35,24	13,45	> 0,01
Sobresaliente	11,70	3,36	8,34	5,75	> 0,01

## E. FACULTAD DE DERECHO. CURSOS 1974 y 1975

<i>Calificación</i>	% <i>ED.</i>	% <i>EF.</i>	<i>Dif.</i>	<i>R. C.</i>	<i>Sign.</i>
Suspense	9,98	23,49	13,51	5,67	> 0,01
Aprobado	32,22	55,30	23,08	7,35	> 0,01
Notable	49,69	17,46	32,23	10,78	> 0,01
Sobresaliente	8,11	3,74	4,37	2,93	> 0,01

F. FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES.  
CURSOS 1974 y 1975

<i>Calificación</i>	% <i>ED.</i>	% <i>EF.</i>	<i>Dif.</i>	<i>R. C.</i>	<i>Sign.</i>
Suspense	8,52	42,27	33,75	9,75	> 0,01
Aprobado	37,22	43,22	6,00	1,54	> 0,05
Notable	51,74	10,41	41,33	11,25	> 0,01
Sobresaliente	2,52	4,10	1,58	1,11	> 0,05

G. FACULTAD DE CIENCIAS Y ESCUELA TECNICA SUPERIOR  
DE INGENIERIA. CURSOS 1974 y 1975

<i>Calificación</i>	% <i>ED.</i>	% <i>EF.</i>	<i>Dif.</i>	<i>R. C.</i>	<i>Sign.</i>
Suspense	27,40	47,26	19,86	3,52	> 0,01
Aprobado	26,71	37,67	10,96	2,01	> 0,05
Notable	40,41	13,01	27,40	5,31	> 0,01
Sobresaliente	5,48	2,05	3,43	1,55	> 0,05

Observamos que todos menos cuatro ofrecen diferencias significativas superiores al 0,01.

La visión de la representación gráfica de los porcentajes nos da con facilidad el significado de estas diferencias (Véase gráficos en páginas siguientes).

Observaremos, como más representativa, la gráfica que recoge el total de la muestra durante dos años. En ella vemos el paralelismo casi perfecto entre las dos líneas que representan los porcentajes de cada evaluación: podríamos desplazar los puntos que representan las ED, una categoría hacia la izquierda, y coincidirán con las que representan las EF, excepto en la última que ocuparía un punto intermedio entre los notables y sobresalientes.

Parece, pues, desprenderse de este análisis que las EF reproducen el mismo camino que la ED, aunque cabalgando sobre su categoría inmediata inferior.

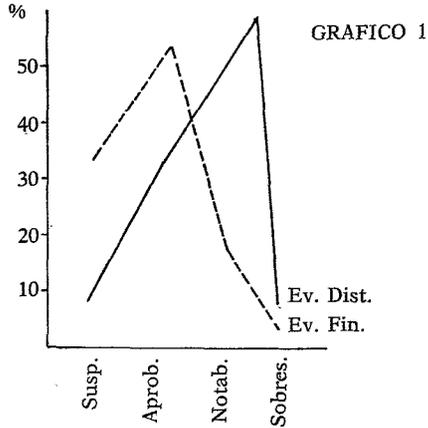
Parece que el instrumento que sirve de base a cada evaluación difiere entre sí en el sentido de que tiende a beneficiar uno y a perjudicar otro al alumno, pero las dos tienen el mismo poder de discriminación y catalogación como lo demuestra su alto índice de correlación.

Las cuatro diferencias no significativas al 0,01 corresponden, como puede comprobarse en las tablas, a las carreras de las Facultades de Ciencias y de Ingeniería y a las de Ciencias Económicas y Empresariales. Son los APROBADOS y los SOBRESALIENTES, en dichas carreras, las calificaciones cuyas similitudes son mayores en las dos formas de evaluación. Si observamos las gráficas 6 y 7 apreciaremos visualmente este dato; pero, igualmente, observaremos que, por el contrario, las diferencias entre los SUSPENSOS y los NOTABLES (especialmente en las Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales) son muy grandes. Probablemente, la confiabilidad de las medidas en estas carreras resultaría más baja.

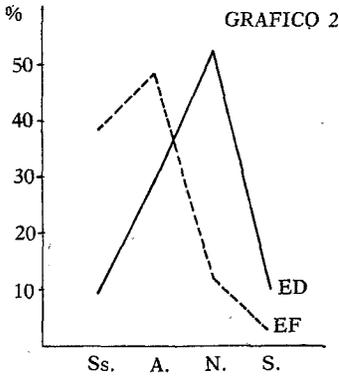
### V.3 *Diferencias entre porcentajes, con una distribución normal de las calificaciones.*

Los resultados de esta tercera hipótesis enunciada en su momento oportuno indican que las diferencias de calificaciones entre cada una de las calificaciones de la UNED (ED y EF) son significativamente distintas de las que cabría esperar de acuerdo a lo esperado en una distribución normal de las calificaciones.

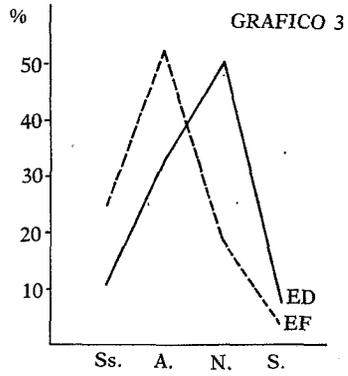
**PORCENTAJE DE CADA CALIFICACION, EN LA EVALUACION A DISTANCIA Y EN LA EVALUACION FINAL**



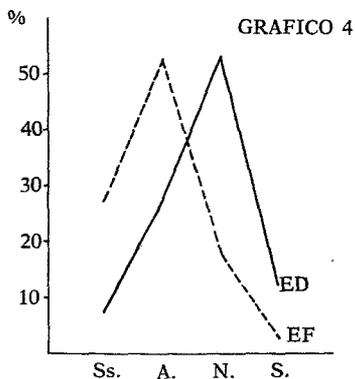
TODAS LAS FACULTADES. CURSOS 1974 y 1975



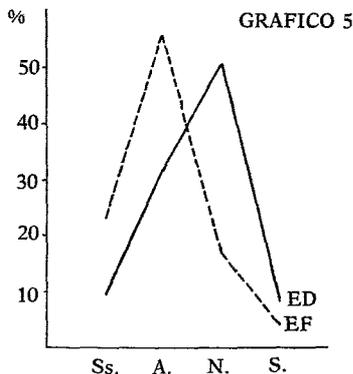
TODAS LAS FACULTADES. CURSO 1974.



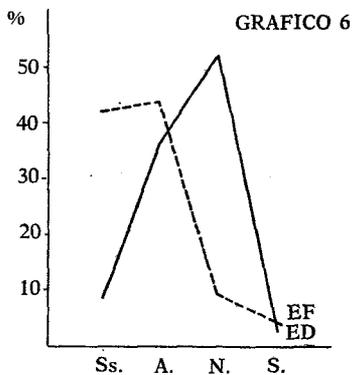
TODAS LAS FACULTADES. CURSO 1975.



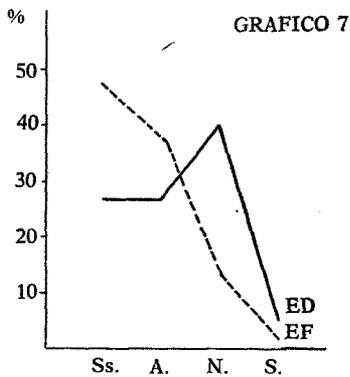
FACULTADES DE FILOSOFIA Y LETRAS.  
CURSOS 1974 y 1975.



FACULTAD DE DERECHO  
CURSOS 1974 y 1975



FACULTAD DE C.C. ECONOMICAS Y EMPRESARIALES.  
CURSOS 1974 y 1975.

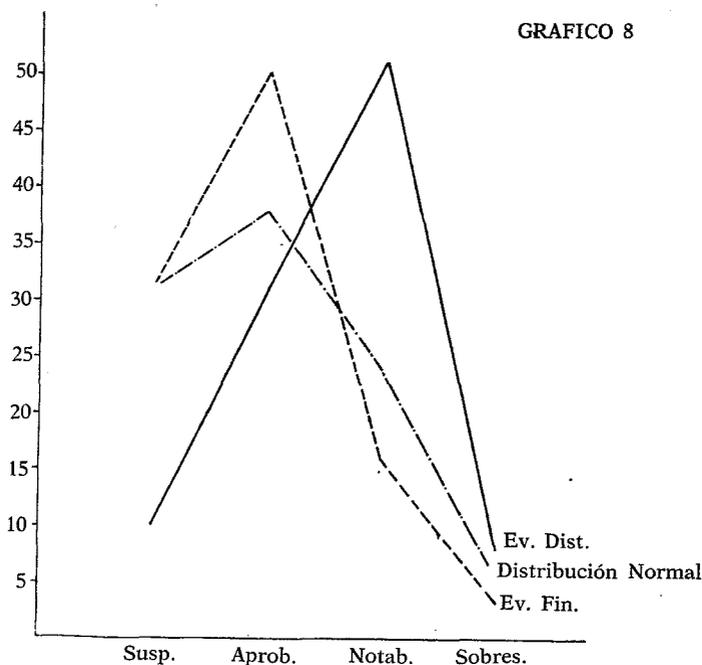


FACULTAD DE CIENCIAS Y ETS DE INGENIERIA.  
CURSOS 1974 y 1975.

El  $X^2$  obtenido en cada uno de ellos es altamente significativo y supera, con mucho, el nivel del 0,01.

La gráfica 8 muestra los porcentajes de cada una de las tres distribuciones.

PORCENTAJE DE CADA CALIFICACION, EN LA EVALUACION A DISTANCIA, EN LA EVALUACION FINAL Y EN UNA DISTRIBUCION NORMAL



LA EVALUACION A DISTANCIA Y LA EVALUACION FINAL RECOGE LA MUESTRA TOTAL DURANTE LOS CURSOS 1974 y 1975. Compruébese con Gráfico 1.

La observación de la gráfica nos hace ver cómo los puntos correspondientes a la distribución teórica ocupan puntos intermedios entre los de las ED y las EF, excepto en las categorías de SUSPENSOS que coincide con los de las EF. Es necesario advertir que esta última coincidencia requiere alguna matización, ya que para la distribución teórica hemos asimilado a nuestra categoría SUSPENSO dos calificaciones: INSUFICIENTE Y MUY DEFICIENTE, y que podrían corresponder, probablemente,

al SUSPENSO claro, de asimilación nula (7%), y al SUSPENSO con posibilidad de recuperación (24 %).

El hecho de que ninguna de las dos evaluaciones (ED y EF) se acomode a lo que cabría esperar teóricamente induce a pensar que ninguno de los dos sistemas es adecuado, posiblemente porque uno beneficia en exceso al alumno, y el otro le perjudica, en exceso, también. Siendo que la distribución ideal discurre por los puntos intermedios de ambas, cabría pensar en alguna corrección que nos diera la más justa evaluación del alumno.

Acudiendo a coeficientes ponderativos, podríamos asignar, para una escala de 10 puntos, los coeficientes 4 y 6 para cada uno de los instrumentos evaluativos: DISTANCIA Y PRESENCIAL. Ello nos daría la verdadera EVALUACION FINAL, cuya formulación sería así: la Evaluación Final se obtiene de la suma de la media de las evaluaciones a Distancia multiplicada por 4 y la media de las evaluaciones PRESENCIALES multiplicado por 6, y dividido el resultado por 10. Expuesto en fórmula matemática sería:

$$EF = \frac{4 \times \overline{X}ED + 6 \times \overline{X}EP}{10}$$

En la que: EF: Evaluación Final.

$\overline{X}ED$ : Media de las Evaluaciones a Distancia.

$\overline{X}EP$ : Media de las Evaluaciones presenciales.

4 y 6: Son, respectivamente, los coeficientes de ponderación asignados a cada uno de los instrumentos evaluativos.

Teniendo en cuenta los resultados de esta última hipótesis, por lo que se refiere a la categoría de SUSPENSOS, esta fórmula no se aplicaría a los que en la Evaluación Presencial obtuvieran SUSPENSO claro con nulidad de resultados positivos; pero sí a los que obtuvieran SUSPENSO dudoso, con posibilidad de recuperación. Y, desde luego se aplicaría en todos los demás casos cuyos resultados en la Evaluación Presencial fueran superiores a 4.

## VI CONCLUSIONES

A lo largo de la exposición y comentarios de los diversos resultados, se han esbozado las conclusiones que caben desprenderse del presente trabajo. A modo de resumen de las mismas, se señalan las siguientes:

1.<sup>a</sup> Está claro que las ED poseen un valor no solo y exclusivamente cualitativo, sino también cuantitativo como predictoras de la calificación de la EF. Si el valor didáctico del instrumento de la ED no ha sido puesto en duda generalmente en la UNED, sí lo ha sido su valor predictivo de calificación. No se niega que, precisamente, este valor predictivo de la ED se debe a su alto valor didáctico, ya que es fácil comprender que un instrumento que obliga al alumno a repasar las diversas partes de la materia, elaborar temas a partir del programa, solucionar diversas cuestiones... y que su mejor o peor solución es por sí mismo un índice del interés del alumno por sus estudios, un instrumento así facilitará la asimilación de los contenidos y, como consecuencia, una mejor calificación final.

2.<sup>a</sup> Siendo los instrumentos de evaluación tan distintos. (Cuestiones con libros para consulta en la ED; y cuestiones sin libros en la EF) existe correlación entre ambas calificaciones. Sin embargo, esta correlación no debe entenderse punto a punto o calificación a calificación, sino más bien rebajando en un grado

de la escala de la ED a la de la EF. Esto explica que las diferencias entre porcentajes de cada calificación en los dos sistemas de evaluación sean tan grandes, y, casi todas, significativas a un nivel de 0,01. No hay duda de que en estas diferencias interviene la diferencia del instrumento que sirve para evaluar. El instrumento de la ED es más beneficioso para el alumno que el de la EF.

3.<sup>a</sup> Las enormes discrepancias observadas en los porcentajes de calificaciones entre uno y otro sistema de evaluación y la igualmente diferencia significativa entre cada uno de ellos y lo que cabría esperar en una distribución normal de las calificaciones, obliga a pensar que ninguno de los dos sistemas es adecuado. Ello sugiere, como fórmula óptima, la obtención de una interinfluencia de las dos calificaciones mediante una ponderación adecuada de ambas.

La fórmula que se propone para experimentación es:

$$EF = \frac{4 \times \bar{X}_{ED} + 6 \times \bar{X}_{EP}}{10}$$

## VII BIBLIOGRAFIA

- ALLEN, D. I. «Student performance, attitude and self-esteem in open area and self-contained classrooms». *Alberta journal of educational research*. Vol. XX, núm. 1, pp. 1-7, 1974.
- ALLEN, D. I. «Correlates of teacher perceptions of success in open area schools». *Report*, núm. 73-6, Educational Research Institute of British Columbia, 1973.
- BARTH, R. S. «So you want to change to an open classroom», *Phi Delta Kappan* October, 1971, pp. 97-99.
- BATES, A. W. «Success and failure in innovation at the Open University». *Programmed learning and educational technology*, núm. 014352, pp. 16-23.
- BATES, A. W. «An evaluation of the effect of basing and assignment on Broadcast Material in a Multi-Media course», *Programmed learning and educational Technology*, 10, 384-359, 1973.
- BEAVER Y MENDENHALL. *Introducción a la Probabilidad y la Estadística*, Herrero Hermanos Sucesores, SA, México, 1972.
- BEARD, R. *Pedagogía y Didáctica de la enseñanza universitaria*, Oikos Tau, SA, Ediciones, Barcelona, 1974.
- BLOOM, B., HASTINGS, J. T., MADAUS, G. F. «Handbook on formative and summative evaluation of student learning», New York, Mc Graw-Hill, 1971.

- BRONZAFIT, A. L. y EPSTEIN, G. F. «Test anxiety, academic achievement, and open admissions student», *Journal of social Psychology*, Vol. 92, p. 2, pp. 321-322, 1974. —
- CAPLAN, E. K. «Options for evaluation of adult education research or subjective judgment», Adult education research conference Minneapolis, p. 14, 1970.
- Department of Education and Science*, 1969, The Open University: Report of Science, London, HMSO.
- DEWEY, J. *Experience and education*, New York, MacMillan, 1938.
- DEWEY, J. *Democracy and Education*, New York, MacMillan, 1916.
- FEATHERSTONE, J. *Schools where children learn*, New York, Liverigh, 1971.
- FRAENKEL, J. «A comparison of achievement between students taught by a teaching team and students taught in traditional class or a standardized. Examination in U.S. history», *Journal of Education Research*, pp. 43-46, 1976.
- GARRET, H. E. «Estadística en Psicología y Educación», Ed. Paidós, 3.º Ed. 1974.
- HALES, L. W. y TOKAR, E. «Does admission equal open Graduation», *College and University*, Vol. 49, p. 1, pp. 58-61, 1973.
- HAWES, G. R. «Testing evaluation and accountability managing open education», *Nation's Schools*, Vol. 93, núm. 6, pp. 33-37, Junio 1974.
- HOLT J. FREEDOM and BEYOND. New York, Harper & Row, 1972.
- IWAMOTO, D. y HEARN, N. E. «Evaluation is a Full-time Job», *American education*, Abril 1969.
- KERLINGER, F. «Attitudes toward education and perception of Teacher Characteristics: A. Q. Study», *American Educational Research Journal*, Vol. 3, pp. 150-68, 1966.
- KERLINGER, F. «Progressivism and Traditionalism: Basic Factors of educational attitudes», *Journal of Social Psychology*, pp. 111-35, 1958.
- KOHL, H. R. *The open classroom*, New York, Random House, 1969.
- KRUTCHEM, R. A. «Survey of teacher perceptions of open area schools», MED, thesis, University of Calgary, 1971.
- LAWRENCE CREMIN. «The transformation of the school», New York, Vintage, pp. 240-50, 1961.
- LEWIS, B. N. «Course Production at the Open University, a Some Basic Problems», *British Journal of Educational Technology*, Vol. 2, pp. 4-13.
- LEWIS, B. N. «Course Production at the open University, b) activities and activity Networks», *British Journal of Educational Technology*, Vol. 2, pp. 111-123, 1971.

- Metropolitan Toronto School Board, Study of Educational Facilities, Academic evaluation and interim., report, 1971.*
- MCINTOSH, N. «Student of the open university-Their background and progress», Milton Keynes, Open University, 1972.
- MCINTOSH, N. «The response to the open University», *Higher Education*, 2, núm. 2, 1973.
- MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA. UNED, «Corrección de pruebas objetivas y pruebas de ensayo», Madrid.
- MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA - UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA, «Centros asociados de la UNED», Madrid, 1975.
- MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA - UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA, «La UNED - Problemática e imagen en 1975», Madrid, 1976.
- PROUUS, M. «Discrepancy evaluation model», Pittsburgt, public school system, 1968.
- RAVERA, A. «Apreciación de los resultados de la acción educativa», Ed. Kapelusz, Buenos Aires, 1959.
- RESCHLY, D. y SABERS, D. «Open education: Have we been there before», *Phi Delta Kappan*, Vol. 55, pp. 675-677, Junio 1974.
- RESCHLY, D. y SABERS, D. «An empirical study of attitudes toward open education», Paper read at the Rochy Mountain educational research association, November 1972 (Available from authors or Eric Clearinghouse).
- ROSSI, P. H. «Practice, Method and theory in evaluating social action Programs», American Statistcal Association, 1966.
- SAWIN, E. I. «Técnicas Básicas de Evaluación». Ed. Magisterio Español, Madrid, 1971.
- SIEGEL, S. *Estadística no paramétrica*, Editorial Trillas, México, 1972.
- SILBERMANN, CH. *Crisis in the Classroom*, New York, Randon House, 1970.
- SKAGER, R. W. «Objetive based evaluation-macro-evaluation», AERA, 1-8,1970.
- SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PEDAGOGIA. CSIC: *Reforma cualitativa de la Educación*, Madrid, 1972.
- STAJE, R. «The countenance of educational evaluation», *Teachers College record*. 68, pp. 523-540, 1967.
- SUCHMAN, E. P. «Evaluative research: Principles and practice in public service and social action programs», New York, Russeu Sage Foundation, pp. 31-32, 1967.

- THEIMER, W. C. «A model for post hoc evaluation», Philadelphia School District, Pa. office of research and evaluation, pp. 1-9, 1970.
- THORNDIKE, R. L. «Tests y Técnicas de Medición en Psicología y Educación», Biblioteca Técnica de Psicología, Ed. Trillas, México, 1973.
- WADE, S. E. «The effect of different television utilization procedures on student learning», Santa Clara County Office of Educational, San Jose-Calif spond agency-office of education (Dhw), Washington, DC, Bureau of Research, pp. 1-42, 1968.
- H. J. WALBERG and S. C. THOMAS. «Open education: an operational definition and validation in Great Britain and the United States», *American Educational Research Journal*, Vol. 9, pp. 197-208, 1972.
- WESTON, J. P. «Post-experience courses at Britain's open university», *Educational Broadcasting International*, Vol. 6, 3, pp. 162-164, 1973.
- YELON, S. L. «An examination of systematic development of instruction for Nonresidential colleges», *Educational Technology*, pp. 36-44, 1973.

## VIII APENDICE

### *Tablas de contingencia para la obtención del Coeficiente de Contingencia*

TABLAS DE CONTINGENCIA 4 × 4 CORRESPONDIENTES  
A TODAS LAS FACULTADES. CURSOS 1974 y 1975

EVALUACION FINAL

EVALUACION A DISTANCIA	<i>Suspenseo</i>	<i>Aprobado</i>	<i>Notable</i>	<i>Sobresal.</i>	<i>TOTAL</i>
	Sobresaliente	15 (41,54)	70 (67,50)	37 (21,23)	13 (4,73)
Notable	187 (253,27)	438 (411,5)	162 (129,42)	36 (28,82)	823
Aprobado	196 (155,72)	252 (253)	52 (79,57)	6 (17,72)	506
Suspenseo	103 (50,47)	54 (82)	5 (25,79)	2 (5,74)	164
TOTAL	501	814	256	57	1.628

CALCULOS REALIZADOS:

1.º Obtención de los valores de independencia o Frecuencias esperadas. Mediante el producto del Total de la fila por el Total de la columna de cada casilla, dividido por el N Total. (Vienen entre paréntesis en la tabla).

2.º Obtención de  $X^2$ . Mediante la fórmula:  $X^2 = \sum \left[ \frac{(Fo-Fe)}{Fe} \right]$   
Su valor es: 183,41

3.º Obtención de C. Mediante la fórmula:  $C = \sqrt{\frac{X^2}{N + X^2}}$   
Su valor es: 0,32.

4.º C corregido. Teniendo en cuenta que el C máximo para una tabla de 4 × 4 es 0,87 según la fórmula  $\sqrt{\frac{k-1}{k}}$  en la que k representa el número de categorías, el C corregido viene dado por el C obtenido dividido por el C máximo de la tabla en cuestión.  
Su valor es: 0,61.

TABLAS DE CONTINGENCIA  $4 \times 4$  CORRESPONDIENTES  
A TODAS LAS FACULTADES. CURSO 1974

EVALUACION FINAL

EVALUACION A DISTANCIA	<i>Suspense</i>	<i>Aprobado</i>	<i>Notable</i>	<i>Sobresal.</i>	<i>TOTAL</i>
	Sobresaliente	11 (28,23)	42 (36,04)	18 (8,85)	4 (1,88)
Notable	110 (140,02)	196 (178,77)	53 (43,92)	13 (9,3)	372
Aprobado	99 (77,54)	93 (98,99)	13 (24,32)	1 (5,15)	206
Suspense	51 (25,22)	15 (32,20)	1 (7,91)	0 (1,68)	67
<b>TOTAL</b>	<b>271</b>	<b>346</b>	<b>85</b>	<b>18</b>	<b>720</b>

CALCULOS REALIZADOS:

1.º Obtención de los valores de independencia o Frecuencias esperadas. Mediante el producto del Total de la fila por el Total de la columna de cada casilla, dividido por el N Total. (Vienen entre paréntesis en la tabla).

2.º Obtención de  $X^2$ . Mediante la fórmula:  $X^2 = \sum \left[ \frac{(Fo-Fe)^2}{Fe} \right]$   
Su valor es: 92,98.

3.º Obtención de C. Mediante la fórmula:  $C = \sqrt{\frac{X^2}{N + X^2}}$   
Su valor es: 0,34.

4.º C corregido. Teniendo en cuenta que el C máximo para una tabla de  $4 \times 4$  es 0,87 según la fórmula  $\sqrt{\frac{k-1}{k}}$  en la que k representa el número de categorías, el C corregido viene dado por el C obtenido dividido por el C máximo de la tabla en cuestión.  
Su valor es: 0,63.

TABLAS DE CONTINGENCIA 4 x 4 CORRESPONDIENTES  
A TODAS LAS FACULTADES. CURSO 1975

EVALUACION FINAL

EVALUACION A DISTANCIA	<i>Suspense</i>	<i>Aprobado</i>	<i>Notable</i>	<i>Sobresal.</i>	<i>TOTAL</i>
	Sobresaliente	4 (15,20)	28 (30,93)	19 (11,30)	9 (2,58)
Notable	77 (114,24)	242 (232,45)	109 (84,94)	23 (19,37)	451
Aprobado	97 (75,99)	159 (154,63)	39 (56,50)	5 (12,86)	300
Suspense	52 (24,57)	39 (50)	4 (18,27)	2 (4,17)	97
TOTAL	230	468	171	39	908

CALCULOS REALIZADOS:

1.º Obtención de los valores de independencia o Frecuencias esperadas. Mediante el producto del Total de la fila por el Total de la columna de cada casilla, dividido por el N Total. (Vienen entre paréntesis en la tabla).

2.º Obtención de  $X^2$ . Mediante la fórmula:  $X^2 = \sum \left[ \frac{(Fo-Fe)^2}{Fe} \right]$   
Su valor es: 111,26.

3.º Obtención de C. Mediante la fórmula:  $C = \sqrt{\frac{X^2}{N + X^2}}$   
Su valor es: 0,33.

4.º C corregido. Teniendo en cuenta que el C máximo para una tabla de 4 x 4 es 0,87 según la fórmula  $\sqrt{\frac{k-1}{k}}$  en la que k representa el número de categorías, el C corregido viene dado por el C obtenido dividido por el C máximo de la tabla en cuestión.  
Su valor es: 0,62.

TABLAS DE CONTINGENCIA  $4 \times 4$  CORRESPONDIENTES  
A LAS FACULTADES DE FILOSOFIA Y LETRAS. CURSOS 1974 y 1975  
EVALUACION FINAL

EVALUACION A DISTANCIA	<i>Suspense</i>	<i>Aprobado</i>	<i>Notable</i>	<i>Sobresal.</i>	<i>TOTAL</i>
	Sobresaliente	9 (21,64)	41 (41,64)	20 (14,01)	10 (2,7)
Notable	68 (97,64)	203 (187,89)	79 (63,33)	11 (12,14)	361
Aprobado	74 (52,47)	97 (100,97)	21 (34,04)	2 (6,52)	194
Suspense	34 (13,25)	15 (25,50)	0 (8,6)	0 (1,65)	49
<b>TOTAL</b>	<b>185</b>	<b>356</b>	<b>120</b>	<b>23</b>	<b>684</b>

CALCULOS REALIZADOS:

- 1.º Obtención de los valores de independencia o Frecuencias esperadas. Mediante el producto del Total de la fila por el Total de la columna de cada casilla, dividido por el N Total. (Vienen entre paréntesis en la tabla).
- 2.º Obtención de  $X^2$ . Mediante la fórmula:  $X^2 = \sum \left[ \frac{(Fo-Fe)}{Fe} \right]$   
Su valor es: 108,09.
- 3.º Obtención de C. Mediante la fórmula:  $C = \sqrt{\frac{X^2}{N + X^2}}$   
Su valor es: 0,37.
- 4.º C corregido. Teniendo en cuenta que el C máximo para una tabla de  $4 \times 4$  es 0,87 según la fórmula  $\sqrt{\frac{k-1}{k}}$  en la que k representa el número de categorías, el C corregido viene dado por el C obtenido dividido por el C máximo de la tabla en cuestión.  
Su valor es: 0,66.

TABLAS DE CONTINGENCIA 4 × 4 CORRESPONDIENTES  
A LA FACULTAD DE DERECHO. CURSOS 1974 y 1975

EVALUACION FINAL

EVALUACION A DISTANCIA	<i>Suspense</i>	<i>Aprobado</i>	<i>Notable</i>	<i>Sobresal.</i>	<i>TOTAL</i>
	Suspense	1 (9,16)	23 (21,57)	12 (16,81)	3 (1,46)
Aprobado	43 (56,15)	132 (132,17)	52 (41,74)	12 (8,94)	239
Notable	46 (36,41)	90 (85,72)	17 (27,07)	2 (5,80)	155
Sobresaliente	23 (11,28)	21 (26,54)	3 (8,33)	1 (1,78)	48
TOTAL	113	266	84	18	481

CALCULOS REALIZADOS:

1.º Obtención de los valores de independencia o Frecuencias esperadas. Mediante el producto del Total de la fila por el Total de la columna de cada casilla, dividido por el N Total. (Vienen entre paréntesis en la tabla).

2.º Obtención de  $X^2$ . Mediante la fórmula:  $X^2 = \sum \left[ \frac{(Fo-Fe)}{Fe} \right]$   
Su valor es: 45,65.

3.º Obtención de C. Mediante la fórmula:  $C = \sqrt{\frac{X^2}{N + X^2}}$   
Su valor es: 0,29.

4.º C corregido. Teniendo en cuenta que el C máximo para una tabla de  $4 \times 4$  es 0,87 según la fórmula  $\sqrt{\frac{k-1}{k}}$  en la que k representa el número de categorías, el C corregido viene dado por el C obtenido dividido por el C máximo de la tabla en cuestión.  
Su valor es: 0,59.

TABLAS DE CONTINGENCIA  $3 \times 3$  CORRESPONDIENTES  
A LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES.  
CURSOS 1974 y 1975

EVALUACION FINAL

EVALUACION A DISTANCIA	<i>Suspense</i>	<i>Aprobado</i>	<i>Notable y Sobresaliente</i>	<i>TOTAL</i>
	Notable y sobresaliente	58 (72,71)	81 (74,33)	33 (24,96)
Aprobado	57 (49,88)	49 (51)	12 (17,12)	118
Suspense	19 (11,41)	7 (11,67)	1 (3,92)	27
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>	<b>137</b>	<b>46</b>	<b>317</b>

**CALCULOS REALIZADOS:**

1.º Obtención de los valores de independencia o Frecuencias esperadas. Mediante el producto del Total de la fila por el Total de la columna de cada casilla, dividido por el N Total. (Vienen entre paréntesis en la tabla).

2.º Obtención de  $X^2$ . Mediante la fórmula:  $X^2 = \sum \left[ \frac{(Fo-Fe)}{Fe} \right]^2$   
Su valor es: 25,27.

3.º Obtención de C. Mediante la fórmula:  $C = \sqrt{\frac{X^2}{N + X^2}}$   
Su valor es: 0,23.

4.º C corregido. Teniendo en cuenta que el C máximo para una tabla de  $3 \times 3$  es 0,82 según la fórmula  $\sqrt{\frac{k-1}{k}}$  en la que k representa el número de categorías, el C corregido viene dado por el C obtenido dividido por el C máximo de la tabla en cuestión.  
Su valor es: 0,56.

TABLAS DE CONTINGENCIA 3 × 3 CORRESPONDIENTES  
A LA FACULTAD DE CIENCIAS Y A INGENIERIA. CURSOS 1974 y 1975

EVALUACION FINAL

EVALUACION A DISTANCIA	<i>Suspense</i>	<i>Aprobado</i>	<i>Sobresaliente</i> <i>Notable y</i>	<i>TOTAL</i>
	_____	_____	_____	_____
Notable y	23	28	16	67
Sobresaliente	(31,66)	(25,24)	(10,10)	
Aprobado	19	16	4	39
	(18,43)	(14,69)	(5,88)	
Suspense	27	11	2	40
	(18,90)	(15,07)	(6,03)	
TOTAL	69	55	22	146

CALCULOS REALIZADOS:

1.º Obtención de los valores de independencia o Frecuencias esperadas. Mediante el producto del Total de la fila por el Total de la columna de cada casilla, dividido por el N Total. (Vienen entre paréntesis en la tabla).

2.º Obtención de  $X^2$ . Mediante la fórmula:  $X^2 = \sum \left[ \frac{(Fo-Fe)}{Fe} \right]$   
Su valor es: 14,12.

3.º Obtención de C. Mediante la fórmula:  $C = \sqrt{\frac{X^2}{N + X^2}}$   
Su valor es: 0,30.

4.º C corregido. Teniendo en cuenta que el C máximo para una tabla de

3 × 3 es 0,82 según la fórmula  $\sqrt{\frac{k - 1}{k}}$  en la que k representa el

número de categorías, el C corregido viene dado por el C obtenido dividido por el C máximo de la tabla en cuestión.

Su valor es: 0,60.

# EL MATRIARCADO EN LA ESPAÑA PRIMITIVA \*

(Notas para un estudio)

Ramón Fernández Espinar

*Doctor en Derecho*

\* Resumen de la conferencia pronunciada en el Centro Asociado de la UNED de Las Palmas, el día 29 de abril de 1975, en el Año Internacional de la Mujer.

# INDICE

## EL MATRIARCADO EN LA ESPAÑA PRIMITIVA

I	INTRODUCCION	61
II	LAS TEORIAS MATRIARCALES	62
	A) <i>Antiguas teorías</i>	62
	B) <i>Morgan</i>	63
	C) <i>Bachofen</i>	63
	D) <i>Teoría dominante</i>	63
	E) <i>El texto de Herodoto</i>	64
	F) <i>Lafitau: los iroqueses</i>	64
III	EL MATRIARCADO E INSTITUCIONES AFINES	65
	A) <i>Estado de promiscuidad o cuasi-promiscuidad</i>	65
	B) <i>Matrimonio de visita y matrimonio por grupos</i>	65
	C) <i>Avunculado y matriarcado</i>	66
IV	CICLO MATRIARCAL DEL P. SCHMIDT	66
	A) <i>Matrimonio de visita</i>	67
	B) <i>Matriarcado</i>	67
	C) <i>Avunculado</i>	67
	D) <i>Matrimonio de servidumbre</i>	67
V	MATRIARCADO EN ESPAÑA	68
	A) <i>En la España primitiva</i>	68
	a) <i>Cántabros y Astures</i>	68
	b) <i>Artabros</i>	69
	B) <i>Supervivencias posteriores</i>	69
	a) <i>Matrimonios de visita</i>	69
	b) <i>Emparejamientos de solteros</i>	70
	c) <i>Sociedades de mozos</i>	70
	d) <i>Trabajo</i>	70
	e) <i>Covada</i>	71
	f) <i>Mujeres propietarias</i>	71
	g) <i>Matrimonio de servidumbre</i>	71
	h) <i>Servicio prematrimonial masculino</i>	71
	i) <i>Nombres vascos de parentesco</i>	72

## I. INTRODUCCION

Tan segura como es la existencia de *instituciones matriarcales* en algunos pueblos (predominantemente de cultura agrícola), es dudoso el alcance o el sentido que hay que atribuir al llamado *derecho materno*. Por otra parte, no todos los pueblos que en algún momento de su historia presentan rasgos de *organización matriarcal*, los tienen en la misma medida, ni siquiera con una significación análoga; en un mismo pueblo se pueden observar diferentes fases sucesivas, que quizá sirvieran para explicar las diferencias notadas de un pueblo a otro, suponiéndolos en grados distintos de evolución semejante, pero que no siempre logran dar una explicación satisfactoria de un proceso común. Por último, son muchos, y aún podría decirse que la mayoría, los pueblos que no han dejado ningún vestigio de una primitiva organización matriarcal; probablemente porque no la tuvieron nunca.

Quiere esto decir que una teoría general del *Matriarcado*, tal como la formuló Bachofen, válida para todos los pueblos en un estadio primitivo de su evolución, es hoy absolutamente insostenible. La Etnología, la Arqueología, la Prehistoria y la Historia la rechazan por igual. Tampoco se puede sostener una idéntica estructura del *régimen matriarcal*, ni una evolución parecida para aquellos pueblos de los que conste que, en efecto, conocieron y practicaron el *derecho materno*. Mas, por otro lado, son tan escasas las noticias de las fuentes, que no se podría describir con amplitud el cuadro de instituciones de un pueblo de *cultura matriarcal agrícola*, sin tener en cuenta sus semejanzas y diferencias con

otros de cultura análoga, empleando todas las cautelas y recursos del *método histórico-comparativo*. Pues éste permite, eliminando el riesgo de generalizaciones previamente establecidas, comprobar hasta qué límite las semejanzas pueden reducirse a identidades, y en qué medida los datos tomados de un pueblo o cultura pueden colmar lagunas de otros.

Por eso, todo estudio sobre el *matriarcado* debe utilizar, al lado de las fuentes propiamente dichas, el material proporcionado por la comparación y las supervivencias. Una y otras darán por lo menos, luz para comprender los datos de las fuentes e incluso pueden encajar tan perfectamente en ello que consigan hacer revivir un cuadro más completo, sin mengua de su valor científico.

En España concretamente, la *cultura matriarcal* de la época primitiva puede circunscribirse a un área relativamente amplia de los pueblos del norte de la península, que comprendería parte de Galicia, de Asturias y León, de Santander y del País Vasco. Pero los datos de la Historia no bastan. Casi se reducen a unos fragmentos de Estrabón sobre los cántabros (en su Geografía, III, 4, por ejemplo), aplicables si duda también a astures y vascos, y a otros de Antonio Diógenes sobre los cántabros galaicos. La Etnología viene aquí en primer lugar en auxilio del investigador y las mismas supervivencias modernas son de gran utilidad. Otras ciencias auxiliares, entre ellas la lingüística, proporcionan ayuda valiosa.

Mas, como decía, ni siquiera los poco explícitos fragmentos aludidos pueden valorarse bien, sin traer a comparación otras descripciones de *usos matriarcales* y algunas teorías que pretenden dar explicación de conjunto al fenómeno. Comencemos, pues, por describir brevemente algunos caracteres y opiniones sobre el *régimen matriarcal*.

## II. LAS TEORIAS MATRIARCALES

### A) *Antiguas teorías*

Hasta 1.860, poco más o menos (que es el momento de la revolución darwiniana), no se había dudado seriamente de que la *autoridad paterna* fuera la primera forma de mando, familiar

y político. Aunque no fueran desconocidos algunos testimonios clarísimos, antiguos y modernos, del *régimen matriarcal*.

### B) *Morgan*

Mas por entonces, Morgan hizo unos descubrimientos entre los iroqueses (ya estudiados un siglo antes por el P. Lafitau, sin que sus observaciones fueran aprovechadas por nadie). Descubrió Morgan que entre los iroqueses la herencia es materna, que las denominaciones de parentesco no corresponden a las nuestras, pues allí es llamado padre también el tío paterno, y madre la tía materna. Y emprendió una encuesta sobre los apelativos familiares de todas las sociedades del mundo.

### C) *Bachofen*

Entre tanto, Bachofen publicó su obra sensacional *Das Mutterrecht*, que se basaba en textos griegos y en monumentos arcaicos. A partir de unos datos de Herodoto sobre los lycios, Bachofen extiende a todos los pueblos de la Antigüedad la *filia-ción uterina* y el *régimen matriarcal*.

### D) *Teoría dominante*

La idea hizo una fortuna inmensa, reforzada después por la encuesta de Morgan y por la publicación de la obra fundamental del mismo Morgan *Ancient Society* (1877).

En plena época del *evolucionismo darwinista*, triunfó la idea de que el *matriarcado* era una etapa en la evolución de todas las sociedades, después de un primer *periodo de promiscuidad sexual* y antes de que, con un conocimiento más preciso de la función del padre, se impusiera por fin la *autoridad paterna*.

Ya hemos visto que, con este alcance, la doctrina es falsa. Pero no es menos evidente que la *familia patriarcal* falta en ciertas sociedades.

### E) *El texto de Herodoto*

He aquí el texto de Herodoto que sirve de punto de partida a Bachofen:

*«Entre los Lycios existe una ley singular: toman el nombre de su madre y no el de su padre. Si se pregunta a un Lycio a qué familia pertenece, indicará la genealogía de su madre y de los antepasados de su madre; si una mujer libre se une con un esclavo, los hijos son considerados como de sangre noble; pero si al contrario, un ciudadano, incluso de la categoría más ilustre, toma por mujer una concubina o una extranjera, los hijos son excluidos de los honores.»*

Como puede verse, ésto se refiere a la *filiación uterina*, pero no basta por sí solo para sospechar un *régimen de gobierno matriarcal*. Nótese que en Roma, por ejemplo, la *filiación natural es uterina*.

### F) *Lafitau: Los iroqueses*

El mismo texto de Herodoto había sido ya utilizado por el P. Lafitau para contrastarlo con sus propias observaciones acerca de los iroqueses, entre los que había descubierto ya en 1724 la *filiación uterina* y el *centro matriarcal de la familia*.

Importa resumir aquí la descripción que hace el P. Lafitau de la sociedad iroquesa, por ser de las más típicas de un *régimen matriarcal*.

La autoridad reside en las mujeres, a ellas pertenecen los campos y las cosechas; son el alma de los consejos y los árbitros de la paz y de la guerra; ellas conservan el tesoro público, a ellas se dan los esclavos; ellas hacen los matrimonios y en su sangre se funda el orden de sucesión.

Al hacerse un matrimonio, esposo y esposa no salen de sus respectivas familias y casas. Los hijos pertenecen a la madre y a la familia de la madre, y con el padre no tienen nada que ver. El padre es extraño a la casa de su esposa; él pertenece a la de su madre propia.

Las hembras heredan, puesto que transmiten la genealogía; el hombre está limitado a sí mismo, a su subsistencia. Los bienes del marido (¡pocos serán!) los heredarán las mujeres de su casa y no sus hijos. Si en una familia no hay más que hijos varones, por muchos que sean, esa familia se extingue.

Aunque por honor se escoja entre los hombres a los jefes, no trabajan para ellos; parece que no están más que para representar y ayudar a las mujeres.

Las mujeres no ejercen la autoridad política, pero la transmiten.

Hasta aquí el P. Lafitau.

### III. EL MATRIARCADO E INSTITUCIONES AFINES .

#### A) *Estado de promiscuidad o cuasi-promiscuidad*

Esta es una de las formas más extensas de *matriarcado* que se conocen. Aunque, como puede observarse, descansa más bien en un desconocimiento de la paternidad propio de un *estado de promiscuidad* o *cuasi-promiscuidad*, que en una efectiva superioridad de las mujeres. Las mujeres son el punto de referencia de la genealogía (con certeza se sabe siempre quién es la madre, sólo a veces quién es el padre), y por tanto de la familia, de la propiedad, de la sucesión y de la autoridad. Pero el mando efectivo lo ejercen a través de los hombres, no por ellos mismos, sino por su más próximo parentesco con la mujer en quien radica la autoridad.

#### B) *Matrimonio de visita y matrimonio por grupos*

Aunque hubiera matrimonios, éstos no fundan familia. Es el llamado *matrimonio de visita*. Los hombres se limitan a fecundar a las mujeres. Y aún es posible que el matrimonio no fuera por parejas, sino por grupos. Morgan observó, como vimos, que el nombre de padre se aplica también al tío paterno y el de madre a la tía materna. De ahí se ha deducido la prueba de que

había entre los iroqueses un *matrimonio por grupos*. El tío paterno es padre, porque la madre ha pertenecido como esposa a todo el grupo de hermanos. Todas las hermanas de la madre tenían comercio con todo el grupo de hombres. Este fenómeno de *matrimonio por grupos* se ha comprobado en algunos pueblos (tribus del Norte de Australia Central, por Spencer y Gillen).

En todo caso, la familia crece por las mujeres y éstas son el centro de la organización. El hombre más calificado será, no el marido, sino el heredero de la madre, el *avunculus*.

### C) *Avunculado y matriarcado*

El *avunculado*, o sistema de autoridad del tío materno, es, sin embargo, la expresión más típica de aquella *organización familiar* y hereditaria que tiene una base *matrilínea*, sin verdadero dominio de la mujer. En cambio, en el tipo de sociedad iroquesa hay algo más: la mujer es verdaderamente la propietaria de las tierras y la depositaria de la autoridad, tanto familiar como política, y si ésta la ejercen sus hermanos, siempre es en su nombre y representación. Esta forma de *matriarcado* la practican, además de los iroqueses, los «*klasi*» de Assam y los «pueblos».

Hemos encontrado ya, pues, dos tipos distintos de *organización matriarcal*: el *matriarcado* propiamente dicho, y el *avunculado*. Y en ellas hemos podido observar fenómenos estrechamente ligados a esas formas de *derecho materno*, tales como el *matrimonio de visita* y el *matrimonio por grupos*, que pueden darse en ambos, y que haremos de retener para seguir las huellas del *matriarcado* en España.

## IV. CICLO MATRIARCAL DEL P. SCHMIDT

El P. Schmidt, sin duda la más alta autoridad en la Etnología de los últimos tiempos, ha sintetizado en varias fases sucesivas las distintas formas de *organización matriarcal*. Esta descripción del *ciclo matriarcal-agrícola* es muy lógica y expresiva.

### A) *Matrimonio de visita*

La fase primitiva, según el P. Schmidt, se caracteriza por el hecho de que la mujer es cultivadora de la tierra y contrae matrimonio con un hombre de otro grupo o unidad social, que sigue siendo un extraño para el grupo de la mujer (*matrimonio de visita*). Coincide esta fase con lo que hemos visto de la «era iroquesa», que representa como decíamos la forma externa *matriarcal*.

### B) *Matriarcado*

En la segunda fase, el hombre vive en la casa y grupo social de su mujer; ya no es un extraño, pero está subordinado a la importancia económica de la mujer, titular y trasmisora de los derechos de propiedad. Esta es la forma clásica del *matriarcado*.

### C) *Avunculado*

En la tercera fase, los parientes de la mujer tienen un papel cada vez más importante. El tío materno recaba y ejerce sus derechos con gran fuerza. Ya no es la mujer, sino su familia (sus parientes varones) la titular de la dominación económica. Es el sistema de *avunculado*.

### D) *Matrimonio de servidumbre*

En la fase final, la importancia social y económica se va desplazando al marido y al grupo familiar paterno. Que como rasgo de servicio en casa de su mujer, para convertirse en amo y señor (*matrimonio de servidumbre*).

## V. MATRIARCADO EN ESPAÑA

### A) *En la España primitiva*

#### a) *Cántabros y Astures*

Si confrontamos todas estas construcciones científicas con las noticias de Estrabón sobre las costumbres de los cántabros, encontraremos a primera vista entre ellos un sistema de los más exageradamente *matriarcales* que pueden darse, semejante al de los iroqueses y «pueblos», correspondiente a la fase más primitiva del P. Schmidt. En efecto, según Estrabón, entre los cántabros, las mujeres eran propietarias, el hombre aportaba la dote a la mujer, las hijas heredaban y eran las mujeres las que daban en matrimonio a sus hermanos varones. El propio Estrabón dice que esto producía una especie de *ginecocracia* no demasiado civilizada.

No está en desacuerdo con esto el hecho de que en alguna lápida de época romana se pueda ver la importancia del *avunculus*. El *avunculus* tiene su importancia en la propia forma *matriarcal* iroquesa, aún sin llegar, naturalmente, a la que tiene en el verdadero *avunculado*. Puede ocurrir también que en Asturias y León (donde más abundan tales lápidas) estuviera más avanzada la evolución que en la zona montañesa y se viviera allí en pleno sistema *avuncular*, mientras en Cantabria persistía la más antigua forma de *matriarcado*. O que se tratara simplemente de dos evoluciones distintas del *matriarcado* en ambas zonas, que no hubieran de pasar necesariamente por las mismas etapas. O que los cántabros no realizaran el tipo iroqués.

Por otra parte, se observan en el propio relato de Estrabón rasgos que apuntan a los derechos del padre y no ya del *avunculus*. Por eso repito que la estructura jurídica *matriarcal* nunca es incompatible con una autoridad de hecho por parte de los hombres, sobre todo, como dice Caro Baroja, en el terreno moral. Así, cuenta Estrabón que cuando los cántabros fueron vencidos por Augusto, un padre ordenó a su hijo que diera muerte a su madre, hermanos y hermanas para que no cayeran prisioneros.

Otro rasgo, y de los más significativos, tanto para resaltar la existencia de una *organización matriarcal*, como para señalar el tránsito a un reconocimiento pleno de la personalidad y los derechos del padre, es la costumbre de la «covada». Entre los cántabros, el hombre, cuando su mujer da a luz, se acuesta con el recién nacido. En muy variadas formas y épocas se encuentra esta costumbre en otros pueblos españoles.

### b) *Artabros*

Con respecto a los pueblos galaicos, hay noticias que pueden relacionarse con la vigencia del *derecho materno*, si bien no son ni demasiado precisas con respecto al tema, ni demasiado dignas de fe, por lo legendarias y fantásticas. Tal es la transmitida en la novela griega de Antonio Diógenes *Las cosas increíbles que se ven más allá de Thule*, extractada por Focio, según la cual en el país de los ártabros (extremo N.W. de Galicia) las mujeres iban a la guerra, mientras los hombres se quedaban en casa.

### B) *Supervivencias posteriores*

Si pasamos ahora de estas noticias históricas de la España primitiva y de su comparación con las de otros pueblos de épocas distintas, a la busca de supervivencias de los mismos pueblos españoles, encontramos entre éstos muy curiosas costumbres de larguísima duración que pueden relacionarse sin demasiada violencia con antiguos usos matriarcales.

#### a) *Matrimonio de visita*

Julio Caro Baroja, en *Los Pueblos de España* ha recogido muchas de estas posibles supervivencias. La provincia de León es rica en tales recuerdos. Así, por ejemplo, en la zona de Valencia de Don Juan y Sahagún duró hasta fines del siglo XIX una costumbre que coincide con el *matrimonio de visita* antes estudiado: «el marido y la mujer no viven juntos, desde que contraen matrimonio, más que durante la noche; cada uno permanece en casa de los padres respectivos, y en ella y para ella trabajan, y en ella comen». (López Morán, cit. por Caro). Las fincas, que cons-

tituyen la dote de la casada, las cultiva el padre de ésta, que le entrega el producto, y tanto a ella como a su marido los padres respectivos les asignan una cantidad de trigo y otros productos. Hay matrimonios que forman un nuevo hogar sólo después de tener tres o cuatro hijos.

b) *Emparejamientos de solteros*

En otra comarca de León, la Cabrera Baja, se daba la costumbre de las *ceibas* o emparejamientos, también en relación con antiguas prácticas matriarcales. De mayo a octubre, es decir, durante todo el verano, los mozos y mozas dormían juntos por parejas en los *palleiros* de los pueblos, habiendo previamente solicitado el hombre a la mujer y aceptado ésta. Estas uniones de solteros en chozas o graneros han sido encontradas por los etnólogos en pueblos agrícolas y matriarcales, como los del N.W. de Melanesia.

c) *Sociedades de mozos*

En la Cabrera Alta, por su lado, la minuciosa organización de los grupos de mozos, con sus ritos de ingreso, en jefe, y sus atribuciones principalmente en orden a la protección de las mozas y vigilancia de los noviazgos, puede ponerse en relación con las *sociedades secretas de mozos* de culturas matriarcales, residuo quizá de antiqüísimos matrimonios «por grupos».

d) *Trabajo*

Por último, en algunos pueblos de León y Zamora los hombres quedan en casa hilando, mientras las mujeres trabajan la tierra.

Por supuesto, el tránsito de unas formas de *derecho materno* a otras no fue sincrónico ni homogéneo en todos los pueblos del norte. Por eso, en unos quedan vestigios que en otros faltan.

e) *Covada*

De la *Covada* quedan restos hasta época muy moderna entre los maragatos y en Asturias. En otros lugares también duraron, aunque no tanto. Además de la *Covada*, hay en Asturias supervivencias, principalmente en los *ritos nupciales*.

f) *Mujeres propietarias*

En la montaña, tierra de cántabros, no podían faltar supervivencias tampoco. Es frecuente que el hombre emigre y que la mujer se quede en la casa; también los hijos varones emigrarán y serán las hijas las dueñas de las tierras (algo de esto es frecuente también entre los maragatos).

g) *Matrimonio de servidumbre*

Pues bien, además esta situación se une muchas veces al llamado *matrimonio de servidumbre*, que vimos antes como una forma de tránsito de la *organización matriarcal* a la *patriarcal* en la última fase del ciclo del P. Schmidt. Según un informe de fines del siglo XIX, las mujeres de Espinilla (Reinosa) quedaban de herederas, mientras los hombres marchaban a Madrid o a otros sitios al comercio. Ellas tomaban criados de Pernia (Potes), con los que luego se casaban.

h) *Servicio prematrimonial masculino*

En el país vasco se encuentran también con frecuencia este *servicio prematrimonial masculino*. Y desde luego hay costumbres vascas que parecen comprobar la teoría *matriarcal*, aunque admiten otras explicaciones distintas.

i) *Nombres vascos de parentesco*

Y ya que se trata de vascos, es curioso recoger aquí, lo que de la lingüística se puede aprovechar, según el mismo Caro, para rastrear denominaciones matriarcales.

En los nombres vascos de parentesco aparece siempre el sufijo *ba*, cuando se trata de mujeres:

la hija:	<i>alaba</i>
la hermana del hombre:	<i>arriba</i>
el hermano de la mujer:	<i>neba</i>
la hermana de la mujer:	<i>aizpa</i>

En cambio no aparece ese sufijo cuando el nombre designa a un varón sólo o a varios entre sí:

el hijo: *seme*; hermanos entre sí: *anariak*.

Pues bien, el tío y el abuelo, lo mismo que la tía, terminan en *ba*, lo que podría indicar, en un principio, a la rama materna exclusivamente. Por otra parte, hay una verdadera confusión nominal entre tío y abuelo, así como entre sobrino y nieto, que pueden relacionarse con el *avunculado*:

el tío:	<i>osaba, oseba, osoba.</i>
el abuelo:	<i>osaba.</i>
la tía:	<i>izaba.</i>

Otros nombres para el abuelo, más afectivos y sin el sufijo *ba* (*aitona*), seguramente se formaron más tarde.

# APUNTES SOBRE LA MULTA Y LA LIBERTAD CONDICIONAL

José Luis Manzanares Samaniego  
*Doctor en Derecho*

## I N D I C E

### APUNTES SOBRE LA MULTA Y LA LIBERTAD CONDICIONAL

<i>Génesis y naturaleza de la libertad condicional en España</i>	77
<i>El límite mínimo temporal</i>	78
<i>Consideración especial de la Reglamentación penitenciaria</i>	80
<i>La libertad condicional de los mayores de 70 años</i>	84
<i>Conclusiones respecto a los arrestos sustitutivos por impa- go de multa</i>	86

## GÉNESIS Y NATURALEZA DE LA LIBERTAD CONDICIONAL EN ESPAÑA

La libertad condicional, aunque con un lejano precedente en el Código de 1822, toma carta de naturaleza en el Derecho patrio con la Ley de 23 de julio de 1914. Se ha dicho que su finalidad concreta fue resolver una cuestión totalmente ajena al establecimiento de una institución jurídico-penal, a saber el colapso de las oficinas encargadas de tramitar entonces los indultos particulares<sup>1</sup>. El Real Decreto de 23 de diciembre de 1889 había introducido en los presidios africanos un cierto sistema gradual de ejecución de penas, o mejor, había legalizado la situación de aquellos sentenciados que, según práctica muy arraigada, venían disfrutando hacia el final de sus condenas un régimen de semi-libertad, trabajando fuera del presidio por la mañana y recogién-dose por la tarde. Tras diversas vicisitudes y con el problema agudizado por la desigualdad de trato para los internados en la Península y, sobre todo, por el traslado a ésta de algunos presi-darios acostumbrados a los beneficios africanos, el cauce de los indultos particulares al amparo de la Ley de 1870 resultaba demasiado estrecho. Se preparó por ello un proyecto de indulto condicionado y colectivo, que en definitiva desembocó en la cita-da Ley de 1914.

Un Reglamento de 28 de octubre de 1914 desarrolló las normas legales. Más tarde la libertad condicional pasó a los artículos

<sup>1</sup> DEL TORO MARZAL y otros: *Comentarios al Código Penal*, 1972. T. II, pg. 537.

171 y 174 del Código de 1928, y a los artículos 101 y 102 del Código de 1932, para terminar en los artículos 98 y 99 del Código de 1944, que constituyen la regulación vigente. El Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956, reformado por el Decreto de 25 de enero de 1968, desenvuelve los preceptos del Código y, en algunos casos, los modifica. Luego examinaremos hasta qué punto.

La génesis de esta institución en España resulta interesante para dar con su doble naturaleza. Por un lado el artículo 5 de la repetida Ley indica que la libertad condicional se concede como «medio de prueba» de la corrección de reo, pero por otro encontramos ya en origen un inequívoco carácter de gracia, que continúa siendo perceptible en los textos posteriores. No hay duda de que este tipo de libertad, considerada hoy como una exigencia de la técnica penológica moderna, nació teniendo en cuenta exclusivamente las penas más largas de entre las privativas de libertad. Se ha explicado la exclusión de las penas cortas aduciendo que la nueva institución constituye la última fase de un tratamiento que exige cierta duración, pero no faltan quienes señalan que la marginación de las penas cortas se debe, de hecho, a encontrarse beneficiadas desde años antes por la remisión condicional<sup>2</sup>. En relación con la pena de multa la diversidad de justificaciones encierra una especial relevancia, pues —a salvo la posibilidad de una acumulación— sólo a través del concepto de gracia, válido también respecto a las penas privativas de libertad propias y de escasa duración, sería defendible la aplicación de este beneficio a los apremios personales por impago de multa. En ambas sanciones el efecto intimidativo es el único a que puede aspirarse dentro de los fines de la prevención especial.

#### EL LÍMITE MÍNIMO TEMPORAL

La privación de libertad superior al año constituye condición indispensable para obtener la libertad condicional. Este límite mínimo procede de la Ley de 1914 y del Código de 1932. El Código de 1928 lo hizo desaparecer, refiriéndose no a períodos de tiempo,

<sup>2</sup> CADALSO: *La Libertad Condicional*, 1921, pg. 63.

sino a penas concretas, más exactamente a las de reclusión y prisión. Muchos son los que lamentan la existencia de dicho tope temporal. Mientras que Castejón aseguraba que el límite era un contrasentido injusto y antisocial, Del Toro y sus compañeros de Comentarios opinan que la idea no resulta adecuada al vigente concepto del tratamiento reformador. Algunos fiscales provinciales se han expresado también en sentido análogo<sup>3</sup>. Creemos que ese movimiento tiene valor, aunque indirecto, para la interpretación correcta de la normativa vigente, pues pone de relieve dos cosas: la primera, que no se estima que la remisión condicional y la libertad condicional hayan de proyectarse necesariamente sobre penas de duración distinta; la segunda, que esta libertad tampoco presupone siempre la condena a una pena privativa de libertad que por su duración se proponga la resocialización del reo.

Aun participando de aquellas ideas, es evidente que el aludido requisito del artículo 98 del Código Penal constituye un obstáculo insalvable en caso de haber sólo una pena inferior al año, pero el panorama cambia si la suma de las varias penas impuestas rebasara aquel límite.

Aquí, en el artículo 98 del Código, la referencia no se hace a la pena, como en los artículos 92 y 93 al regular la condena condicional, sino a «los sentenciados a más de un año de privación de libertad». Es cierto que en una y otra institución los textos no son todo lo claros que sería de desear, pero no deja de sorprender desagradablemente la interpretación de la Fiscalía del Tribunal Supremo. En la remisión condicional niega la concesión del beneficio si la suma de las penas de una sentencia pasara del año, mientras que en la libertad condicional se rechaza su aplicación si las sanciones no alcanzaran separadamente aquel límite<sup>4</sup>. Por otro lado, el artículo 98 atiende en exclusiva a que el reo esté sentenciado a más de un año de privación de libertad, sin alusión alguna a que la pena impuesta sea reclusión, presidio o prisión, con lo que sigue criterio distinto al del artículo 100, en el que la remisión de penas por el trabajo se prevé para «los reclusos condenados a penas de reclusión, presidio y prisión». Es una circunstancia de la que la propia Fiscalía del Tribunal Supremo se hizo eco, saliendo al paso de lo que considera falta de respecto a la jerarquía de las normas por parte del vigente artículo 56 del Reglamento de Servicio de Prisiones.

<sup>3</sup> *Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 1967*, Reus, pg. 192.

<sup>4</sup> *Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 1968*, Reus, pgs. 201 y 202.

La importancia de la Reglamentación en un beneficio que se concede por las autoridades administrativas y no por los tribunales bien merece capítulo aparte.

#### CONSIDERACION ESPECIAL DE LA REGLAMENTACIÓN PENITENCIARIA

Antes de examinar el texto actual conviene ocuparse de la redacción primitiva del precepto. En su versión de 2 de febrero de 1956, el artículo 56 del Reglamento rezaba así: «Cuando algún penado sufra dos o más penas de privación de libertad contenidas en una sentencia se considerarán aquellas al efecto de aplicación al mismo del beneficio de libertad condicional como una sola de mayor duración...»

A su tenor no se necesitaba que las penas fueran de gravedad superior al arresto para proceder a la suma que los permitiría pasar del límite del año. La exigencia consistía sólo en que se impusieran en una misma sentencia. Diego Luzón afirma que se trataba de una ficción legal pero, tras algunas reservas, añade que no le «parece que contradiga el fundamento de la libertad condicional» y que la ficción era además «admisibile desde el punto de vista formal, pues ya hemos visto que el artículo 98 es un poco impreciso y habla de sentenciado en su primer párrafo, y tan sentenciado a más de un año está el que tiene una pena de un año y un día como el que está condenado a dos o más penas que sumen este tiempo». En rigor sólo con la acumulación total se puede eludir el inconveniente de que, llegado el momento de la aplicación de la libertad condicional por una de las penas, se excarcelara al reo hasta que acabara de cumplirla por el transcurso de ese cuarto período, reingresando después para cumplir la pena siguiente en gravedad<sup>5</sup>. Obsérvese, por otro lado, que el problema tiene verdadero volumen, no dentro de las penas de un solo delito, cuando a lo sumo la pena larga de privación de libertad irá acompañada de un apremio personal por impago de multa, sino en la pluralidad de penas privativas de libertad, impuestas por diferentes delitos, bien en un solo juicio, bien en varios.

<sup>5</sup> CADALSO: ob. cit., pg. 184.

Para nosotros el viejo artículo 56 no construía ninguna ficción encaminada a poder conceder la libertad condicional a penas que separadamente no pasaban del año; y eso por la sencilla razón de que ya el artículo 98 del Código se refería a condena total y no a penas individualizadas. La ficción viene por otro lado, a saber por el de estimar que «siempre» las diversas sanciones los efectos precisamente de evitar el absurdo, antes indicado, —aun superiores al año— se considerarán como pena única, a a que conduciría la aplicación del beneficio pena por pena, alternando los internamientos con períodos de libertad condicional. Así las cosas, no hay que censurar al citado precepto por admitir la adición de las diversas penas privativas de libertad, sino por prever únicamente el caso de las «contenidas en una sentencia». Ya vimos cómo la pluralidad de penas de dicha clase se da tan sólo en el enjuiciamiento de varias infracciones criminales, de donde se deduce lo ilógico de que la acumulación de penas por distintos delitos dependa de algo tan adjetivo como su persecución separada o conjunta. Añadamos en apoyo de nuestra opinión que el riesgo de alternar períodos de encarcelamiento y la libertad es idéntico en un caso que en otro, que se trata de un beneficio puramente penitenciario —o sea que pertenece al ámbito de la ejecución— y que la fórmula del repetido artículo 98 del Código penal se refiere a «los sentenciados de más de un año» sin distinguir entre una sentencia o varias.

El texto del artículo 56 del Reglamento de Servicios de Prisiones ha quedado, tras la reforma de 25 de enero de 1968, del siguiente modo: «Cuando el penado sufra dos o más condenas de privación de libertad, las que sean superiores a la de arresto, serán consideradas como una sola de mayor duración a efectos de aplicación de la libertad condicional. Si dicho penado hubiese sido objeto de indulto se sumará igualmente el tiempo dispensado en cada una para rebajarla de la suma total.»

Diego Luzón escribe que «si la ficción legal del artículo 56 del Reglamento en su redacción anterior, de sumar todas las penas impuestas en una sentencia para tenerlas como una sola y formar así el tiempo mínimo exigido por el artículo 98 del Código, se hubiera extendido en la modificación de 1968 a comprender en dicha suma las diferentes penas impuestas a un reo sin distinción entre una o varias condenas, si éstas habían de cumplirse ininterrumpida y sucesivamente, nos parecería lógica la modificación, pues en realidad la misma razón hay para que se aplique la libertad condicional a la suma de tres penas impuestas en tres sentencias, siempre que entre las tres sumen más de un año, pues muchas veces el que los hechos se penen en una o en varias

causas depende de circunstancias meramente accidentales y ajenas al autor y no tiene nada que ver ni con su mayor o menor peligrosidad ni con su voluntad». Lo que no comprende bien el mencionado tratadista es la exclusión de las penas de arresto, que imagina se debe a no aparecer recogidas en el artículo 84 del Código entre las sometidas al sistema progresivo.

La Fiscalía del Tribunal Supremo<sup>6</sup>, fiel a la tesis de que el beneficio sólo es aplicable a las penas que individualmente superen el año de duración, sostiene que este artículo 56 del Reglamento no puede ir contra lo dispuesto en el artículo 98 del Código Penal y en la circunstancia 1.<sup>a</sup> del artículo 53 del propio Reglamento, por lo que no cabe estimar que la acumulación del vigente artículo 56 se refiera a todas las penas privativas de libertad que no sean arresto, sino a todas las que, además de reunir dicho requisito, excedan del año de duración, con lo que se marginan, además de los arrestos, las prisiones y presidios que no alcancen el repetido límite temporal<sup>7</sup>.

Para nosotros la redacción nueva mejora la de 1956 en cuanto que ya no se circunscribe a las condenas impuestas en una misma sentencia, pero implica un retroceso por lo que hace a la eliminación de las penas de arresto, pues, si sumadas entre sí a otras de mayor duración, cabían antes en el espíritu y aun en la letra del artículo 98 del Código<sup>8</sup>, no vemos motivo alguno para que sean eliminadas ahora.

Tal vez el obstáculo mayor para la tesis que venimos exponiendo proceda de la remisión del artículo 98 del Código al sistema progresivo, al exigirse por aquel precepto para el disfrute de la libertad condicional que los sentenciados «se encuentren en el último período de condena». Sin embargo, a nuestro parecer las deficiencias que presenta la regulación de tal sistema no han de resolverse necesariamente en contra de la generosa interpretación que hasta ahora hemos defendido en favor del reo.

<sup>6</sup> *Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 1971*, pgs. 375-377.

<sup>7</sup> En las Instrucciones de la Dirección General de Prisiones de 20 de abril de 1968 se sigue un criterio tan acéltico como injustificado: «2.2.3... sólo cabe la acumulación de condenas impuestas en distintas sentencias cuando consideradas las pronunciadas en cada una pudieran dar lugar por sí solas a la libertad condicional con arreglo a lo dispuesto en el artículo 98 del Código Penal, de manera que no se acumulará la condena cuando el penado no aparezca sentenciado a más de un año de privación de libertad, excluidos los arrestos.

<sup>8</sup> Así como en la anterior redacción del artículo 56 del Reglamento.

Con afirmar que la libertad condicional constituye ese último período del sistema progresivo no hemos avanzado mucho. Ocurre que, como se lee en el artículo 84 del vigente Código: «Las penas de reclusión mayor y menor, presidios y prisiones, se cumplirán según el sistema progresivo. El régimen, grados, ascensos, trabajo, enseñanza y visitas serán establecidos en la legislación penitenciaria».

Eso significa que el concepto de sistema progresivo no aparece definido en el Código penal, siendo la Administración de Prisiones la que en uso de su potestad reglamentaria habrá de desarrollarlo, de manera que, aunque aquella estructura resulte en su mayor parte extraña al concepto de progresividad doctrinalmente aceptado o históricamente conocido, habrá de admitirse siempre que la propia Administración le atribuya aquel carácter<sup>9</sup>. La malo es que ni aun así se salvan las contradicciones, puesto que el mismo Reglamento, que en su artículo 48 señala que la penas de reclusión mayor y menor, presidios y prisiones se cumplirán en todos los establecimientos conforme determina el artículo 84 del Código penal, según el sistema progresivo, exige para el cuarto período de éste, en su artículo 53, la sentencia a más de un año de privación de libertad. De esa forma las prisiones y presidios de seis meses a un año quedan fuera de toda regulación, progresiva o no, ya que el artículo 47 sólo se refiere, por su lado, a los arrestos judiciales y gubernativos y detenciones sustitutorias por multa, todos ellos sometidos a un trato que ningún rasgo común tiene con el sistema que nos ocupa. La desobediencia al artículo 84 del Código penal —que, en definitiva, exige de la Administración que estructure un sistema progresivo, de una forma u otra—, es evidente.

Dicha inconsecuencia reglamentaria desaparece en ocasiones cuando el propio Reglamento recoge en su artículo 56 la posibilidad del cómputo conjunto de penas. De ahí se derivan dos efectos. El primero es el expresado en el repetido artículo y consiste en que las prisiones y presidios que no superan individualmente el año acaban de ese modo dentro de una ejecución progresiva<sup>10</sup>. Otro es el de admitir tácitamente que tal unidad de cumplimiento penitenciario podría estar integrada total o parcialmente por penas de arresto, si el Reglamento así lo hubiera descrito. Incluso

<sup>9</sup> DEL TORO MARZAL y otros: *Obr. cit.*, T. II, pgs. 437-438.

<sup>10</sup> Al menos siempre que se supere el año con la acumulación a otras penas de la misma sentencia, según la interpretación mantenida en la citada Instrucción de 20 de abril de 1968.

formalmente se cumpliría el requisito de haberse llegado al último período de la condena, ya que en definitiva tendríamos penas de arresto que, gracias a su acumulación penitenciaria, estarían siendo objeto de cumplimiento progresivo.

Nótese igualmente que la «libertad retenida» del que cumplió los tres primeros períodos del régimen progresivo por pena de larga duración y ahora ha de extinguir su arresto antes de iniciar la libertad condicional por otra condena, no deja de ser una solución de emergencia que contraría el normal desenvolvimiento de la progresión sobre la que incide. O admitimos la unidad de ejecución penitenciaria, con lo que, dada una cierta duración total, cabrá el cumplimiento —según un sistema de grados con la libertad condicional como último de ellos, o se ejecutan las penas una tras otra por el orden de la regla 1.<sup>a</sup> del artículo 70, sin intercalar la menor entre los grados de la mayor. Nosotros aceptamos la primera alternativa como más acorde con el Código y el Reglamento, estimando compatibles la unidad de ejecución en el ámbito penitenciario con la extinción formal de las sanciones siguiendo el orden indicado en la repetida regla 1.<sup>a</sup> del artículo 70 de la Ley sustantiva penal. Y no olvidemos que desde que se creó la Central de Observación por Decreto de septiembre de 1967 se estudia científicamente la personalidad de cada reo, al que se aplica un tratamiento individualizado, con independencia de que la suma de tiempo que haya de durar su internamiento esté formada por penas de más o menos de seis meses, de manera que aquel tratamiento forma un todo y no varía según las sanciones que se vayan cumpliendo.

#### LA LIBERTAD CONDICIONAL DE LOS MAYORES DE 70 AÑOS.

En el artículo 54 del Reglamento de Prisiones se encuentra una muestra más del criterio amplísimo que la Administración sustenta acerca del sistema progresivo, como referido al reo mejor que a la pena impuesta. Se establece en él que «los sentenciados que hubieren cumplido la edad de 70 años o la cumplan durante la extinción de su condena, habiendo dado pruebas de intachable conducta y ofreciendo garantías de hacer vida honrada

en libertad, pueden ser propuestos para la concesión de la libertad condicional, cualquiera que sea el período de tratamiento en que se encuentren y el tiempo que lleven extinguido de sus penas respectivas».

Se ha señalado que este precepto reglamentario se excede porque implanta a posteriori una presunción de inimputabilidad y no está de acuerdo con lo que autoriza el Código<sup>11</sup>. La Fiscalía del Tribunal Supremo indica que, al establecer el artículo 53 del mismo Reglamento que el cuarto período penitenciario, lo pasarán los penados en situación de libertad condicional con arreglo a lo dispuesto en el artículo 98 del Código, el repetido artículo 54 pugna con la propia regulación legal, es decir, con el artículo 98 del Código, otorgando un beneficio muy discutible. Pues bien, aunque su texto no lo refleje expresamente, creemos que su aplicación abarca a todas las penas privativas de libertad. En otro caso habría que admitir el absurdo de que pudiera disfrutar el beneficio el anciano condenado por asesinato y no el que hubiera cometido un delito castigado con arresto. Recuérdese, por un lado, que el primero no precisaría haber cumplido parte alguna de su pena, y por otro que la necesidad de disponer de algún tiempo para comprobar la concurrencia de las circunstancias exigidas en aquel precepto se cumple igualmente cuando en el segundo ejemplo el reo tenga que cumplir tres arrestos de seis meses o tal vez, si se siguiese el criterio de la concesión separada para cada pena, tres condenas de presidio o prisión menor de un año cada una.

Largo ha sido el camino recorrido para aproximar dos conceptos aparentemente tan distintos como la redención de penas por el trabajo y la multa. Ahora —establecida la posible aplicación del beneficio a las condenas por arresto— sólo nos resta dar el último paso.

<sup>11</sup> DEL TORO MARZAL y otros, obr. cit., T. II, pg. 545, nota 56.

### CONCLUSIONES RESPECTO A LOS ARRESTOS SUSTITUTIVOS POR IMPAGO DE MULTA.

No vemos obstáculo en aplicar a los apremios personales por multa lo razonado más arriba acerca de las penas propias privativas de libertad. En el estudio de la jerarquía de sanciones contenida en la regla 1.<sup>a</sup> del artículo 70 del Código ya se expuso cómo la jurisprudencia equiparaba este arresto sustitutorio a la pena auténtica con que se correspondiera por su duración. También el artículo 47 del Reglamento del Servicio de Prisiones lo coloca —con la denominación de detención sustitutoria por multa— en el mismo plano de los arrestos judiciales. Desde un punto de vista penitenciario, centrado en la persona del reo y en la totalidad de la pena a cumplir, resulta indiferente que parte del internamiento se deba a arresto propio o subsidiario, tanto más cuanto que las penas cortas privativas de libertad coinciden con la multa en buscar únicamente la intimidación del reo.

Los inconvenientes derivados del posible pago parcial o total de la multa aun después de iniciada la ejecución del arresto, no se circunscriben a la institución ahora examinada, sino que constituyen una verdadera lacra que acompaña a todo apremio personal, cuya duración y aun existencia presentan así un carácter de provisionalidad constante. Podrá subrayarse por ello la conveniencia de rechazar el pago en metálico una vez vencidos la fecha o plazos fijados, pero mientras que esto no ocurra tampoco debe negarse la aplicación de un beneficio por dificultades prácticas que, aunque con menor frecuencia, pueden surgir igualmente por la concesión de indultos.

Es de lamentar que esta tesis viable de hecho mientras estuvo vigente el artículo 56 en su redacción primitiva, choque ahora con el nuevo texto de 1968, en el que la eliminación de los arrestos propios en la formación de la unidad de ejecución conjunta margina también indirectamente los apremios personales por impago de multa.

En el caso del sentenciado que hubiese cumplido los setenta años no existe, por el contrario, dificultad alguna para el disfrute de este beneficio en relación con dicha responsabilidad personal subsidiaria.

Nuestros razonamientos —tanto en el supuesto general como en el particular y al margen de la distinta suerte que uno y otro puedan correr— son aplicables no sólo a los arrestos mayores, sino también a los menores, con lo que se cubre toda la escala del apremio personal por multa.

# LA PRODUCCION PUBLICA LOCAL DE AGUAS EN CANARIAS

Juan Cambreleng Fuentes

*Doctor en Derecho*

# I N D I C E

## LA PRODUCCION PUBLICA LOCAL DE AGUAS EN CANARIAS

INTRODUCCION	93
I PRODUCCION PUBLICA DE AGUA CON DESTINO AL ABASTECIMIENTO DE POBLACIONES	107
A SOLUCIONES UNICORPORATIVAS	107
1 <i>El Municipio</i>	107
1.a) En General. Actuación con auxilios del Estado	107
1.b) La empresa pública municipal productora de agua en Canarias	112
I Aspectos Generales	112
II El modo de gestión a ser adoptado	119
III Consideración particular de los grandes Ayuntamientos	125
2 <i>La Provincia</i>	129
B SOLUCIONES PLURICORPORATIVAS	135
a) <i>La Mancomunidad</i>	137
b) <i>El consorcio</i>	139
c) <i>La Empresa mixta</i>	144
d) <i>Las agrupaciones</i>	146
e) <i>La cooperación provincial</i>	148
f) <i>Conclusiones</i>	151
1 En general	151
2 Aplicación a Canarias de las conclusiones adoptadas en general	159
II LA PRODUCCION PUBLICA DE AGUA CON DESTINO AL RIEGO. OBRAS HIDRAULICAS	161
a) <i>Generalidades. La provincialización de la actividad de producción de agua para riego</i>	161
b) <i>La acción estatal en materia de riegos</i>	164
c) <i>Las obras hidráulicas en Canarias</i>	165

1 Obras de colonización con intervención de los Cabildos	166
2 Obras hidráulicas en general, realizadas con auxilio estatal	167
I Ejecución por cuenta exclusiva del Estado	168
II Ejecución por el Estado con auxilio de los interesados	169
III Ejecución por los interesados con el auxilio del Estado	170
3 Obras hidráulicas de los Cabildos no auxiliadas	175
4 La concesión y las tarifas	176
d) <i>La gestión por los Cabildos de las obras hidráulicas para riego</i>	178
e) <i>Conclusiones</i>	182

## INTRODUCCION

Hablar del tema del agua, de su necesidad, de su escasez, de los acuciantes problemas que la misma crea, es ya un tópico. Pero desafortunadamente no es un tópico, que se pueda fácilmente olvidar o desconsiderar. La problemática que está creando la falta de agua en muchas zonas del mundo, ha hecho que la UNESCO y otros organismos internacionales tomen interés en el problema, que tiene, pues, una dimensión mundial, y que no podrá resolverse en muchos casos sin una colaboración internacional. La Carta europea del Agua establece como primer principio que «Sin agua no hay vida posible. Es un bien preciado, indispensable a toda actividad humana». Y su segundo principio dice que «Los recursos en agua dulce no son inagotables. Es indispensable preservarlos, controlarlos y, si es posible, acrecentarlos».

Se añade a este problema otras cuestiones, tales como la calidad de la misma, su contaminación, la administración de los recursos a través y por encima de las fronteras, etc. Todos ellos aparecen también mencionados en ese trascendental documento del Consejo de Ministros de los países miembros del Consejo de Europa, que no es otra cosa que una llamada de atención a la conciencia de los ciudadanos europeos, a sus instituciones públicas y a sus Gobiernos.

No obstante, el principal y primero de esos problemas es sencillamente la escasez del preciado líquido.

Por otra parte, dicho problema puede enfocarse desde distintos ángulos; económico, técnico, sociológico, jurídico, etcétera. Ninguno de esos aspectos está totalmente desvinculado de los otros, pero en cualquier caso siempre podrá hacerse un estudio de la cuestión enfocándola primordialmente desde alguno de los puntos de vista mencionados.

Este es un estudio jurídico, con condicionamientos económicos, de las consecuencias que surgen de la escasez del agua, realizado además con dos limitaciones. En primer lugar, y si bien algunos de sus aspectos son generalizables, se trata fundamentalmente de dicho problema en las Islas Canarias. Un diminuto rincón de España, totalmente aislado no sólo por el mar sino también por la distancia, y que sufre desde siempre, en unas islas más que en otras, las consecuencias de la falta de ríos y manantiales de agua continua, y la avaricia de sus estaciones lluviosas.

En segundo lugar, el enfoque jurídico de las consecuencias de la escasez de agua que vamos a hacer, está centrado en la vertiente de las organizaciones públicas y sus actividades.

En consecuencia, no estudiaremos los problemas de las organizaciones y actividades privadas, ni los conflictos de intereses privados que surgen en el tema del agua; solamente haremos algunas referencias a ellos cuando el aspecto público de la cuestión lo requiera.

Es decir, que estudiaremos exclusivamente el agua en cuanto objeto apreciado por la colectividad, en cuanto cosa cuya necesidad es sentida por los organismos en que la colectividad queda representada. El agua es entonces para nosotros, en este trabajo, objeto directo del interés público. La gran escasez del agua —aparte otras cuestiones, como calidad, contaminaciones, etc.— han hecho que dicha problemática no quede relegada a la solución de la misma exclusivamente por el sector privado. Los problemas del agua son comunes. Pero aun siendo comunes podría pensarse que la solución de los mismos se llevase a cabo individualmente, en cuyo caso el único problema consistiría en organizar esos intereses privados de tal forma que se produjesen en la búsqueda del escaso líquido, los menos conflictos posibles entre ellos, y de tal manera, que esa búsqueda privada del agua se efectuase más racionalmente, en conjunto para la comunidad. No son éstas las cuestiones que nos preocupan fundamentalmente en este trabajo.

Hay destinos del agua, que si bien pueden cubrirse por los componentes de la comunidad, se ha llegado a pensar, debido a los cambios sociales, que sería más adecuado llevarlos a cabo por la comunidad misma actuando como un todo. Tal es, por ejemplo, el caso del abastecimiento a poblaciones.

En general la mayoría de los escritos de juristas o personas interesadas en el problema de la escasez del agua en Canarias lo han hecho con un enfoque privatista, o al menos en cuanto a soluciones obtenidas mediante la producción privada de agua; pero no han faltado voces y proclamaciones de ciertas instituciones, dando un toque de alarma, no sólo en cuanto a una más justa y racional ordenación de los intereses privados implicados en la cuestión, sino también en cuanto a la necesidad de una mayor intervención administrativa en la producción de agua.

Es sobradamente conocida la problemática que crea en todos los órdenes, en estas islas, la falta de agua. No obstante, sería conveniente recordar las llamadas de atención, que han hecho personas canarias interesadas y conocedoras de la cuestión. Así, por ejemplo, Benitez Padilla<sup>1</sup>. De sus palabras se intuye ya que la iniciativa privada es insuficiente para acometer ella sola la labor de producir y distribuir todas las aguas que necesita la economía canaria.

Pero el problema es más grave aún, pues no es sólo que la iniciativa privada sea insuficiente, es que la actuación de la misma, en donde sus disponibilidades financieras lo ha permitido, ha ido, en cierto sentido más allá de sus posibilidades, por falta de una mayor ordenación y previsión, en la producción de aguas del subsuelo.

Por supuesto, que estos males —la escasez, sobre todo de aguas subterráneas y el descendimiento de la capa freática— no son exclusivos de Gran Canaria, sino que el problema existe con carácter general en todo el archipiélago, y con mayor gravedad aún para las Islas más cercanas al continente africano (Lanzarote y Fuerteventura). Así en Tenerife, Cruz García, ha manifestado en repetidas ocasiones su preocupación por la cuestión<sup>2</sup>.

En el caso de Lanzarote y Fuerteventura la problemática empeora<sup>3</sup>.

Telesforo Bravo, catedrático de Petrología de la Universidad de La Laguna, manifiesta que, «El actual uso y abuso del agua

<sup>1</sup> «Gran Canaria y sus obras hidráulicas», Las Palmas de Gran Canaria, 1959.

<sup>2</sup> «Ensayo sobre Economía Canaria», La Laguna, 1961, págs. 378 y 383.

<sup>3</sup> CHAMORRO: «Plan de riegos e industrialización de las Islas de Lanzarote y Fuerteventura», Santa Cruz de Tenerife, 1951, págs. 94-95.

en el consumo humano, agrícola e industrial en cada una de las Islas Canarias, con una precipitación de lluvia y nieve no muy elevada en superficies relativamente pequeñas, presenta un problema de graves perspectivas. Sabemos perfectamente que las aguas que disponemos son de caudal limitado y, por lo tanto, tenemos que administrarlas cuidadosamente hasta que el proceso de potabilización del agua del mar sea lo suficientemente asequible a nuestra sobrecargada economía».

«En la actualidad, el ciclo natural de las aguas subterráneas está profundamente modificado y perturbado por las obras de captación, galerías y pozos que se han perforado en los últimos 60 años». Y añade en relación con las mismas aguas, «Por último, vuelvo a recordar que el limitado caudal de que dispone las Islas, exige una ordenación definida en las explotaciones. Algunas de las islas están llegando al límite de sus posibilidades, a otras les queda un margen sustancial y otras han comenzado ahora la explotación»<sup>4</sup>.

El profesor Nieto, después de señalar una serie de defectos generales en la organización de las aguas en Canarias, «Problema esencial en Canarias lo es especialmente por su condición insular y, además, porque el agua es aquí la base (aparte del abastecimiento a poblaciones) de sus dos factores económicos más importantes: los cultivos especiales y el turismo», concluye que «Después de lo que antecede parece indudable que la situación actual de las aguas canarias es insuficiente y desordenada, y siendo igualmente indudable que el Estado debe intervenir en este punto para crear una situación más aceptable, la pregunta que surge es la de los medios que han de seguirse para llenar este objetivo»<sup>5</sup>.

A la vista de todo lo señalado, puede concluirse lo siguiente:

- a) Que el agua en Canarias presenta unos problemas de escasez muy acusados, sobre todo, en lo que se refiere a las aguas subterráneas.
- b) Que dada esa escasez, se reclama la actuación de los poderes públicos en dos sentidos. Primero, ordenando de una forma más racional y justa la actuación de los particulares en cuanto a la búsqueda, producción y distribución del agua. Segundo,

<sup>4</sup> «Estudios de Derecho administrativo especial canario», Tenerife, 1968. Tomo II, páginas 11, 18 y 25.

<sup>5</sup> «Estudios administrativos...» cit. Tomo II, páginas 224 y 227.

mediante la actuación de los Entes públicos —Estado o Corporaciones locales— a través de las múltiples técnicas de intervención<sup>6</sup>. De ellas, una de las que hemos comprobado se reclama con más insistencia, es la actuación directa de la Administración pública, primordialmente de las Corporaciones locales, en la producción de agua.

Se piensa además que la actuación de la Administración es un deber imperioso de la misma, puesto que las grandes obras hidráulica (presas, potabilizadoras de agua del mar) suponen un costo tal, que la iniciativa privada no tiene medios para financiarlas.

Por otra parte hay que destacar que al reclamar la intervención pública no se distingue entre los destinos específicos de las aguas producidas. Las necesidades son tantas y la escasez de agua tan extraordinaria, que lo importante es producir el agua; este es el auténtico problema.

Naturalmente que la estructura legal de la cuestión, no es tan simple, por el sencillo motivo de que la Administración pública, no está constituida de un sólo Ente, lo que plantea inmediatamente un problema de competencias, en cuanto a la producción de agua, según los destinos que la misma tenga.

Es precisamente pues la actuación de la Administración pública, gestionadora directa de la actividad de producir agua el tipo de intervención administrativa que interesa en este trabajo.

La intervención de la Administración pública —sobre todo estatal— en cuanto al fomento de la actividad privada productora de agua, sólo será estudiada de paso muy someramente, ya que como hemos dicho, el objeto de este artículo consistirá en el estudio de la gestión directa de la producción de agua por la Administración. Solamente estudiaremos con un poco de detenimiento la acción subvencionadora del Estado a favor de las Corporaciones locales, en cuanto que esa acción puede a su vez contribuir a la producción directa, por los Ayuntamientos, Diputaciones o Cabildos, del agua necesaria a sus fines.

La producción de agua por el Estado, no será objeto de consideración, puesto que por una parte los destinos de la misma que a nosotros nos preocupan no son en unos casos de la com-

<sup>6</sup> Véase el trabajo de NIETO, antes citado, en relación a las técnicas de intervención administrativa.

petencia directa estatal —abastecimiento de poblaciones— y en otros —riegos, por ejemplo— en que la actuación directa estatal en la producción de agua está justificada, motivos geopolíticos no aconsejan dicha actuación. Así dice el Profesor Nieto que «por las razones que sean, es un hecho que la Administración del Estado no ha emprendido trabajos de esta naturaleza en las islas canarias mayores, ni parece en principio, que sea aconsejable que lo haga en el futuro, puesto que la acción estatal debe concentrarse en el abastecimiento de poblaciones para descongestionar el mercado de aguas de riego. Por ello, a mi modo de ver, la iniciativa administrativa debe corresponder a las Corporaciones locales, limitándose la administración del Estado a colaborar con ellas»<sup>7</sup>.

Así pues, damos por sentado que la actuación de las Corporaciones locales en materia de producción de agua es lícita, o en otros términos se encuentra dicha actividad dentro de la competencia de las mismas, según sean los fines de dicha producción.

Sabemos que existe en cuanto al abastecimiento a poblaciones una copiosísima legislación que fomenta la actividad municipal en el aspecto de captación de aguas y suministro a poblaciones y que en Canarias además reviste como veremos condiciones especiales. Es, sin embargo, penoso, que a pesar de ello los Municipios no hayan sabido aprovechar al máximo todas las facilidades que esta legislación de auxilios ha puesto a su alcance; si bien es cierto que no se puede achacar toda la culpa de este abstencionismo a los Ayuntamientos en parte, y sobre todo, en lo que se refiere a Canarias, a pesar de esa legislación especial, debido a los deficientes términos en que la misma está redactada, y en parte al hecho de que se haya prestado por parte del legislador más atención en general a los problemas del abastecimiento que a los de la producción.

La situación nacional al respecto es en general bastante deficiente pues a pesar de que con motivo de la realización del Primer Censo Agrario de España en 1962, el 83 por ciento de los Municipios declararon disponer de servicio abastecimiento de agua, sólo un 43 por ciento de ellos tenían cubiertas de forma autónoma las necesidades de traída de agua<sup>8</sup>. En Canarias, donde no hay aguas continuas públicas, el promedio de los

<sup>7</sup> «Estudios de Derecho administrativo...», cit. Tomo II, pág. 245.

<sup>8</sup> BALLESTER ROS: *El servicio de abastecimiento de agua*. R.E.V.L. número 157/1968, pág. 116.

Ayuntamientos que disponen de aguas propias es ciertamente más bajo<sup>9</sup>.

Pero el problema en Canarias, no debe resolverse de forma exclusivista, ni es lógico tan siquiera que su planteamiento se haga de esta forma. Las Islas Canarias, que es un espacio geográfico reducido, impone la visión general del problema en su concepción y resolución. Así lo entiende la Comisión para Canarias del II Plan de Desarrollo económico y social que propone la «mancomunidad que, por su ámbito insular y gran repercusión socio-económica sobre todos los municipios entendemos debe ser un organismo paraestatal, constituido bajo el patrocinio de los Cabildos insulares con la participación de todos los municipios afectados...»<sup>10</sup>.

Por último conviene aclarar que aunque en casi todas las citas y testimonios mencionadas se tratan conjuntamente los problemas de producción de agua y abastecimiento (tratamiento que tiene las mismas características en toda nuestra literatura jurídica, principalmente en las numerosas leyes de auxilio) aquí sólo nos preocupa exclusivamente el primero, a pesar de su íntima conexión con el abastecimiento. De nada sirven unas magníficas redes y depósitos de distribución y un espléndido servicio de suministro, sin agua. El distinto enfoque jurídico —con base en la legislación local— de las dos actividades (una expresamente declarada por la ley como «servicio público» —el abastecimiento— la otra —la producción— casi ni mencionada) nos permitirán esta dicotomía.

No obstante, la consideración unívoca de los dos términos por los diversos textos citados, procedentes de fuentes tanto privadas como públicas, creemos que por los motivos señalados

<sup>9</sup> De ahí, la política de producción industrial directa de agua que ha tenido que ponerse en marcha en Canarias. Existe una Planta potabilizadora para el abastecimiento de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria (en Gran Canaria) y otra en Arrecife (Lanzarote). En cuanto a la del Puerto del Rosario (Fuerteventura) de propiedad privada, se estudia la posibilidad de que pase a ser gestionada por el Cabildo Insular. Noticias sobre las dos primeras y la importancia de las mismas se encuentra en la revista «Agua», del Centro de Estudios, Investigación y Aplicaciones del Agua, núm. enero-febrero-1966, páginas 13 y 16.

<sup>10</sup> «Comisión de Canarias. II Plan de Desarrollo económico y social». Publicación del Consejo Económico Sindical Interprovincial de Canarias. Madrid, 1966, pág. 193. Véase también las páginas 296 y sobre todo 303 y siguientes referentes al acuciante problema de abastecimiento de la Provincia de Las Palmas, y en las que se traza incluso ya un esquema concreto de mancomunidades por zonas para la isla de Gran Canaria.

(insuficiencia de la producción privada; condiciones desfavorables de costos de adquisición del agua) no hay duda respecto a la necesidad de la actuación municipal (exclusivamente o conjuntamente con otros organismos) en la producción de agua. Baste por todas la bien razonada solución «productiva mancomunada» prevista en el II Plan de desarrollo para Canarias.

En cuanto a la intervención pública en materia de riego y concretamente de producción de agua con ese fin, no parece a primera vista que atraiga con la misma fuerza que en el caso anterior la acción subsidiaria del Estado. La agricultura es una actividad perfectamente encuadrada en el sector privado. Y sin embargo, nadie desconoce la ingente obra hidráulica que el Estado español está realizando en los últimos tiempos. Las obras de embalse con fines de riego (o múltiples; riego, aprovechamiento hidroeléctrico y abastecimiento a poblaciones) que se extiende por casi toda la geografía española constituyen una realidad insoslayable.

Ahora bien, la actividad productiva pública de agua en materia de riego constituye precisamente uno de los campos de competencia compartida. Efectivamente, la competencia estatal y provincial aparecen en nuestra legislación complementándose, ya sea en la realización o en la gestión de las obras hidráulicas.

Por supuesto, ése es el caso también en la legislación especial para Canarias; únicamente que en estas provincias, de hecho la acción estatal, sobre todo en cuanto a la gestión de la actividad productiva, ha sido mucho menos —por no decir totalmente nula— que en el resto de España. Por eso en los textos mencionados hemos comprobado que no se le reclaman obras al Estado —de quien sólo se esperan los auxilios económicos— sino a los Cabildos en cuya gestión productiva se confía. De tal forma que si el eje de referencia en materia de abastecimiento son los Ayuntamientos, en cuanto a Canarias y en relación al riego lo serán los Cabildos (con la colaboración estatal), no sólo por tener competencia legal para gestionar dicha producción sino porque además concretamente en estas islas, la acción estatal en este campo no se ha dejado sentir, ni se espera que así sea.

No es de extrañar, pues, que gran parte de los escritores preocupados por la problemática hidráulica canaria han exigido la actuación de los Cabildos insulares en relación con la producción de agua destinada al riego. Y en este orden, sí podemos decir que precisamente la actitud de algunos Cabildos (sobre todo el de Gran Canaria) no ha sido totalmente pasiva, sino que precisamente, las realizaciones de obras hidráulicas han

sido frecuentes, sin que esta actuación haya levantado las más leves sospechas por parte de la iniciativa privada en cuanto a que ello represente violación del principio de subsidiariedad. Es más no sólo no se ha considerado la actuación de los Cabildos insulares como violadora del principio de subsidiariedad, sino que incluso se ha solicitado, concretamente en el caso de Gran Canaria, la incorporación —mediante expropiación— de la Presa de Soria (de propiedad particular y la mayor de toda la isla) a la red de embalses del Cabildo Insular<sup>11</sup>.

Pero indudablemente el auxilio estatal, aquí como en la producción para abastecimiento, se considera imprescindible. En términos generales se explica, pues, que el I Pleno del Consejo Económico Sindical Interprovincial de Canarias manifiesta-se que «el Estado cumpliendo con los fines de sustitución que le son propios, ante la imposibilidad manifiesta de que tales obras sean financiadas por la iniciativa privada o por las propias haciendas de los Cabildos y demás Corporaciones locales, deberá arbitrar y poner a disposición de las mismas, para su empleo inmediato, los medios financieros necesarios para construir la red de embalses y canales previstos en la Monografía del Primer Plan».

Pasamos, pues, a estudiar las cuestiones que, en términos jurídicos, plantea la producción de agua en Canarias por los Entes locales. Conviene antes que nada conocer las peculiaridades que el orden jurídico presenta la cuestión del agua en Canarias.

Estas peculiaridades se deben no sólo a las condiciones climáticas y geográficas de las Islas, sino también, como es lógico a la idiosincracia del canario. Todos estos factores han influido en las soluciones jurídicas que se han dado a los modos de producción privada de agua dulce y, desde luego, influirán también en los públicos en los que estamos interesados.

De todos ellos son los geográficos los que más trascendencia tienen a los efectos de la intervención administrativa. Estas condiciones geográficas consisten no sólo en las peculiaridades geológicas de las Islas, sino también y precisamente por tratarse de islas en las consecuencias que ello supone para el Régimen administrativo canario, en donde como sabemos, no existe la Diputación o al menos no en los términos peninsulares.

En consecuencia, conviene que ordenemos la materia a ser estudiada teniendo en cuenta estas peculiaridades.

<sup>11</sup> «Conclusiones del I Plan del Consejo Económico Sindical Interprovincial de Canarias». Madrid, 1967, pág. 32.

Hemos de entrar en la consideración de la intervención administrativa local canaria en la producción de agua considerando en primer lugar las soluciones de tipo unicorporativo y posteriormente las soluciones al mismo problema desde el punto de vista pluricorporativo, y en el primer caso distinguiendo según se trate de soluciones municipales o «provinciales»..

Pero al mismo tiempo conviene distinguir igualmente, según sea el destino de la producción de agua, entre la producción que tenga como fin el abastecimiento de agua a poblaciones, y la producción que tenga otros destinos que no sea el enunciado —industrias, servicios turísticos y portuarios— y principalmente el riego para la agricultura.

Así pues, estudiaremos el problema de la siguiente forma:

I Producción pública de agua con destino al abastecimiento de poblaciones:

- a) Soluciones unicorporativas.
- b) Soluciones pluricorporativas.

II Producción de agua con destino al riego, industria o servicios.

Ahora bien, antes de entrar en el estudio de las formas jurídicas concretas que pudieran adoptarse por las Corporaciones locales canarias para la producción de agua es imprescindible que analicemos las formas jurídicas privadas usuales en Canarias para el mismo objeto, por las repercusiones que ello pueda tener en cuanto a la intervención administrativa se refiere. Estas repercusiones pueden producirse no sólo en caso de conflicto de intereses públicos y privados (caso por ejemplo de municipalización o «provincialización» con monopolio —posibilidad por otra parte casi inviable—), sino también en los supuestos de cooperación entre ambos (caso de Empresa mixta por adquisición —bien sea en convenio o en exportación— de partes de Empresas privadas explotadoras de aguas) o simplemente en caso de fundación de Empresas mixtas directamente por Corporaciones.

La manera tradicional de agruparse los intereses privados canarios en la persecución del preciado líquido-agrupación normal por otra parte dada no sólo la enorme cuantía de capital a invertir, sino también las peculiares condiciones de la explotación son los llamados Heredamientos o Heredades, que en sucesivas etapas históricas se ha ido ocupando del aprovechamiento de primero aguas manantiales, para pasar en una se-

gunda etapa histórica al aprovechamiento de aguas pluviales y terminar captando aguas subterráneas<sup>12</sup>.

Estas agrupaciones originariamente de agricultores han ido evolucionando en el tiempo y creando con la complicación de sus fines<sup>13</sup> —que dejan de ser estrictamente agrícolas— una tal maraña jurídica, que no ha tenido otra consecuencia que convertir el sentido de cooperación primitivo del agricultor canario, en una continua lucha por la posesión del agua, dando lugar a «ruidosos y largos litigios que ha hecho necesaria la inversión de raudales de tinta, con la cual, de ser agua, se hubiese podido regar algunas hectáreas del cultivo más exigente» como dice Hernández Ramos lamentando irónicamente tal desperdicio de energía<sup>14</sup>.

Lo cierto es, que por los motivos señalados, nos interesa ahora ver resumidamente cuál sea la naturaleza jurídica de esas Heredades y Comunidades.

Para ello hemos de distinguir los antiguos Heredamientos de las modernas Comunidades de aguas, como lo hace Mari Castelló-Tárrega<sup>15</sup> en que aquéllos surgen incidentalmente para aprovechar aguas de las que en su comienzo son concesionarios para luego convertirse en propietarios<sup>16</sup> de ellas, mientras que las modernas Comunidades surgen convencionalmente para la captación de agua subterráneas de las que en principio no son propietarias.

Ello hace que los problemas de su naturaleza sean distintos. En el caso de los Heredamientos, éstos se tratan de explicar me-

<sup>12</sup> HERNÁNDEZ RAMOS: *Las Heredades de aguas en Gran Canaria*. Madrid, 1954, págs. 47 y ss.

<sup>13</sup> Véase NIETO: *Estudios de Derecho Administrativo especial Canario*, Tenerife, 1969, Tomo III, págs. 146-7.

<sup>14</sup> Igualmente afirma TELESFORO BRAVO, que los canarios «Han realizado una obra que admira a propios y extraños, pero desordenada y los extraños se dan cuenta que con la mitad del trabajo se pudo hacer una obra mejor que la realizada. El defecto es sólo de no-cooperación»: «Estudios de Derecho Administrativo especial canario», cit. Tomo II, pág. 26.

<sup>15</sup> «Estudios de Derecho Administrativo...», Tomo III cit. pág. 186, Véase también RAMÍREZ SUÁREZ: «Estudio histórico, legal y jurisprudencial de las aguas de regadío en Canarias». Las Palmas de Gran Canaria, 1962, pág. 34 y ss.

<sup>16</sup> NIETO: «Estudios de Derecho Administrativo...», cit. Tomo III, págs. 109 y ss.

diante «teorías orgánicas o subjetivas», y por el contrario en las Comunidades modernas lo que se pretende ver es «el aspecto patrimonial» de la institución <sup>17</sup>.

No obstante, en persecución de la personalidad jurídica de ambas figuras, general y sistemáticamente negada por la jurisprudencia, se consigue la aprobación de la Ley de 27 de diciembre de 1956, que reconoce la misma a aquellas «agrupaciones de propietarios de aguas privadas» que con los nombres de Heredades, Heredamientos de aguas, Dulas, Acequias, Comunidades u otros semejantes vienen constituidas en el archipiélago canario, así como a las que con fines análogos se constituyan allí en lo futuro (Art. 1 de la Ley de 1956), siempre que cumplan los requisitos del artículo 3 de la Ley <sup>18</sup>.

También se consigue con la mencionada Ley, la ratificación de la figura del secuestro de aguas, y la no aplicación de la acción divisoria, ni el retracto de comuneros a estas figuras (artículos 7 y 8), características tradicionalmente consideradas como propias tanto de la Heredades, como de las Comunidades canarias de agua. Ante esta nueva coyuntura legal se plantean de nuevo las discusiones doctrinales sobre la naturaleza jurídica de las nuevas personalidades jurídicas surgidas de acuerdo con la nueva Ley.

El artículo 2 de la Ley determina que «las que ya vinieran establecidas y las que no adopten forma específica de organización se considerarán como asociaciones de interés particular, de las definidas en el artículo 35, número 2.º del Código Civil <sup>19</sup>.

Ahora bien pudiera ocurrir que aún y a pesar de esta calificación legal, algunas Heredades y Comunidades de aguas, no cumplan los requisitos establecidos en la Ley (tanto para la adquisición de la personalidad —escritura pública las que a partir de ahora se constituyan; o acreditación de su existencia;

<sup>17</sup> MARÍ CASTELLÓ-TÁRREGA: «Estudios de Derecho Administrativo...», cit. Tomo III, págs. 186-7. Véase también NIETO: «Estudios de Derecho Administrativo...», cit. Tomo III, págs. 163 y 168.

<sup>18</sup> La inscripción registral mencionada en el artículo 5, no es en cambio requisito para obtener la personalidad jurídica, de acuerdo con el parecer de GUIMERÁ PERAZA: «Algunas precisiones sobre la Ley de Heredamientos de Aguas en Canarias», en Anuario de Estudios Atlánticos, núm. 3/1957, pág. 88. MARÍ CASTELLÓ-TÁRREGA es partidario de la tesis contraria; ob. cit., pág. 205.

<sup>19</sup> NIETO: *Hacia una teoría consorcial de las comunidades de aguas canarias* en «Estudios de Derecho Administrativo...» Cit., Tomo III, pág. 214. Igualmente en la misma obra, MARÍ CASTELLÓ-TÁRREGA, pág. 201.

para las que ya vinieran funcionando, por algunas de las formas especificadas en la Ley (artículo 3.º)— como el requisito de consignar en instrumento público en todo caso<sup>20</sup> los Estatutos por los que se rija la agrupación, en cuyo supuesto se regirán enteramente por el Código civil, y por consiguiente les serán de aplicación la acción divisoria, el derecho de retracto, y no será lícito, excepto pacto en contrario, el secuestro.

En cambio las Heredades o Comunidades que se constituyan a partir de la Ley de acuerdo con la misma, o que ya constituidas se adapten a la misma, serán igualmente asociaciones de interés particular, pero especiales y sujetas a los principios básicos de la Ley de 1956<sup>21</sup>.

Las Comunidades constituidas o adaptadas a la nueva Ley, tienen unas peculiaridades tales que le convierten a su vez en una figura con ciertos matices. Indudablemente son asociaciones de interés particular (artículo 2) pero dentro del género Asociación interesa conocer a qué tipo pertenecen. En este sentido nos parece absolutamente lógica la tesis del profesor Nieto, para quien las Comunidades de aguas canarias son auténticos consorcios<sup>22</sup>.

Ahora bien el problema no acaba en esto, pues la Ley en su artículo 2.º ha introducido complicaciones al admitir que «Las agrupaciones que desde ahora se constituyan y quieran gozar de personalidad jurídica se organizarán con arreglo a alguna de las figuras legales existentes en nuestro Derecho», las que no lo hagan así, serán, dice la Ley, asociaciones de interés particular. Dejando a un lado las formas asociativas públicas (incompatibles con la naturaleza privada del agua de las actuales Heredades y Comunidades) dice Marí<sup>23</sup>, sólo nos quedan, la comunidad de bienes (que se rechaza por su falta de personalidad jurídica) y la sociedad civil y la mercantil. A juicio de Marí y de

<sup>20</sup> POMPEYO CREHUET: *Sugerencias y glosas a la Ley sobre Comunidades de Aguas de 27 de Diciembre de 1956*, en «Anuario de Derecho Civil», 1957, número 2, pág. 1155, lo considera requisito formal «ad solemnitatem» cualquiera que sea la época de creación de la Comunidad. Igual MARÍ CASTELLÓ-TÁRREGA, ob. cit., pág. 207.

<sup>21</sup> POMPEYO CREHUET, ob. cit., pág. 1138.

<sup>22</sup> Ob. cit., pág. 240.

<sup>23</sup> Ob. cit., pág. 202.

Crèhuet<sup>24</sup> tampoco se pueden adoptar estas formas societarias privadas por falta del espíritu de lucro (inexistentes en las Heredades y Comunidades) y en cuanto a las anónimas y de responsabilidad limitada en concreto por ausencia de un capital suscrito y aportado. No obstante para Nieto cabe la posibilidad teórica de que se adopte la forma societaria privada, que no considera en general incompatible con la naturaleza consorcial de las Heredades y Comunidades<sup>25</sup>.

En conclusión las Heredades y Comunidades de aguas canarias pueden ser:

- a) Las que no se hayan adaptado o constituido de acuerdo con la Ley de 1956; son asociaciones de hecho carentes de personalidad jurídica. Tampoco les será de aplicación las otras características (falta de retracto y de acción indivisoria...).
- b) Comunidades de regantes; lo serán las Heredades que hayan adoptado esta forma<sup>26</sup>.
- c) Asociaciones de interés particular (Consortios) que podrán adoptar la forma de sociedades civiles o mercantiles las constituidas de acuerdo con la nueva Ley o adaptadas a la misma.

Por supuesto, y conviene recordarlo, cabe por último la posibilidad de la existencia de auténticas Sociedades mercantiles que exploten con fines lucrativos directos, bien sea pozos, galerías o embalses.

<sup>24</sup> Ob. cit., pág. 1147.

<sup>25</sup> *Hacia una teoría consorcial...*, cit., pág. 222.

<sup>26</sup> Véase GUIMERÁ PERAZA: «Régimen jurídico...», cit., págs. 27 y ss.

# I PRODUCCION PUBLICA DE AGUA CON DESTINO AL ABASTECIMIENTO DE POBLACIONES

## A SOLUCIONES UNICORPORATIVAS

### 1 *El Municipio*

#### 1.a) En general. Actuación con auxilios del Estado.

Como ha subrayado Jordana de Pozas, las cada vez más apremiantes necesidades de agua para múltiples destinos, llevarán a que «En el orden legal, las consecuencias no pueden ser otras que la intensificación del carácter público de las aguas y del intervencionismo administrativo en su tutela, concesión, explotación y policía <sup>1</sup>.

Una de las necesidades de agua más apremiante tiene por objeto el abastecimiento de poblaciones, debido, como es sabido,

<sup>1</sup> *La evolución del Derecho de las aguas en España y en otros países*, R.A.P. núm. 37/1962, pág. 58.

al crecimiento demográfico general por una parte y por otra a la explosión urbana.

Sin necesidad de entrar entonces a discurrir sobre qué tipo de intervención administrativa en general pudiera plantear el problema de la escasez de agua, lo que sí parece evidente es que en lo que refiere al abastecimiento de poblaciones deben ser, en principio, los mismos Municipios los encargados de solucionar sus propios problemas, como ya tuvimos ocasión de comprobar desde el punto de vista de las competencias administrativas. La manera más generalizada de obtener agua con destino al abasto público es sencillamente la compra de la misma en mercado por los Ayuntamientos. No obstante —ya lo hemos visto para Canarias concretamente— no es ésta la solución mejor, sobre todo si los mercados de agua no son lo puro que pudiera desearse, debido a la enorme escasez del agua y a los múltiples problemas que su apropiación y distribución plantea.

Siendo el agua uno de los servicios fundamentales en la vida urbana moderna, no se comprende como aún los Municipios españoles no han dedicado en general un mayor esfuerzo en la búsqueda de soluciones al problema que la escasez de agua plantea, como ha ocurrido en otros aspectos (tales como transportes, suelo urbano, etc.). Sin duda los principios generales sobre los que se fundamenta nuestra vigente Ley de Aguas en materia de aguas subterráneas en predios de propiedad particular, son los causantes de este espíritu abstencionista municipal<sup>2</sup>, porque son precisamente estas aguas las que en parte pueden ser utilizadas actualmente por bastantes Municipios —al menos la casi totalidad de los Municipios canarios— para destinarlas al abasto público. Se vislumbra también la solución de la potabilización de agua del mar, cada vez más, como sistema factible y en plena etapa de experimentación real, precisamente en Canarias. Creemos, pues, que los Ayuntamientos deben preocuparse de producir sus propias aguas por los sistemas legales que convenga, pues ni la producción privada es suficiente, ni aquéllos pueden permanecer a merced del mercado de aguas privadas.

La legislación en vigor se ha preocupado de facilitar el camino a los Ayuntamientos, en este aspecto. Aún dentro de la vigente Ley de Aguas (y sin cambiar la naturaleza jurídica de las aguas subterráneas) se prevén ciertas limitaciones a la pro-

<sup>2</sup> Véase MARTÍNEZ BLANCO: *Aguas subterráneas y abastecimiento de las poblaciones*. R.E.V.L. núm. 136/1964, págs. 505 y ss.

piedad por razón de interés público - aparte la facultad —siempre en potencia— expropiatoria (artículos 164 y 168 de la Ley de Aguas y C.c. artículo 423)<sup>4</sup>.

Pero además de las medidas señaladas —que no dejan de ser instrumentos a ser utilizados en condiciones excepcionales y sólo circunstancialmente— el legislador ha previsto la solución del problema del abastecimiento a base de obras de carácter permanente que garanticen dicho suministro. Hay toda una legislación de auxilios<sup>5</sup> al abastecimiento a poblaciones por parte del Estado que tiene sus comienzos en el D. de 6 de Julio de 1877 y en la Instrucción general de Sanidad de 12 de Enero de 1904 (artículo 111). Es ésta una legislación profusa, general una parte de ella, y particular para ciertos Ayuntamientos o Zonas la otra.

La legislación general está fundamentalmente compuesta: a) Por el R.D. de 28 de junio de 1910 (modificado por el D. de 23 de agosto de 1934 y el D. de 23 de octubre de 1941), que establece auxilios del Estado de carácter informativo y pecuniario para el alumbramiento de aguas subterráneas destinadas a aplicaciones de interés general manifiesto<sup>6</sup>. El R.D. de 9 de junio de 1925 y la R.O. de 11 de julio de 1925 desarrollando el anterior, establecen auxilios del Estado para obras de abastecimiento a poblaciones consistente principalmente en subvenciones. b) El D. de 17 de mayo de 1940 y su Reglamento O. de 30 de agosto de 1940 (Modificados por el D. de 17 de marzo de 1950, D. de 10 de enero de 1958, D. de 1 de febrero de 1952 y por el D. de 31 de octubre de 1963), que se refieren a auxilios a poblaciones de menos de 12.000 habitantes para la toma, captación, conducción, depósito regulador o de reserva de aguas corrientes o manantiales, así como subterráneas, acopios de pluviales, transformación de insalubres por procedimientos químicos o mecá-

<sup>3</sup> Así en el Art. 23 de la Ley de Aguas, al referirse a las facultades de suspensión de los Alcaldes por la distracción o merma de aguas públicas o privadas destinadas a un servicio público (que bien pudiera ser el abastecimiento).

<sup>4</sup> Véase GABALDÓN LÓPEZ: *Expropiaciones de aguas* en «Estudios de Derecho Administrativo...», cit. Tomo II, págs. 143 y ss.

<sup>5</sup> Véase al respecto la naturaleza contractual de esta actuación estatal de cooperación de ALVAREZ-GENDÍN, Sabino: *Doctrina jurídica de los contratos públicos del Estado y de la Administración local*, Madrid, 1969, pág. 213.

<sup>6</sup> La O. de 6 de julio de 1927, considera como tal el abastecimiento de núcleos de población de escasa importancia.

nicos, red de distribución, y recogida de aguas negras. Los auxilios son fundamentalmente de carácter económico. c) El D. de 27 de julio de 1944 (modificado por el D. 1 de febrero de 1952) para auxilios a poblaciones de más de 12.000 habitantes para los mismos fines indicados anteriormente. d) El D. de 25 de febrero de 1960 establece auxilios excepcionales para que, en los casos justificados por razones de interés nacional o por consideraciones especiales, se incrementen los auxilios mencionados anteriormente.

Por supuesto que todos estos auxilios se establecen directamente a favor de Ayuntamientos, aunque cabe también que lo sean, en caso, concedidos a través de las Diputaciones (artículo 6 del D. de 1 de febrero de 1952; y D. de 27 de mayo de 1949).

Sin embargo, y sin entrar en el estudio pormenorizado de estas disposiciones legales<sup>7</sup> puede decirse que en general y a pesar de la redacción de las mismas, la auténtica preocupación de estas, consiste, más que en la producción de agua, en el puro suministro o distribución. Ya en el R.D. de 9 de junio de 1925, no obstante (artículo 3.º) referirse a las subvenciones de obras para la toma y captación de aguas corrientes o manantiales y las de alumbramientos de aguas subterráneas, se exige por otra parte (en el artículo 4.º) que será condición indispensable para el otorgamiento de auxilios que las aguas sean propiedad del Ayuntamiento. Con esta exigencia se produce la contradicción, en lo que a aguas subterráneas se refiere, de que no siendo las aguas propiedad del Ayuntamiento hasta que éste las haya alumbrado<sup>8</sup>, el auxilio para alumbrar aguas subterráneas no tiene otro sentido que el de ayudar a las construcciones de obras de distribución de aguas ya alumbradas y, por consiguiente, de propiedad municipal. Este requisito se mantiene a través de toda la legislación de auxilios (artículo 4.º del Decreto de 17 de mayo de 1940) y concretamente para las poblaciones de más de 12.000 habitantes el Decreto de 1 de febrero de 1952 exige en su artículo 4.º que para que los beneficios que concede este Decreto puedan

<sup>7</sup> Véase para un estudio en detalle de estas disposiciones PALLARÉS MORENO: *El régimen de auxilios a las obras de abastecimiento de aguas y saneamiento de poblaciones*, R.E.V.L. núm. 145/1966, págs. 31 y ss. También SÁNCHEZ PINTO: *Abastecimiento de Poblaciones* en «Estudios de Derecho administrativo...», cit. Tomo II, págs. 123 y ss. Igualmente MARTÍN MATEO: *Los Consorcios locales*, Madrid, 1970, pág. 134 y ss., y VILLAR PALAS: *Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político* en R.A.P. núm. 14/1954, págs. 46 y ss.

<sup>8</sup> Véase al respecto la tesis de NIETO, sobre la propiedad de las aguas del subsuelo en *Aguas subterráneas: subsuelo árido y subsuelo hídrico* en R.A.P. núm. 56/1968, págs. 9 y ss.

tener efectividad, será requisito indispensable, entre otros, la aportación gratuita de los caudales de aguas necesarios si éstas no son públicas (y en el caso de que lo fueren la solicitud de la concesión de las mismas), con lo que claramente está dando a entender que a pesar del artículo 2.º (que admite la subvención para obras de captación de aguas subterráneas) lo que le interesa al referido Decreto son las obras de abastecimiento y alcantarillado, como dice en su artículo 1.º, a), y no tanto el hecho de que el Ayuntamiento no disponga de aguas propias puesto que exige la aportación gratuita de las mismas (a las obras ha de entenderse) lo que supone en cuanto a las privadas o que el Ayuntamiento las haya adquirido por compra, o las ha producido. En resumen podemos decir que las obras de primer establecimiento en lo que respecta a las aguas subterráneas, se podrán subvencionar si el Ayuntamiento ya las tiene, siendo suficiente para ello, en todo caso que al menos las haya investigado (pasando de esta forma a ser propiedad del mismo)<sup>9</sup>. Respecto a las aguas públicas basta con la concesión de las mismas. A partir de ambos momentos las obras de infraestructura de producción sí gozarán de auxilios.

Por supuesto, que la legislación mencionada, a pesar de lo dicho, no desconoce completamente el aspecto productor (obras de embalse o de simple toma, recuperación de residuales, captación de aguas subterráneas investigadas) aunque más bien, considera dichas obras casi como una parte de la red de distribución. Pero hay en el aspecto productor otros costos de explotación y mantenimiento (maquinaria, mano de obra, energía, etcétera), que se desconocen completamente en lo que a auxilios del Estado se refiere. No se subvencionan Empresas públicas productoras como un todo de agua, sino sencillamente su capital fijo, en las condiciones señaladas.

En Canarias son de aplicación desde luego las normas generales indicadas hasta el momento, protectoras o fomentadoras de la obtención municipal de agua con destino al abasto público, si bien las condiciones hidrológicas del archipiélago<sup>10</sup> han dado lu-

<sup>9</sup> Véase la nota anterior.

<sup>10</sup> No existen en Canarias aguas corrientes externas de carácter continuo (sí bien existieron), sino intermitentes en épocas de lluvia. De ahí la gran importancia del agua subterránea en Canarias, que por otra parte no está exenta de problemas. Véase al respecto, NIETO; *Heredamientos y Comunidades de aguas en el siglo XIX* en «Estudios de Derecho administrativo...», cit. Tomo III, página 106. Igualmente en el Tomo II, TELESFORO BRAVO, pág. 11. También NIETO en Tomo II, págs. 221 y ss. y Tomo III, págs. 137 y ss.

gar a una legislación especial, no sólo para sus instituciones y organizaciones, sino también en materia de auxilios, a obras de abastecimiento (y de riegos como veremos más adelante).

El Decreto de 21 de noviembre de 1933 inicia la política de auxilios al abastecimiento en Canarias (modificado por D. de 8 de marzo de 1946) mediante ayudas económicas, que tienen la particularidad de que se prestan a través de los Cabildos insulares y además con la colaboración económica de los mismos. Las obras afectadas son las de captación, almacenamiento, conducción, distribución interior y depuración de aguas.

La Ley de 24 de diciembre de 1962, y Reglamento de 14 de enero de 1965 de especial y exclusiva aplicación a Canarias establece en su artículo 2.º la reserva por el Ministerio de Obras Públicas de caudales de aguas subterráneas no alumbradas, en aquellas zonas en que por la escasez de agua y la importancia de las necesidades a satisfacer lo requiera el interés público o haya razones de utilidad social para ello, (con las indemnizaciones a que haya lugar) y respetándose siempre los aprovechamientos, alumbramientos y derechos preexistentes, cabiendo que el destino de tales aguas reservadas sea el abastecimiento a poblaciones, como se establece expresamente en el orden de preferencias para el otorgamiento de las concesiones por el Ministerio, una vez alumbradas las aguas. Aparte esta legislación especial pero general para toda Canarias existe otra dada con carácter especialísimo para los grandes Municipios canarios que empieza con el D. de 12 de abril de 1946 par Las Palmas de Gran Canaria. El Decreto de 18 de junio de 1964, concede además auxilios estatales excepcionales para el abastecimiento de Las Palmas de Gran Canaria, y el D. de 10 de septiembre de 1966 para el abastecimiento a Santa Cruz de Tenerife. La ley de 12 de mayo de 1956 establece, por último subvenciones para el abastecimiento de poblaciones dentro de los Planes de Obras de las Islas de Fuerteventura y Hierro.

#### 1.b) La empresa pública municipal productora de agua en Canarias

### I ASPECTOS GENERALES

Cualquier actividad municipal, que no sea la simple compra en el mercado de agua, será una actividad productiva organizada que unas veces requerirá grandes cantidades de capital fijo y po-

ca mano de obra (un embalse, por ejemplo) y en otros casos ambos (una potabilizadora). Pero, sin duda, en todo supuesto supone una organización empresarial permanente, que es la que a nosotros interesa en este momento.

Efectivamente no es suficiente con las protecciones estudiadas que sólo son de utilidad normalmente, en supuestos esporádicos. Y por otra parte los auxilios del Estado, si bien tienen una relación más directa, como hemos visto, con el aspecto organizativo y empresarial de la producción municipal de agua que vamos a estudiar, es al fin y al cabo sólo una relación con el aspecto estrictamente estructural de dicha organización.

El Municipio no puede contentarse con recibir unas subvenciones para obras, o conocer que en caso de extremo apuro puede resolver la situación de la escasez de aguas para el abastecimiento con el expediente de la expropiación. El Municipio debe ser previsor y establecer una política de aguas a largo plazo. Esta solamente puede realizarse a través de una producción autónoma de agua, en forma organizada, en forma de Empresa pública.

Las razones para ello, en lo que a Canarias se refiere, han sido ya insinuadas<sup>11</sup>. La gran mayoría de los Municipios canarios (con algunas excepciones recientes que intentan producir agua mediante potabilización de agua del mar, pero de forma a nuestro juicio inapropiadas desde el punto de vista organizativo) adquieren sus aguas por compra en mercado, y los que disponen de explotaciones de producción sólo cubren con las aguas producidas un pequeño porcentaje de sus necesidades de abasto. Esta dependencia respecto al mercado hace que los Municipios se sometan a las complicaciones y a todos los defectos del mercado canario de aguas<sup>12</sup>. Como consecuencia de ello los Municipios canarios concretamente, gastan enormes sumas presupuestarias en ese mercado, pagando el agua a los altos precios a que generalmente se encuentra ésta.

Sin embargo, los Municipios mencionados, con las excepciones mencionadas, poco han hecho al respecto a pesar de los auxilios estatales para las obras de primer establecimiento<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Véase NIETO: *Ideas para una reforma del Régimen jurídico de las aguas en Canarias* en «Estudios de Derecho administrativo...», cit. Tomo II, págs. 221 y ss.

<sup>12</sup> NIETO: Ob. cit. Tomo III, págs. 141 y ss.

<sup>13</sup> En casos, no sólo no han hecho nada, sino que su pasividad llega al extremo de que incluso en caso de aguas subterráneas en suelos de proptos, abandonan

Partiendo de la hipótesis, de la necesidad de la intervención municipal en la producción de agua, no podemos, no obstante, decir que ésta sea una solución fácil, ni jurídica ni económicamente, y por tanto no puede culparse totalmente a los Municipios canarios de ese pecado de abstención. Concretamente y en lo que se refiere a la legislación de auxilios, ya vimos como el Estado exige para otorgarlos que los Ayuntamientos aporten gratuitamente el agua, o sean éstas de su propiedad. Si tenemos en cuenta por otra parte que la casi totalidad de las aguas que pudiera obtener actualmente un Municipio canario (a excepción de por compra, en cuyo caso sobran los auxilios a las obras de infraestructura) serían aguas subterráneas, y que aceptando la tesis de Nieto ya mencionada sobre la propiedad de dichas aguas, ello supondría en primer lugar y antes que nada, la investigación y alumbramiento de esas aguas, se comprende la contradicción que ya señalamos en páginas anteriores y que se produce en los Municipios canarios en todo caso (pocas obras de captación de aguas exteriores continuas públicas ni privadas son posibles dada la inexistencia de las mismas). Esa contradicción que se da en términos generales, pero que afecta aún más a Canarias donde la gran mayoría de las aguas explotables por un Ayuntamiento son subterráneas, el legislador no ha tenido el cuidado de corregirla, al menos en la legislación especial para estas islas. No es eso todo. La legislación especial canaria sobre explotaciones de aguas subterráneas establece la necesidad de la autorización del dueño del predio en cuyo subsuelo se realiza la investigación del agua<sup>14</sup> incluso de los dueños de terrenos por donde sencillamente se realiza la excavación (aunque esos subsuelos sean áridos) el cual, como es lógico exige un precio por la misma que encarece indudablemente los gastos de explotación y que incluso, en

esas aguas a la producción privada mediante el pago por ésta de un tanto por ciento de la producción. Véase al respecto NIETO, ob. cit. Tomo II, pág. 247. Como prueba de ello tenemos la muestra de las recientes Resoluciones de la Dirección general de Obras Hidráulicas de 23 y 30 de julio de 1970, concediendo autorización para alumbrar aguas en terrenos de monte de propios del Ayuntamiento de Garafia (La Palma) y del Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma.

<sup>14</sup> Artículo 2.º I.3. del D. de 14 de enero de 1965, aprobando el Reglamento para la ejecución de la Ley de 24 de diciembre de 1962: «Justificación en forma, por la certificación registral correspondiente o cualquier otra forma que legalmente proceda, de la propiedad por parte del peticionario (de la autorización en Canarias de obras de alumbramiento de aguas en terrenos particulares por medio de socavones, galerías o pozos) de los terrenos en que pretenda realizar las obras, y de aquéllos debajo de los cuales hayan de excavar las galerías. En caso de que el solicitante no fuera propietario de los terrenos citados, deberá presentar la documentación que acredite la debida autorización de los propietarios correspondientes, en la que éstos, a su vez, habrán de acreditar en forma dicha propiedad.»

ocasiones, podría no permitir la investigación y extracción del agua directamente por el Municipio el cual se vería entonces obligado a aplicar el temido y difícil expediente de expropiación.

No obstante y a pesar de todo esto no puede excusarse la casi total ausencia de intervención municipal.

Ya sabemos que para que los municipios puedan realizar la actividad local de producción de agua es necesario municipalizar dicha actividad. El expediente de municipalización exige la demostración de una serie de requisitos. Sólo destacaremos ahora los que nos parecen de mayor interés en relación a Canarias.

El requisito que presentarían mayor dificultad en su demostración es el exigido por el artículo 45.2 del R.S. en que aparece expuesto el principio de subsidiariedad. La municipalización ha de reportar a los usuarios condiciones más ventajosas que las que pudiera ofrecer la iniciativa privada.

Si bien ello no puede decirse que ocurra en todo momento y en todo lugar en Canarias, conviene citar las palabras del Ministro de Obras públicas en la exposición a las Cortes del proyecto de ley de 24 de diciembre de 1962 mencionada, «Es esencialmente una preocupación social la que ha conducido a tratar de establecer la intervención directa del Estado en los alumbramientos de aguas de Canarias, aplicando la técnica de zonas de reserva que le permitirá alumbrar en ellas caudales destinados a la aplicación del agua a fines de utilidad social o de interés público. No era admisible que para ninguno de estos fines acudiesen el Estado o las Corporaciones públicas al mercado del agua; para evitarlo, y con el máximo respecto a los alumbramientos existentes y a los derechos adquiridos, el Estado actuará —si las Cortes aprueban este proyecto— en aquellos casos especiales que lo requieran, sin que ello sea romper la actual estructura de la producción y distribución de aguas privadas en las islas, pero sí haciendo aparecer aguas públicas que al mismo tiempo que cumplen los fines indicados, tendrán, con su más económica utilización, una repercusión favorable en los precios de venta del agua, que con demasiada frecuencia han llegado a ser abusivos».

He aquí una declaración general sobre la utilidad social o interés público de la actuación estatal en relación a las reservas de caudales de agua subterráneas que se establecen en el artículo 2.º de la Ley de 24 de diciembre de 1962, así como de la posible actuación subsidiaria del Estado o de las Corporaciones públicas en

materia de Abastecimiento de agua a poblaciones, Riego y Abastecimiento industriales (tal como aparece en el orden de preferencia establecido en el artículo 2.º de la ley mencionada, al referirse a la concesión de las aguas ya alumbradas)<sup>15</sup>. Y si esto es así para una actuación tan extraordinaria y tan radical como la reserva estatal de caudales de aguas subterráneas, no menos lo será para una actuación municipal donde solamente se pretende municipalizar la actividad productiva de agua, al sólo objeto de que determinado Ayuntamiento pueda realizarla como de su competencia sin interferencia alguna con los derechos preexistentes y adquiridos de los particulares (excepto en pocos casos tales como constitución de algunas Empresas mixtas). De todas maneras y en cada caso habrá necesidad de hacer constar en el expediente de municipalización, la previa demostración de la existencia, del requisito mencionado en el artículo 45 2.º del R.S.

En efecto el artículo 60, 2.º del R.S. al referirse a la Memoria en el aspecto jurídico, establece que la misma contendrá la justificación de la concurrencia de las circunstancias previstas en el artículo 46, y la letra d) del mismo remitente a su vez al artículo 45, 2); y por su parte el artículo 59 del R.S. determina a mayor abundamiento que se reflejen los hechos concretos, expresados, a ser posible, con cifras y estadísticas. Hay que advertir, por tanto, que la demostración matemática de los aspectos sociales o económicos sólo se exige si ello fuese posible (artículo 59,2 del R.S.). En caso contrario bastará la simple «estimación», si bien habrá que evaluar y enumerar las mayores ventajas respecto a la iniciativa privada (artículo 59,1<sup>16</sup>). Es difícil, pues, generalizar más de lo que hemos hecho, ya que como hemos visto en cada caso concreto dependerá de las circunstancias de cada término municipal. No obstante, lo señalado sirve para darnos un índice bastante aproximado de que en general no será muy difícil la justificación de la puesta en funcionamiento en el supuesto estudiado de la acción subsidiaria municipal.

Otros de los requisitos exigidos en el expediente de municipalización y que desde luego plantea ciertos problemas en el caso de Canarias, es el referente a que la municipalización se preste dentro del término municipal (artículo 164 de la L.R.L.),

<sup>15</sup> Véase también lo indicado en las notas 11 y 12 anteriores.

<sup>16</sup> En relación con las mismas, respecto a la gestión indirecta véase lo dicho en mi trabajo «La actividad administrativa local en materia de producción de agua», en Anuario (1975) del Centro Asociado a la UNED de Las Palmas.

que el R.S. dulcifica en el sentido de admitir que algunos elementos del servicio se encuentren fuera de aquel.

La dificultad se presenta porque como ya indicamos en su momento, tratándose de un bien tan movable como el agua, cuyo discurrir u orígenes en caso de las subterráneas es tan problemático, pudiera ocurrir en ocasiones que el Ayuntamiento se vea en la necesidad de explotar aguas que se encuentran o transcurren por otros términos municipales ya sea en su totalidad o en parte; ya subrayamos también el hecho de cómo en Canarias los Municipios sólo podrán explotar normalmente aguas subterráneas, con lo que queda claro que en estas islas el problema se presentará con frecuencia.

No obstante, aparte las soluciones que se den a este problema mediante la gestión pluricorporativa que luego estudiaremos y sin tener en cuenta el artículo 181 de la L.R.L. (municipalizaciones de servicios que afectan a varios términos municipales) puede que el problema no se presente con la frecuencia que aparenta, si sólo son algunos, los elementos del servicio que se encuentran fuera del término. Difícil será que las conducciones (tuberías u otros elementos del servicio) no estén situados en el término municipal que realiza la explotación<sup>17</sup>.

Otra de las cuestiones que pudieran plantearse en relación con la producción pública de agua en Canarias es la referente a la opción de municipalizar con o sin monopolio.

Sabemos que legalmente es posible municipalizar la actividad de producción de agua con monopolio<sup>18</sup>. La dificultad no es de orden legal, siempre claro está, que se contase con la autorización del Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado (artículo 166,3 de la L.R.L.). Las dificultades son de orden económico<sup>19</sup>. Será muy difícil que un Ayuntamiento (ni tan siquiera varios) tenga medios financieros suficientes para cumplimentar la norma del artículo 51 del R.S., que faculta a la Corporación para expropiar las Empresas de producción de agua que ya estuvieran instaladas. A pesar de que el Reglamento sólo otorga una simple facultad, es indudable que mal se podría hablar de monopolio, si no se ejercita dicha facultad, permitiéndose en consecuencia la existencia de otras Empresas competido-

<sup>17</sup> Piénsese que hasta que el agua no llegue hasta la red o central de distribución de la misma al público, estaremos en el servicio o actividad productora de agua (no en el servicio de abastecimiento a poblaciones).

<sup>18</sup> Véase mi trabajo anteriormente citado.

<sup>19</sup> Sin mencionar los problemas socio-políticos a que ello pudiera dar lugar.

ras. Debe tenerse también en cuenta que se trata de la expropiación de las Empresas productoras, no del agua<sup>20</sup>.

Además se presentarían dificultades de orden práctico, al hacerse muy difícil el discernir qué Empresas producen agua cuyo destino sea el abastecimiento a poblaciones —que es al fin y al cabo el destino de la producción municipal que justificaría la expropiación— y qué Empresas la producen con otro destino (agricultura, por ejemplo). El problema en estos términos tiene las peculiaridades señaladas y en Canarias otras más.

En efecto, ya indicamos, como la gran mayoría de las Empresas productoras de agua en Canarias están constituidas bajo la forma de Heredades o Comunidades de aguas (exceptuando algunas Comunidades de regantes); vimos igualmente la problemática que planteaba la naturaleza jurídica de las mismas. Nos queda que destacar, a los efectos que ahora nos interesan, el aspecto no lucrativo de la actividad que realizan dichas entidades. Generalmente así se admite, ya que el objeto de estas Entidades no es repartir una ganancia, sino obtener aguas que posteriormente son repartidas entre los herederos o comuneros<sup>21</sup>, y que éstos sí podrán dedicar a los fines que deseen, lucrativos (venta en mercado) o no (empleo agrícola en sus propios predios).

Con ello se añadiría otra dificultad al expediente de expropiación de Empresas productoras «similares» (artículo 50 del R.S.), si por similares se entienden las que produzcan aguas con destino al suministro a viviendas para los usos propios de éstas<sup>22</sup>, ya que el objeto de las Heredades y Comunidades Ca-

<sup>20</sup> En el caso de Empresas explotadoras de aguas subterráneas, que es el que se daría con mayor frecuencia en Canarias se presentaría en el supuesto de una expropiación, el problema de si las aguas investigadas, pero todavía no alumbradas son propiedad de la Empresa explotadora; problema jurídico que se complica con el técnico de calcular a cuánto asciende el volumen de dichos caudales todavía no alumbrados. Aunque lo expropiado es la empresa, en su valoración ha de tenerse en cuenta lógicamente la cantidad de producto acabado (agua) en reserva (almacenada).

<sup>21</sup> Véase NIETO: *Las comunidades de aguas canarias en 1956* en «Estudios de Derecho administrativo...», cit. Tomo III, págs. 156-7.

<sup>22</sup> Resulta paradójico —y por supuesto nadie que no sea un jurista lo entiende— que dichas entidades que nacieron en un principio con el objeto de alumbrar aguas para comuneros que eran agricultores y las necesitaban para sus cultivos, pero que en muchos casos hoy día alumbran aguas simplemente para unos comuneros que luego negocian con las aguas alumbradas y divididas, no sean consideradas como Entes con fines lucrativos conociéndose, como es de todo el mundo sabido, que las mal llamadas «acciones» de dichas Heredades o Comunidades han aumentado últimamente sus precios en mercado, no por otro efecto que por los excelentes beneficios que una vez repartidas las aguas obtienen con la venta de las mismas, los herederos y comuneros.

narias es simplemente «alumbrar aguas», sin más. Naturalmente que pueden haber Empresas individuales que produzcan agua para lucrarse con la venta y entonces el problema sólo estaría en saber si el destino de esas ventas es el señalado o alguno similar. Igualmente pueden haber Sociedades mercantiles destinadas también a la producción de agua, para lucrarse con su venta, y estaríamos en el mismo caso anterior. Pero la realidad es que la gran mayoría de las Empresas canarias dedicadas a obtener aguas subterráneas son o Heredades o Comunidades de aguas, de tal manera que aparte de que el objeto de dichos Entes es simplemente «Alumbrar aguas» (algo que nada tiene que ver con el suministro a poblaciones) en todo caso siempre tendríamos la dificultad de saber el destino final de esas aguas.

Idéntico problema se plantearía —pero aún más acusado financieramente— en el intento de expropiar, como consecuencia de una municipalización con monopolio, embalses o pantanos pertenecientes a heredades, Comunidades o Sociedades mercantiles.

En conclusión, estimamos que la municipalización con monopolio es prácticamente inviable, no sólo financieramente, sino incluso en cualquier caso mientras no se trate de fines más generales, que los de abastecimientos a poblaciones, que permitan evitar el escollo de tener que averiguar a priori cuál será el destino de las aguas producidas<sup>23</sup>.

## II EL MODO DE GESTION A SER ADOPTADO

Una de las cuestiones, quizá la más importante a tratar en relación con la realización de actividades productivas locales en general, y en particular en lo que se refiere a la producción de agua, es la referente al modo de gestión que se adopte para efectuar dicha actividad administrativa. Además el tema en Canarias presenta a nuestro juicio ciertas peculiaridades.

La realidad canaria presenta algunas particularidades al respecto que conviene estudiar con cierto detalle, en primer lugar las de carácter general, y en segundo, algunos casos concretos, tales como la legislación especial para el abastecimiento de Las

<sup>23</sup> Un supuesto en cambio que no plantearía problemas prácticos sería la expropiación de plantas potabilizadoras de agua de mar con destino al abastecimiento. El problema aquí se reduciría a la financiación, puesto que respecto al destino de las aguas producidas por potabilizadoras no hay duda.

Palmas de Gran Canaria y de Santa Cruz de Tenerife en los aspectos relacionados con la cuestión del modo de gestión empleado.

En principios, ningún Ayuntamiento que pretenda realizar una explotación productora de agua tendrá dificultad alguna en que dicha actividad se realice en forma de Sociedad mercantil, tanto para explotar pozos y galerías, como embalses y, sobre todo, plantas potabilizadoras de agua del mar.

Sus ventajas e inconvenientes fueron ya estudiados y a ellos nos remitimos.

En relación con el tema debe recordarse lo ya indicado anteriormente respecto al hecho de que algunos Ayuntamientos en Canarias alumbran aguas por el simple procedimiento de la gestión directa sin órgano especial, que a nuestro juicio es un modo no admitido por la Ley para la gestión de actividades industriales o mercantiles. Dijimos también, que a pesar del criterio legal, tratándose de un simple pozo o galería, tal modo de explotación parece incluso, si no el más correcto, sí el más práctico, pues es indudable que la sencillez de tales explotaciones haría demasiado complicado el utilizar cualquier otro modo de gestión incluida la Sociedad privada municipal. Imagínese lo absurdo que sería la constitución de un Consejo de Administración (Sociedad privada) y nombramiento de un Gerente, así como el funcionamiento de la Corporación en Junta general (artículo 90 del R.S.) o incluso los mismos órganos en caso de la gestión con órgano especial (artículo 71 del R.S.), solamente para dirigir una explotación compuesta de uno o dos empleados, con un capital reducido.

Parece entonces que el que hayan optado las Corporaciones por la gestión sin órgano es la solución más sencilla; si bien raramente por otra parte, en estos casos se han molestado en municipalizar la actividad productora de agua.

Ahora bien si la gestión directa sin órgano especial no está admitida por la Ley (artículo 69 del R.S. que remite al artículo 72,2. de la L.R.L.)<sup>24</sup> en el supuesto estudiado, el modo de gestión a adoptar sería el más sencillo en organización también, es decir (aun a riesgo de la falta de flexibilidad contractual y contable) la gestión con órgano especial, y sobre todo la fundación pública del servicio que supone aún mayor flexibilidad que el

<sup>24</sup> Recuérdese que para nosotros el servicio de abastecimiento de poblaciones, si bien relacionado y complementario del de producción de agua, no es el mismo que éste.

anterior no sólo desde el punto de vista contable, sino también de organización (artículo 87 que establece las facultades estatutarias de la Corporación).

En todos los demás casos (varios pozos o galerías, embalses, potabilizadora), la Sociedad privada municipal será sin duda la forma jurídica más adecuada para gestionar la producción de agua.

No obstante, la preferencia general dada a la Sociedad privada municipal, puede ocurrir que en determinadas ocasiones ya indicadas<sup>25</sup>, la falta de medios financieros impulse a la Corporación a buscar una vía de asociación (si no se decide a la obtención de un préstamo) con el capital privado mediante la creación de una Empresa mixta, en cuyo caso pueden igualmente presentarse peculiaridades, si se trata de crear una Sociedad mixta a partir de la compra de participaciones de comuneros o Herederos de los estudiados especiales Entes canarios.

En ese supuesto las peculiaridades —que desde luego no se producen si de fundar una nueva Empresa mixta se tratase— se deben al hecho de no constituirse dichas Heredades o Comunidades, normalmente, en forma de Sociedades mercantiles<sup>26</sup>. El artículo 104 del R.S. admite en su número 1.º la adquisición por la Corporación interesada de participaciones o acciones de Empresas ya constituidas en proporción suficientes para compartir la gestión. De este precepto pueden hacerse dos interpretaciones; una atendiendo a la letra del precepto, que se refiere concretamente a la entrada de la Corporación en una Sociedad mercantil que parece ser de responsabilidad limitada (participaciones) o anónima (acciones). Otra, en una interpretación amplia, que admita el que se entre a formar parte de cualquier tipo de Sociedad mercantil (interpretando la palabra «participación» no referida exclusivamente a la Sociedad de responsabilidad limitada; piénsese que con todo la Ley admite la constitución de una Empresa mixta incluso en forma de Sociedad comanditaria). Por último, en una interpretación amplísima, cabe incluso el hecho de entrar a formar parte de Empresas que estén constituidas en cualquier forma de sociedad o asociación. En estos dos últimos casos, de acuerdo con el artículo 105 del R.S. habrán de modificarse los Estatutos del Ente para «que la Empresa pase a ser propiamente mixta (es decir Sociedad anónima o de responsabilidad limitada) e igualmente ello presupone

<sup>25</sup> Véase mi trabajo anteriormente citado.

<sup>26</sup> Aparte las dificultades que ello entrañaría. NIETO, Tomo III, págs. 155-6.

que se ha adquirido una porción de capital de la Empresa, que permita al transformarse en las mencionadas, una coparticipación de la Corporación en la gestión social (artículo 104, 1.º). Naturalmente que habrá antes que nada, que municipalizar la actividad si queremos encontrarnos ante una auténtica Empresa mixta<sup>27</sup>.

Si estas interpretaciones amplias no son admitidas, sobre todo la última, la adquisición de esas mal llamadas «acciones» de Heredades o Comunidades de agua por una Corporación, incluso aunque lo sea en cantidad suficiente para compartir la gestión, no supondrá la constitución de una Empresa mixta, ni aunque se halla municipalizado la actividad. La adquisición de esas mal llamadas «acciones» no sería por consiguiente otra cosa que la adquisición de un patrimonio por la Corporación. O simplemente sería sólo el primer paso para luego previa la municipalización hacer la transformación de esa Heredad o Comunidad en una Sociedad anónima o de responsabilidad limitada. Piénsese entonces en lo dicho anteriormente al hablar de la naturaleza de dichas Heredades o Comunidades y se verá el contrasentido que dicha transformación supone. En primer lugar se plantea la cuestión de qué significa la gestión de dichas entidades y de si uno de los Herederos o Comuneros puede o no —incluso siendo mayoritario— pedir la transformación de las mismas.

Vamos a suponer el caso más frecuente de que la Heredad o Comunidad se haya adaptado a lo dispuesto, o se haya constituido de acuerdo con la Ley de 27 de diciembre de 1956, al objeto de que se le reconozca personalidad jurídica. En este caso la entidad, que de acuerdo con la tesis ya indicada de Nieto, tiene las características de un Consorcio privado, adquiere personalidad jurídica, si bien conviene destacar, como lo hace Crehuet<sup>28</sup>, entre la Comunidad formada por los titulares de una cuota indivisa sobre el patrimonio formado por el caudal de agua (la gruesa, artículo 7.º de la ley de 27 de diciembre de 1956) y la Asociación (artículo 1.º, con personalidad jurídica; el consorcio, el ente de gestión) con facultades de administración y de disposiciones (artículo 6.º, párrafo 3.º y 4.º) y con dos órganos la Junta rectora y la Asamblea general formada por la totalidad de los comuneros (artículo 6).

Por consiguiente tener o haber adquirido las cuotas de la Comunidad de aguas en las dos terceras partes (artículo 6, 4.º) re-

<sup>27</sup> ALBI: «Tratado de los modos...», cit., pág. 410.

<sup>28</sup> Ob. cit. pág. 1148.

presenta participar en la gestión de la Comunidad o Heredad e incluso participar controlando.

Ahora bien ¿es posible transformar dicha entidad (asociación de interés particular; artículo 2) en una Sociedad mercantil? Algunos autores no se muestran partidarios de tal posibilidad a pesar de que el artículo 2 de la Ley establece que «Las agrupaciones que desde ahora se constituyan quieran gozar de personalidad jurídica se organizarán con arreglo a algunas de las figuras legales existentes en nuestro Derecho»<sup>29</sup>. Parece, pues, que esta posibilidad de adaptación no existe en principio para las agrupaciones que ya vinieran establecidas, las cuales de acuerdo con el artículo 2, se considerarán —igual que las que no adopten forma específica de organización— como asociaciones de interés particular.

No obstante, Nieto (véase nota<sup>25</sup>) con base en lo dispuesto en la ley, es del parecer que no hay incompatibilidad, siempre que se respete la substancia consorcial del Ente (Agrupación de la Ley), entre ésta y la forma de Sociedad mercantil, admitiendo por tanto la posibilidad de que al menos en el acto de constitución de una nueva Heredad o Comunidad se adopte por la misma la forma societaria mercantil<sup>30</sup>. Las Comunidades constituidas de acuerdo con la nueva ley que hayan adoptado alguna forma de organización distinta de la Sociedad mercantil (las que no hayan adoptado ninguna, son definitivamente asociaciones de interés privado, artículo 2) habrá que ver si son capaces de transformarse en una Sociedad anónima o de responsabilidad limitada. El problema se plantea pues exclusivamente para las que necesiten transformarse por haber elegido en el momento de su constitución otra figura o forma específica de organización diferente a la sociedad mercantil.

Indudablemente corresponde a la Asamblea general decidir sobre este aspecto de su transformación en una Sociedad mercantil de las autorizadas por la L.R.L. para quedar convertida en una Empresa mixta<sup>31</sup>, y por consiguiente si la Corporación po-

<sup>29</sup> CREHUET, ob. cit., pág. 1147. MARF CASTELLÓ-TÁRREGA, ob. cit., pág. 203. Igualmente NIETO, ver nota (41).

<sup>30</sup> En este caso el carácter puramente formal del revestimiento societario mercantil, es menos extraño, ya que la misma Sociedad mercantil municipal —o la Empresa mixta— son como tuvimos ocasión de ver puras formas, que poco o nada tienen que ver con el contenido de una auténtica Sociedad mercantil.

<sup>31</sup> CREHUET, ob. cit. pág. 1150. Compete a la Asamblea deliberar y decidir en todo lo que afecta a «la vida de la agrupación».

see mayoría suficiente [creemos que no es suficiente la simple mayoría pues aunque no se trata de un acto de disposición de bienes —artículo 6.º, cuarto— supone modificación de Estatutos, que requiere el mismo quorum (artículo 4.º)] podrá verificar esta investidura formal.

Sería extendernos demasiado, entrar en el estudio detallado del funcionamiento de este Ente doblemente formal (forma mercantil de un consejo especial y a la vez forma mercantil de una Empresa mixta municipal).

En el mismo orden de ideas, no se plantearía, sin embargo, problema para la constitución de una Empresa mixta, si la Comunidad o Heredad hubiese ya adoptado la forma mercantil desde su nacimiento posterior a, y de acuerdo con los preceptos de, la ley de 27 de diciembre de 1956. Tampoco, por supuesto, habría dificultad si se tratase de una auténtica Sociedad anónima o de responsabilidad limitada constituida en cualquier época (que no tuviese naturaleza de Heredad o Comunidad) y que se dedicase a producir agua con ánimo de lucro, aunque no es éste, ni tampoco el anterior, un caso frecuente.

Las Comunidades o Heredades constituidas antes de la Ley de 1956 puede que lo hayan sido en forma mercantil (caso no usual) y entonces a pesar del artículo 2.º de dicha Ley, que como dijimos las considera asociaciones de interés particular, su conversión en Empresa mixta tampoco presenta ningún obstáculo especial. Otra cosa sería las Comunidades o Heredades constituidas antes de la Ley del 56 bajo ninguna forma o bajo forma distinta a la mercantil, en cuyo supuesto substancial y formalmente se las considerará en todo caso (sin que quepa su transformación en Sociedad mercantil) como asociaciones de interés particular de las definidas en el artículo 35, número 2.º del Código Civil y regidas por consiguiente por el mismo (artículo 2.º).

Hay por otra parte tres formas de adquirir las cuotas o «acciones» de la Comunidad. 1.º La compra en el mercado, que no plantea otros problemas que los derivados de las dificultades que de hecho pueda presentar dicha adquisición. 2.º El convenio con Empresa única ya existente (artículo 104, 3.º del R.S., única se refiere a una; no a Empresa monopolística, lo que sería absurdo); esta forma de adquisición no plantea otros problemas tampoco, que los de hecho en cuanto a las dificultades para llegar a ese convenio. 3.º La expropiación de las cuotas, en cuyo caso habría que justificar la utilidad social o el interés público; que por otra parte si ya se ha llevado a buen fin el expediente de municipalización habrá sido aprobado en ese momento.

Por supuesto que si el expediente de expropiación se aprueba, no cabrá la aplicación por parte de los comuneros o herederos del derecho de retracto que está expresamente excluido por el artículo 7 de la ley de 1956, para las Comunidades o Heredades que se constituyan o se adapten a esa Ley.

Si se tratase de Heredades o Comunidades constituidas antes de la Ley de 1956 y que no se hayan adaptado a dicha Ley al ser regidas por las disposiciones generales civiles, les serán de aplicación el derecho de retracto<sup>32</sup> pero, por supuesto, no podrá desde luego ser utilizado por los herederos o comuneros para impedir la expropiación de cuotas por un Ente público. La única cuestión delicada que se plantea es la referente a la elección de la Comunidad o Heredad a la cual deba aplicarse la expropiación y dentro de ésta, qué comuneros serán los expropiados. La cuestión es difícil de dilucidar y aunque la materia es interesante no podemos extendernos más en la búsqueda de criterios justos de aplicación para resolver el caso, que por los demás nunca podrían ser del todo generales, sino a ser descubiertos en cada caso por la Corporación en persecución del interés público.

### III CONSIDERACION PARTICULAR DE LOS GRANDES AYUNTAMIENTOS

La existencia de unas leyes especiales para los grandes Municipios canarios (Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife) y las soluciones ya adoptadas concretamente por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria hacen que sea conveniente dedicarle un poco de atención a la política seguida por dichos Ayuntamientos en materia de producción de agua.

Comienza esta legislación especial de auxilios con el D. de 12 de abril de 1946 para el abastecimiento de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, Puerto de La Luz y establecimientos militares, que no hace otra cosa que aplicar a la misma, el D. de 21 de noviembre de 1933 y 8 de marzo de 1946 de auxilios generales al abastecimiento a Canarias, con la particularidad de que es el mismo Ayuntamiento y no el Cabildo insular quien concierta.

El Decreto de 18 de junio de 1964, concede auxilios especiales del Estado, al amparo del D. de 25 de febrero de 1960, para el

<sup>32</sup> Véase CREHUET, Ob. cit. pág. 1138.

abastecimiento de aguas de Las Palmas de Gran Canaria<sup>33</sup> consistentes en subvenciones en un cincuenta por ciento, y anticipos reintegrables en el otro cincuenta por ciento, para todas las obras e instalaciones necesarias para completar el abastecimiento de la ciudad, incluidas las expropiaciones necesarias; todas las cuales se ejecutarán por el Ministerio de Obras públicas, con cargo a los créditos de su presupuesto.

Las obras que en ese momento se prevén necesarias y de ejecución inmediata son:

- a) Terminación del Plan de 1946<sup>34</sup>.
- b) Aprovechamiento y recuperación de las aguas residuales de la ciudad.

En el artículo siguiente se prevé —si el Ministerio de Industria autorizase al Ayuntamiento— la instalación de una planta potabilizadora de aguas del mar, a cuya ejecución le serán también de aplicación el régimen de auxilios descrito.

Y como es usual en la política de auxilios del Estado, éste se hace cargo también de la realización de los proyectos, así como de la contratación, inspección y dirección de todas las obras que integran las necesidades del abastecimiento (artículo 4.º).

Como consecuencia de este Decreto, se ha redactado un nuevo Plan de abastecimiento (1964), en el que está previsto además el montaje de una segunda estación de potabilización de agua de mar en el decenio 1970-80.

El Decreto de 10 de septiembre de 1966 establece los mismos auxilios del Estado y en las mismas condiciones que para

<sup>33</sup> Dice al preámbulo del Decreto que «las circunstancias excepcionales de escasez de recursos hidráulicos, unidas al enorme desarrollo demográfico de Las Palmas, han agravado el problema del abastecimiento de agua potable a la ciudad, de tal forma, que la solución del mismo desborda los límites municipales y requiere atención y ayuda del Gobierno de la nación. La capacidad económica y crediticia de su Ayuntamiento se han agotado en la realización de las obras del abastecimiento de aguas en curso, de importante cuantía, cuando el crecimiento de la población y el desarrollo portuario y turístico han multiplicado las necesidades obligando a realizar instalaciones extraordinarias que puedan suplir la falta de otros recursos hidráulicos naturales».

<sup>34</sup> Una O. de 5 de diciembre de 1942, constituyó una comisión para redactar el Anteproyecto del Plan de Abastecimiento de la Ciudad de Las Palmas, su Puerto y Establecimientos Militares, cuya redacción terminó el 29 de marzo de 1946, siendo aprobado el 23 de julio de 1948 por el Ministerio de Obras Públicas.

Dicho Plan, redactado por la Jefatura de Obras Públicas de Las Palmas, comprende obras de captación y alumbramiento, embalses de almacenamiento y tuberías de conducción.

Las Palmas de Gran Canaria, a todas las obras e instalaciones para completar el abastecimiento de la ciudad de Santa Cruz de Tenerife. Hay, sin embargo, ciertas diferencias respecto a las obras a realizar. En primer lugar los auxilios para Santa Cruz de Tenerife no abarcan por mandato expreso de la ley (artículo 1.º) las obras de distribución (tampoco realmente están incluidas en los auxilios a Las Palmas de Gran Canaria puesto que no lo son ninguna de las mencionadas en el Plan de 1946)<sup>35</sup>. En segundo lugar las obras subvencionadas en Santa Cruz de Tenerife no comprenden obras de producción de agua estrictamente hablando, sino de conducción, depósitos reguladores estacionales y estaciones de tratamiento (artículo 2.º); es decir son obras destinadas a la conversión de las aguas originarias (bien sean producidas por el mismo Ayuntamiento o adquiridas en el mercado) en potables<sup>36</sup>.

Las Palmas de Gran Canaria tiene por otra parte municipalizado el servicio de distribución (abastecimiento), mediante gestión con órgano especial.

Debido a la mayor escasez de agua en la isla de Gran Canaria, el problema de producción de la misma es más acuciente aún que en Santa Cruz lo que explica la política municipal más directa llevada a cabo por Las Palmas de Gran Canaria en el aspecto productivo.

Como conclusiones generales respecto de estos dos municipios gigantes canarios, podemos decir que de acuerdo con nuestras afirmaciones anteriores sería de desear: a) Por parte de Santa Cruz de Tenerife una política de producción de aguas (en lugar de su simple adquisición el del mercado) mediante la municipalización de dicha actividad y la constitución de una Empresa pública en forma de Sociedad privada mercantil para gestionar dicha actividad. También podría preverse la constitución de una Empresa mixta, teniendo en consideración todo lo dicho de forma general respecto a la misma.

b) Respecto a Las Palmas de Gran Canaria, si bien la actividad está ya municipalizada y constituida una Empresa pública

<sup>35</sup> Se está admitiendo por la Ley, al menos a efectos de auxilios en el caso particular de abastecimiento a estas ciudades canarias, la distinción entre auxilios a la producción de agua potable y los auxilios al servicio de distribución. Abastecimiento hablando en términos legales.

<sup>36</sup> Estas actividades si bien no son de producción hablando estrictamente, están no obstante incluidas dentro de la actividad de producción de agua potable, y por consiguiente son parte de la actividad de producción en general, y no de distribución al usuario.

bajo la forma de Servicio —«Aguas de Las Palmas»— gestionado con órgano especial, convendría por todos los motivos señalados su conversión (artículo 97 del R.S.) en una Sociedad privada mercantil<sup>37</sup>. Es encomiable en cambio la política de producción de aguas de Las Palmas de Gran Canaria aunque ésta no cubra todos los objetivos que realmente debe proponerse, debido primordialmente a motivos financieros lo que hace que se piense un poco en la conveniencia de una Empresa mixta o en la emisión de obligaciones por una Sociedad local mercantil. Hay, sin embargo, desde el punto de vista jurídico y entrando en detalle, ciertas incongruencias por parte de la organización de la actividad productiva de agua en Las Palmas de Gran Canaria, relacionadas con el hecho de que tales obras sean subvencionadas por el Estado.

Parece lógico que ante la carencia de medios del Ayuntamiento sea el Ministerio de Obras públicas quien se encargue de la realización de dichas obras —como hemos visto a través de los Decretos estudiados— que son luego pagadas, en el 50 por ciento de anticipo, por los mismos Ayuntamientos, en veinte anualidades. Lo que no parece tan lógico es que una vez las obras terminadas, no pasen a encuadrarse dentro de la gestión del servicio municipalizado. En efecto, la 1.<sup>a</sup> Planta potabilizadora de agua del mar de Las Palmas ya en funcionamiento, está gestionada por una Empresa recientemente adquirida por el INI —Unelco, S. A.— que tenía por objetivo primordial la producción de energía eléctrica. De esta forma, esta Empresa nacional produce energía eléctrica y agua, ya que el producto de la potabilización del agua del mar es ése precisamente, lo que justifica en parte el que Unelco, S. A. sea quien por ahora tenga la gestión de dicha planta potabilizadora.

No obstante, y teniendo en cuenta por una parte que el Ayuntamiento aporta el 50 por ciento del valor de la misma (anticipo reintegrable) y en todo caso es el principal interesado en la producción del agua de la misma (fin primordial para la que se instaló; aunque parece que hoy comienza a imperar el mayor interés de la producción de energía eléctrica) debería el mismo participar en la gestión de dicha planta a través de un consorcio.

Dicho Consorcio, que de acuerdo con el artículo 37 del R.S. no puede establecerse sino entre Entidades públicas de diferente

<sup>37</sup> El hecho de que tal empresa pública realizase tanto la actividad de distribución, como la de producción, no es óbice para que a pesar del tratamiento jurídico distinto de las mismas que hemos pregonado, puedan sin embargo desde el punto de vista económico gestionarse conjuntamente, lo cual por otra parte es lo deseable.

orden para gestionar (en nuestro caso) servicios de interés local, no cabría realizarlo más que entre Ayuntamiento y Estado ya que es muy dudoso que cupiese el Consorcio exclusivamente con el INI. En este caso constituido el Consorcio (entre Ayuntamiento, Estado e INI) lógicamente entramos de lleno dentro del campo de la Administración local, y como veremos posteriormente dicha actividad consorciada, que sería además de la producción de agua, la de electricidad —motivo que creemos suficiente para que además en el Consorcio intervenga el Cabildo insular— debe gestionarse por algunos de los modos establecidos en la L.R.L. y en el R.S. De entre ellos creemos que es la Sociedad privada mercantil, la forma apropiada a ser adoptada, o quizá mejor aún la Empresa mixta de capital total público (artículo 40 R.S.) a fin de distinguir bien los intereses de los Entes públicos en juego. Esto supondría naturalmente refundir todo el actual Servicio de Aguas de Las Palmas de Gran Canaria dentro del nuevo modo gestor del Consorcio, lo que a su vez tendría como consecuencia el que el Ente consorcial (a menos que quedasen exclusivamente dentro del Servicio de aguas municipal actual que permanecería vivo las actividades de distribución y pasasen al modo gestor del Consorcio sólo las actividades productivas de agua impura y potable) tuviese como actividades no sólo las productivas señaladas sino incluso las distribuidoras de agua (y de electricidad).

En resumen, estas grandes concentraciones urbanas mencionadas deben, pues, organizar sus Empresas públicas productoras de aguas, ya sea con sus propios medios —lo cual parece no obstante bastante difícil a pesar del potencial financiero de las mismas muy superior al del resto de los municipios canarios— o bien con los mencionados auxilios del Estado, pero sin descuidar el aspecto organizativo de la actividad productiva de agua en todo sus órdenes (producción originaria de agua, conducciones a depósitos o estaciones depuradoras para su conversión en potable). En este sector la solución pluricorporativas están como hemos visto forzadas principalmente por sus conexiones con la producción de electricidad, y por ello excepcionalmente la hemos tratado ahora. De otra forma la solución debe ser unicorporativa, incluso mediando la ayuda del Estado.

## 2 *La provincia*

Dentro de las soluciones unicorporativas —y aunque a primera vista resulte incluso algo incongruente— conviene estudiar las posibilidades en Canarias de producción de agua para el

abastecimiento de poblaciones, por los Entes «provinciales», que como se sabe son en el archipiélago «insulares». El artículo 210 de la L.R.L. reconoce, en efecto, junto a la Mancomunidad interinsular, a los Cabildos insulares y el artículo 423 del Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales vigente, expresamente declara que en cada una de las siete islas del Archipiélago subsistirán los actuales Cabildos insulares, y sus Corporaciones tendrán las funciones, derechos y obligaciones de las Diputaciones provinciales. Igualmente así lo dispone el artículo 189 del Título VI del Libro I del Estatuto Provincial, modificado por el R.D. de 7 de mayo de 1928.

La Mancomunidad interinsular por otra parte tiene ciertas competencias definidas en el artículo 191 del Estatuto Provincial y en el artículo 428 del Reglamento de Organización y funcionamiento, pero aparte las funciones de coordinación de intereses de las islas, otras de índole mediadora financiera y el fomento de los servicios de carácter interinsular, no tienen más facultades que las que voluntariamente le traspasen los Cabildos en cuanto a regir y administrar servicios, y las de suplencia en el caso de aquellos que los Cabildos no atiendan o no sostengan debidamente. Sus medios de financiación son casi inexistentes de hecho <sup>38</sup>.

Legalmente y de hecho pues (por falta de recursos económicos y por falta de funcionamiento del mecanismo de traspaso voluntario de servicios o de suplencia antes mencionados), estas Mancomunidades interinsulares apenas significan nada, por lo que bien dice Fernández del Castillo que «Hay intereses insulares y regionales, lo que no hay son intereses provinciales» <sup>39</sup>.

Además, en el caso concreto que nos ocupa de producción local de agua, sus condicionamientos territoriales son tan grandes y constreñidos a la Isla, que desde luego la Mancomunidad interinsular no podrá de ninguna manera regir y administrar dicha actividad.

En consecuencia en el caso de Canarias, la Provincia —en cuanto sustento territorial de la Mancomunidad— se desvanece por completo (aparte su debilidad e inconsistencia general) en

<sup>38</sup> Véase, en general, respecto a las mancomunidades canarias, ALONSO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO: *Las Mancomunidades Provinciales interinsulares* en «Estudios de Derecho administrativo especial canario», Tomo I, Tenerife, 1967, página 87 y ss.

<sup>39</sup> Ob. cit. pág. 101.

lo que se refiere a la actividad pública de producción de agua. Es entonces, precisamente el organismo insular el único realmente competente no sólo desde el punto de vista legal, sino incluso de hecho, para realizar la actividad productora de agua en los mismos términos que hemos señalado anteriormente para la provincia <sup>40</sup>.

De acuerdo con el artículo 243 de la L.R.L., consideramos que la Diputación, o Cabildo en este caso, eran competente para producir agua con destino al abastecimiento de poblaciones. Pues aunque la ley no menciona nunca expresamente la producción de agua (incluso en el artículo 101, al referirse a la competencia municipal en general sólo menciona en la letra c) «aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales» que son aspectos productivos derivados; razón por la que, sin duda, teníamos que municipalizar en todo caso dicha actividad) consideramos que si se admite la producción y suministro de energía eléctrica por la Diputación, no había razón para excluir la producción de agua, estimando por otra parte que si el artículo 243 admite que «el Abastecimiento de Aguas» —que indudablemente es un servicio municipal cien por cien a realizar dentro del término municipal— pueda ser prestado por la Diputación más aún se podría prestar la producción de agua con destino a ese abastecimiento.

Pero de cualquier forma la letra c) del artículo 243 de la L.R.L. determina que los servicios en ella incluidos sólo podrán ser prestados por la Diputación o Cabildo, cuando la iniciativa privada o municipal fuese insuficiente. En consecuencia, dijimos al hablar de la provincialización de la actividad productiva en general, que en su expediente, y en lo que se refiere a la producción con destino al abasto de poblaciones, no sólo habrá que demostrar que se prestará el servicio en condiciones más beneficiosas que por los particulares (y que la gestión por modos indirectos) sino incluso que por el mismo Municipio. Demostrada tal condición, la provincialización no tendrá otro objeto —de acuerdo con la interpretación que García Enterría hace de tal figura legal, y que consideramos como la más adecuada— que precisamente incluir en la competencia provincial siempre sin perder de vista ese doble grado de subsidiaridad, una actividad que no aparece en ley expresamente mencionada como de tal competencia.

<sup>40</sup> Véase en relación con los Cabildos, VALLE BENTÉZ: *Los Cabildos Insulares de Canarias*, Santa Cruz de La Palma, 1970. Igualmente *Los Cabildos Insulares* en el Tomo I de «Estudios de Derecho administrativo...», cit., págs. 71 y ss. También DE LA ROSA OLIVERA: *Evolución del Régimen local en las Islas Canarias*. Madrid, 1946.

Existe una particularidad en lo que a Canarias se refiere, y a este respecto, que tiene cierta trascendencia terminológica. En efecto, como ya vimos, a pesar de que los Cabildos canarios tienen una competencia similar a la de las Diputaciones peninsulares, su ámbito territorial no va más allá del límite insular, por lo que para evitar confusiones se ha acuñado el término «insularización» para significar que se trata de la asunción de competencias por los Cabildos insulares, y desde luego no por las Mancomunidades interinsulares quienes, sin embargo, tienen como facultad «asumir la representación de su Provincia» (artículo 428 del R.O. y F.).

Queda, pues, entendido que al emplear de aquí en adelante el término Insularización no nos estamos refiriendo a otra cosa que a la Provincialización en Canarias, realizada por un Cabildo insular. A pesar de que tal título no tenga respaldo legal expreso, no cabe duda de que es mucho más expresivo y terminante que el general de provincialización e indirectamente está avalado por el artículo 423 del R.O.F. que establece la equivalencia dentro de la ínsula entre Cabildos y Diputaciones. En consecuencia todo lo dicho para la provincialización es válido para la insularización, con las salvedades que pueden deducirse de su ámbito territorial, que, por supuesto, es inferior al provincial. De esta forma, el artículo 46, c) del R.S. habrá de entenderse en el sentido de que es condición para la insularización el que el servicio se preste dentro de la Isla (en nuestro supuesto de producción de agua por los Cabildos es, además, una exigencia natural).

En términos generales cabe, pues, que un Cabildo se haga cargo del servicio de producción de agua para el abastecimiento de un Municipio si éste lo realiza de forma insuficiente. De hecho basta con esa sola condición, ya que como consecuencia de que hayamos admitido que para realizar la actividad de producción de agua era imprescindible municipalizar, se deduce que la insuficiencia de la iniciativa particular tiene que estar ya comprobada en el expediente de municipalización.

Hay otro aspecto no expresamente aclarado por la ley, y que puede dar lugar a ciertos conflictos. Realmente el artículo 243 de la L.R.L. establece como de la competencia provincial (insular) una serie de servicios entre los que se encuentran el aquí tratado, pero estableciendo respecto al mismo en la letra c) las condiciones señaladas en el párrafo anterior. A pesar de ello ¿podrá una Diputación o Cabildo, contra el parecer de un Ayuntamiento asumir, por ejemplo, la actividad de producción de agua para el abasto público de esa Ciudad? o ¿deberá asumir dicha actividad de mutuo acuerdo con el Ayuntamiento que declara así

la insuficiencia de su prestación? En el caso de que haya consenso por parte municipal no habrá dificultad ninguna; en el supuesto contrario creemos que de acuerdo con el texto legal el Cabildo demostrada la insuficiencia municipal podrá realizar la actividad o prestar el servicio, incluso contra el parecer en contrario del Ayuntamiento afectado.

Las formas en que el Cabildo podría realizar la actividad productiva de agua con destino al abasto son las mismas a ser adoptadas por un Municipio y son aquí, por consiguiente, de aplicación los mismos criterios ya estudiados al respecto.

Se plantea también la cuestión de si la explotación insular, de acuerdo con los preceptos legales respecto a la municipalización debe encontrarse dentro del término municipal. Ello no parece lógico desde el momento que al ser realizada dicha actividad por el Cabildo pasa a ser insular, y, por consiguiente, es suficiente con que la explotación (o el servicio) se encuentre y preste dentro de la isla.

Otra de las cuestiones a ser estudiada es la referente a la posibilidad de insularizar con o sin monopolio<sup>41</sup>. Al estarnos refiriendo exclusivamente al agua en cuanto necesaria para el abastecimiento de ciudades, por supuesto que la disyuntiva se produce en cuanto a esa posibilidad en lo que se refiere al abastecimiento del o de los términos concretos en que el Cabildo haya sustituido a la actividad municipal, realícese la explotación dentro o fuera de dichos términos. La cuestión, por tanto, queda convertida en si será o no el Cabildo el único suministrador o único productor. El primer aspecto no plantea problemas serios puesto que normalmente se traduce en una cuestión de hecho consistente en que el Municipio de común acuerdo con el Cabildo compre las aguas para el suministro de la ciudad solamente a éste. Podrá haber ciertas dificultades cuando insularizado el servicio, el Ayuntamiento no realice las compras de agua en exclusiva al Cabildo. Aunque quizás este conflicto de intereses no vaya a darse con frecuencia, en evitación del mismo parece conveniente que el Cabildo insularice dicha actividad con monopolio, lo que querrá decir que ningún particular podrá producir

<sup>41</sup> El Art. 49 del R.S. admite entre los servicios provincializados susceptibles de serlo con monopolio de abastecimiento de agua —en nuestra interpretación cabe también la producción—. Si bien las consecuencias no son las mismas. Mucha gente produce agua, pocos suministran a domicilio a la ciudad. Por eso el monopolio para el abastecimiento simplemente, es perfectamente factible. De acuerdo con el mismo Art. 49 en cualquier caso cabe la provincialización con monopolio extraordinario de cualquier servicio, en las condiciones determinadas por el párrafo 3 del artículo 166 de la Ley, es decir con autorización del Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado.

aguas con destino al abastecimiento (o mirando el asunto desde otra vertiente, que el Ayuntamiento no podrá adquirir más aguas con destino al abasto que las producidas por el Cabildo en cuestión).

Llevar el asunto hasta el extremo de suponer que el Cabildo será el único productor, en cambio, plantea problemas insolubles de hecho, no sólo por motivos económicos (el costo de la expropiación. Sin embargo, respecto a potabilizadoras no es tan una planta potabilizadora ya en marcha o de varias, etc.), sino sobre todo por las dificultades —que ya expusimos al hablar de las municipalizaciones con el mismo fin— que surgen debido a la imposibilidad material de distinguir en las explotaciones productoras cuál es el destino verdadero de las aguas a efectos de expropiación. Sin embargo, respecto a potabilizadoras no es tan difícil, pues dado el mayor costo de producción ya se sabe que el fin de sus aguas no es otro que el abastecimiento a ciudades y no la agricultura.

## B SOLUCIONES PLURICORPORATIVAS

Hasta ahora hemos estudiado la intervención directa de la administración pública local en la producción de agua con destino al abasto público, mediante la gestión realizada por Empresas públicas locales pertenecientes a una sola Corporación; excepto en lo que se refería a los grandes municipios en donde tuvimos ocasión de ver en relación con las disposiciones especiales para Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife la conveniencia de actuaciones consorciales.

El hecho de que se admitiese con fundamento legal en el apartado anterior la intervención de los Cabildos en la producción de agua con destino al abastecimiento, cuando la actuación municipal era insuficiente, nos está ya advirtiendo de la necesidad de una consideración del problema a escala superior a la municipal, debido primordialmente a la debilidad financiera de los Ayuntamientos, sobre todo medianos y pequeños, y además en el caso concreto de la producción de agua, porque el agua es un bien especialmente móvil que no tiene límites territoriales de ningún orden.

Es conveniente estudiar, pues, antes que nada las posibilidades de asociación o cooperación que se establecen en la ley entre varios Entes locales de los órdenes que sean (e incluso hasta con la participación estatal) a efectos de plantearnos soluciones al caso en estudio, que supongan no solamente una cooperación

financiera, sino hasta una actuación más racional en la persecución por los Entes públicos de ese bien escurridizo y voluble que es el agua<sup>1</sup>.

Se hará, en primer lugar, un estudio teórico general para entrar después en la aplicación concreta al caso canario de las soluciones adoptadas.

La problemática se plantea primordialmente en relación con los «pequeños municipios», cuya crisis general se encuentra hoy dentro de los problemas fundamentales que tienen planteados todas las Administraciones locales. Afirma Albi que «Todos los que se han ocupado del tema que estamos considerando, incluso los más aferrados a las viejas tradiciones, se hallan de acuerdo sobre la situación angustiosa de los pequeños Municipios, y sobre la necesidad de una radical reforma de los mismos»<sup>2</sup>. Diversas son las soluciones que se proponen para remediar el mal de la diminuta dimensión empresarial municipal<sup>3</sup>. Pero mientras dichas soluciones no hayan cristalizado en disposiciones legales<sup>4</sup>, hay que, por supuesto, atenerse necesariamente a las vías actuales en vigor para poder compensar de alguna forma los defectos de la pequeña estructura municipal.

Son varios los tipos de soluciones previstas en la ley. En principio las maneras por las que pueden las Corporaciones locales unirse al objeto de realizar sus fines de una forma más racional y coordinada son las siguientes: la Mancomunidad y la Agrupación de Municipios, el Consorcio y la Empresa mixta. Sin crear nuevos entes u organismos cabe hablar también de la cooperación provincial. Como la producción de agua con destino al abastecimiento es a pesar de todo (si actúa la provincia es subsidiariamente) un servicio municipal por esencia, el estudio de estas for-

<sup>1</sup> Así afirma MARTÍN MATEO que «En ocasiones no son tan solo razones de índole económico las que impulsan a montar los servicios con una perspectiva municipal, sino son las mismas características técnicas de los mismos las que determinan su extensión a la esfera de competencias territoriales de varios municipios»; en *La comarcalización de los pequeños municipios*. Madrid, 1964, pág. 39-40.

<sup>2</sup> *La crisis del municipalismo*, cit., pág. 271.

<sup>3</sup> Véase al respecto la obra de ALBI, citada págs. 280 y ss. También MARTÍN MATEO: *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969, págs. 145 y ss.

<sup>4</sup> Si bien algunas de las soluciones propuestas están ya previstas en la legislación vigente con carácter voluntario. Son algunas de las denominadas por MARTÍN MATEO: soluciones asociativas en *La comarcalización...*, cit., págs. 41 y ss.

mas de cooperación o uniones entre Entes locales lo haremos girando alrededor del Municipio (aparte de que en algún caso, por ejemplo, Mancomunidades no cabe otra perspectiva puesto que sólo es aplicable a ellos).

#### a) *La Mancomunidad*

El artículo 10 de la L.R.L. admite las Mancomunidades voluntarias entre Municipios, que califica de Entidad municipal, y que se podrán constituir entre éstos aunque no pertenezcan a la misma provincia, ni haya entre ellos continuidad territorial —si ésta no es requerida por la naturaleza de los fines (artículo 30 de la L.R.L.)— para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal<sup>5</sup>. Las Mancomunidades tendrán plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines (artículo 32 L.R.L.) y se regirán por sus Estatutos (artículo 33 L.R.L.).

El acuerdo de constitución habrá de ser tomado por cada Ayuntamiento, los cuales designarán un representante en la Comisión que haya de redactar los Estatutos, que serán posteriormente ratificados por las Corporaciones respectivas (artículo 33 de la L.R.L.). Los Estatutos (y las Ordenanzas de su régimen) una vez aprobados por todos los Ayuntamientos serán sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros (previo dictamen del órgano que determinen los Estatutos (artículo 58,3 de la L.R.L.) que a su vez determinarán los Organismos a quienes corresponda la representación de la Mancomunidad (artículo 32 de la L.R.L.). Habrá necesariamente una Comisión Gestora de la Mancomunidad de acuerdo con el artículo 62 y 64 del Reglamento vigente de Población de demarcación territorial, que estará integrada por Concejales de los Ayuntamientos mancomunados en número y según designación que habrá que especificar en los Estatutos (artículo 62 c) del Reglamento de población y demarcación territorial). El artículo 64 del Reglamento de Población y demarcación territorial establece la composición de la Comisión Gestora (Presidente, Vicepresidente, Vocales y Secretario).

La Comisión Gestora podrá atemperar su funcionamiento a lo regulado en las Secciones primera (de las sesiones del Ayuntamiento Pleno) y segunda (de las sesiones de la Comisión Per-

<sup>5</sup> Sobre las características generales de la Mancomunidad, véase HERNÁNDEZ RUIZ: *Las Mancomunidades municipales* en R.E.V.L., núm. 28, págs. 590 y ss.

manente) del Capítulo primero del Título III del vigente Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales (artículo 219 del Reglamento de Organización).

De tal forma que el funcionamiento de la Comisión Gestora podrá ser idéntico al de un Ayuntamiento, pero en todo caso, sea cual sea su funcionamiento, el Presidente habrá de ajustarse a las normas fijadas para el Alcalde en relación con una serie de actos especificados en el artículo 219,2. del R.O. y F.

La naturaleza jurídica de las Mancomunidades plantea ciertas cuestiones. Desde luego no es un modo gestor<sup>6</sup>. Es una entidad pública municipal, dotada de personalidad jurídica (artículo 32 de la L.R.L.) formada por la Asociación voluntaria de Municipios, de base territorial para unos<sup>7</sup> o institucional para otros<sup>8</sup>.

Ahora bien, y no obstante, que el artículo 1 del R.O.F. admite que la Administración local española está compuesta entre otros por los órganos representativos de las Mancomunidades voluntarias municipales, es dudoso que las Mancomunidades puedan gestionar sus servicios por todos los medios gestores admitidos como propios por las normas de la L.R.L. y concordantes del R.S. para la prestación de servicios municipales. Sino que sencillamente dichas Entidades municipales gestionarán los servicios mancomunados, para la prestación de los cuales fueron creadas, de forma directa sin órgano especial.

En cuanto a la realización de la actividad de producción de agua con destino al abasto de ciudades, tendrá indudablemente que ser municipalizada adoptando el acuerdo cada uno de los Ayuntamientos respectivos que formen la Mancomunidad, de acuerdo con el artículo 181 de la L.R.L.

El régimen, pues, a seguir no tiene otra diferencia, en relación con la actividad realizada por un sólo Municipio, que la ampliación del ámbito territorial, de tal forma que este tipo de Asociación municipal permite eludir en los casos en que las exigencias técnicas lo impusieran la limitación al territorio municipal que a la municipalización unicorporativa impone la ley.

<sup>6</sup> ALBI: *Tratado de los modos...*, cit., pág. 57.

<sup>7</sup> ALBI: *Tratado de los modos...*, cit., pág. 57.

<sup>8</sup> MARTÍN MATEO: *La comarcalización...*, cit., pág. 53.

En su contra tiene las dificultades que puedan surgir en el intento de alcanzar el acuerdo entre todos los Ayuntamientos implicados, y del hecho de que la explotación tenga que gestionarse directamente sin órgano especial, en contra de los criterios adoptados. Cabe, no obstante, que dentro de los Estatutos se constituyan algún otro órgano de gestión, o el mismo tipo incluso que establece la ley, pero esta vez respaldado estatutariamente.

En el caso de que se admitiera que la Mancomunidad puede adoptar estatutariamente cualquiera de las formas de Empresa pública para gestionar sus servicios, no dejarían de presentarse ciertos tropiezos debidos al hecho de que normalmente la Mancomunidad se constituye para varios servicios, y pudiera ocurrir que no a todos les fuesen de aplicación las mismas formas.

Así el servicio de abastecimiento puede gestionarse directamente sin órgano especial (artículo 172,2 de la L.R.L.) mientras que el de producción de agua, no (art. 173 de la L.R.L.). Lógicamente la aparente discrepancia ha de resolverse a favor de las formas comunes para toda clase de servicios industriales o mercantiles, sean o no auténticos servicios públicos.

#### b) *El Consorcio*

Su naturaleza jurídica, podemos admitir que de acuerdo con Martín Mateo es la de «entes locales que asocian libremente personas jurídico-públicas de diferente orden para fines de interés local»<sup>9</sup> cuyo fin será en nuestro Derecho positivo la instalación y gestión de servicios de interés local (artículo 37 del R.S.). Pero hace constar el mismo autor que, a pesar de que el artículo 37 del R.S. no añade como el 27, al referirse a las Mancomunidades, la expresión «otros fines», esto no implica que el consorcio no pueda desempeñar «actividades económicas del tipo de las que son susceptibles de ser traídas a la esfera municipal o provincial con arreglos a las técnicas de la municipalización o provincialización»<sup>10</sup> entre las que se encuentra precisamente como ya sabemos la de producción de agua.

<sup>9</sup> MARTÍN MATEO: *Los consorcios locales*, Madrid, 1970, pág. 53. También del mismo autor: *La comarcalización...*, cit., págs. 66 y ss.

<sup>10</sup> *Los Consorcios...*, cit., pág. 53.

Los consorcios tienen personalidad jurídica (artículo 37,2 del R.S.)<sup>11</sup> pero su carácter no es ciertamente territorial como algunos admiten para la Mancomunidad—sino que son Entes locales sectoriales<sup>12</sup> que se crean para finalidades concretas, que bien pueden constituir una o varias actividades.

Pero su carácter asociativo abarca una esfera más amplia que la de la Mancomunidad puesto que se admite por el R.S. (artículo 37) que las Corporaciones locales podrán constituir consorcios con Entidades públicas de diferente orden, ya sean Municipios y Diputaciones conjuntamente, y más aún entre Corporaciones locales del orden que sean y el Estado o sus organismos autónomos.

Contrariamente a la Mancomunidad (donde la cuestión no aparece claramente especificada en la ley) el Consorcio puede adoptar cualquiera de las formas de gestión de servicios (artículo 40 del R.S.).

Albi, sin embargo, confundiendo el Consorcio con un tipo de modos de gestión<sup>13</sup> opina que el Consorcio sólo podrá adoptar formas de gestión que tengan personalidad jurídica e impliquen además la participación de varios Entes en el capital. Es decir, que el Consorcio, a su juicio, no podrá adoptar, a pesar del artículo 40 del Reglamento, ni la forma de gestión directa con o sin órgano especial, ni tan siquiera la forma de Sociedad mercantil local; sólo podrán adoptar en consecuencia, para Albi, la forma de Fundación pública y Empresa mixta, con las cuales se confundiría. Martín Mateo, para quien el Consorcio en cambio no debe hacerse equivalente a ningún modo de gestión en particular, ni se le puede considerar tampoco en sí mismo como tal, opina en cambio que el Consorcio puede adoptar para la gestión de los servicios del mismo, cualquiera de las formas legales, como afirma literalmente el artículo 40 del B.S.

El régimen legal del Consorcio local está formado por un número tan exiguo de normas (artículos 37 al 40 ambos inclusive del R.S.), que importa paralelamente una tal autonomía y libertad en su organización incluso superior al caso de la Mancomunidad.

<sup>11</sup> En sentido contrario general véase ALVAREZ-GENDÍN, en *Doctrina jurídica de los contratos públicos del Estado y de la Administración local*, Madrid, 1969, pág. 208.

<sup>12</sup> MARTÍN MATEO: *Los consorcios...*, cit. pág. 60.

<sup>13</sup> *Tratado de...*, cit. pág. 498.

El artículo 39 del R.S. establece que el Estatuto del Consorcio determinará las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero. Pero no se dice nada más al respecto; ni quien lo redactará, ni quien lo aprobará. Naturalmente que serán las Corporaciones y Entidades públicas interesadas, pero aquí a diferencia de la Mancomunidad no se establece requisito alguno, ni siquiera tutelar, ya que, desde luego, no necesitarán la aprobación del Consejo de Ministros, ni de ninguna otra autoridad central. Tampoco se establecen, como en la Mancomunidad norma alguna respecto al contenido de los Estatutos. Quizá todo ello, toda esta libertad de constitución (excepto para en casos de municipalización o provincialización) de los Consorcios, sea una consecuencia de su carácter mixto (Entidades públicas de distintos órdenes; centrales, Administración indirecta territorial o institucional) y por este motivo y por ser precisamente el Consorcio un Ente local, no se haya atrevido la Ley a someter a normas locales muy minuciosas a Entidades con elementos componentes que pueden provenir de otras esferas (no locales).

Tampoco se dan normas mínimas sobre los órganos del Consorcio, si bien pueden servir de orientación como dice Martín Mateo<sup>14</sup> las disposiciones reglamentarias sobre la Mancomunidad (Comisión gestora o Junta, Presidente y Vicepresidente).

En relación concreta con la actividad de producción de agua con destino al abasto público hay que tener en cuenta, en primer lugar que, por tratarse de una actividad que es necesario municipalizar o provincializar (insularizar) hay que constituir —si dichos expedientes no hubieren sido aprobados ya— el Consorcio, siguiendo los procedimientos señalados para esa formalización (artículo 38 del R.S.). Es obvio señalar que esta norma sólo afecta a cada uno de los Entes locales implicados, los cuales de no haberlo hecho deberán realizar la municipalización o provincialización antes de la constitución del Consorcio, a efectos de poder luego aportar al mismo las competencias asumidas<sup>15</sup>. Normalmente, aunque sea posible, el Consorcio no se constituirá con un solo objeto, sino para la realización de varios servicios, pu-

<sup>14</sup> *Los Consorcios locales*, cit., pág. 89.

<sup>15</sup> Opina MARTÍN MATEO, ob. cit. pág. 84, que la provincialización, cuando se trate de Consorcios para actividades de la competencia municipal, no es necesaria, por revestir normalmente la presencia de la Diputación (o Cabildo) una modalidad cooperadora de servicios municipales. En cambio procederá la provincialización en caso de Consorcios entre Diputaciones y Estado y entre Diputaciones y coadyuvación municipal, aunque ésta, según MARTÍN MATEO, es difícil que se produzca.

diendo ocurrir que algunos de ellos no tengan necesariamente que municipalizarse (o provincializarse). No obstante, habrá lógicamente que municipalizar (o provincializar) para constituir el Consorcio (artículo 38 del R.S.), bastando con que uno de los servicios a ser realizados por el mismo necesiten esa formalización.

Un caso como el descrito se puede presentar con frecuencia precisamente en materia de aguas<sup>16</sup> donde, por ejemplo, si se realizan conjuntamente la actividad de producción y abastecimiento (producción y distribución que ya insinuamos que a ser posible deben gestionarse por la misma Empresa por razones obvias de coordinación) la primera es municipalizable por necesidad, mientras que la segunda sólo habrá que municipalizarla en caso de que anteriormente estuviese concedida<sup>17</sup>.

Nos resta analizar en relación con la producción de agua con destino al abasto (prestada singularmente, o en conjunto con otras actividades) cuáles serán los modos gestores aplicables y qué problemas plantean.

Ya dijimos que de acuerdo con Martín Mateo, el Consorcio podrá adoptar, como dice textualmente el artículo 40 del R.S., cualquiera de las formas de gestión de servicios. Ahora bien, tratándose en este caso de la producción de agua sabemos —y puesto que hay que municipalizar— que el Municipio o Diputación (o Cabildo) sólo podía realizar dicha actividad a través de la gestión directa con órgano especial, la Fundación pública, la So-

<sup>16</sup> MARTÍN MATEO, precisamente nos habla, ob. cit. pág. 61 de «la asignación a un Consorcio de la competencia de captación de aguas, abastecimiento de aguas domiciliarias, de las redes principales de caudales...» como competencias distintas susceptibles de ser traspasadas a un mismo Consorcio, y nos da el ejemplo concreto del Consorcio del Gran Bilbao (en la pág. 143).

<sup>17</sup> Esta afirmación —que coincide con lo expuesto hasta ahora por nosotros— la hace MARTÍN MATEO en Ob. cit., pág. 84-5, con base en el artículo 42-2 del R.S. en donde se admite que bastará el acuerdo de la Corporación en pleno (Art. 42-1) para el establecimiento de la gestión directa de servicios de carácter obligatorio mínimo, entre los que se encuentra precisamente el abastecimiento de poblaciones (Art. 102 de L.R.L.), no siendo por consiguiente necesario la municipalización de dicha actividad, por ser ya de la competencia municipal. Sólo se plantea la cuestión de si una vez realizada la actividad de producción y abastecimiento de agua, conjuntamente por el Consorcio, se gestionase por Sociedad privada —forma que no es desde luego la gestión directa mencionada en el Art. 42 del R.S.— se necesitaría la municipalización del abastecimiento, no en cuanto procedimiento de asunción de competencias, sino como trámite necesario para la adopción de la forma gestora mercantil. ALBI sólo admite que puede establecerse sin necesidad del trámite municipalizador (en este caso en cuanto requisito previo a la adopción de un modo de gestión) la gestión directa simple, la Fundación pública, y el Consorcio (que considera como modo gestor); *Tratado de...*, cit., pág. 260.

ciudad privada local o la Empresa mixta; es lógico pues, que el Consorcio, que sustituye a los Entes consorciados (artículo 40 del R.S.) no pueda entonces producir agua con destino al abasto sino por algunos de estos modos. Y ello aunque se presten otras actividades conjuntamente (por ejemplo, el abastecimiento en sí, que además se puede realizar por gestión directa sin órgano especial) ya que una actividad condiciona a otra en cuanto a los modos de gestión susceptibles de ser adoptados.

Ahora bien, la elección de algunos de estos modos de gestión por el Consorcio plantea ciertas cuestiones que interesa estudiar con detenimiento.

Ya vimos como la ley no establece nada en cuanto al régimen orgánico del Consorcio, dejando este aspecto a la libre voluntad de las Corporaciones que lo determinarán estatutariamente.

Si como hemos admitido la mejor forma de gestionar la actividad local de producción de agua es a través de la Sociedad privada local, o en casos de problemas de financiación por medio de la Empresa mixta, el Consorcio en su constitución debe prever estatutariamente la creación de órganos que permitan aplicar con la mayor equivalencia posible los modos de gestión recomendados, como si de Corporaciones locales (originarias) se tratase.

El artículo 90 del R.S. establece que la dirección y administración de la Empresa estará a cargo de los siguientes órganos: La Corporación interesada que asumirá las funciones de Junta General, el Consejo de Administración y la Gerencia. Por consiguiente, será necesario que se cree un organismo en el Consorcio con funcionamiento similar al de una Corporación en pleno<sup>18</sup> y que actuará como Junta general de la Sociedad mercantil (Sociedad de Responsabilidad limitada o Sociedad anónima). Asimismo, será imprescindible la constitución de un Consejo de Administración y una Gerencia, pero a diferencia del anterior órgano —que debe ser establecido en cuanto a su forma de designación y funcionamiento por los Estatutos del Consorcio (artículo 91 del R.S. en concordancia con el 39)— estos últimos serán determinados en cuanto a su forma de designación, funcionamiento y competencia por los Estatutos de la Sociedad privada local (artículo 91 de R.S.) y no por los Estatutos del Consorcio.

Si de lo que se tratase fuese de la constitución de una Empresa mixta con participación de capital privado, los órganos del Consorcio serán los generales que estatutariamente se establez-

<sup>18</sup> Recuérdese lo dicho al respecto, al referirnos a la aplicación analógica de los órganos de la Mancomunidad al Consorcio.

can —de acuerdo con las recomendaciones anteriores, en similitud con la Mancomunidad—, pero realmente sean cuales fueren los órganos del Consorcio que se constituyan y sus características, ello no afecta directamente a la Empresa mixta productora de agua, puesto que los órganos de la misma serán los propios de la Sociedad anónima o de responsabilidad limitada ya constituida (y cuyas acciones o participaciones han sido adquiridas por el Consorcio en la forma del artículo 104 del R.S.) o que se funde por suscripción pública de acciones o concurso de iniciativas.

Efectivamente, como veremos a continuación, una de las formas pluricorporativas de producción de agua, lo será la constitución de una Empresa mixta de capital público. La confusión entre ambas figuras no es, sin embargo, total, puesto que en el primer caso se interpone entre las Corporaciones el Consorcio, el cual puede estar constituido para varios fines, algunos de los cuales podrán gestionarse a través de la Empresa mixta y otros no. Por otra parte ocurre que al tener la empresa mixta un plazo máximo de cincuenta años de duración establecido por el artículo 111 del R.S. es hasta conveniente la gestión de la producción a través del Consorcio lo que permite —si éste se constituye por un plazo superior, como es factible de acuerdo con la libertad de regulación de los mismos del artículo 39 del R.S.— continuar la actividad común de producción de agua, con sólo pasar a gestionarlo por medio de otra forma o incluso por medio de una nueva Empresa mixta.

### c) *La Empresa mixta*

El artículo 102 del R.S. admite la existencia de la Empresa mixta de capital exclusivamente público, figura que es una especie de la Empresa mixta, modo gestor. Pero lo que nos interesa en este momento es su aspecto de forma de cooperación entre diversas Entidades locales.

A diferencia del Consorcio la colaboración se establece en este caso solamente entre Corporaciones locales (artículo 102 del R.S.) del siguiente modo, que analizamos de acuerdo con la pauta señalada por Albi<sup>19</sup>.

1) Las Diputaciones provinciales entre sí. A juicio de Albi esta asociación es inconcebible. Esta imposibilidad —de ser cier-

<sup>19</sup> *Tratado de los modos...*, cit., pág. 419.

ta— no nos atañe directamente, pues en lo que respecta a la actividad de producción de agua con destino al abastecimiento de poblaciones, la actuación de este tipo de Ente no se concebiría de ninguna forma.

2) Diputación con Ayuntamiento. Esta clase de asociación sí es desde luego factible en términos legales. A juicio de Albi se trata de un auténtico Consorcio «en forma de sociedad mercantil». Esta aseveración parte de la confusión de que el Consorcio es un modo de gestión; pero ya hemos indicado que dicha concepción es falsa. Al referirnos anteriormente a la posibilidad del Consorcio actuando a través de una Empresa mixta de capital público estábamos indicando que a nuestro juicio estas dos figuras no se confunden y que cabía por supuesto dicha actuación. Es posible en consecuencia que se dé una Empresa mixta entre Ayuntamientos y Diputaciones (o Cabildos), sin necesidad de que se constituya un Consorcio y sin que, desde luego, esa Empresa mixta sea por sí misma un Consorcio. El Consorcio es el Ente local que persigue fines de interés local traspasados al mismo por las Corporaciones locales afectadas. La Empresa mixta es el órgano que gestiona o lleva a cabo las actividades necesarias para que los fines del Consorcio se verifiquen (Empresa mixta órgano gestor del Consorcio) o para realizar directamente fines de la competencia local (Empresa mixta, órgano gestor de Corporaciones).

3) Ayuntamientos entre sí: que Albi califica de Mancomunidades con régimen jurídico privado, aunque se hace la pregunta de si estas dos figuras resultan compatibles, dada la naturaleza estrictamente administrativa que la ley atribuye a las Mancomunidades y la privada mercantil propia de la Empresa mixta.

En relación con la producción local de agua para el abasto de poblaciones, la actividad debe ser municipalizada por cada uno de los Ayuntamientos que intervienen en la constitución de la Empresa mixta. Si también participan una (o varias Diputaciones o Cabildos), lógicamente éstos no tendrán necesidad de provincializar, ya que la actividad realmente se reclama en relación con el abastecimiento de ciudades, siendo, por tanto, una actividad que se encuentra en la esfera de atracción municipal.

Otra cuestión a considerar es la de si la Empresa mixta podrá gestionar varios servicios o actividades simultáneamente. En sí, no parece que haya obstáculo, ya que el artículo 102 del R.S. establece que en las Empresas mixtas se aportarán capitales en común para realizar «servicios susceptibles de municipalización o provincialización». Únicamente aparece una restricción en cuanto que se exige que sean servicios municipalizables o pro-

vincializables. Sin embargo, tal restricción es más aparente que real, ya que sólo no serán susceptibles de municipalización —que es lo que nos interesa en este momento— los servicios que no tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal (artículo 101, k) del R.S.). En consecuencia, en el supuesto de que con la Empresa mixta de capital público se deseara realizar las actividades no solamente de producción de agua, sino también de distribución o suministro (abasto) u otras relacionadas, no habría obstáculo legal para ello; pues si bien es verdad que el servicio de abastecimiento no es indispensable municipalizarlo (excepto en caso de que esté concedido), ello no es óbice, ya que en todo caso se trata de un servicio de la más pura competencia municipal. En cualquier caso, si se insistiese en la necesidad de municipalizar, en una interpretación literal del artículo 102 del R.S., se podría municipalizar dicha actividad de abastecimiento, no como un prerequisite de asunción de competencia, sino como un formalismo, que en este supuesto no tendría otro objetivo que poder realizar dicha actividad (conjuntamente con la producción en este caso), mediante una Empresa mixta. Por último, y al igual que el Consorcio y la Mancomunidad, la Empresa mixta de capital público, permite eludir el requisito de circunscripción territorial del servicio al término municipal, que de forma general presupone la municipalización.

#### d) *Las agrupaciones*

El concepto que ahora pasamos a estudiar comprende en una interpretación amplia, incluso a los Entes estudiados hasta el momento. Pero el término Agrupación se refiere concretamente a determinadas formas de colaboración entre Municipios que tienen características especiales.

Existen en nuestro Derecho Agrupaciones obligatorias, carácter que le distingue de las asociaciones estudiadas hasta ahora. Un tipo de las mismas no nos interesa en absoluto aquí, puesto que su único fin (artículo 343 de L.R.L.) es el sostenimiento de un Secretario común.

Mayor interés presenta la agrupación forzosa que puede ser establecida por el Consejo de Ministros, sean o no limítrofes los Municipios afectados de acuerdo con el artículo 38 de la L.R.L., para la ejecución de obras subvencionadas por el Estado o para la prestación de servicios obligatorios que sean de la competencia municipal o delegados de la Administración central.

Dichas agrupaciones son entidades territoriales, pero a diferencia de las Mancomunidades carecen de personalidad jurídica<sup>20</sup>.

En lo que respecta a la actividad local de producción de agua, este tipo de Agrupación sería factible al menos en lo que se refiere a la realización de las obras de captación de aguas, subvencionadas por el Estado (a las que nos hemos referido anteriormente). La Agrupación para la prestación del servicio o actividad de producción en sí mismo —que es la que realmente nos interesa— no parece en cambio posible, puesto que difícilmente puede clasificarse de servicio obligatorio dicha actividad. (Sería excesivo confundirla con el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable del artículo 103, a) de la L.R.L.).

Al lado de las mismas existen supuestos en nuestro régimen local, de Agrupaciones municipales de carácter voluntario (y excepcionalmente obligatorio) y que por esa razón se aproximan en su configuración a las Mancomunidades<sup>21</sup>.

El objeto de dichas agrupaciones es acogerse al régimen de subvenciones provenientes del reparto del 8 por ciento del Fondo Nacional de Haciendas Municipales, establecido en el artículo 13,1 de la Ley de 23 de julio de 1966.

La agrupación ha de realizarse uniéndose los Municipios más próximos que se encuentren en análogas circunstancias, los cuales deberán tener una población no inferior a los 1.000 habitantes, salvo casos justificados que estime el Ministerio de la Gobernación (artículo 15 de la Ley de Agrupaciones municipales).

El expediente será resuelto por el Ministerio de la Gobernación, y en casos excepcionales, el Gobierno podrá acordar la agrupación de oficio a propuesta del mismo Ministerio.

Los órganos de la agrupación, serán la Junta municipal, formada por el Alcalde y un Concejales de cada uno de los Ayuntamientos agrupados y una Comisión ejecutiva, de tres o cinco miembros, incluido el Presidente de la Junta, elegida dentro del seno de la misma.

Tampoco, y a pesar de la similitud orgánica con la Mancomunidad, tiene personalidad jurídica este tipo de Agrupación.

<sup>20</sup> MARTÍN MATEO: *La comarcalización...*, cit. pág. 46.

<sup>21</sup> Véase al respecto MARTÍN MATEO: *El horizonte...*, cit. pág. 164.

Su fin (artículo 15) es la gestión de todos los servicios obligatorios mínimos, con un presupuesto único, que aprobará la Junta. A diferencia del Consorcio, no se establece en la Ley cuáles sean los modos de gestión que puedan ser utilizados por la Agrupación, por lo que análogamente que en la Mancomunidad, hemos de concluir que solamente cabe la gestión directa sin órgano especial.

El hecho de que esta Agrupación voluntaria sea exclusivamente para gestionar servicios obligatorios mínimos, tiene como consecuencia el que este tipo de Agrupación no tenga utilidad directa tampoco para la actividad local que nos ocupa, puesto que como ya dijimos, a menos que confundamos la actividad de producción de agua para el abasto con el abastecimiento mismo (actividades o servicios que hemos distinguido en todo momento), no puede afirmarse que dicha actividad sea un servicio obligatorio mínimo.

Podemos, pues, decir en conclusión, que ninguna de las Agrupaciones previstas en nuestro Régimen local, van a servir para llevar a buen fin, mediante la colaboración de Entes locales, la gestión de la actividad de producción de agua con destino al abastecimiento de poblaciones. Casi resulta una paradoja que, siendo la actividad productiva no sólo anterior en el tiempo, sino incluso fundamental para el abastecimiento en sí, no puedan aprovecharse las técnicas subvencionadoras descritas, para el sostenimiento de un órgano gestor de la misma (sí cabe en cambio la Agrupación para la instalación de la estructura fija del servicio —artículo 38 de la L.R.L.— en cuanto a las obras de captación de agua).

#### e) *La cooperación provincial*

Por último, otra de las formas de colaboración entre Corporaciones locales, en este caso sin que surja ningún Ente nuevo (dotado de personalidad jurídica como en el supuesto de la Mancomunidad y el Consorcio), ni tan siquiera una simple organización despersonalizada con cierta autonomía financiera (caso de las Agrupaciones), es la Corporación provincial a los servicios y obras municipales, cuya naturaleza jurídica, según Álvarez-Gendín, es contractual<sup>22</sup>.

El artículo 255 de la L.R.L. determina que la Diputación provincial cooperará a la efectividad de los servicios municipales,

<sup>22</sup> ALVAREZ-GENDÍN, S.: *Doctrina jurídica de los contratos...*, cit. pág. 215.

principalmente de los obligatorios que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos, aplicando para ello los medios económicos señalados en la Ley, la ayuda financiera que conceda el Estado y las subvenciones de cualquier procedencia. En el mismo sentido el artículo 156 del R.S. El artículo 158 del R.S. establece por otra parte que la Cooperación provincial se desarrollará bajo la fiscalización de la Comisión provincial de Servicios Técnicos.

La cooperación provincial alcanzará a los Municipios de menos de 20.000 habitantes. Excepcionalmente podrá extenderse a Municipios de más de 20.000 habitantes para aplicarla en núcleos rurales de sus respectivos términos cuya población no exceda de 10.000 habitantes <sup>23</sup> (artículo 161 del R.S.).

Los servicios a que alcanzará la cooperación serán, en todo caso, los relacionados como mínimos en los artículos 102 y 103 de la L.R.L. En general, y sin perjuicio de la resolución que en atención a las circunstancias de cada Municipio pueda adoptarse, hay un orden de preferencia establecido en el artículo 255 de la L.R.L. (y 162 del R.S.).

Las formas de cooperación son varias y van desde la orientación económica y técnica hasta la creación de Cajas de Crédito municipal a corto plazo, pasando por las subvenciones, anticipos reintegrables, redacción de estudios y proyectos, y ejecución total de obras e instalaciones (artículo 255 de la L.R.L. y 160 del R.S.).

El régimen financiero de la Cooperación está establecido en el capítulo IV del Título IV del R.S. Los recursos son los ya señalados del artículo 255 de la L.R.L. (artículo 169 del R.S.). La aportación de los Ayuntamientos para establecer servicios por el sistema de cooperación se fijará en cada caso con arreglo a su capacidad económica y podrá hacerla efectiva directamente con cargo a sus propios ingresos o por anticipos reintegrables de la Diputación (artículo 256 de la L.R.L. y 170 del R.S.).

Las Diputaciones formarán anualmente presupuestos especiales para la cooperación provincial, los cuales serán aprobados por la Comisión provincial de Servicios Técnicos (artículo 174 del R.S.) <sup>24</sup>.

Hasta aquí los Planes de la Cooperación provincial. Una legislación posterior, que comienza con la Ley de Presupuestos de 26 de

<sup>23</sup> Los Municipios acogidos al régimen de Agrupación previsto por la Ley de 23 de julio de 1966 gozan de prioridad para beneficiarse del régimen de cooperación provincial.

<sup>24</sup> La O. de 18 de octubre de 1956 establece la excepción a favor de los Cabildos insulares canarios de la obligación de cooperar a los servicios municipales.

diciembre de 1957 y sucesivas, así como el Decreto de 13 de febrero de 1958 y Orden de 29 de marzo de 1958 (complementadas por las Ordenes de 5 de enero de 1959 y 20 de septiembre de 1962), crean alrededor de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos toda una nueva ordenación planificadora, esta vez de Planes provinciales de obras y servicios <sup>25</sup>.

La legislación sobre Cooperación provincial se complica entonces enormemente y lo que es peor aún, adolece de una falta «de coordinación y ensamblaje entre los Planes de obras de esta Comisión y los que se desarrollan a través del Instituto de la Cooperación provincial» <sup>26</sup>.

En términos generales, por otra parte las críticas hechas al régimen de Cooperación provincial realizado a través de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, no son muy favorables. Se comenta negativamente en general el carácter centralizador con que está actualmente montado el régimen de Cooperación provincial <sup>27</sup>.

En lo que respecta a la actividad local de producción de agua para el abasto público, interesa saber si la cooperación provincial le es de aplicación.

Aparte las limitaciones señaladas respecto a la dimensión de los Ayuntamientos (artículo 161 del R.S.), en términos generales y en lo que a la actividad se refiere, la Ley establece la Cooperación con carácter «preferente» para los servicios municipales obligatorios mínimos de los artículos 102 y 103 de la L.R.L. (artículos 255,3 de la L.R.L. y 162 del R.S.), y no excluye en consecuencia (puesto que sólo se trata de una preferencia), el que pueda prestarse la Cooperación provincial a los demás servicios o actividades municipales. Además, efectivamente, los artículos 255,5 de la L.R.L. y 162,2 del R. S., determinan que también podrá comprender la Cooperación, la redacción de planes de urbanización, construcción de caminos municipales o rurales y «otras obras y servicios de las competencia municipal» <sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Una exposición de los mismos en GONZÁLEZ BERENGUER: *Los Planes Provinciales de obras y servicios* R.E.V.L. núm. 101/1958.

<sup>26</sup> DE LA VALLINA VELARDE: *La cooperación provincial a los servicios municipales ante la nueva Ley de Régimen Local*, R.E.V.L. núm. 164/1969.

<sup>27</sup> Véase MARTÍN MATEO: *El horizonte de la descentralización*, cit. pág. 182-3, sobre todo la nota 101, y principalmente GARCÍA DE ENTERRÍA: «Administración local y Administración periférica del Estado: Problemas de articulación» en *Problemas políticos de la vida local*. Madrid, 1961, Tomo I, pág. 241 y ss.

<sup>28</sup> PALLARÉS MORENO, al menos en lo que respecta a los Planes provinciales admite que son auxiliables a través de los mismos todos los servicios del artículo 101 de la L.R.L. en la preferencia establecida por el D. de 13 de febrero de 1958: *Ayudas estatales a los Municipios*, Madrid, 1970, pág. 21.

En consecuencia, y puesto que a pesar de que como hemos indicado anteriormente la actividad de producción de agua no puede calificarse como servicio mínimo obligatorio, cabe no obstante el que las Diputaciones presten su cooperación económica, ya sea mediante ejecución de obras o instalaciones, subvenciones, anticipos o cualquiera de las formas señaladas (artículo 160 del R.S.).

En lo que a Canarias respecta y dentro de la mecánica de los Planes Provinciales de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, sería perfectamente válida la cooperación para obras y servicios de producción de agua por Municipios o incluso para Consorcios locales<sup>29</sup>.

## f) Conclusiones

### 1 En general

Manteniendo el principio de la necesidad de una asociación o cooperación financiera y técnica entre Entes Locales (y estatales en casos), impuesta por la penuria financiera de la gran mayoría de los Municipios españoles, así como por las condiciones técnicas de la producción de agua, que desconoce las fronteras municipales, y también por exigencias económicas dimensionales (economías de escala), conviene que determinemos cuál de las soluciones propuestas pudiera ser la más conveniente y en qué casos, a fin de paliar los obstáculos que se oponen a una más racional producción (y distribución) pública de agua con destino al abasto público.

Los criterios de elección serán aquí los mismos que hemos empleado en general al referirnos a la selección de los modos de gestión. Interesa la eficacia máxima en la producción intercorporativa de agua, dentro de los límites de controles mínimos exigidos por el interés público.

En consecuencia, la autonomía, a la par que la posibilidad de gestionar a través de formas mercantiles, son las dos principales características que conviene que posean los Entes u organismos

<sup>29</sup> Véase la opinión de DE LA VALLINA: Ob. cit., pág. 576. En el momento de llevar a imprenta este trabajo se ha puesto en vigor el R.D. 1087/1976 de 23 de abril modificando el sistema de Planes Provinciales y pasando las competencias de la Comisión Provincial a las Diputaciones.

colectivos productores de agua. Analicemos, pues, sobre esta base, las diversas combinaciones asociativas de Entes públicos.

a) Entre Corporaciones o Entes públicos de distinto orden. En este aspecto tenemos que dilucidar la cuestión entre el Consorcio y la Empresa mixta de capital público.

El Consorcio presenta antes que nada la ventaja de que de acuerdo con los criterios adoptados, puede gestionar sus servicios a través de una sociedad privada mercantil. Su único obstáculo —por lo demás superable— está como indicamos, en la adaptación de su organización a los requerimientos legales de dicho modo gestor.

Se podría alegar a favor de la Empresa mixta de capital público, en el caso de financiación entre Entes locales de distinto orden, el ahorro de la creación de un Ente (u órgano) —en este caso el mismo Consorcio—. Ante esta sugerencia hay que manifestar lo siguiente. Primero, que la constitución del Consorcio no está sometida (excepto en lo que a municipalización o provincialización se refiere cuando la misma sea necesaria) a ningún control central como ya indicamos. La Empresa mixta lo está en todo caso pues el artículo 102 del R.S. determina que la misma se constituirá «para realizar servicios susceptibles de municipalización o provincialización». Segundo, que el uso de la Sociedad privada local como órgano de gestión de un Consorcio, implica el hecho de que de acuerdo con el artículo 91 del R.S., el Consorcio tiene amplias facultades para fijar estatutariamente la competencia, forma de designación y funcionamiento de cada uno de los órganos, entre los que se encuentra la Junta del Consorcio u organismo similar, equivalente a una Corporación en pleno, asumidora de las funciones de Junta general de Sociedades mercantiles locales, si fuesen gestadoras directas de una Corporación local. Esta libertad estatutaria permitirá una mayor flexibilidad en la organización de la Sociedad privada local gestadora de los servicios consorciados, que la que pueda resultar en la organización de una Empresa mixta de capital público, el funcionamiento de cuyos órganos, competencia, etc., está sujeto en un mayor grado (con las excepciones que puedan deducirse de los preceptos legales del R.S.) a la normativa mercantil.

Por último la Empresa mixta tiene un plazo de vigencia que no puede exceder de cincuenta años (artículo 111 del R.S.), el cual a pesar de ser lo suficientemente amplio, podría en ocasiones crear complicaciones o al menos repetición de trámites innecesarios (hay que destacar que la Ley no distingue a tal objeto entre el que se trate de Empresa mixta de capital público-privado, o exclusivamente público). Tales inconvenientes no se presentan en la Sociedad privada gestadora de servicios consorciados.

Si se tratase de la búsqueda de la colaboración de capitales privados en la producción de agua intercorporativa, indudablemente no habrá otra vía legal que la constitución de una Empresa mixta de capital público-privado, como órgano gestor de un Consorcio.

A la vista, pues, de las mayores ventajas que reporta el Consorcio (sea el servicio gestionado por Sociedad privada o Empresa mixta de capital público-privado), hemos de concluir que el mismo es frente a la Empresa mixta de Entes públicos la figura asociativa que mejor se presta a resolver los problemas de prestación de servicios con carácter intercorporativo, siempre que se trate de soluciones en las que sea conveniente o incluso imprescindible la participación de Entes públicos de diferentes órdenes.

#### b) Entre Corporaciones del mismo orden

El problema es distinto en caso de soluciones corporativas entre Entes locales del mismo orden. Efectivamente, hemos comprobado que el Consorcio (al menos en una interpretación literal de la Ley, aceptada con generalidad), no puede constituirse entre Entes locales del mismo orden. Y puesto que de la producción de agua con destino al abasto de poblaciones se trata, sin duda sería cuestión de resolverlo en principio mediante asociaciones municipales. Estas pueden ser bien Mancomunidades, Agrupaciones voluntarias o Empresas mixtas.

Ahora bien, debe recordarse antes que nada que, como ya comprobamos, ni la Mancomunidad ni las Agrupaciones, son Entidades que gestionen sus servicios utilizando todas las modalidades que la Ley y el Reglamento de servicios permiten<sup>30</sup>; al menos al no aparecer claramente expresada en la Ley esta posibilidad —como en el Consorcio— rechazamos la misma para dichos Entes. Así que no podrán gestionar la producción de agua ni por medio de una Sociedad privada local, ni por medio de una Empresa mixta, que son los modos considerados adecuados para ello.

Planteada entonces la elección, entre estos tres tipos de colaboraciones municipales, se deduce que:

1.º La Mancomunidad, entidad municipal dotada de personalidad jurídica y de origen voluntario, es capaz de gestionar cual-

<sup>30</sup> Así parece entenderlo MANZANEDO, para quien sólo son «auténticos» Consorcios las Mancomunidades y Agrupaciones, «Entes de gestión colectiva» directa: *Curso de derecho...*, cit. págs. 793 y 757.

quier servicio de la competencia municipal. Su único inconveniente estriba en que dicha gestión ha de realizarla directamente, sin que quepa a nuestro juicio la creación de ningún Ente autónomo gestor y menos aún dotado de personalidad. En compensación, su organización, al ser establecida estatutariamente (artículo 58,3 de la L.R.L.), podrá tener toda la flexibilidad que se quiera.

2.º Las Agrupaciones municipales, tanto la forzosa del artículo 36 de la L.R.L. (que en todo caso está supeditada en cuanto a su constitución a la decisión del Consejo de Ministros), como la voluntaria de la Ley de 23 de julio de 1966, se refieren a la prestación de servicios obligatorios municipales y, por consiguiente, en cuanto a la actividad local de producción de agua no le son de aplicación, como ya aclaramos.

En consecuencia, cuando se trata de financiación pública de servicios locales a ser realizados en colaboración exclusiva de Municipios (o de Diputaciones) y ante la imposibilidad legal de constituir un Consorcio, y del empleo de modos gestores mercantiles por Mancomunidades o Agrupaciones, se impone la fundación de una Empresa mercantil mixta entre los municipios afectados exclusivamente, o entre las Diputaciones o Cabildos, también con exclusión de cualquier otro tipo de Corporación. Recuérdese, no obstante, su imposibilidad legal, de acuerdo con el criterio de Albi citado anteriormente.

Por último, nos restan que analizar algunas cuestiones generales. En primer lugar, lo relacionado con el monopolio. Tanto en el supuesto de soluciones a la producción de agua con destino al abasto público de carácter pluricorporativo, de Entidades públicas de diferentes órdenes —Consorcio— como de igual orden —Empresa mixta—, en términos teóricos puede plantearse la prestación de tal actividad administrativa en condiciones de exclusividad a favor de tales Entes asociativos. Veamos, pues, las diferentes combinaciones desde la óptica del monopolio:

a) Municipios consorciados con el Estado u otros Entes estatales. Al verse en la necesidad cada Corporación local que se consorcia, de municipalizar la actividad de producción de agua, basta con que las mismas efectúen el expediente con carácter de monopolio, para lo cual nos remitimos a las consideraciones hechas al hablar sobre la municipalización con monopolio. El Estado o demás Entes paraestatales que puedan intervenir en el Consorcio no tienen, por supuesto, necesidad de realizar ningún acto especial destinado a conseguir la prestación de la actividad con monopolio, pues éste queda encuadrado en cuanto a la territorialidad en los límites totales del Consorcio, suma de los de

cada uno de los términos municipales asociados, y por consiguiente, es suficiente con la asunción de competencias en exclusiva realizada por los Municipios <sup>31</sup>.

b) Diputaciones consorciadas con Municipios (intervengan o no a su vez el Estado o Entes paraestatales). Como realmente no se trata de una suplencia de los Municipios por parte de las Diputaciones (actividad de producción unicorporativa de agua con destino al abasto municipal estudiada en otro lugar), sino de una colaboración de las Diputaciones a las actividades municipales, realizadas por los mismos Municipios con la cooperación provincial, serán los mismos Municipios consorciados los que al municipalizar (ya dijimos que por otra parte las Diputaciones o Cabildos no tendrán que provincializar o insularizar), lo harán con monopolio; considerando que, además puede ocurrir, y será lo más frecuente, que la demarcación territorial a que se refiere el Consorcio, sea inferior a la Provincia (o Isla).

c) En el supuesto de Empresas mixtas entre Municipios, el problema se reduce también a que al municipalizar cada uno de los Ayuntamientos (artículo 181 del R.S.) la actividad de producción de agua, se realice con monopolio. Y también por ello, nos remitimos a lo dicho anteriormente en términos generales al hablar de la municipalización con monopolio.

Otra de las cuestiones que aquí —como en el caso de soluciones unicorporativas— tenemos que plantearnos con generalidad es la referente a las tarifas o precio del servicio.

a) En el caso de un Consorcio se presentan ciertas contradicciones. El artículo 155,1 del R.S. determina que en los servicios prestados por Consorcio con otros Entes públicos las tarifas que hayan de satisfacer los usuarios tendrán la naturaleza de tasa, sin que el precepto haga distinción según el modo de gestión empleado por el Consorcio. Por consiguiente, podría deducirse que, aunque la actividad consorciada se realizase mediante Sociedad privada local, y a pesar del artículo 155,2 <sup>32</sup>, las tarifas de la actividad consorciada tendrían el carácter de tasa y no de precio o merced.

<sup>31</sup> Así por ejemplo si en el Consorcio entrase el I.N.I. a través de algunas de sus Empresas (caso de Unelco, S. A., consorciada con Cabildo Insular de Gran Canaria y Ayuntamiento de Las Palmas) no sería necesario en general, ni en caso de monopolio que se lleve a cabo el trámite señalado en el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley del II Plan de Desarrollo. («Garantía de funcionamiento del principio de subsidiariedad».)

<sup>32</sup> Si el servicio se prestare con arreglo a las formas de Derecho privado y, en especial, por Sociedad privada municipal o provincial, las tarifas tendrán el carácter de precio o merced sometido a las prescripciones civiles o mercantiles.

Pero antes que nada convendría distinguir dos supuestos. En el caso de que el Consorcio realice la actividad de producción de agua, vendiendo ésta posteriormente a los Municipios que son los que efectuarán el abastecimiento, habrá de estarse a la previsto estatutariamente, que en principio será, como es lógico, el pago al Consorcio del costo del agua suministrada por ésta. Para la efectividad de tales pagos, excluida la vía de apremio, habrá de tenerse en cuenta las disposiciones administrativas locales de los artículos 658 y siguientes de la L.R.L.

Si el Consorcio produce agua y realiza simultáneamente el servicio de abastecimiento, hay que considerar a su vez dos casos. 1) Que ambas actividades se gestionen a través del mismo órgano. El problema se centra entonces en la tarifa del servicio de abastecimiento de agua (no hay tarifa de producción de agua) que no dependerá entonces del modo adoptado de acuerdo con el artículo 155,3 del R.S. En efecto, de acuerdo con dicho párrafo 3, cualquiera que fuera la forma de prestación, tendrán, no obstante, carácter de tasa las tarifas correspondientes a los servicios monopolizados (supuesto frecuentísimo, por no decir que de hecho totalmente general, de estar establecido el servicio) y a los que fueren de recepción obligatoria para los administrados (como lo es el de abastecimiento en los Municipios con núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes —artículos 8 y 10 del Reglamento de Haciendas locales y 103 de la L.R.L.). 2) Si el Consorcio gestiona la producción de agua mediante un modo (Sociedad privada, por ejemplo) y el abastecimiento por otro (digamos directamente sin órgano especial), la cuestión se reduce a los términos en que quedó planteada al hablar del problema en general.

b) En el supuesto de gestión pluricorporativa mediante Empresa mixta entre Municipios, el problema de las tarifas es el mismo y la solución también, que en el supuesto del Consorcio, ya que el artículo 155,1. establece que, tanto en un caso como en otro —sin distinguir además si se trata de Empresa mixta de capital público-privado o exclusivamente público— las tarifas tendrán la naturaleza de tasa.

Por último, interesa estudiar el desenvolvimiento de la ayuda estatal o provincial (cooperación) a los Entes asociativos locales.

Ya el Decreto de 9 de junio de 1925 preveía en su artículo 9 la unión de Ayuntamientos a efectos de acogerse a los auxilios del Estado previsto en el mismo y concretamente para obras de conducción de agua. Pero sobre todo el Decreto de 27 de julio de 1944, en su artículo 5.º establecía la posibilidad de que las Diputaciones puedan sustituir a los Ayuntamientos de más de 12.000 y menos de 50.000 habitantes en la ejecución de las obras y percibo

de subvenciones del Estado para abastecimiento de aguas y saneamiento, fomentando de esta forma la creación de Consorcios. Hay que hacer constar, no obstante, que concretamente las disposiciones citadas, no afectaban directamente ni tan siquiera a las obras de infraestructura de captación de agua, y menos aun a la actividad de producción en general. El vigente Decreto de 1 de febrero de 1952, de régimen de auxilios a poblaciones de más de 12.000 habitantes, prevé en su artículo 5.º la posibilidad de uniones de Ayuntamientos para acogerse a los auxilios del mismo, y en el 6.º, la sustitución de los Ayuntamientos o grupos de ellos por las Diputaciones provinciales en todo cuanto se relacione con la solicitud de concesión de los beneficios del Decreto. Pero al contrario de los anteriores, los auxilios del Decreto de 1952, tienen como fin tanto las infraestructuras de distribución como las de captación de aguas corrientes superficiales o subterráneas. En consecuencia, los Consorcios que puedan surgir al amparo de esta disposición, pueden aprovechar, tanto unos como otros auxilios estatales, lo que no deja de ser otra razón más a favor de las soluciones pluricorporativas adoptadas.

Por último, hemos de destacar que los Consorcios no tienen desafortunadamente las preferencias que a las Agrupaciones de la Ley de 1966, da el artículo 16 de la misma respecto a la cooperación provincial.

Este olvido de la figura del Consorcio, en cuanto al aprovechamiento de técnicas fomentadoras de los mismos, ha sido paliado al menos en el aspecto fiscal, en donde el Decreto-Ley de 12 de noviembre de 1970, extiende, a los Consorcios ya constituidos o que se constituyan por las Corporaciones locales con Entidades públicas, de diferente orden en cuanto éstas últimas las tuvieren también legalmente reconocidas, las exenciones de contribuciones e impuestos del Estado otorgadas por los artículos 8 y 675 de la L.R.L. y actualizadas por la Ley 48/1966 de 23 de julio, a las Entidades municipales (Municipios, Entidades locales menores, Mancomunidades voluntarias y Agrupaciones forzosas).

Hecha la elección de los supuestos cooperadores intercorporativos a favor del Consorcio y de la Empresa mixta entre Municipios, nos queda que analizar cuál de los dos sistemas, en resumen, sería de aplicación en el supuesto que tuviéramos que hacer una última elección concreta, real; o lo que es lo mismo, si interesará más una cooperación entre Entes públicos de diferente orden o locales de igual orden. Naturalmente que no se pueden, ni se deben tan siquiera dar normas generales al respecto, pues el supuesto debe ser resuelto según las circunstancias particulares de cada caso.

Conviene destacar, no obstante, ciertas ventajas a favor del Consorcio, que Sevilla resume de la siguiente manera (para servicios de abastecimiento y saneamiento de poblaciones), y que podrían ser de aplicación al caso: «1.º Cuando en atención a intereses generales, la financiación de las obras sea privilegiada o especial. 2.º Cuando, por la trascendencia de las obras, se requiera una asistencia técnica particularmente compleja, que permita suponer que el resolverla está fuera del alcance de las posibilidades de las Entidades locales. 3.º Cuando las obras no presenten una unidad de realización, sino que formen parte de un Plan que suponga ejecuciones sucesivas no totalmente previsibles, que aconsejen la intervención técnica y financiera de algún órgano de la Administración General del Estado»<sup>33</sup>.

Como se deduce de lo transcrito se está pensando en la conveniencia de un Consorcio —en lugar de una Empresa mixta entre Municipios— cuando se trata de la necesidad de la intervención de un Ente bien dotado financiera y técnicamente, bien sea Diputación (Cabildo) o Estado, que dé consistencia a ese Ente de gestión que es el Consorcio.

Ese fue precisamente el fundamento de uno de los primeros Consorcios puesto en marcha en España —incluso antes de la entrada en vigor del Reglamento de Servicios Locales— en materia de aguas; su objetivo consiste no sólo, aunque éste fuese su fin principal, en el abastecimiento de agua y saneamiento de poblaciones, sino que también se organiza el aspecto productivo<sup>34</sup>.

Otra muestra reciente de creación de Consorcios en materia de aguas, es el Consorcio de Aguas del Gran Bilbao, cuyos Estatutos fueron aprobados el 22 de octubre de 1966, y que tienen por objeto la captación de aguas del Zadorra y subsiguiente abastecimiento a la Corporación administrativa del Gran Bilbao y 19 Municipios de la comarca. En él intervienen además la Diputación provincial y la Dirección General de Obras Hidráulicas<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Municipalía, núm. 174/1968.

<sup>34</sup> Es el Consorcio Labarta constituido por D. de 2 de noviembre de 1945 entre la Diputación de Zaragoza y una Agrupación intermunicipal de varios pueblos. Una detallada reseña sobre el mismo en Falcó Flou: *La cooperación provincial en forma de Consorcio*, R.N.V.L. núm. 67/1955, págs. 12 y ss.

<sup>35</sup> Un aspecto, sin embargo no laudable del Consorcio del Gran Bilbao y que precisamente toca de lleno a la materia objeto de estudio, es la poca adecuación del modo de gestión adoptado por el Consorcio y que sobre todo para una Empresa de tal envergadura resulta incomprensible. Efectivamente el Consorcio gestiona el servicio directamente sin órgano especial. MARTÍN MATEO: (*Los Consorcios locales*, cit. pág. 151), recomienda un cambio de la forma gestiona, en ese caso concreto, a la directa con órgano especial ya que a su juicio, la creación de una sociedad anónima «no supondría un régimen de mayor flexibilidad». No creemos que esa recomendación sea acertada (a pesar de que la actividad productiva de agua no tenga en este supuesto gran importancia) para una Empresa de tales dimensiones y complejidad en su tarea.

Por último, es de destacar también los diversos servicios que un Consorcio de aguas podría ofrecer a los Ayuntamientos consorciados según la enumeración que hace Martín Mateo <sup>36</sup>.

En resumen, podría decirse en términos generales que la asociación Consorcial entre Entes de diferente orden (ayuda financiera y técnica del Estado y Diputaciones), parece ser la solución real óptima para la producción (y distribución de agua) si además se quieren obtener los beneficios económicos de la producción a gran escala, a la par que eludir las limitaciones territoriales impuestas por la municipalización.

## 2 Aplicación a Canarias de las conclusiones adoptadas en general

Todo lo dicho hasta ahora es, naturalmente, de aplicación a Canarias con algunas pocas peculiaridades o adaptaciones.

No es necesario repetir por otra parte que en todo lo que nos hemos referido a Diputaciones, aquí se trata de Cabildos, y que al hablar en casos a Provincializaciones, en Canarias son Insularizaciones, como ya hicimos constar en otro lugar. Ello supone que el ámbito territorial de aplicación de las consecuencias deducidas hasta el momento es más reducido y está perfectamente enmarcado por la Isla.

Podríamos entonces preguntarnos si interesa realmente de hecho que los problemas de la producción de agua en Canarias (conjuntamente o no con los de abastecimiento) convienen que sean resueltos unilateralmente por cada Ayuntamiento o si no sería más racional de acuerdo con los argumentos aducidos anteriormente que la solución a adoptar fuese de carácter pluricorporativa. No creemos que haya dudas al respecto. Hemos comprobado todas las ventajas —incluso desde el punto de vista de financiación— que la producción intercorporativa de agua reporta. Por supuesto que el auténtico problema, como en todo momento, queda convertido en fin de cuentas en un problema de hecho, en una cuestión política.

En esa opción política está también implicada la cuestión de la elección entre Asociaciones de tipo Empresa mixta intermunicipal o de tipo Consorcial. Y por supuesto queda implicada también la cuestión de quienes entran en el Consorcio —de optar por esta solución— y si debe de tratarse de un sólo Consorcio insular o de varios por zonas.

<sup>36</sup> Vid. *Los Consorcios...*, vit. pág. 153.

Existen realmente ya algunos ensayos en Canarias de Asocianismo local. Así tenemos la Mancomunidad del Valle de La Orotava en Tenerife ya en funcionamiento<sup>37</sup> y la del Noroeste de Gran Canaria. Pero ninguno de éstos ensayos ni tienen como fin solucionar exclusivamente los problemas del agua y si lo incluyen entre sus objetivos, no es desde luego con carácter principal.

A través de los comentarios del epígrafe anterior, hemos comprobado cómo algunos de los intentos más renombrados de soluciones pluricorporativas a la producción y abasto de agua a poblaciones, han tenido una solución consorcial, primordialmente para aprovechar al máximo las técnicas subvencionadoras estatales o de cooperación provincial. Creemos que justamente ésta sería la solución correcta para Canarias. Dentro del asocianismo local, para una mejor financiación y racionalización, sobre todo del aspecto productivo, para un mejor aprovechamiento de las economías de escala, no basta con la Empresa mixta entre Municipios. El apoyo estatal ya sea directamente o a través del Cabildo es fundamental. No solamente por los motivos financieros aducidos, sino desde luego por las relaciones estrechísimas que tienen los diversos destinos de la producción de agua. Las obras hidráulicas en Canarias realizadas en colaboración con los Cabildos a través de una legislación especial pudieran tener unos fines que no sean exclusivamente agrícolas. En todo caso sería absurdo divorciar totalmente una política de producción de agua para abasto, de una política de producción para riegos. Ambas políticas de producción pública de agua deben ser complementarias.

He aquí pues, una razón más de la necesidad de integrar a los Cabildos en el asocianismo local con objetivo primordial de producción (y distribución) de agua. Estos aspectos o motivos son estudiados a continuación.

<sup>37</sup> Si bien parece que dicha Mancomunidad no tiene como fin ninguno de los servicios relacionados con el agua. Ver al respecto HERNÁNDEZ RUIZ: *Las Mancomunidades municipales*, en R.E.V.L., núm. 27, pág. 384.

## II LA PRODUCCION PUBLICA DE AGUA CON DESTINO AL RIEGO. OBRAS HIDRAULICAS

### *a) Generalidades. La provincialización de la actividad de producción de agua para riego*

Otro de los destinos principales del agua y que en consecuencia preocupa fundamentalmente al interés público es el riego.

Desde el punto de vista local y antes de entrar en el tema de lleno, hemos de matizar que, en relación con dicha materia, la competencia propia para tal producción aparece expresamente concedida a la Provincia (o a la Isla) en el artículo 243, d) de la L.R.L. que establece, que de manera especial se comprenden en la competencia de la misma el «encauzamiento y rectificación de cursos de agua, construcción de pantanos y canales de riego, y desecación de terrenos pantanosos en colaboración estatal se refiere a cada una de las obras mencionadas y no solamente a la desecación de terrenos pantanosos».

No se plantean aquí pues en los mismos términos la problemática de la competencia. Sabemos en relación con la actividad de producción de agua con destino al abasto público, que el expediente de municipalización es absolutamente necesario para poder atraer a la esfera municipal una competencia que no se deduce claramente de la ley. En cambio la actividad de produc-

ción de agua con destino al riego aparece expresamente en la Ley como de la competencia provincial; si bien, se trata de una competencia compartida<sup>1</sup>.

Por supuesto que cuando nos referimos a la actividad de las Diputaciones o Cabildos en este campo, debemos entender dentro de ella también a la actividad de distribución —venta— de las aguas producidas con destino al riego. Pues así como la Ley habla de producción y suministro de electricidad y abastecimiento de agua —distinto del servicio de producción con ese destino, como hemos visto—, en el riego, no distingue entre la producción y el suministro. (Hay que tener en cuenta que la L.R.L. se refiere como hemos visto a la construcción de canales de riego, que es ciertamente parte del servicio de distribución).

Ahora bien, la cuestión de la provincialización se plantea aquí en los siguientes términos, que matizan aún más lo expresado anteriormente al hablar de la municipalización. Para la producción de agua con destino al abastecimiento de poblaciones la municipalización es totalmente necesaria, puesto que la ley no menciona expresamente tal actividad como de la competencia económica *actual* municipal; si bien es cierto que en cualquier caso toda actividad asumida por los Entes locales debe ser de su competencia<sup>2</sup>, y por eso dice Albi que «la municipalización, como hemos dicho, no trae a la órbita local nada nuevo, nada que no estuviera ya integrado en dicha órbita<sup>3</sup>. A pesar de ello, la municipalización es necesaria, porque entendemos con García Enterría que en relación a la gestión económica de servicios, la municipalización representa la asunción de competencias en concreto por el Municipio dentro de su capacidad general<sup>4</sup>.

Pero aun más podemos decir con Manzanedo: «En efecto, la premisa básica es la ausencia de competencias económicas locales derivada del peculiar sistema de cláusula general utilizado en la L.R.L., que tiene como consecuencia la inexistencia de esferas concretas de poder local (salvo servicios mínimos y los desprovistos de carácter económico), sino capacidades gené-

<sup>1</sup> Sobre la conveniencia de compartir competencias, véase la opinión de GARCÍA ENTERRÍA en «Administración local y Administración periférica del Estado: Problemas de articulación» en el Tomo I de «Problemas políticos de la Vida local», pág. 253.

<sup>2</sup> Art. 45,1 del R.S. La municipalización y la provincialización constituyen formas de desarrollo de la actividad de las Corporaciones locales para la prestación de los servicios económicos de su competencia...

<sup>3</sup> *Tratado de los...*, cit. pág. 261.

<sup>4</sup> Así dice GARCÍA ENTERRÍA: que respecto a dicho tipo de gestión «una amplia fórmula de capacidad es suficiente, sin circunscribirla a objetos específicos, como acepta la Ley española, artículos 164 y 165. *La actividad industrial...*, cit. pág. 119.

ricas y no exclusivas de los Entes locales en relación con sus fines genéricos. Fuera de la esfera de los servicios mínimos y de los desprovistos de carácter económico que pueden establecerse por acuerdo municipal no existe poder concreto ni potestad efectiva de las Corporaciones locales que carecen de competencia respecto de los servicios económicos, cuya competencia sólo asumen previa municipalización, que en consecuencia tiene el apuntado efecto integrador de competencias económicas exentas<sup>5</sup>.

En consecuencia pues, hemos de admitir, que a pesar de que la actividad de producción y distribución de agua con destino al riego aparece enumerada expresamente en la Ley como de la competencia provincial, su provincialización sería absolutamente imprescindible por tratarse de una actividad económica, que por otra parte no está comprendida dentro de las obligaciones mínimas de la Provincia descritas en los artículos 245 y 246 de la L.R.L.

Sin embargo Martín Mateo afirma que «Al no ser la municipalización, como opinaba la doctrina, una forma de prestación de servicios, sino un ensanchamiento de la esfera operativa de los Municipios, cuando esta esfera ya incluye, por disposición expresa de la Ley o por previa asunción de competencias, determinadas actividades, son innecesarios los procedimientos municipalizadores»<sup>6</sup>. De acuerdo pues con esta tesis la provincialización de la actividad de producción y distribución de agua para riego sería un trámite innecesario.

No obstante, e incluso admitiendo esta última opinión doctrinal, creemos que la actividad aquí tratada debería ser objeto de provincialización —y por supuesto lo será de todas formas, si es la opinión que resumíamos con Manzanedo la que prevalece—, pues aún considerándola un trámite innecesario, lo es en todo caso facultativo<sup>7</sup>; y compartimos con González Berenguer<sup>8</sup> la opinión de que en todo caso, reporta más ventajas que desventajas.

Por una vía o por otra —si bien nosotros participamos de la primera; es decir, creemos que necesariamente hay que provincializar— el efecto práctico que ahora interesa conseguir, cual es la gestión de la actividad de producción de agua con

<sup>5</sup> *Curso de derecho administrativo económico*. Madrid, 1970, pág. 823.

<sup>6</sup> *Los Consorcios locales*, cit. pág. 85.

<sup>7</sup> No debe olvidarse el término permisivo con que comienza el artículo 164 de la L.R.L.

<sup>8</sup> «La reparcelación y otros estudios sobre urbanismo y vivienda». Madrid, 1967, págs. 156 y 161 y ss.

destino al riego mediante una Sociedad mercantil local o a través de Empresa mixta —y puesto que los criterios que vimos en cuanto a la municipalización de la producción de agua con destino al abasto público son también ahora de aplicación en lo referente a los modos gestores a ser adaptados— se obtiene con suma facilidad.

Lógicamente en el supuesto que ahora estudiamos se facilita enormemente la demostración de la existencia de los requisitos exigidos por el artículo 46 del R.S., para la provincialización, debido a que ya el mismo artículo 243 de la L.R.L. nos está dando una presunción de la concurrencia de los mismos, al enumerar la producción provincial de agua con destino al riego como uno de los servicios de la competencia de las Diputaciones (o Cabildos)<sup>9</sup>.

#### *b) La acción estatal en materia de riegos*

Ya dijimos que de acuerdo con nuestra L.R.L., la competencia provincial en esa materia se realiza en colaboración con el Estado, pues así lo establece de modo expreso el artículo 243, d) de la misma; pero aún en el caso de que la L.R.L. no hubiera manifestado nada al respecto, es evidente que se trata de uno de los tantos servicios de competencia compartida, como se deduce fácilmente de la legislación en vigor sobre Obras hidráulicas para riego, que seguidamente pasamos a analizar.

Desde la Ley de Obras Públicas de 14 de noviembre de 1868, puramente abstencionista (prohíbe al Estado acometer obras de riego) mucho ha sido el camino andado. Las rectificaciones a esta actitud neutralista del Estado se producen con la Ley general de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 y sobre todo con la Ley Gamazo de 27 de julio de 1883, que «tuvo el mérito de reincorporar la acción del Poder a la construcción de las obras de riego, fijando además el esquema sobre el que se desarrollará toda la legislación posterior»<sup>10</sup>.

Aparece el siglo XX, en materia de aguas, bajo la inspiración de Joaquín Costa, cuyo empuje y celo en la materia dan como

<sup>9</sup> En lo que respecta a Canarias, ya hicimos en la Introducción unas consideraciones generales al caso.

<sup>10</sup> Véase S. MARTÍN RETORTILLO, a quien seguimos en esta exposición: *Aguas públicas y Obras Hidráulicas*. Madrid, 1966, págs. 26 y ss.

fruto la Ley Gasset de 7 de julio de 1911. Ley que es ampliada por la de 30 de junio de 1939 y los Decretos de 15 de diciembre de 1939 y 27 de julio de 1944.

Pero la legislación relativa a obras de riego del Estado no queda reducida a la señalada, para la cual es competente el Ministerio de Obras Públicas.

Existe toda una legislación sobre Colonización que afecta también a la materia que aquí nos interesa, ya que como dice S. Martín Retortillo, «la legislación en materia de colonización va a referirse, igualmente, a las obras ejecutadas de acuerdo con la legislación general de Obras Públicas, encuadrándolas, a su vez, dentro de los distintos Planes de Colonización, en la medida en que, precisamente —y este dato es importante—, esas Obras hidráulicas constituyen, ni más ni menos, que una parte de los mismos»<sup>11</sup>.

La primera de las Leyes de Colonización es la de 26 de diciembre de 1939 de Bases de Colonización de grandes zonas, en la que se remite a la legislación de Obras Públicas (Ley de 1911 General de Obras Públicas) en cuanto a la ejecución de las grandes obras de riego por parte del Estado. La vigente Ley de 21 de abril de 1949, modificada en algunos de sus artículos por la Ley de 14 de abril de 1962, desarrolla la Ley de 1939, para colonización de «grandes zonas regables dominadas por obras hidráulicas construidas o auxiliadas por el Estado» (artículo primero). Las obras hidráulicas que prevé la Ley se distribuyen según su importancia en cuanto a redacción, aprobación y ejecución de Proyectos entre el Ministerio de Obras Públicas y el de Agricultura (Instituto Nacional de Colonización). En cambio el uso de las aguas, en tanto no se constituyan las Comunidades de regantes de usuarios, se atribuye al Instituto Nacional de Colonización.

De cierto interés, pero sin que afecte al tema de nuestro estudio —ya que en este caso las obras no son realizadas en ningún caso por el Estado, sino sencillamente fomentadas por el Instituto Nacional de Colonización a través de auxilios técnicos, anticipos y subvenciones— es también la Ley de 27 de abril de 1946 sobre Colonizaciones de interés local.

### *c) Las obras hidráulicas en Canarias*

Dice S. Martín Retortillo que «las peculiaridades innegables que en relación con los aprovechamientos hidráulicos presentan las islas Canarias, reducen de modo muy considerable las posi-

<sup>11</sup> Ob. cit. pág. 104-5.

bilidades de aplicación de las disposiciones de carácter general que hemos estudiado, dictadas evidentemente para unos supuestos de hecho muy distintos de los que son normales en el Archipiélago»<sup>12</sup>.

Dichas peculiaridades se refieren no solamente al agua en sí mismo, sino también a las condiciones de la tierra. Respecto a la primera, hay que subrayar que en Canarias no hay aguas continuas, excepto algunas subterráneas cuya consideración no viene ahora al caso si bien, según el artículo 243, d) de la L.R.L., los Cabildos tienen competencia para su extracción. Por consiguiente el tipo de obra hidráulica consistente en canales de conducción y distribución de dichas aguas etc., no se concibe en absoluto. Las únicas grandes obras hidráulicas concebibles son en consecuencia las de embalse de aguas discontinuas —provenientes de lluvias normalmente— y las obras de conducción de las aguas embalsadas.

Pero no son éstas las peculiaridades que más nos esperan del régimen legal hidráulico peninsular. A ello hay que unir, y desde luego este aspecto es trascendental, el hecho de que las extensiones efectivas de terrenos regables en Canarias rara vez alcanzan las 200 hectáreas, que es precisamente la extensión mínima exigida a efectos de su aplicación por el artículo 20 de la Ley de 1911.

Todo ello ha dado lugar a una legislación especial que es la materia primordial de nuestro estudio.

### 1) Obras de colonización con intervención de los Cabildos

Un Decreto de 2 de junio de 1966 establece auxilios de colonización de interés local a ciertas mejoras previstas por el Plan de Desarrollo para Canarias, que en términos generales no es de nuestro interés si no fuera porque un Decreto de 9 de julio de 1970 (complementando por O. de 11 de febrero de 1971), extiende estos auxilios al Cabildo Insular de Tenerife con destino a la construcción de estanques para riegos de aprovechamiento colectivo, mediante Consorcio con el Instituto Nacional de Colonización, haciendo aplicable también esta extensión a los demás Cabildos del archipiélago canario que establezcan Consorcios análogos con dicho Instituto.

<sup>12</sup> Ob. cit. pág. 113.

Claramente establece la Orden mencionada que el Consorcio tendrá como fin la construcción de los referidos embalses, y que durante el período de ejecución de las obras el Cabildo promoverá la constitución de un Grupo Sindical de Colonización, integrado exclusivamente por los propietarios de los terrenos que hayan de beneficiarse del estanque, al que encomendará la explotación y administración de la mejora, pero la propiedad del estanque no pasará al Grupo Sindical de Colonización hasta que éste no haya liquidado con el Instituto Nacional de Colonización los compromisos de reintegro de anticipo del Cabildo (en los cuales quedan los Grupos Sindicales subrogados) así como al Cabildo los demás gastos distintos de los subvencionables (artículo 3 del Decreto 1970).

Queda claro por consiguiente que —como veremos posteriormente con algunas obras hidráulicas realizadas dentro de la legislación de Obras Públicas— la gestión de la producción se encomienda en todo momento a los Grupos Sindicales de Colonización, incluso antes de que las obras realizadas por el Consorcio (que por consiguiente sólo gestiona en todo caso la realización de la obra) pasen a propiedad de los mismos.

En consecuencia estas obras de Colonización aún realizadas, e incluso subvencionadas por los Cabildos, quedan fuera de nuestra atención puesto que a fin de cuentas no es el Cabildo, ni el Consorcio el que va a efectuar la actividad de producción de agua, sino los particulares que integran el Grupo Sindical.

## 2) Obras hidráulicas en general, realizadas con auxilio estatal

La primera disposición publicada en este sentido fue el Decreto Guerra del Río de 8 de diciembre de 1933, permitiendo la adaptación de la Ley de 1911 a las peculiaridades del Archipiélago Canario. Suspendido en su aplicación el Decreto de Guerra del Río por falta de rango en relación con la materia regulada, «las Obras hidráulicas de regadíos en Canarias han vuelto a verse privadas de los beneficios de los auxilios del Estado, paralizándose la mayor parte de las actividades de ese importante sector, trascendental para el desarrollo económico de las Islas» como dice el Preámbulo de la Ley de 24 de diciembre de 1962 justificando la promulgación de los artículos, que de la misma se refieren a la acción del Estado en Canarias, en el aspecto mencionado. Un Decreto de 14 de enero de 1965, publica el Reglamento para la ejecución de dicha Ley de 1962 dictada para paliar los efectos

de la derogación del Decreto de Guerra del Río. En el análisis de los mismos entramos a continuación.

Distingue el artículo 35 del Reglamento de 1965 (cuyo Capítulo IV está dedicado íntegramente al Régimen de auxilios para la realización de las obras hidráulicas) entre Obras hidráulicas para riego —para las que remite a los procedimientos de la Ley de 7 de julio de 1911<sup>13</sup> y 24 de diciembre de 1962—, y obras hidráulicas para aprovechamiento de agua con destino a abastecimiento de poblaciones —para las que el Reglamento remite a su vez al Decreto de 2 de noviembre de 1933, modificado por el de 8 de marzo de 1946<sup>14</sup> y la legislación general sobre auxilios de abastecimiento de poblaciones de más de 12.000 habitantes reseñada con anterioridad.

Respecto al segundo tipo de obras —para abastecimiento— nada nuevo hay que añadir a lo ya comentado.

En relación con las obras hidráulicas para riego establece el Reglamento tres procedimientos:

- I Ejecución por cuenta exclusiva del Estado.
- II Ejecución por el Estado con auxilio de los propietarios, entidades o corporaciones interesados, que, en su caso, podrán ser representados por los Cabildos insulares respectivos.
- III Ejecución por los interesados con auxilio del Estado (artículo 35).

#### I EJECUCION POR CUENTA EXCLUSIVA DEL ESTADO

El artículo 36 del Reglamento establece que para que el Estado realice sólo la obra hidráulica es necesario que concurren las circunstancias contenidas en el artículo 12 de la Ley de 1911. A saber; que se trate de aguas públicas; que exista un proyecto

<sup>13</sup> La Ley de 24 de diciembre de 1962, no hace referencia a la Ley de 1911, sino al Decreto de 8 de diciembre de 1933, que, a su vez, adapta la Ley de 1911 a las «peculiaridades geográficas y sociales» del Archipiélago canario.

<sup>14</sup> Dichas disposiciones están comentadas anteriormente. Sólo interesa destacar en este momento las conexiones que el D. de 2 de noviembre de 1933 establece entre Ayuntamientos y Cabildos, que son un argumento más en apoyo del Consorcio.

redactado aprobado por el Ministerio de Obras Públicas; que no se trate de obras de regulación, mejora o ampliación de regadíos ya existentes, salvo que se demuestre la indudable conveniencia y utilidad de realizarla mediante una severa información pública, así como la imposibilidad de llevarla acabo con auxilio de las entidades o corporaciones interesadas; que la obra esté comprendida en el Plan General de Obras Públicas o se incorpore al mismo por una Ley votada en Cortes; que la obra figure con crédito en el capítulo correspondiente de la Ley de Presupuestos.

El texto concuerda con dicho artículo 12 en su versión reformada de la Ley de 24 de agosto de 1933.

De entre estos requisitos se deduce, en primer lugar que la actuación del Estado en exclusiva es solamente supletoria, al menos en el caso de obras de regadíos ya existentes. Segundo que es una condición ineludible el que la obra esté o se incorpore mediante Ley al Plan General de Obras Hidráulicas<sup>15</sup>. Las obras serán de propiedad del Estado, hasta que estén totalmente amortizadas por los usuarios. No obstante, el Gobierno podrá entregar a los regantes la explotación de la obra, tan pronto éstas puedan entrar en funcionamiento (artículo 37 del R.).

## II EJECUCION POR EL ESTADO CON AUXILIO DE LOS INTERESADOS

Caben en este orden dos tipos de obras; primero, con el auxilio de los propietarios, entidades o Corporaciones interesados (directamente ellos mismos); o segundo, representados los interesados por los Cabildos insulares respectivos (artículo 35,1.2. del Reglamento). El artículo 39 del Reglamento de 1965 establece que será de aplicación también la Ley de 1911 para llevar a cabo la ejecución de estas obras siempre que, independiente de la superficie a regar, se trate: 1.º) de aguas públicas; 2.º) se halle constituida una Comunidad de regantes de acuerdo con la Ley de Aguas vigente. Tales obras serán de propiedad del Estado hasta que estén totalmente amortizadas por los usuarios, si bien, y como en el supuesto anterior, no obstante, el Gobierno podrá entregar a los regantes la explotación de las obras tan pronto éstas entren en funcionamiento (artículo 40 del Reglamento).

<sup>15</sup> Sobre «la elaboración ineludible de un auténtico y verdadero Plan de Obras Hidráulicas», véase S. MARTIN-RETORTILLO: *Aguas públicas...*, cit, págs. 58-9.

### III EJECUCION POR LOS INTERESADOS CON EL AUXILIO DEL ESTADO

Hemos de subdistinguir aquí a la vez tres supuestos.

1) Obras de aprovechamiento de *aguas públicas* realizadas por las Mancomunidades Interinsulares, Cabildos Insulares, o Comunidades de Regantes, en cuyo caso el auxilio estatal deberá entenderse como subvención a fondo perdido hasta el cincuenta por ciento del total de las obras (artículo 45.1 del R. de 1965).

2) a) Obras realizadas por los Heredamientos y comunidades de Aguas comprendidos en la Ley de 27 de diciembre de 1956 siempre que adscriban el agua a la tierra y se estructuren con los mismos órganos y se rijan con las normas que la Ley de Aguas establece para las Comunidades de Regantes de aguas públicas. b) Obras ejecutadas por los Grupos Sindicales de Colonización siempre y cuando lleven a cabo la señalada adscripción a la tierra. En este supuesto el régimen de subvención es idéntico al del caso a) (artículo 45.2 del R. de 1965).

3) Obras realizadas por interesados que no sean los mencionados hasta ahora, en cuyo caso el auxilio estatal, que no podrá sobrepasar el 50 por 100 del importe total de las obras aprobadas, se entenderá como anticipo reintegrable (Art. 45.3 del R. de 1965).

En los tres supuestos mencionados es de aplicación según el artículo 43 del Reglamento de 1965, la Ley de 24 de diciembre de 1962, así como por supuesto las disposiciones contenidas en el Reglamento que desarrolla esa Ley, y que comentamos en este momento.

Las obras (dice el artículo 46 del Reglamento) ejecutadas por los particulares con auxilio del Estado serán propiedad de aquéllos, que además llevarán a cabo la explotación de las mismas.

Hay que destacar que éste es el único tipo de obras para las que el Reglamento remite a la Ley de 1962 (artículo 43) sobre aprovechamientos y auxilios a los mismos en Canarias; por consiguiente en cuanto a obras hidráulicas ejecutadas en Canarias por el Estado por su cuenta (caso I) o con el auxilio de los interesados (caso II) la Ley de 24 de diciembre de 1962 no es de aplicación, sino que el Reglamento de 1965, se remite a la Ley de 7 de julio de 1911 (artículo 36 y artículo 39) a la que modifica en ciertos detalles (por ejemplo superficie regable —Art. 39—).

Pues bien, de todas estas formas de realizar obras hidráulicas ya sea directamente por el Estado (con o sin auxilio de los interesados) o por los interesados con el auxilio del Estado, lógicamente, no nos incumbe analizar en este trabajo que se refiere estrictamente a la actividad administrativa pública de producción de agua —nada más que aquéllas en que un Ente público aparece gestionando con carácter definitivo, o temporal, alguna obra hidráulica con destino al riego. Y desde luego las obras que principalmente nos interesan son aquellas en que aparece algún Ente local (Cabildo o Mancomunidad) gestionándolas. Este supuesto sólo se presenta en los casos:

- I Obras ejecutadas exclusivamente por el Estado.
- II Ejecución por el Estado con auxilio de los interesados.
- III Obras de aprovechamientos de aguas públicas realizadas por Entes locales.

Quedan pues en consecuencia excluidas de nuestra consideración —al igual que hicimos respecto a las obras de Colonización mencionadas anteriormente— las obras realizadas por los Heredamientos y Comunidades de aguas de la Ley de 27 de diciembre de 1956, Grupos Sindicales de Colonización, o por otros interesados particulares con auxilio del Estado <sup>16</sup>.

De las obras ejecutadas exclusivamente por el Estado hemos de recordar con Nieto <sup>17</sup> que «por las razones que sean, es un hecho que la Administración del Estado no ha emprendido trabajos de esta naturaleza —obras hidráulicas para riegos— en las Islas Canarias mayores, ni parece en principio, que sea aconsejable que lo haga en el futuro, puesto que la acción estatal debe concentrarse en el abastecimiento de poblaciones para desgestionan el mercado de aguas de riego. Por ello a mi modo de ver, la iniciativa administrativa debe corresponder a las Corporaciones locales, limitándose la Administración del Estado a colaborar con ellas, bien sea mediante ayudas económicas, bien sea mediante la aportación de sus instrumentos técnicos, libe-

<sup>16</sup> Las razones para ello son evidentes. Ha de tenerse en cuenta por otra parte que según S. MARTÍN-RETORDILLO, el procedimiento de ejecución de obras hidráulicas por los particulares (al menos en lo que se refiere a la política estatal realizada a través del Ministerio de Obras Públicas y de acuerdo con la Ley de 1911, de la cual la de 24 de diciembre de 1962 es una adaptación a Canarias) con auxilio estatal ha dejado de tener efectividad y aplicación práctica por la limitación de la cifra máxima de auxilio global que la Ley permite recibir; *Aguas públicas y...*, cit. pág. 47.

<sup>17</sup> *Estudios de Derecho administrativo...*, cit. Tomo II, pág. 245.

rando así a las Corporaciones locales del costoso montaje, o contratación directa, de tales servicios».

Por los motivos indicados quedan pues también fuera de nuestra consideración las obras para riego ejecutadas en exclusiva por el Estado (inexistentes en Canarias) o con auxilio directo de los interesados.

Nos resta entonces que analizar las obras ejecutadas por el Estado con auxilio de los particulares representados por los Cabildos insulares y las ejecutadas por los interesados con auxilio estatal en el supuesto de que aquéllos sean Mancomunidades interinsulares o Cabildos insulares.

La primera de las modalidades mencionadas no aparece especificada directamente en la Sección 2 del Capítulo Cuatro del Reglamento de 1965, pero por supuesto y a consecuencia de la remisión que el artículo 39, incluido en dicha sección, hace al artículo 35,1.2. donde sí aparece determinado el procedimiento en estudio, se deduce que cabe perfectamente la intervención de los Cabildos insulares (no las Mancomunidades), representando a los interesados, en la ejecución de obras hidráulicas realizadas por el Estado con el auxilio de estos últimos.

En cuanto a la segunda de las modalidades a estudiar —ejecución por los interesados— Cabildos o Mancomunidades con auxilio del Estado, aparece claramente regulada en la Sección 3.º del Capítulo Cuarto del Reglamento de 1965.

A la vez el Reglamento dedica toda una Sección 4.º a la acción de los Cabildos insulares. Del artículo 57,2 del Reglamento se deduce que dicha Sección se refiere tanto a uno como a otro de los dos supuestos que hemos separado para su estudio. En efecto, dicho artículo determina que «la tramitación de los expedientes de subvención a otorgar a los Cabildos se regulará por las normas contenidas en los artículos 41 (incluido en la Sección 2.º del Capítulo Cuarto; Cabildo representante de los interesados) y 55 (incluido en la Sección 3.º; Cabildos y Mancomunidades interesados directos; artículo 45) de este Reglamento, según que las obras sean ejecutadas por el Estado o por el Cabildo».

La Mancomunidad interinsular, como protagonista de la ejecución de la obra, es olvidada en esta Sección 4.º del Capítulo Cuarto, pero ello no tiene trascendencia ninguna, ya que, de hecho, su acción es normalmente nula.

Analizando con detalle ambos procedimientos de ejecución se deduce que:

A) En las obras hidráulicas ejecutadas por el Estado con el auxilio de los interesados —Sección 2º del Capítulo Cuarto del Reglamento— representados<sup>18</sup> por el Cabildo, el auxilio-subsención del Estado se prestará al Cabildo insular, y podrá ser de un 50 por ciento a fondo perdido (artículo 57 del Reglamento). Durante el período de ejecución de las obras, el Cabildo promoverá la constitución de Comunidades de Regantes de los propietarios de la zona a regar, a las que a su vez encomendará la explotación y administración del aprovechamiento, (artículo 58 del Reglamento 1965 y 4 de la Ley 1962). Así pues, la gestión de los aprovechamientos de la obra, se encomendará preceptivamente a las Comunidades de Regantes interesadas; lo que desde luego contradice la norma general (incluso para cuando los interesados actúan directamente) contenida en el artículo 40 del Reglamento, que sólo establece esta modalidad de gestión como una simple posibilidad —al menos mientras la obra no esté totalmente amortizada en cuyo caso pasará desde luego a la propiedad, y administración en consecuencia, de los interesados. La propiedad de las obras —y aquí sí hay concordia con el artículo 40 del Reglamento—, o dominio colectivo, pasará a las Comunidades de Regantes, transcurrido el plazo de amortización, de acuerdo con lo que establece el artículo 188 de la Ley de Aguas (artículo 58.3 del Reglamento). Si bien el plazo de noventa y nueve años establecido en la Ley de Aguas, queda en el caso regulado en el Reglamento, transformado en el plazo de amortización de las obras que podrá ser mayor, igual o menor que aquél.

B) Si la obra es ejecutada por el Cabildo, estaremos en el caso III (artículo 43 del Reglamento), de ejecución por los interesados —Cabildo en este caso— con auxilio del Estado. Este supuesto coincide en gran parte con el anterior con la excepción, establecida en el artículo 57 del Reglamento, referente al diferente trámite para la otorgación de la subsención, que en este caso se regulará por el artículo 55 del Reglamento.

Lo que sin embargo no parece admisible de ninguna forma, es que en este caso haya también subrogación del Cabildo en los derechos y obligaciones de los particulares, sino que es más lógico creer que el Cabildo actúa de por sí, de acuerdo con el artículo 45 del Reglamento. Por consiguiente, no hay ninguna concertación con los particulares y entidades concesionarias de aprovechamiento de obras públicas, como la prevista en el ar-

<sup>18</sup> Art. 56 del R. (y 4 de la L. 1962) «Los Cabildos podrán concertar con los particulares y entidades concesionarias de aprovechamientos de aguas públicas la transferencia de las concesiones otorgadas y subrogarse en sus derechos y obligaciones.»

título 56 del Reglamento. Esto tiene a nuestro juicio cierta trascendencia.

En efecto, el artículo 46 —incluido en la Sección tercera del Reglamento de 1965, referida a la ejecución por los interesados con el auxilio del Estado— determina que cuando las obras se ejecuten por los interesados con auxilio del Estado serán propiedad de aquéllos, *que además llevarán la explotación de las mismas*. Por consiguiente si se trata de obras en donde los Cabildos actúan como interesados directos son éstos los que pedirán las concesiones de aprovechamientos de aguas públicas; y las obras serán propiedad del Cabildo, quienes además las administrarán.

Es decir, que se comprende que cuando los Cabildos, intervienen en representación de los interesados —artículo 35,1.2. del Reglamento; desarrollado en la Sección 2.º y 4.º del Capítulo Cuarto— obtengan una subvención del 50 por ciento (artículo 57 del Reglamento), que los particulares no podrían de por sí lograr directamente a menos que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 45,1 y 2., y que construida la obra por el Estado, pase ésta, una vez amortizada de acuerdo con el artículo 40 del Reglamento del 65, a la propiedad de los interesados, que en el caso de actuación intermedia del Cabildo, tendrán que constituirse en Comunidad de Regantes (precisamente para justificar el hecho de la subvención a fondo perdido prestada al Cabildo).

No se comprende que lo mismo tenga que suceder si la obra la realiza o ejecuta el Cabildo —único y directo interesado con el auxilio estatal.

En conclusión creemos que solamente en el caso de que los Cabildos actúen en representación de los interesados —caso de ejecución de las obras por el Estado de la Sección 2.º y 4º del Capítulo Cuarto del Reglamento— es cuando éstos podrán concertar con los particulares y entidades concesionarias de aprovechamientos de aguas públicas las transferencias de las concesiones otorgadas, y subsiguientemente promoverán durante el período de ejecución de las obras la constitución de Comunidades de Regantes de los propietarios de la zona a regar.

Es decir que en el caso A), Obras hidráulicas ejecutadas por el Estado con auxilio de los interesados representados por el Cabildo, éstos conservarán el dominio de las obras —aunque la administración y explotación pase a la Comunidad de Regantes— durante el transcurso del plazo de amortización de las mismas.

En el caso B) ejecución directa de las obras por el Cabildo —único interesado— con el auxilio del Estado, de acuerdo con nuestra argumentación, el Cabildo conserva indefinidamente la propiedad y administración de las obras.

### 3) Obras hidráulicas de los Cabildos no auxiliadas

Ahora bien, aparte de todo lo señalado en relación con obras hidráulicas ejecutadas por los Cabildos auxiliadas por el Estado —o ejecutadas por el Estado con el auxilio de los interesados; Cabildo intermediario— es indudable que los Cabildos tienen, como hemos dicho, competencia propia para realizar obras hidráulicas sin auxilio estatal, en cuyo caso no existe duda ninguna sobre el dominio y gestión de esas obras, siempre naturalmente que tengan por fin algunos de los objetivos señalados en el artículo 243, d) de la L.R.L.

Aparte pues, del supuesto en que el Cabildo solicite de por sí la concesión del aprovechamiento de aguas públicas para luego realizar una obra hidráulica subvencionada por el Estado de acuerdo con la Ley de 1962 y el Reglamento de 1965, puede darse el caso de que éste adquiriese dicha concesión mediante expropiación (en cuyo supuesto no existe el concierto a que se refiere el artículo 56 del Reglamento), o sencillamente que sea el Estado quien cambie el destino de esa concesión a favor de un Cabildo, para ejecutar la obra el mismo con auxilio estatal o sin él, no verificándose en ninguno de los dos supuestos la constitución de Comunidad de Regantes alguna.

Aún más puede ocurrir, y de hecho así ha ocurrido<sup>19</sup>, que la adquisición del aprovechamiento de las aguas públicas por los Cabildos se haya verificado antes de la entrada en vigor de la Ley de 24 de diciembre de 1962 e incluso lo haya sido sin condición alguna interpuesta por los particulares que lo transfirieron. En todos estos casos es pues indudable que no hay obligación de constituir la Comunidad de Regantes del artículo 58 del Reglamento de 1965 y será el Cabildo el propietario de las obras y gestorador directo de la actividad.

<sup>19</sup> Así el Cabildo de Gran Canaria, adquirió por compra —y sin condición alguna— de la Comunidad de Aguas del Noroeste y Explotaciones Hidráulicas de Guayedra, la concesión del aprovechamiento de aguas hoy embalsadas en la Presa de Candelaria. Dicha transferencia se verificó poco antes de entrar en vigor la Ley de 1962, aunque posteriormente, y una vez esta Ley de auxilios quedó vigente, se solicitaron los del artículo 4, b) de dicha Ley en concordancia con el artículo 45 del Reglamento.

#### 4) La concesión y las tarifas

Antes de entrar en el estudio de dicha gestión conviene destacar algunos aspectos interesantes del aprovechamiento de las aguas con destino al riego.

a) En primer lugar en todos los casos mencionados (teniendo en cuenta que nuestro interés está centrado en obras hidráulicas de embalse de aguas discontinuas procedentes de lluvia normalmente), incluso los de Presas ejecutadas, con auxilios estatales, por interesados distintos a los Cabildos, se trata de aguas públicas discontinuas y por consiguiente como ya hemos indicado sus aprovechamientos deben ser concedidos (al menos ésta es la situación de hecho en Gran Canaria y otras islas del Archipiélago<sup>20</sup>, de acuerdo con los artículos 176 y siguientes de la vigente Ley de Aguas).

La concesión se refiere desde luego exclusivamente al aprovechamiento del uso excepcional o extraordinario de aguas públicas<sup>21</sup>. Pero implicada en ello está la cuestión de la propiedad de las obras. La Ley de 1962, así como el Reglamento de 1965 —al igual que la Ley de 1911— nos hablan con frecuencia de la propiedad de las obras (artículo 4,*d*) de la Ley; artículos 46 y 58,3 del Reglamento de 1965) que adquieren los interesados auxiliados por el Estado una vez aquélla amortizada, empleando tanto el término «dominio colectivo» —al igual que el artículo 188 de la Ley de Aguas—, como el de «propiedad». Hay que tener en

<sup>20</sup> Es un error afirmar como lo hace GUIMERA PERAZA, que no existen aguas públicas en Canarias. Y aunque admite (pág. 440 de la separata «Auxilios a los aprovechamientos de aguas en Canarias y otras cuestiones» del *Anuario de Derecho Civil*, Madrid, 1963) que «Existen —aunque pocas— y existirán en Canarias Comunidades de Regantes, cuando se trata de aprovechar las escasas corrientes de aguas públicas que hay o cuando se trata de embalsar y distribuir las aguas pluviales discontinuas que se recojan en una determinada cuenca...» no comprende como por otra parte se obliga (artículo 4, *b*) de la Ley de 24 de diciembre de 1962) a las Heredades y Comunidades de Aguas canarias, que quieran obtener los beneficios de dicha Ley, a adscribir el agua a la tierra, ya que según dicho autor (pág. 440 de la separata mencionada) las aguas de las Heredades y Comunidades han sido «de siempre eminentemente privadas»; con lo que parece dar a entender que quiera convertirse de esa manera aguas públicas discontinuas (cuando se trate de obras de embalse de las procedentes de lluvias), generalmente concedidas, en aguas privadas —no sujetas a adscripción— por la simple razón de que se le concedan a Entes privados (Heredades o Comunidades de Aguas canarias).

<sup>21</sup> ALVAREZ RICO: *Las concesiones de aguas públicas superficiales*. Madrid, 1970, pág. 20 y ss.

cuenta, no obstante, que como dice S. Martín Retortillo «con todo énfasis conviene afirmar que el reconocimiento de una propiedad de las obras hidráulicas a favor de los particulares en modo alguno puede considerarse como menoscabo, detrimento o reducción de las funciones propias que al Estado le corresponda en este campo, dada, además, la radical y absoluta adscripción de esas obras al fin al que están destinadas»<sup>22</sup>.

b) Otra de las cuestiones planteadas, es la que se deriva de la necesidad, que el artículo 45.2 del Reglamento de 1965, impone a los Heredamientos y Comunidades, así como a los Grupos Sindicales de Colonización, de adscribir el agua a la tierra si desean acogerse al régimen de auxilios establecidos en el mismo artículo para las Mancomunidades Interinsulares, Cabildos Insulares o Comunidades de Regantes (50 por ciento de subvención a fondo perdido). ¿Hay necesidad de que los Cabildos (o Mancomunidades) verifiquen también esta adscripción cuando actúen como ejecutores (interesados directos) de las obras auxiliados por el Estado? Ello no se deduce del texto legal que aunque establece tal sistema de auxilios en el mismo artículo (45 del Reglamento 1965 y 4,b) y c) de la Ley de 1962) lo hace en párrafos diferentes según se trate de Entes públicos (o Comunidades de Regantes, las cuales desde luego adscriben) o de Entes privados a los que sí se les exige expresamente la adscripción.

Los Entes públicos es de suponer que administrarán las aguas con las miras puestas en la protección del interés público.

Indudablemente el destino de las aguas tendrá que ser el riego (puesto que los auxilios estatales se dan con ese objeto) y es de prever que los Cabildos dentro de esa finalidad destinarán las aguas a las zonas más necesitadas (de ser ello posible materialmente) o a los sectores más indicados de acuerdo la política agrícola general de la Isla. Si nos percatamos de la vertiginosa movilidad actual de los factores de producción, la adscripción del agua a la tierra —cuando no hay motivos para desconfiar del destino agrícola de las aguas— sería más, una traba para un desarrollo flexible de la agricultura, que una pancea económica.

c) Las tarifas de riego consecuencia, entre otras causas, de la concesión de un aprovechamiento de aguas públicas, plantea ciertas cuestiones.

Las mismas, no sólo se imponen por el hecho de tratarse de una concesión de aguas públicas —en el supuesto que estudia-

<sup>22</sup> *Aguas públicas...*, cit. pág. 138.

mos— sino que incluso la Ley de 1911 se refiere expresamente a ellas, tanto en el caso de ejecución de obras hidráulicas por el Estado con auxilios de las localidades interesadas (artículo quinto), como de ejecución por Empresas o Sociedades con el auxilio de Estado (artículo 11) o de ejecución por cuenta exclusiva de éste (artículo 12,3.º). Del mismo modo el Reglamento de 1965, determina en su artículo 58, el establecimiento de tarifas, para la actuación de los Cabildos como intermediarios; y en el artículo 49.2, para la actuación de los mismos como interesados directos.

Pero por supuesto, incluso en las obras de embalse ejecutadas directamente por los Cabildos sin auxilio estatal, no cabe duda de que el establecimiento de tarifas es preceptivo, pues en cualquier caso los Cabildos actuarán como concesionarios del Estado, y el poder de control de la Administración (en este caso central) sobre las tarifas es indefectible, aún en el caso de que las mismas fuesen auténticos precios privados, como afirma Garrido Falla<sup>23</sup>.

*d) La gestión por los Cabildos de las obras hidráulicas para riego*

Centrada pues la materia en las obras hidráulicas para riego gestionadas por los Cabildos, surgen inmediatamente algunas precisiones que añadir a las que ya hemos señalado anteriormente con generalidad, o en concreto, para el abastecimiento de poblaciones.

Por supuesto que de acuerdo con los criterios adoptados en general en cuanto a la mejor forma de gestionar las Corporaciones locales actividades de carácter económico, somos del parecer de que, a pesar de la poca dificultad técnica de la gestión de las explotaciones hidráulicas productoras y distribuidoras de agua (embalse y canales de riego), la Sociedad privada local o la Empresa mixta aportan ventajas indudables, debido a su mayor flexibilidad gestora, e incluso por su más fácil financiación (en conjunción con el capital privado) respecto a la segunda.

En cuanto a la insularización de la actividad con monopolio, la cuestión está fuera de toda consideración ponderada de la realidad. Si vimos las dificultades que el monopolio ya representaba para la producción con destino al abastecimiento de agua a poblaciones, sobre todo cuando el ámbito de la actividad era provincial, cuanto más no será inconcebible una producción insular de agua para riego, con carácter monopolístico.

<sup>23</sup> *Tratado de Derecho Administrativo*, cit. pág. 370.

La aplicación concreta de tarifas sí presenta ciertos aspectos interesantes. Estas son, como hemos dicho, de aplicación ineludible en todo caso, por el simple hecho de ser el Cabildo productor —puesto que de aguas públicas se trata— un concesionario del Estado. Pero además, al tener los Cabildos que insularizar la actividad de producción de agua para riego, dicho expediente conlleva también necesariamente la aprobación de tarifas (artículos 62,2.º y 65,2 del R.S.). Las primeras provienen del control estatal en cuanto administrador de las aguas públicas; las segundas —si bien que aprobadas o confirmadas también por el Ministerio de Obras Públicas y Gobernación (artículos 179 L.R.L. y 148 R.S.)— tienen su origen en el poder tarifario local, puesto que el artículo 148 del R.S. determina que para la validez de las tarifas se requerirá que sean fijadas y aprobadas por la Corporación titular del servicio. Hay pues que coordinar estos dos aspectos.

Indudablemente antes de gestionar el servicio hay que construir las obras hidráulicas y para ello es imprescindible solicitar la concesión del aprovechamiento de las aguas (no se olvide que a las obras que nos referimos son las de embalse de aguas públicas discontinuas provenientes de lluvias) que a su vez lleva aparejada la aprobación de tarifas por el Ministerio de Obras Públicas.

En la petición de las mismas al Ministerio (artículo 189 de la Ley de Aguas), sea o no auxiliada la obra, si bien el Decreto de 4 de febrero de 1960 de convalidación de tasas no es de aplicación<sup>24</sup>, puede muy bien servir de pauta en cuanto al cálculo de las mismas de acuerdo con los criterios expuestos en el artículo 4.º de dicho Decreto.

Aunque dichos criterios se basan exclusivamente en el costo de producción creemos que en el caso que exponemos cabe que la tarifa sea superior al mismo. En efecto según el artículo 149 del R.S. la cuantía de las tarifas de los servicios públicos de competencia municipal o provincial podrá ser igual, superior o inferior al coste del servicio, según aconsejaren las circunstancias sociales y económicas relevantes en orden a su prestación; y aún más el artículo 168 de la L.R.L. establece que en la municipalización (y por ende de la insularización) será lícita la obten-

<sup>24</sup> El objeto de esta tasa (artículo 2.º) es el uso de las aguas para el riego de todos los terrenos que se beneficien con obras ejecutadas por el Estado o por sus Organismos autónomos con o sin auxilio de los interesados o con obras ejecutadas por Empresas o particulares concesionarios de las mismas y que por adquisición, reversión, rescate, incautación o cualquier otra causa se haya hecho cargo de ella el Estado o sus Organismos autónomos.

ción de beneficios para aplicarlos a las necesidades generales de Municipio.

Y por supuesto es claro, que a pesar de tratarse de una competencia compartida —y sin que ello quede afectado por el hecho de serlo de la gestión de un producto, el agua, cuyo aprovechamiento ha sido concedido— la gestión por los Cabildos de la explotación de las obras hidráulicas a que nos referimos, supone de acuerdo con el artículo 243,d) de la L.R.L. y una vez provincializada (o insularizada) la actividad, un auténtico servicio insular.

Por otra parte creemos que no es de aplicación al caso, el supuesto del artículo 149,4. del R.S. que obliga a no exceder del costo, puesto que entendemos que la prestación de la actividad de producción de agua con destino al riego por parte de los Cabildos, no tiene el carácter de servicio de primera necesidad, que dicho artículo parece identificar con las necesidades fundamentales de subsistencia.

Ahora bien según las tarifas se presten por un modo de gestión u otro, su naturaleza varía, ya que el artículo 155 del R.S. establece que si la actividad se presta mediante, entre otros, por Empresa mixta (o por Consorcio), las tarifas que hayan de satisfacer los usuarios tendrán la naturaleza de tasa y serán exaccionables por la vía de apremio. En cambio si el servicio se prestare con arreglo a las formas de Derecho privado, y en especial, por Sociedad privada municipal o provincial, las tarifas tendrán el carácter de precio o merced, sometido a las prescripciones civiles o mercantiles.

Así pues, si una vez insularizada la actividad se constituye una Sociedad privada insular —que es el sistema recomendable— y mientras la actividad no esté monopolizada, y ya que no se trata de un servicio de recepción obligatoria por parte de los administrativos (artículo 155,3. del R.S.), la tarifa tendrá el carácter de precio privado no participando de las ventajas de su cobro por vía de apremio; lo que sí ocurrirá en cambio (aunque resulte paradójico) si el servicio se organiza en forma de Empresa mixta.

En definitiva creemos que si la actividad se organiza en forma de Sociedad privada, la tarifa de ser ello factible, podría fijarse sencillamente en la cuantía de los precios de mercado; es decir, tarifa superior al costo (a efectos de que dicha actividad económica insular se efectúe —y puesto que la Ley no permite— en auténticas condiciones de competencia). Hay que pensar que la actividad insular de producción de agua con destino al riego, conseguirá ya de por sí un beneficio social simplemente aumentando los caudales de la misma, lo que por otro lado repercutirá indudablemente en los precios de mercado abaratándolos.

En este caso el problema de la fijación de tarifas en el momento de hacer la propuesta, presenta cierta problemática puesto que los precios de mercado, naturalmente, varían; y en el caso del agua en Canarias, con cierta frecuencia. El problema se presentaría cuando no queriendo el Cabildo perder sus márgenes, al objeto de competir en igualdad de condiciones, ocurriese que los precios de mercado aumentan. En cambio la baja de precio —que supondría también la reducción de la tarifa— no presentaría mayor dificultad, de acuerdo con Garrido Falla<sup>25</sup> para quien apoyándose en el artículo 50 de la Ley de Ferrocarriles de 1877, al igual que ocurre en ese servicio, bastaría con comunicar la baja al Ministerio correspondiente, ya que la conformidad del Ministerio se presupone en ese supuesto. No obstante el artículo 151 del R.S. determina que las modificaciones de tarifas en cualquier sentido —habrán de ser aprobadas por la Corporación y en su caso por el Ministerio a quien correspondiese su aprobación inicial. De todo lo cual parece deducirse que en principio la actuación del Cabildo como concesionario presenta para este problema menos dificultades que la actuación del mismo como gestor de una actividad insularizada.

Para obviar todas estas trabas González Berenguer<sup>26</sup> aconseja, en los casos en que la fijación de tarifas presentan estas dificultades (actuación de dación de bienes al mercado de Villar Palasí) y «para dar cumplido el trámite» sustituir la fijación estricta y concreta de tarifas por unos simples índices fluctuantes.

Podría adoptarse por otra parte el criterio de que las tarifas fuesen a cubrir solamente el costo, bien para todos o al menos para algún sector de regantes —como prevé el artículo 150,2 del R.S.—. Si así fuese, y la actividad estuviese gestionada mediante Sociedad privada local, seguiría teniendo la tarifa el carácter de precio o merced, pero sus cambios no dependerían de las variaciones del precio de mercado, sino de las fluctuaciones de los costos —menos variable en este caso que el precio de mercado— y por consiguiente no se presentarían las dificultades señaladas para el caso anterior.

En general —excepto en casos muy especiales en que la coyuntura económica lo aconsejase— creemos que las tarifas de riego no deben fijarse por debajo del costo de producción lo que equivaldría a primar o subvencionar los precios de los productos agrícolas.

<sup>25</sup> *Tratado...*, cit. pág. 371, nota 64.

<sup>26</sup> «La reparcelación y otros estudios sobre urbanismos y vivienda». Madrid, 1967, pág. 166-7.

### e) Conclusiones

La situación real de la actividad de los Cabildos canarios en la producción de agua para riegos —al menos en lo que respecta al de Gran Canaria, que es el que tiene mayor volumen de obra gestionada— dista bastante en su régimen y organización, de todo el panorama expuesto<sup>27</sup>.

Partiendo pues del punto de vista de una actuación efectiva y deseable de los Cabildos canarios concesionarios de aguas públicas —apoyados además por una legislación especialísima— en colaboración con el Estado, subvencionador en la mayoría de los casos; aceptada la gestión de dichas actividades productivas, y distribuidoras, por los modos de gestión más recomendables —Sociedad privada local o Empresa mixta, en los casos en que por motivos financieros ello interese, bien con los particulares o con el Estado (únicos interesados en el riego)— no nos queda más que analizar una de las cuestiones, a nuestro juicio más importantes, consistente en la conexión de los dos aspectos hasta ahora estudiados, es decir el intento de estudiar bajo una misma óptica organizadora —en busca de la consecuencia de la máxima eficacia compatible con un cierto control público— tanto la producción de agua con un fin (abastecimiento a poblaciones) como en otro (riego) u otros que puedan imaginarse.

Son varias las razones que nos llevan a esta consideración. En primer lugar que en una región de tan escasa agua como Canarias, resulta absurda la destinación a priori de los usos de las aguas. En segundo lugar, que volviendo a la conclusión adoptada sobre la deseabilidad de un Consorcio —entre Cabildos, Ayuntamientos y Estado en su caso— sería más absurdo todavía distinguir dentro de tal consorcio sin otros criterios que los preestablecidos legalmente, cuál ha de ser el destino final de las aguas, según que las subvenciones estatales se hayan recibido para un fin u otro. Si el Consorcio tiene como objeto primordial la simple producción de agua, debe ser el mismo Consorcio público local quien de acuerdo con las necesidades del momento y lugar fije el destino de tales aguas.

Visto, pues, el problema desde una óptica común, refundidos los Entes locales en cuanto a la actividad de producción de agua en un sólo Ente gestor, tal como el Consorcio, los fines se refunden también, a la par que el objeto producido —el agua—

<sup>27</sup> Ni la actividad está tan siquiera insularizada, ni las tarifas están aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas, más que en el expediente de la concesión, estando al parecer muy rebasadas por los costos actuales de producción y precios de venta de agua. El servicio está gestionado directamente sin órgano especial.

cosa genérica en grado superlativo. Así se refundirán también las políticas locales a seguir respecto al destino de las aguas producidas que fijarán en el órgano común de gestión con criterios también comunes, adoptados lógicamente de acuerdo con las conveniencias locales del momento. Es indudable que en Canarias tal solución regional a nivel isleño —se ve facilitada precisamente por esas circunstancias geográficas; la isla, lo delimita todo— la cantera de producción; aguas subterráneas o discontinuas de lluvia— la competencia máxima de los Organos públicos y las zonas de destino de las aguas. Y todo ello en un ámbito tan reducido como el de nuestras islas.

Ahora bien tal solución choca con la legislación positiva en vigor, en relación sobre todo con las grandes obras hidráulicas gestionadas por los Cabildos cuyo destino es indefectiblemente el riesgo. Ese destino prefijado es precisamente el que combatimos, además de que con ello, de hecho, se puede violar el orden de las preferencias que tanto nuestra legislación (artículo 160 de la Ley de Aguas) como otra especialísima (recuérdese las preferencias establecidas en las concesiones de las zonas de reservas de aguas subterráneas de la Ley para Canarias de 1962), establecen para la utilización de aguas públicas.

Tal violación se puede producir prácticamente si de hecho las cantidades concedidas en subvención por el Estado, son mayores en cuanto a la producción de agua —a partir de aguas públicas— con el destino primordial y primero de riego agrícola. Hay que tener en cuenta por otra parte que en Canarias no hay más aguas públicas que las discontinuas de escorrenterías, que son precisamente las utilizadas por los Cabildos en sus grandes obras hidráulicas de embalse. Y como vemos prácticamente su destino legal es el riego, sobre todo, cuando la obra es subvencionada.

No deja de ser ilógico que la mayoría del abastecimiento a poblaciones en Canarias, se realice con aguas de procedencia subterránea (privadas) y en cambio las únicas públicas que existen (discontinuas de lluvia) vayan destinadas en sus actuales captaciones exclusivamente al riego, cuando es precisamente en estas —aguas públicas— en las que en general la Ley de Aguas establece la preferencia en el orden de concesiones a favor del abastecimiento de poblaciones, sobre el riego.

Pero no pretendemos, como es lógico, que sea el abastecimiento el destino único, ni tan siquiera primero, de esas obras hidráulicas de embalse ejecutadas por los Cabildos.

En la perspectiva de un Consorcio general de aguas por islas (o cuencas) —e incluso en términos generales de no llevarse a ca-

bo este Consorcio— el criterio a seguir es a nuestro juicio el propuesto por S. Martín Retortillo<sup>28</sup> para quien «El aprovechamiento múltiple aparece, pues, sin duda alguna, como el aprovechamiento del futuro; se impone incluso la necesaria revisión de los distintos aprovechamientos singulares para su integración en un aprovechamiento múltiple superior».

Va, pues, a nuestro juicio, contra toda lógica y en detrimento de un uso racional de nuestros recursos hidráulicos el uso de hecho exclusivo para el riego, que la ley prevé en el caso de Canarias para las obras hidráulicas de captación de aguas públicas. Este contrasentido es aún mayor cuando se compara con el hecho de que en la península, la mayor parte de los embalses tienen fines múltiples («Catálogo de Grandes Presas del Plan Nacional de Obras Hidráulicas» citado por M. Retortillo, página 232).

Como es lógico, dentro de estos aprovechamientos, el orden de preferencia aparece inmediatamente como el próximo problema a ser resuelto. De nuevo S. Martín Retortillo nos da la solución: «En tal sentido debe argumentarse que respondiendo el orden señalado a una determinada base valorativa inicialmente asumida, la revisión de la misma puede y debe dar lugar a la alteración de aquél.

Es en este punto en el que creo debe acaso, modificarse, relativizando, la solución del sistema español, haciendo entrar en juego, junto a la fórmula del orden general de prelación —la posibilidad de que con caracteres de excepción y en casos particulares— siempre naturalmente con las debidas garantías pueda la propia Administración resolver la procedencia de acuerdo con criterios a deducir de situaciones singulares y específicas, sin necesidad de acudir a la fórmula legal para alterar el orden expresado en el artículo 160 de la Ley»<sup>29</sup>.

Estos fines no pueden ser naturalmente sólo los mencionados hasta ahora (es decir, el abastecimiento de poblaciones y el riego), sino que hay que considerar también, la industria y el turismo, el abastecimiento del Puerto, y las necesidades militares. Cuál de estos objetivos debe ser el fundamental, el preferente en determinados momentos, en una cuestión que naturalmente no puede ser determinada a priori, puesto que sólo en el contexto de una consideración general de los intereses públicos y socio-económicos isleños y regionales, puede ser resuelto este problema. Y por otra parte, ni éstos ni otros objetivos históricos que puedan surgir, deben ser ordenados —que es precisamente otros de los puntos aquí discutidos— de una vez y para siempre.

<sup>28</sup> Ob. cit. pág. 242.

<sup>29</sup> Ob. cit. pág. 235.

UNA POSIBLE INTERPRETACION DE LA LEY  
DE SOCIEDADES ANONIMAS EN MATERIA DE  
CENSURA DE CUENTAS

J. Nicolás Martí

*Doctor en Derecho*

## I N D I C E

### UNA POSIBLE INTERPRETACION DE LA LEY DE SOCIEDADES ANONIMAS EN MATERIA DE CENSURA DE CUENTAS

I	<i>Regulación positiva. Carácter de sus normas</i>	189
II	<i>Función y finalidad de los censores de cuentas</i>	191
III	<i>Naturaleza de los censores y carácter de su actuación</i>	201
IV	<i>Solución doctrinal y jurisprudencial a la censura de cuentas en las sociedades anónimas familiares</i>	207
V	<i>Nuestra opinión</i>	208

## I REGULACION POSITIVA. CARACTER DE SUS NORMAS

Pienso que, quizá por no haberle dedicado atención especial a la figura de los censores de cuentas en el vigente Derecho de sociedades anónimas español, la doctrina ha venido afirmando que la existencia de dicho órgano, tal como está previsto en la Ley de 17 de Julio de 1951, puede resultar imposible en las pequeñas sociedades anónimas, postura que ha sido recogida por el Tribunal Supremo y la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Desentrañar lo que de cierto haya en tal afirmación es el objeto del presente trabajo y para ello nada más adecuado que iniciarlo con el texto del artículo 108 de la Ley de S.A., en la parte que afecta a nuestro tema. Dice así: «El balance, la cuenta de pérdidas y ganancias, la propuesta de distribución de beneficios y la Memoria *deberán ser sometidos* al examen e informe de los accionistas censores de cuentas, quienes por escrito *propondrán* su aprobación o *formularán* los reparos que estimen convenientes...». «Los accionistas censores *serán designados* por la Junta general en que se aprueben las cuentas del ejercicio anterior...».

Ya los términos del precepto parcialmente transcrito nos denotan el carácter imperativo de la norma que contiene; en efecto, tanto en lo que se refiere al nombramiento de los censores, es decir, a su necesidad —«los censores... *serán designa-*

dos...»— como a las funciones que se les asignan —los documentos que el precepto menciona «*deberán ser sometidos* al examen de los censores, quienes *propondrán* su aprobación o *formularán* los reparos que estimen...»— la Ley emplea una dicción que denota claramente una exigencia («serán designados», «deberán», «propondrán», «formularán»).

Por otra parte, la disposición transitoria primera de la propia Ley de S.A., al estatuir que ésta «se aplicará a todas las sociedades anónimas, cualquiera que sea... el contenido de sus Estatutos, que no podrán ser aplicados en contradicción con» la misma, establece claramente, como ha venido afirmando con reiteración y unánimemente la doctrina<sup>1</sup>, que sus normas son de «*ius cogens*», por lo que, de conformidad con el carácter de tales normas, hoy recogido por el artículo 6.3 del C.c., los actos contrarios a las mismas «son nulos de pleno derecho», efecto que, aplicado al tema de los censores de cuentas, y en atención a lo expuesto más arriba, supone que carecería de validez cualquier acuerdo social o disposición estatutaria que los suprimiera o eliminara su intervención. Y en el mismo sentido, esto es, que las normas sobre sociedades anónimas contenidas en la Ley de 17 de Julio de 1951 son «de auténtico Derecho imperativo o necesario, no susceptibles de modificación y mucho menos derogación por los particulares, en contra de las cuales no cabe utilizar el pacto societario según confirma la disposición transitoria primera del propio texto legal» se viene pronunciando el T.S., entre otras —y por citar sólo las más recientes— en sentencias de 29 de Marzo de 1961, 4 de Noviembre de 1961 y 15 de Octubre de 1971 (a la que pertenecen las palabras transcritas).

Ahora bien, ¿concorre ese carácter de Derecho imperativo en todos los preceptos de la Ley de S. A. y, concretamente, en el artículo 108 o, por el contrario, a pesar de los términos empleados en su texto, y de lo demás hasta aquí expuesto, no cabe atribuirle dicha naturaleza? Aparte de que no hay nada que permita excluirlo del espíritu que en este terreno informa a la Ley de S.A. y que se trasluce ya de su preámbulo cuando, al referirse al paso del C. de c. de 1829 al vigente, critica el que no se hubiese adoptado «un régimen legal completo que disciplinase la sociedad por acciones en todos los momentos de su vida, desde el de su fundación hasta el de su extinción, con normas en su mayoría inderogables por la voluntad de los particulares», añadiendo más tarde que «la forma anónima lleva consigo la necesidad de someterse a ciertos esquemas legales insustitui-

<sup>1</sup> Vid. J. GARRIGUES: *Curso de Derecho Mercantil*, T. I., 7.ª ed., Madrid, 1976, p. 412; R. URÍA: *Derecho Mercantil*, 9.ª ed., Madrid, 1974, p. 181; J. RUBIO: *Curso de Derecho de Sociedades anónimas*, 3.ª ed., Madrid, 1974, p. 50 y s.

bles por el arbitrio individual», el T.S., en la sentencia citada de 15 de Octubre de 1971, declara expresamente la imperabilidad del artículo 108 de la Ley de S.A., que no puede ser derogado ni modificado por los particulares; y el preámbulo citado, al referirse a los censores de cuentas, dice que éstos «*obligatoriamente* examinarán e informarán por escrito acerca del balance...» (el subrayado es nuestro).

## II FUNCION Y FINALIDAD DE LOS CENSORES DE CUENTAS

Para completar este aspecto del tema es necesario considerar cuál es la función de los censores de cuentas y su finalidad en el Derecho positivo español. Como es sabido, la Exposición de Motivos justifica el que la Ley no prevea un órgano de vigilancia con funciones permanentes —con lo que elimina la posibilidad de darle tal carácter a los censores de cuentas— no obstante lo cual califica a la solución que adopta —designación de censores de cuentas— de «sistema de vigilancia». Sin embargo, considero que la actividad que desarrollan los censores no puede entenderse como de vigilancia —acción que supone un control, coetáneo, de los actos que se realizan por otro—, pues su intervención es a posteriori, es decir, cuando la labor que van a examinar ya está realizada, de ahí que nos parezca más adecuado calificar a dicha actividad de *revisión*<sup>2</sup> y así lo hacen Garrigues<sup>3</sup> y Sánchez Calero<sup>4</sup>. Por consiguiente, el sistema español es original, no equiparable al de los ordenamientos jurídicos de aquellos países europeos que por las características o actualidad de la regulación de la sociedad anónima y por la importancia, en general, de sus sistemas, tradicionalmente son tomados

<sup>2</sup> De «revisión y vigilancia» califica Uría la función de los censores, ampliando la que la Ley les asigna, que es sólo revisar, pues en el supuesto del artículo 109 (investigaciones extraordinarias de carácter excepcional —aparte de que, como el propio precepto señala, es excepcional— también se refiere a actos ya efectuados: es una investigación «para aclarar extremos o anomalías... sometidos a su examen» (R. URÍA: Op. cit., p. 272). Y Broseta llama a los censores órgano de «control y vigilancia», términos que expresan ambos la misma idea y que, por las razones aducidas, no encajan en la función de los censores de cuentas (M. BROSETA: *Manual de Derecho mercantil*, 2.ª ed., Madrid, 1974, p. 254). Sobre la diferencia entre vigilancia y revisión. Vid. J. GIRON: *Derecho de Sociedades anónimas*, Valladolid, 1952, p. 384.

<sup>3</sup> J. GARRIGUES: *Curso.... T. I. cit. p. 515.*

<sup>4</sup> F. SÁNCHEZ CALERO: *Instituciones de Derecho mercantil*, 2.ª ed., Valladolid, 1970, p. 179: los censores «tienen unos cometidos reducidos, pues esencialmente se limitan a la *censura o revisión* de las cuentas...» (el subrayado es nuestro).

en consideración para todo estudio de derecho comparado, como son el alemán, cuya Ley de S.A., de 6 de Septiembre de 1965, modificada por la de 15 de Agosto de 1969, prevé el consejo de vigilancia (Aufsichtsrat) con obligación de vigilar (überwachen) la administración de la sociedad (§111.1) y en tal sentido puede examinar y comprobar los libros de la sociedad, la caja, etcétera, pudiendo incluso exigir que ciertos tipos de negocios no se puedan concluir sin su aprobación (§111. 2 y 4) actuaciones todas que denotan su carácter de auténtico órgano de control permanente y que con mayor evidencia se desprende del texto del § 90 (3), a cuyo tenor «el consejo de vigilancia puede pedir en cualquier momento una relación sobre cuestiones relativas a la sociedad, sobre las relaciones jurídicas y comerciales con empresas coaligadas y sobre negocios de estas últimas que puedan tener una influencia notable sobre la situación de la sociedad». Por su parte, la Ley francesa de sociedades mercantiles, de 24 de Julio de 1966, entre las dos opciones que ofrece en el campo de la dirección y administración de las sociedades anónimas (sección III del capítulo IV) presenta claros puntos de contacto con el sistema alemán la modalidad en que aparece el directorio (como órgano de dirección y representación) y el consejo de vigilancia («conseil de surveillance»), que «ejerce el control permanente de la gestión de la sociedad por el directorio» (artículo 128, párrafo 1) a la vez que, si así lo prevén los estatutos, habrá de someterse a su autorización previa la conclusión de las operaciones que aquéllos señalen (artículo 128, párrafo 2, modificado por Ley de 12 de Julio de 1967) y todo ello sin perjuicio de que en cualquier momento realice las comprobaciones y controles que crea oportunos (artículo 128, párrafo 3). En cuanto a Italia, está previsto el colegio sindical (artículos 2.397 y siguientes del Codice civile de 1942), órgano que si bien tiene unas funciones más amplias que las de puro control de la actuación del órgano de administración, en lo que a este aspecto se refiere dice expresamente el artículo 2.403 que «el colegio sindical debe controlar la administración de la sociedad...», pudiendo sus miembros, incluso individualmente, realizar en cualquier momento actos de inspección y de control (artículo 2.403, párrafo 3.º) pidiendo a los administradores información sobre la marcha de las operaciones sociales o sobre determinados negocios (artículo 2.403, párrafo 4.º).

Ahora bien, aparte de la función de vigilancia en sentido propio —de carácter permanente— el órgano de vigilancia, en los ordenamientos jurídicos examinados, tiene además una misión de control a posteriori —aunque con diverso alcance según las distintas legislaciones—. Y así, mientras en el Derecho italiano, el propio colegio sindical debe informar el balance antes de ser sometido a la asamblea de los socios (artículo 3.432, párra-

fo 2.º del Codice civile)<sup>5</sup>, la Ley alemana establece un mecanismo de doble control: por una parte, el efectuado por el consejo de vigilancia (Aufsichtsrat), como consecuencia del cual puede, incluso, aprobarlo con carácter definitivo (§ 171, (2) in fine y § 172); mas, de otro lado, previamente ha tenido que realizarse otra comprobación o revisión, ésta de carácter técnico, a cargo de los revisores (Abschlußprüfer), quienes deberán examinar si se han respetado las disposiciones de la ley y las señaladas en el acto constitutivo (§ 162). Es decir, que los revisores —cuya condición de expertos viene exigida por los § 162 y 164— controlarán, desde el punto de vista técnico, la contabilidad, como resultado de cuyo control emitirán un informe que presentarán al órgano administrativo para que, a su vez, le dé cuenta al consejo de vigilancia, y éste, por su parte, efectúa un control con base en el informe de los revisores y, particularmente, en los resultados de la vigilancia que ha realizado a lo largo del ejercicio económico (§ 171).

Un sistema similar —aunque con algunas variantes— es el previsto por la vigente Ley francesa de sociedades. Según el párrafo 5 del artículo 128, después del cierre de cada ejercicio, el consejo de vigilancia realizará la verificación y control de la cuenta de explotación general, del balance y de la cuenta de pérdidas y ganancias, e informará de ello a la asamblea general (párrafo 6 del artículo 128). Pero además del consejo de vigilancia existe la figura de los «comisarios de cuentas» (commissaires aux comptes) quienes, según el artículo 228, párrafo 1, «certifican la regularidad y la sinceridad del inventario, de la cuenta de explotación general, de la cuenta de pérdidas y ganancias y del balance»<sup>6</sup> y, con su informe, se someterán a la aprobación de la asamblea general ordinaria de accionistas, que ha de reu-

<sup>5</sup> Sin embargo, este sistema ha sido modificado, en cuanto a las sociedades anónimas cuyas acciones se coticen en Bolsa, por el Decreto de 31 de Marzo de 1975, núm. 136, pues en estas sociedades el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias deben ser revisados, antes de su discusión por la asamblea, por una «sociedad de revisión» (Art. 4 de dicho Decreto) de carácter profesional (Art. 8 del Decreto cit.) (vid. B. LIBONATI: «Gli effetti della certificazione del bilancio». en *Riv. delle Società*, 1975, p. 851). También en nuestra Patria se exige la intervención de técnicos profesionales en la comprobación del balance, cuenta de pérdidas y ganancias, Memoria y aplicación de resultados, de las sociedades cuyos títulos se coticen en Bolsa (Art. 47 del Reglamento de 30 de Junio de 1967) o en Bolsines (Art. 59,1, a) del Reglamento de 6 de Mayo de 1969) si bien el sistema difiere un tanto del instaurado en Italia con el Decreto de 1975, pues lo único que exigen los Reglamentos citados es que dichos documentos se presenten a la Junta sindical —una vez aprobados por la Junta general— «certificados por Censor Jurado de Cuentas», lo que, si no excluye la previa revisión por los censores nombrados por la Junta general, exige a éstos la máxima objetividad y corrección en su actuación.

<sup>6</sup> Estos «commissaires aux comptes» son profesionales, y su profesión viene regulada por Decreto de 12 de Agosto de 1969.

nirse necesariamente en los seis meses siguientes al cierre del ejercicio (artículo 157, párrafos 2 y 1). Mas, según el artículo 228, párrafo 2 de la repetida Ley de sociedades, los comisarios a cuentas tienen como «misión permanente...» verificar los libros y controlar la regularidad y la sinceridad de las cuentas sociales, misión que, aparte de la de control de la gestión, le asigna la ley también al consejo de vigilancia (artículo 128, párrafo 3: «en cualquier época del año, el consejo de vigilancia realizará las comprobaciones y controles que juzgue oportunos»). Esta concurrencia de consejo de vigilancia y comisarios de cuentas ha hecho preguntarse a la doctrina francesa si no es «un cúmulo excesivo de controles»<sup>7</sup>, si bien, tratando de dar una interpretación lógica al derecho de su país, consideran que se puede evitar la mera yuxtaposición de controles, pues «de hecho, el control ejercido por los «*commissaires aux comptes*» sobre la contabilidad es principalmente contable, mientras que el control de la contabilidad por el consejo de vigilancia es sobre todo un corolario de su control de la gestión»<sup>8</sup>.

De esta breve exposición del Derecho extranjero se deduce, por lo que al objeto del presente trabajo se refiere, que las cuentas de la sociedad, antes de ser sometidas a aprobación por el órgano competente —Junta general o asamblea de accionistas— han de ser revisadas, con el fin de comprobar si se han llevado correctamente y reflejan la situación real del patrimonio de la sociedad, y esto independientemente de que durante cada ejercicio se efectúe un control de la gestión e, incluso, de la contabilidad.

Pero, como señalamos antes, es preciso determinar la finalidad de esa revisión, qué intereses se tratan de proteger. Respecto al Derecho francés, y con referencia al consejo de vigilancia, se preguntan Hemard, Terré y Mabilat en interés de qué personas debe ser ejercido el control, y después de señalar la diferencia entre vigilancia y control, basándola en que la primera es normalmente constante en tanto que el control puede ser episódico, hacen hincapié en el hecho de que, al elaborarse la Ley, en un principio se señaló que el control se ejercía en interés de los accionistas, proposición que fue suprimida por el Senado «porque —afirman dichos autores— el control está establecido a la vez en interés de la sociedad y en interés de los terceros»<sup>9</sup>. Ahora bien, al ocuparse de los «*commissaires aux comptes*» consideran que su misión es la de alcanzar una mayor protección de los accionistas, constituyendo límites de su activi-

<sup>7</sup> HEMARD, TERRE, MABILAT: *Sociétés commerciales*, T. I, París, 1972, p. 1.001, núm. 1.143.

<sup>8</sup> HEMARD, TERRE, MABILAT: Op. y loc. cit.

<sup>9</sup> HEMARD...: Op. cit., p. 999 y s., núm. 1.141.

dad los de informar y aclarar a los accionistas<sup>10</sup>. Sin embargo, teniendo en cuenta que, tanto el consejo de vigilancia como los «commissaires aux comptes» ejercen un control sobre la contabilidad y que —como vimos antes— según los mencionados autores, la diferencia entre ambos controles radica sólo en que uno es corolario del control de la gestión (el del consejo de vigilancia) y el de los «commissaires aux comptes» es de carácter principalmente contable, realizado, además, por técnicos, lo que supone una mayor objetividad, no vemos inconveniente en concluir que en ambos casos la protección tiene idéntico alcance y objetivo, en cuanto que recae sobre un mismo hecho, y de ponerse algún límite a una respecto a otra, tendría que ser a la del consejo de vigilancia, pues si es un corolario del control de gestión, al ser ésta una actividad de orden interno de la sociedad, sólo a los socios debiera interesar. Por consiguiente, es razonable considerar que en Derecho francés el control de las cuentas de final de ejercicio es labor que opera en interés tanto de los socios, como de los terceros y de la propia sociedad.

También en Alemania se considera que la censura de cuentas de final de ejercicio, realizada por los revisores (Abschlussprüfer) comporta un certificar frente a terceros y frente a la sociedad censurada, sobre la exactitud y veracidad de las mismas<sup>11</sup>.

En Italia, y con referencia a la regulación contenida en el Codice civile de 1942 (anterior, por consiguiente, a las modificaciones introducidas por el Decreto de 31 de Marzo de 1975) estima Graziani que el control ejercido por los síndicos —sin especificar ni distinguir las distintas modalidades que ofrece la misión que tienen encomendada— «resulta en parte desarrollado en interés exclusivo de la sociedad, en parte en interés concurrente o exclusivo (y, en ciertos casos, contrapuesto al interés de la sociedad) de los terceros (acreedores sociales)»<sup>12</sup>. No alu-

<sup>10</sup> HEMARD...: Op. cit., T. II, París, 1974, p. 787, núm. 992.

<sup>11</sup> W. GADOW...: *Großkommentar Aktiengesetz*, T. II, 3.ª ed., Berlín, 1970, p. 548.

<sup>12</sup> A. GRAZIANI: *Diritto delle società*, 5.ª ed., Nápoles, 1963, p. 395. Esta postura es criticada por Cavalli (Gino CAVALLI: «Profili del controllo sindacale sugli amministratori di società per azioni», en *Riv. delle Società*, 1968, p. 362, núm. 15), pues no se concibe —dice— que se confiara el control de la sociedad, en interés de los terceros, a un órgano interno del propio sujeto controlado, inconvenientes que ya señaló el propio Graziani al afirmar que «resulta contradictorio que sea el sujeto sometido a control el que nombra de su seno un órgano de autocontrol» (GRAZIANI: Op. y loc. cit.) (Aunque el sistema es ciertamente imperfecto, sin embargo ha de observarse que no coinciden controlador y controlado, pues lo que se controla es la contabilidad, que la llevan los administradores, no la asamblea.) También Fre entiende —como Graziani— que el colegio sindical «desarrolla su actividad en interés de los socios y de los terceros», basando tal postura en que el control ejercido por dicho órgano tutela la integridad del patrimonio social que interesa tanto a los socios,

de, en cambio, al interés de los socios que, evidentemente, no tiene por qué coincidir —de hecho no coincide nunca— con el de la sociedad. Para Ferri, «el control del colegio sindical es efectuado esencialmente en interés de la sociedad», si bien estima que a su vez «constituye una garantía para los socios e indirectamente también para los terceros, en cuanto que asegura el regular desarrollo de la actividad social y garantiza la regularidad y la veracidad de la documentación social, especialmente en lo que respecta a la situación patrimonial de la sociedad»<sup>13</sup>. Mas en otro lugar, el mismo autor afirma que aun cuando el ejercicio del control por el colegio sindical representa una garantía para los terceros, sin embargo, «este órgano no está constituido en consideración a los intereses de éstos»<sup>14</sup> y todo ello porque es un órgano de control interno, en cuanto que emana de la sociedad y es parte integrante de ella<sup>15</sup>, de ahí que se considere que opera «en vía primaria para tutelar el interés social, constituyendo precisamente este objetivo común el que da unidad a la serie de actos dispares que componen el fenómeno —por consiguiente, complejo— del control interno de la sociedad»<sup>16</sup>.

En España, la doctrina en general no se pronuncia sobre este punto. Sólo Rubio hace una breve alusión, afirmando que la revisión contable se proyecta «entre nosotros, principalmente en interés de los socios...»<sup>17</sup>, postura congruente con la tesis sostenida por el propio autor en cuanto a la naturaleza jurídica de los censores, que los considera «unos mandatarios de la compañía o incluso de la mayoría o minoría de la Junta general»<sup>18</sup>, opinión que fundamenta en el hecho de que son designados por la Junta para realizar un encargo, por lo que —dice— «guardan con la sociedad una relación que por la índole de su contenido responde fundamentalmente a la naturaleza del mandato»<sup>19</sup>.

Mas, al referirse a otros sistemas, entiende que «los servicios de revisión se conciben... en garantía... sobre todo, de

como a los terceros que se relacionan con la sociedad e, incluso, a toda la comunidad por la importancia que la buena marcha de las sociedades anónimas tiene para la economía nacional (Giancarlo FRE: *Società per azioni*, en *Comentarios del Codice civile*, de Scialoja-Branca, 4.ª ed. Bolonia y Roma, 1974 p. 516 y s.).

<sup>13</sup> GIUSEPPE FERRI: *Le società*, en «Trattato di Diritto civile italiano», dirigido por F. Vassalli, Vol. X, T. III, Turín, 1971, p. 541.

<sup>14</sup> G. FERRI: *Manuale di Diritto Commerciale*, 3.ª ed., Turín, 1972, p. 344.

<sup>15</sup> G. FERRI: *Le società*, cit., p. 538.

<sup>16</sup> Así se expresa Cavalli, en *Op. y loc. cits*, p. 362 y 378.

<sup>17</sup> J. RUBIO: *Op. cit.*, p. 315.

<sup>18</sup> J. RUBIO: *Op. cit.*, p. 316.

<sup>19</sup> J. RUBIO: *Op. cit.*, p. 317.

los acreedores y del tráfico en general»<sup>20</sup>. Y la doctrina dominante considera a los censores de cuentas órgano de la sociedad<sup>21</sup>, sin que parezca necesario el que lo integren técnicos profesionales para que pueda considerarse que actúa en garantía de terceros o del tráfico en general, y así nos lo da a entender el propio Rubio cuando, a continuación del párrafo últimamente transcrito, agrega: «de ahí la *tendencia...* de irla confiando a técnicos profesionales» (el subrayado es nuestro), con lo que admite que pueden cumplir esa función protectora de los intereses indicados sin ser técnicos profesionales, aunque lo ideal es que ostenten tal condición. Pero de esto nos ocuparemos luego. Y ahora, centrándonos en la finalidad de la actuación de los censores de cuentas en nuestra Ley de S.A., creemos no hay inconveniente en entender que con ella se protegen tanto los intereses sociales como los de los acreedores y los de la economía nacional. En efecto, la actividad que ejercen, si bien —como dice Girón— es interna y sus actos no vinculan a la sociedad frente a terceros<sup>22</sup>, sin embargo, el hecho de que examinen los documentos que indica el artículo 108 de la Ley (balance, cuenta de pérdidas y ganancias, propuesta de distribución de beneficios y Memoria) y que para emitir el preceptivo informe puedan examinar, asimismo, «la contabilidad y todos los antecedentes con la mayor amplitud» o, al menos —si es el Censor Jurado— los «documentos y antecedentes contables» —como dice la Ley—, y que para ello, en el primer caso, además, pueden servirse de personas técnicas, con lo cual la solidez de su informe tiene un apoyo en la competencia de quienes han efectuado el estudio y comprobaciones pertinentes, permiten concluir que con esa actuación no son sólo los socios quienes quedan protegidos —aunque quizá sí principalmente en algunos casos— sino también los acreedores y la economía nacional, y ello porque si la exactitud y veracidad, sobre todo del balance y de la cuenta de pérdidas y ganancias permiten conocer la situación patrimonial de la sociedad, esto interesa no sólo a los socios sino también a los acreedores, a los posibles inversores, a los futuros contratantes con la sociedad y, en mayor o menor medida, a la economía nacional. De esto es consciente el propio le-

<sup>20</sup> J. RUBIO: Op cit., p. 315.

<sup>21</sup> Garrigues, en GARRIGUES-URÍA: *Comentario a la Ley de Sociedades anónimas*, 3.ª ed., T. II, Madrid, 1976, p. 479 y en *Curso de Derecho mercantil*, T. I., 7.ª ed., cit. en cuanto que lo incluye (p. 515) entre los «órganos de la sociedad» (enunciado del párrafo 1) del epígrafe IX (p. 473), en el que aparecen examinados; Uría, en *Derecho mercantil*, cit., p. 274 lo califica de «verdadero órgano social»; Girón, en Op. cit., p. 388; Sánchez Calero, en Op. cit., p. 178 y 199; Broseta: Op. cit., p. 235 y 254; Arana Gondra, en *La censura de cuentas en las sociedades anónimas*, Madrid, 1976, p. 164 y s. Por el contrario, niega que sean órgano, aparte de Rubio, según vimos, Polo (A. POLO: *Ante una nueva reforma de la sociedad anónima*, Barcelona, 1965, p. 206).

<sup>22</sup> J. GIRÓN: Op. cit., p. 388.

gislador, como se desprende de las palabras contenidas en el apartado 24 de la Introducción al Plan General de contabilidad aprobado por Decreto 530 de 22 de Febrero de 1973, cuando, al exponer los objetivos económicos del Plan, después de afirmar que la «óptima fuente de información» es la contabilidad «cuando es veraz y sincera», y considerar la doble vertiente de tal información —interna y externa— al referirse a esta última dice: «Esta información se destina a todo un universo de agentes económicos: accionistas, inversores, a quienes ahorran y contribuyen con su ahorro a nuestro desarrollo, al mundo laboral como estamento base de la producción, y, en fin, al Estado y otras entidades públicas...», lo cual nos indica —como se señala en el apartado 25 de la citada Introducción— la clara repercusión que la veracidad y exactitud de la contabilidad tienen para la contabilidad nacional «instrumento necesario de la planificación económica», pues sin una información veraz... son modestas las garantías de las medidas de política económica» precisamente porque la contabilidad nacional «ofrece unas posibilidades de información a nivel macroeconómico» que no se alcanzan «si los datos de que se dispone para formar la contabilidad nacional no son fiables». Y en esta misma línea se presenta el Plan General de contabilidad para la pequeña y mediana empresa, aprobado por Decreto 2.822, de 20 de Julio de 1974. Este Plan, que excluye de su ámbito, entre otras, «a las sociedades cuyos títulos se coticen en Bolsa» y a las «que emitan obligaciones u otros títulos análogos representativos de deudas» (apartado 5 de su «Nota previa») (con lo cual nos está indicando que piensa en las sociedades anónimas de pequeña entidad), «se inscribe en el contexto de la información económica nacional» (apartado 1 de la «Nota previa» citada).

Ciertamente no es lo mismo la planificación contable que la revisión o censura del balance y demás documentos de la contabilidad que reflejan la situación patrimonial de la empresa, pero resulta también evidente que existe íntima conexión entre ambos temas, pues si la primera pretende unificar y clarificar los datos, la revisión es su lógico complemento, en cuanto que permite comprobar la veracidad, exactitud y corrección de aquellos. En efecto, de poco serviría acomodar la contabilidad a las directrices y a los esquemas de un Plan, por lo demás flexible (apartado 20 de la Introducción al Plan General) y que se señalen criterio de valoración de las diversas partidas del balance si luego no se comprueba la correcta utilización de esos elementos informadores. De ahí que insistamos en la función protectora de intereses extraños a la propia sociedad que cumplen los censores de cuentas, sin que afecte en absoluto a nuestra postura el hecho de que la aplicación de los referidos Planes de contabilidad sea potestativa para los empresarios, pues no

nos importa el Plan en sí, sino las razones que justifican la necesidad de una contabilidad veraz y sincera, y estas son precisamente la garantía de los terceros y de la economía nacional, sin que tampoco pueda alegrarse que ello no es posible alcanzarlo dentro del marco del artículo 108 de la Ley de S.A. Cabe, es verdad, considerar que tiene ciertas deficiencias el sistema, por las mismas razones aducidas por la doctrina italiana, según vimos antes (nota 12), por lo que, de «lege ferenda», sería aconsejable que, al igual que ocurre en el Derecho francés (con los «commissaires aux comptes») o en el alemán (con los Abschlußprüfer) o en Italia para las sociedades que coticen sus acciones en Bolsa (con las «società di revisione»), sean designados, para las funciones de revisión, técnicos profesionales y, todavía mejor, que los mismos no fueran elegidos por la Junta general, sino que el Colegio de Censores Jurados de Cuentas, a petición de la sociedad, designe los miembros del mismo que, por turno, les corresponda actuar en cada caso. Si con este sistema no se concilia el considerar a los revisores órgano de la sociedad, ello carece de relevancia, pues lo que en realidad importa es la eficacia de la función, y ella creemos que se alcanzaría con el sistema que se propugna, pues nadie podrá afirmar que los accionistas no quedarían protegidos, en cuanto que los censores han de actuar con el fin de comprobar la veracidad de los datos contables que se les someten a revisión y éstos han de llevarla a cabo sin inclinarse en favor de alguna de las partes interesadas en la marcha de la sociedad, sino con la pretensión de constatar que los documentos examinados reflejan exactamente la situación patrimonial de la sociedad. Mas, desde el punto de vista del Derecho vigente, y teniendo en cuenta que el órgano de revisión opera también —y según algunos, como Rubio<sup>23</sup>— en interés de los socios, el sistema del mismo no parece que impida la protección de los demás intereses; es más, quedarán también protegidos si los censores de cuentas actúan limpia y objetivamente. En apoyo de nuestra opinión podemos aducir la exigencia impuesta por los artículos 47 y 59, 1, a), de los Reglamentos de las Bolsas y de los Bolsines, respectivamente, en cuanto que si el balance, la cuenta de pérdidas y ganancias, la Memoria y la aplicación de resultados de cada ejercicio cerrado han de presentarse a la Junta sindical certificados por Censores Jurados de Cuentas, y esto una vez que hayan sido aprobados por la Junta general (según cabe deducir de la redacción de los preceptos citados), a la que deben someterse después de revisados e informados por los censores de cuentas nombrados por la sociedad, es claro que el Censor Jurado no certificará los aludidos documentos si no reflejan exactamente la situación real del patrimonio de la sociedad, hecho

<sup>23</sup> J. RUBIO: Op. y loc. cit. en nota 17.

que han tenido que constatar antes los censores que podíamos llamar sociales. Y como por otro lado, la certificación del Censor Jurado no tiene como finalidad proteger el interés de los socios, sino de los terceros —de manera especial el de los futuros inversionistas— no hay contradicción, antes al contrario, coincidencia entre la revisión efectuada por los censores de la sociedad y la llevada a cabo por el Censor Jurado de Cuentas que certifica, con lo que, al menos en estas sociedades, los primeros protegen con su actuación tanto el interés de los socios como el de los terceros y, por ende, la economía nacional, sin que veamos razón alguna que justifique el que esto no ocurra en las demás sociedades, pues como afirma Ferri —y sus palabras son perfectamente aplicables a nuestro Derecho, en atención a la semejanza que, según vimos, ofrece en este punto con el italiano— aunque este órgano no está constituido en consideración a los intereses de los terceros, el ejercicio del control efectuado por el mismo representa indudablemente una garantía para aquellos<sup>24</sup> y en último término, porque según dice Rubio «en materias de la índole de la que nos ocupa, y sin que dejen de tener importancia los principios de la ordenación legal, lo decisivo estará siempre en la competencia y prestigio de las personas —especialmente las profesionales— a quienes se confíe la revisión...»<sup>25</sup> y lógicamente se debe confiar a quienes reúnan tales cualidades, a lo que obligará, aparte del interés de los socios, la que me atrevo a calificar de amenaza que supone el texto actual del artículo 41 del C. de c. al prever, en los casos que señala, el que el balance del ejercicio y la cuenta de resultados sean «sometidos a verificación por experto titulado superior», pues de los resultados de la actuación de éstos podrán incluso derivar responsabilidades para los censores de la sociedad, hechos que influirán en una doble dirección; esto es, sobre la Junta general, imponiéndole una especial diligencia en la elección de los censores, y sobre éstos, cumpliendo con objetividad y seriedad su cometido.

No obstante, podría aducirse como objeción parcial a la tesis que venimos sosteniendo en cuanto a los intereses que se protegen con la actuación de los censores de cuentas, la formulación contenida en el último inciso del párrafo 1.º del artículo 108 de la Ley de S.A., que permite a los administradores «limitar el derecho de examen de los censores en caso de excepcional importancia, cuando así *lo exija el interés social* gravemente comprometido» (el subrayado es nuestro), pues al margen de que sean muy pocos los supuestos en que se pueda hacer uso de tal limitación («casos de *excepcional importancia*», «interés social *gravemente comprometido*» y que así «*lo exija*») lo cier-

<sup>24</sup> G. FERRI: *Manuale...*, cit., p. 344.

<sup>25</sup> J. RUBIO: *Op. cit.*, p. 316.

to es que parece confiar a los administradores, no a los censores, la protección del interés social<sup>26</sup>. Sin embargo, entendemos que tal precepto no desvirtúa la postura que defendemos. De un lado, porque lo que se pretende con esa facultad concedida a los administradores es evitar que se difundan secretos que perjudique a la sociedad —con lo que en definitiva también se perjudicaría a los socios— en materias de su competencia, es decir, en el campo de la gestión, como técnicas de elaboración o distribución, cualquier cuestión que pueda beneficiar a los competidores, etc. Por otra parte, no es admisible que existan dentro del concepto de interés social, actuaciones encontradas, de ahí que si la revisión efectuada por los censores también protege dicho interés —según creemos— esto es así en razón precisamente de que ellos lo contemplan desde otra vertiente, es decir, desde la perspectiva contable, que debe ser fiel reflejo de la situación patrimonial de la sociedad y, por supuesto, es interés de ésta el que se sepa que los libros y documentos contables son expresión de la realidad.

En tercer lugar, la actividad de los censores de cuentas, tomada en su conjunto, es garantía para todos los estamentos que hemos señalado, pues no es posible hacer de ella distintos compartimentos estancos, y si bien no siempre coincidirá el interés de los socios con el de la sociedad o con el de los terceros —acreedores, personal laboral, economía nacional, etc.— en la cúspide, y como dominándolos a todos, se encuentra el elemento unificador que no es otro que la exactitud y veracidad de la contabilidad, finalidad en la que se centra la función revisora de los censores, y esa verdad no puede ser sino una.

### III NATURALEZA DE LOS CENSORES Y CARACTER DE SU ACTUACION

Como vimos antes, la doctrina dominante considera a los censores de cuentas órgano de la sociedad. No está claro, sin embargo, si el carácter de órgano lo ostentan sólo los designados por unanimidad o por la mayoría (censores de cuentas accionistas) o si también lo es el Censor Jurado elegido por la minoría. Garrigues, si bien no se manifiesta expresamente, pa-

<sup>26</sup> Así parece entenderlo Garrigues cuando dice que «ante la posible colisión entre el interés de los accionistas y el interés de la empresa en sí, la ley opta por la defensa de esta última, vedando al conocimiento de los censores, y, por tanto, al de los accionistas, aquellos hechos cuya publicidad pueda perjudicar el interés de la sociedad» (GARRIGUES-URÍA: *Comentario...*, cit. p. 474).

rece que considera órgano social a ambos, según cabe deducir, a nuestro juicio, del contexto en el que afirma que los censores de cuentas son órgano<sup>27</sup>. Utilizando igual razonamiento cabe pensar que para Uría sólo son órgano los censores accionistas<sup>28</sup>. En cambio, son inequívocas las posturas de Girón<sup>29</sup> y Sánchez Calero<sup>30</sup>, en cuanto que de manera expresa les atribuyen el carácter de órgano tanto a unos como a otros censores. Y en esta misma línea cabe situar las sentencias del T.S. de 23 de Abril de 1966 y 5 de Febrero de 1972, al afirmar que «misión de unos y otros censores es la de examinar las cuentas formuladas por los administradores y redactar su informe por escrito...».

Con independencia de que se admita o no la tesis que atribuye distintos alcances y destinatarios a los informes emitidos por los dos tipos de censores, nos parece más aceptable la postura que les confiere a ambos la condición de órgano, y ello no sólo por la razón aducida por Girón; esto es, «porque la fórmula de designación no debe considerarse relevante, si la Ley atribuye a la función el carácter orgánico»<sup>31</sup>, sino además porque, precisamente por eso, ambos se complementan, integrando, por consiguiente, un único órgano, no dos con iguales funciones revisoras.

Sin embargo, la doctrina se divide a la hora de determinar el alcance de la actuación de unos y otros censores. Girón llega a decir que «podría discutirse si el informe que deben emitir es imprescindible»<sup>32</sup>. En cambio, para Garrigues «el deber principal... es el de redactar un informe escrito...»<sup>33</sup>, obligación que pesa sobre ambas clases de censores<sup>34</sup> y en igual dirección, al menos por lo que se refiere a los censores accionistas, se encuentra Uría, que cataloga en segundo lugar la obligación de «rendir informe», considerando como primera obligación «la de examinar la contabilidad y todos los antecedentes que influyan sobre ella»<sup>35</sup>. Si nos atenemos al texto de los artículos 108 y 110 de la Ley de S.A., cabe, a nuestro juicio, considerar que los censores no tienen la obligación de emitir el referido infor-

<sup>27</sup> Vid. GARRIGUES-URÍA: *Comentario...*, cit., p. 479, núm. 17, en relación principalmente con todo el apartado IV.

<sup>28</sup> Vid. R. URÍA: *Op. cit.*, núm. 286, p. 273 y s. Si bien de lo dicho en número 285, p. 272, puede plantearse la duda, pues habla de «órgano de fiscalización», en general.

<sup>29</sup> J. GIRÓN: *Op. cit.*, p. 388 y 396.

<sup>30</sup> F. SÁNCHEZ CALERO: *Op. cit.*, p. 200.

<sup>31</sup> J. GIRÓN: *Op. y loc. últimamente cit.*

<sup>32</sup> J. GIRÓN: *Op. cit.*, p. 389.

<sup>33</sup> GARRIGUES-URÍA: *Comentarios...*, cit., p. 477.

<sup>34</sup> GARRIGUES: *Curso...*, cit., p. 516.

<sup>35</sup> R. URÍA: *Op. cit.*, p. 274, núm. 287. ARANA GONDRA: *Op. cit.*, p. 155.

me. Lo único que exige el artículo 108 es que les sean sometidos a examen e informe el balance, la cuenta de pérdidas y ganancias, la propuesta de distribución de beneficios y la Memoria. Pero no impone a los censores la obligación de informar, sin que, por otra parte, prevea consecuencias para el caso de que tal supuesto deber se incumpliera, y los autores que se ocupan de la responsabilidad de los censores tratan sólo de la derivada de su actuación, no de su abstención de informar<sup>36</sup>, y aun para esos supuestos tampoco existen normas propias, entendiendo, quienes examinan dicha responsabilidad, que les son aplicables por analogía las normas que regulan la responsabilidad de los administradores<sup>37</sup>. Por otro lado, y aun cuando en el caso planteado se trataba del Censor Jurado nombrado por la minoría, el T.S., en sentencia de 16 de Diciembre de 1971, declara que en manera alguna puede acarrear la invalidez de la Junta que conoce de las cuentas del ejercicio «el hecho de que el censor no se haya presentado a examinarlas ni presentado informe alguno», añadiendo que «las consecuencias de tal omisión han de recaer sobre aquéllos que los nombraron», de donde se desprende que la omisión de informe no trae consecuencias para los censores<sup>38</sup>. Sin embargo, dada la naturaleza de la función y finalidad del informe, estimamos que debe existir tal obligación de emitirlo, y ese parece ser el espíritu que informó al legislador, al decir en la Exposición de Motivos que se prevé el nombramiento de «unos accionistas censores de cuentas, que obligatoriamente examinarán e informarán por escrito acerca del balance...», si bien en el texto de la Ley, como hemos dicho, no haya apoyo suficiente para defender la existencia de tal obligación.

Ahora bien, esto no afecta a la necesidad del órgano ni al alcance, contenido y destino de su informe. En cuanto al primer

<sup>36</sup> Vid. URÍA: Op. cit., p. 275 y *Responsabilidad de los accionistas censores de cuentas*, Madrid, 1955. RUBIO: Op. cit., p. 324.

<sup>37</sup> Aunque no afecta al tema del presente trabajo, considero que no es aceptable tal postura, pues si el legislador no prevé expresamente esa extensión, no es admisible su aplicación a supuestos no contemplados y que no tienen la misma «ratio». Ello no significa que no puedan incurrir en responsabilidad, pero en tales casos se regirán por las normas del Derecho común.

<sup>38</sup> Esta conducta pasiva, abstencionista, que producirá la ineficacia en la práctica, del órgano de revisión, podría eludirse previendo en los estatutos que si los designados no dimiten en un plazo que igualmente debe señalarse —y esto únicamente si se da alguna de las causas previstas (vid. infra, p. 11) tendrán obligación de cumplir con la función propia de su cargo, con las consecuencias, caso de no emitir informe, que, asimismo, deben estatuirse, en cuanto a responsabilidad, pues el carácter capitalista de la sociedad no es obstáculo que impida imponer obligaciones a los socios, de carácter no económico, posibilidad que tiene perfecto encuadre en nuestro ordenamiento, en el núm. 5 del artículo 11 de la Ley de S.A. Sin embargo, la solución de «lege ferenda» no puede ser otra que modificar sustancialmente la regulación del órgano de control de la S.A.

punto, Girón no duda en calificarlo de órgano necesario, basando tal consideración en «la índole de los preceptos que del mismo se ocupan, cuyo carácter de «ius cogens» es indudable<sup>39</sup> y en igual sentido se pronuncian Uría<sup>40</sup>, Broseta<sup>41</sup> y Arana Gondra<sup>42</sup>.

Cuestión que debemos examinar en relación con este tema de la necesidad es la del papel que juega la voluntad de los nombrados. En primer lugar, si para que tal nombramiento tenga virtualidad y los nombrados puedan considerarse investidos del cargo y ejercer sus funciones se necesita la aceptación por parte de los mismos. Villar y Romero entiende que sí, aduciendo como argumento la aplicación por analogía del artículo 72 de la Ley de S.A., relativa a los administradores, cuyo nombramiento «surtirá efecto desde el momento de su aceptación»<sup>43</sup>, opinión que no consideramos acertada, por dos motivos: primero, porque no existe «identidad de razón» —que es el fundamento de la analogía legis— pues sus funciones, permanentes y necesarias, de gestión, y en la mayoría de las sociedades, de representación, así como la responsabilidad a que por dicha causa están expuestos los administradores determina el que no se les puedan asimilar los censores; y en segundo lugar, porque el hecho de que la Ley no exija su aceptación —en tanto que sí lo hace para los administradores— es precisamente lo que permite concluir que aquélla no es necesaria para los censores de cuentas. Se es censor por el hecho de la designación.

Lo que sí cabe, en cambio, es la dimisión<sup>44</sup> o por mejor decir, la renuncia. Si ésta se produce entrarán en funciones los suplentes, y si son éstos los que renuncian habrá que convocar nueva Junta general para designar a otros, situación que, teóricamente, podría continuar con sucesivas renunciaciones. De donde se desprende la existencia de una laguna legal, pues con esta conducta podrían llegar a ser inoperantes los preceptos de la Ley sobre censura de cuentas. La solución, de «iure condito», podría ser que los estatutos prevean la obligatoriedad para el socio de ejercer el cargo de censor, señalando los supuestos o causas de renuncia. De «iure condendo», lo que procede es reestructurar el órgano y, en último término, prever la obli-

<sup>39</sup> J. GIRÓN: Op. cit., p. 389.

<sup>40</sup> R. URÍA: *Derecho mercantil*, cit., p. 273.

<sup>41</sup> M. BROSETA: *Manual...*, cit., p. 255.

<sup>42</sup> ARANA GONDRA: Op. cit., p. 166.

<sup>43</sup> JOSÉ M. VILLAR Y ROMERO: «Sobre algunos problemas que plantea la aplicación de la nueva Ley de S.A. en el extremo relativo a la censura de cuentas según el Art: 108», en *Rev. Decho. Priv.*, 1952, p. 294.

<sup>44</sup> En este sentido GIRÓN, en op. cit., p. 393.

gatoriedad, salvo en los casos en que quepa la renuncia, que han de estar determinados.

Podría igualmente quedar afectada la necesidad del órgano de control si la Junta general no designa censores de cuentas, si bien aquí caben diversos supuestos. En primer término, tenemos el caso de que la mayoría que no exceda de las nueve décimas partes del capital social desembolsado acuerde no elegir censores. Si esto ocurriera, aparte de que siempre existirá el Censor miembro del Instituto de Censos Jurados, tal acuerdo podrá ser impugnado como contrario a la Ley; y esta última será también la solución si el acuerdo se adopta por una mayoría superior a las nueve décimas partes del capital social desembolsado.

Otro supuesto sería el que la Junta general no se pronunciara sobre el tema; es decir, se limita a no designar censores de cuentas, sin adoptar acuerdo alguno. Teniendo en cuenta el carácter de «*ius cogens*» del artículo 108 de la Ley de S.A., tal acto de omisión encajaría en el número 3 del artículo 6 del C.c., que declara «nulos de pleno derecho» los actos contrarios a las normas imperativas, nulidad que «se produce *ipso iure*», sin necesidad de que nadie la pida», pues «la declaración, aunque posible y en ocasiones conveniente, no es, sin embargo, necesaria»<sup>45</sup>. Ahora bien, ¿cómo se subsana esa omisión? Evidentemente, no por eso pueden anularse los acuerdos adoptados en esa Junta general; el problema radica en si cabe la posibilidad de convocar una Junta para designar a los censores de cuentas. Teniendo en cuenta que el párrafo segundo del artículo 108 dispone que los accionistas censores serán designados en la Junta general en que se aprueben las cuentas del ejercicio anterior, considero que el caso que nos ocupa —no adopción de acuerdo— equivale a omisión de la Junta en ese punto, de ahí que sería aplicable el procedimiento estatuido por el artículo 57, párrafo 1.º. Sin embargo, sólo los socios podrían hacer la petición al Juez. Y si esto no ocurre, quienes tengan un interés legítimo —acreedores, personal laboral, etc.— con base en el apartado d) del artículo 41 del C. del c., podrían solicitar una revisión, con lo que, por esta vía, se cumple la función que al órgano de control le corresponde en la S.A. De cualquier manera, la solución completa es de «*lege ferenda*», estructurando, como dijimos, el órgano de control e imponiendo su obligatoriedad, pues si ninguna de las personas señaladas entabla las acciones correspondientes, dejarán de existir los censores de cuentas.

Pero aún cabe otro caso: Que la Junta general acuerde por unanimidad no nombrar censores de cuentas. Este acuerdo, al

<sup>45</sup> L. DÍEZ PICAZO y A. GULLÓN: *Sistema de Derecho civil*, T. I., Madrid 1975, p. 220.

igual que en el supuesto anterior, sería nulo, por contrario, a la Ley. Sin embargo, aquí no es aplicable el artículo 6.3 del C.c., sino el precepto de la Ley especial (artículo 67) que regula la impugnación de los acuerdos sociales contrarios a la Ley, para el ejercicio de cuya acción están legitimados todos los accionistas (artículo 69), aunque lógicamente sólo la ejercitarían los no asistentes a la Junta. Asimismo, sería también de aplicación la medida prevista en el apartado d) del artículo 41 del C. de c., antes señalada.

Y por lo que se refiere al segundo punto, baste señalar que, mientras la doctrina dominante considera que la actuación y el informe de los censores de cuentas accionistas no se limita a la contabilidad, abarcando también la gestión de los administradores, en tanto que los censores, miembros del Instituto de Censores Jurados sólo pueden examinar la contabilidad, con funciones meramente revisoras<sup>46</sup>, Rubio, con base en la denominación de este órgano, y en el tenor y sistemática de la Ley, entiende que la distinción entre atribuciones de uno y otro tipo de censor tiene en el texto legal muy difícil apoyo y resulta más teórica que real<sup>47</sup>. Sin embargo, el Tribunal Supremo —salvo en la sentencia de 5 de Febrero de 1972, en la que, si bien no de forma rotunda, parece orientarse en la dirección sustentada por Rubio— viene considerando que son distintas las atribuciones de unos y otros censores (vid. sentencias de 3 de Abril de 1962, 23 de Abril de 1966, 16 de Diciembre de 1971 y 26 de Febrero de 1975). No obstante, entendemos que la interpretación más lógica de la Ley es la de Rubio, pues efectivamente, no hay diferencia sustancial en la redacción del texto legal al referirse a la actuación de unos y otros censores, e incluso cabe añadir que el hecho de utilizar la conjunción adversativa «pero», al principio del período que se refiere al informe —que éste sí es, en principio, de contenido más limitado— apoya aún más la tesis del Prof. Rubio; es decir, puede examinar todos los antecedentes contables, pero su informe sólo habrá de referirse a lo que dicho artículo indica, y aun en cuanto al informe, si es cierto que la Ley dice en su artículo 108 que el Censor Jurado «sólo habrá de referirse a la exactitud y veracidad de los datos consignados en el balance y cuenta de pérdidas y ganancias, y a los criterios de valoración y de amortización seguidos en el ejercicio por la sociedad», o sea, al aspecto puramente contable, es de destacar que será así «salvo pronunciamiento expreso de la Junta general en contrario». Luego, la Junta general puede señalarle una mayor amplitud al informe del Censor Jurado, pues el texto y carácter del artícu-

<sup>46</sup> Vid. GARRIGUES, en GARRIGUES-URÍA: *Comentario...*, cit., T. II, p. 474 y s.

<sup>47</sup> J. RUBIO: *Op. cit.*, p. 321. Vid. p. 322 y s., donde desarrolla los argumentos en apoyo de su opinión.

lo no permite más restricción<sup>48</sup>; y en este caso, también el informe podría tener igual contenido que el de los censores accionistas, con lo que, lógicamente, se le tendrá que reconocer —al menos en este caso— al Censor Jurado la facultad de examinar los antecedentes con la amplitud necesaria para formarse un criterio exacto acerca de los extremos que tendrá que contener en su informe.

Más, de cualquier manera, a los efectos del presente trabajo, lo que no ofrece duda es que ambos tipos de censores tienen como misión común al menos la de revisar la contabilidad de la sociedad al final de cada ejercicio.

#### IV SOLUCION DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL A LA CENSURA DE CUENTAS EN LAS SOCIEDADES ANONIMAS FAMILIARES

La doctrina —incluso aquel sector que afirma el carácter necesario de los censores de cuentas— ve dificultades, como señalamos al principio, para la existencia de dicho órgano en las sociedades anónimas de reducido número de socios. Unos autores aducen como fundamento de su tesis el que en esos casos desaparece la razón que justifica la existencia de los censores. Así, Garrigues, cuando afirma que «en las sociedades modestas o de índole familiar en la que todos los accionistas sean consejeros...», al concurrir «en las mismas personas la condición de accionista y administrador, desaparece la razón que ha impulsado a la ley al nombramiento de un órgano fiscalizador»<sup>49</sup> y Sánchez Calero, para quien «si todos los accionistas son administradores —por razones obvias— no será precisa la designación de censores»<sup>50</sup>. Para otros, es superfluo<sup>51</sup> o imposible que existan censores de cuentas, si bien entre estos últimos cabe distinguir entre la postura de Rubio<sup>52</sup> y las de Uría<sup>53</sup> y Broseta<sup>54</sup>, en cuanto que los dos últimos, como hemos visto, consideran a los censores de cuentas órgano *necesario*.

<sup>48</sup> Vid. J. GIRÓN: Op. cit., p. 396.

<sup>49</sup> GARRIGUES-URÍA: *Comentario...*, cit., T. II, p. 473.

<sup>50</sup> F. SÁNCHEZ CALERO: Op. cit., p. 199.

<sup>51</sup> A. POLO: Op. cit., p. 197.

<sup>52</sup> J. RUBIO: Op. cit., p. 315.

<sup>53</sup> R. URÍA: *Derecho mercantil*, cit., p. 273.

<sup>54</sup> M. BROSETA: Op. cit., p. 255.

En esta misma línea, de que es imposible en casos como los expuestos el nombramiento de censores de cuentas se encuentran las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 1 de Febrero de 1957 (que habla de «la imposibilidad material de realizar en el seno de una sociedad formada...» por cuatro socios únicos accionistas miembros del Consejo de Administración, una fiscalización de cuentas por censores, *preceptiva*, según el artículo 108 de la Ley y 34 de los *Estatutos* (sic) y la de 16 de Septiembre de 1958 («...por lo que respecta a los censores de cuentas, es obvio, por la misma naturaleza de las cosas, no puede llevarse a efecto lo prevenido por el artículo 108 de la Ley, y proceder en tal forma a su nombramiento... dado que el escaso número de socios de la compañía lo impide, puesto que, de los siete que la constituyen, seis de ellos forman parte del Consejo de Administración») y la doctrina del T.S. sentada en sentencias de 31 de Mayo de 1957 (según la cual «la censura de cuentas *ordenada* por el artículo 108 de la Ley es de imposible cumplimiento en las sociedades... de capital reducido y de tan escaso número de socios que no cuenta con los accionistas, no pertenecientes al Consejo de Administración, que puedan censurar la actuación de éste...») y 7 de Febrero de 1967 («cuando el nombramiento de esos censores es imposible por ser todos los accionistas consejeros... desaparece la razón de la fiscalización...»).

## V NUESTRA OPINION

Frente a quienes entienden que en los casos de coincidencia de administradores con socios desaparece la razón que fundamenta la existencia de los censores de cuentas, cabe alegar, en primer lugar, que, como dijimos más arriba, no es en atención exclusivamente a los socios por lo que se establece el órgano de revisión; y en segundo lugar, que con base en el razonamiento empleado por dicho sector doctrinal, habría que concluir que en estas sociedades tampoco tiene sentido ni es necesaria la Junta general ordinaria prevista en el artículo 50 de la Ley de S.A., al ser su cometido aprobar las cuentas y gestión social, y, asimismo, ser los administradores quienes han de formularlas (artículo 102 de la Ley), con lo cual se incumpliría otro precepto (el citado artículo 50) de «ius cogens» («La Junta general ordinaria... se reunirá... necesariamente... para aprobar... las cuentas») aparte de que tales sociedades quedarían con un sólo órgano, solución inadmisibles por absurda.

Por otra parte, no vemos cómo puede conciliarse la tesis de que los censores de cuentas constituyen un órgano necesario con la afirmación de que en ciertos casos será imposible la existencia de tal órgano. Aparte de que no son compatibles ambos postulados, algo falla en alguno de ellos para que hayan podido mantenerse. Y la misma crítica merecen las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado y las sentencias del Tribunal Supremo citadas antes. (Vid. pág. 208).

Para aclarar la cuestión creemos indispensable partir del siguiente presupuesto: Que, al menos por lo que se refiere a los censores de cuentas, en la aplicación de la Ley de S.A. no se han distinguido las disposiciones de derecho coactivo de las de derecho dispositivo, y esto es fundamental, pues han de conjugarse ambas, en cuanto que la Ley es un todo unitario que impide que con el uso de un derecho conferido por unas normas dispositivas se incumpla otra de derecho coactivo, resultado que en manera alguna puede admitirse. Y como ya vimos al principio, las normas sobre los censores de cuentas, y concretamente el artículo 108, son de derecho imperativo, e igual naturaleza tienen los artículos 50 y 102, que exigen la celebración de la Junta general para aprobar las cuentas, y es obligación de los administradores, impuesta también imperativamente por la Ley, la de formular aquéllas. En cambio, la existencia del Consejo de Administración sólo viene exigida «cuando la administración de la sociedad se confíe conjuntamente a varias personas» (artículo 73 Ley S.A.); luego, no puede constituirse dicho Consejo si con ello se produce el incumplimiento de una norma imperativa. Y lo mismo cabe decir de la supeditación del cargo de administrador a la ostentación de la condición de accionista (artículo 71, párrafo 1.º) o de la designación de administradores a todos los socios o a un número tal de ellos que impida cumplir con lo dispuesto en el artículo 108, pues si como dice el T.S. en la sentencia citada, de 15 de Octubre de 1971, «las exigencias contenidas en los artículos... 108 y... de la Ley de S.A. constituyen normas de auténtico derecho imperativo o necesario, no susceptibles de modificación y mucho menos de derogación por los particulares, en contra de las cuales no cabe utilizar el pacto societario», la adopción de un acuerdo o la inclusión en los estatutos de cualquier disposición del tenor de las que acabamos de exponer, evidentemente carecerían de eficacia, en razón de la indicada naturaleza del artículo 108 y de lo dispuesto por el artículo 6.3 del C.c., en el caso de que tales acuerdos o cláusulas estatutarias se dieran en una sociedad anónima que, por sus características, impidiera el cumplimiento de normas imperativas, como las de los censores de cuentas.

Ciertamente, podría objetárenos que el artículo 10 de la Ley exige sólo tres socios para la fundación simultánea, con lo

cual podía pensarse que este número de socios es suficiente para que exista una sociedad anónima. Con independencia de que tan escaso número de socios no parece adecuado para constituir una sociedad de este tipo<sup>55</sup>, el artículo al que nos referimos lo único que dice es que el número de fundadores «no podrá ser inferior a tres», es decir, que para dar nacimiento a la sociedad han de concurrir tres personas; interpretación que nos parece es la correcta, y ello por dos razones: 1.<sup>a</sup>) por la propia redacción del artículo: «en el caso de fundación simultánea o por convenio, serán fundadores las personas que otorguen la escritura social y asuman todas las acciones. Su número no podrá ser inferior a tres»; es decir, que no pueden ser menos de tres las personas que otorguen la escritura y asuman todas las acciones; 2.<sup>a</sup>) porque si la sociedad puede existir indefinidamente con sólo ese número de socios —o con menos, según se viene entendiendo por la doctrina— se vulnerarían preceptos de derecho imperativo, tales como los artículos 50 y 108. Y no se trata de que, con el fin de cumplir aparentemente la Ley, se creen «accionistas «ficticios», «no administradores» —generalmente familiares o empleados— para que ejerzan «independientemente» la función de censores», como dice Polo que ocurrió en los primeros años de vigencia de la Ley<sup>56</sup>, solución que, con dicho autor, rechazamos, sino de algo más simple a la vez que más serio y adecuado, no a la letra de un artículo, sino al espíritu de toda la Ley y al contenido de sus preceptos imperativos; de ahí que, a semejanza de lo que ocurre en Suiza, según el artículo 625 del Código de las obligaciones, la sociedad debe contar al menos con el número de accionistas necesario para constituir todos los órganos que, en nuestro caso, prevé la Ley de S.A.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Y así, en Francia, el artículo 73 de la Ley de 1966 exige siete; la Ley alemana, cinco (§ 2).

<sup>56</sup> A. POLO: Op. cit., p. 197.

<sup>57</sup> Por lo demás, ficciones como la que menciona Polo siempre pueden producirse, cualquiera que sea el número de socios que se exija, y de hecho existe, en cuanto a la fundación, como es sobradamente conocido: para cumplir con el número mínimo de fundadores impuesto por el Art. 10, se hacen concurrir con gran frecuencia a uno o dos testaferros que asumen una o dos acciones cada uno. También es ficción celebrar Junta general en una sociedad en la que todos los socios son administradores conjuntamente, pues cada vez que se reúne el Consejo de Administración constituyen Junta general, aparte de que si ésta —cuando es ordinaria— examina y aprueba las cuentas formuladas por los administradores, son las mismas personas quienes realizan ambas funciones ¿cabe mayor ficción, y además, con posibles graves consecuencias para terceros? Con esto queremos destacar que la solución no está en eliminar los censores en los casos de sociedades pequeñas, sino en hacer que la Ley se cumpla, no simplemente en su letra, sino en su espíritu, para alcanzar la protección de los intereses que trata de tutelar, y que se indicaron más arriba.

Otra objeción posible sería decir que a lo largo de la vida de la sociedad ésta puede quedarse con menos de cinco socios, con lo cual se imposibilitaría igualmente la designación de dos accionistas censores y dos suplentes. A ello habría que contestar que, ante las exigencias de unas normas imperativas, situaciones como la expuesta sólo pueden tener un carácter transitorio, caso de producirse, pues no deben admitirse concentraciones de acciones en manos de un número de socios inferior al preciso para que tales preceptos de derecho necesario se cumplan, y esto, no como mera formalidad externa o como ficción, sino —según dijimos antes (en nota 57)— para que no se queden en simples declaraciones carentes de contenido y realidad los objetivos que constituyen la razón de ser de dichas formulaciones legales.

Otro argumento en apoyo de nuestra tesis lo encontramos también en el artículo 108. Este habla de Consejo de Administración, de ahí que cuando dice que los accionistas censores «no podrán pertenecer al Consejo de Administración», está partiendo de un presupuesto: que hay más socios que los miembros de dicho Consejo (y éstos no pueden ser censores, pero sí los demás). Luego, como los censores de cuentas son un órgano necesario, no pueden existir varios administradores conjuntos (único supuesto en que es necesario constituir Consejo de Administración) que a su vez sean socios. Por consiguiente, o los administradores no son socios (que es lo que puede ocurrir si los Estatutos no exigen tal cualidad para ser administrador, y en casos como el indicado no lo pueden exigir, pues se daría pie para vulnerar una norma de derecho necesario: el artículo 108) y entonces existe Consejo de Administración, o todos los socios no pueden ser administradores mancomunados o conjuntos.

Hemos de destacar que el artículo 108 dice que los censores no pueden pertenecer al *Consejo de Administración*. No dice que no pueden ser administradores, y aunque a primera vista pudiera parecer que es lo mismo<sup>58</sup>, veremos que no hay tal identidad necesaria. Como sabemos, la existencia del Consejo de Administración no es inherente a la de varios administradores; sólo viene exigida «cuando la administración de la sociedad se confía conjuntamente a varias personas» (artículo 73); es decir, que aún cabría admitir que todos los socios, o la mayoría, fueran administradores, si lo son con carácter solidario, no que-

<sup>58</sup> Así parece entenderlo Sánchez Calero cuando dice que los censores «han de ser accionistas, pero no han de pertenecer al Consejo de Administración, ni ser administradores» (F. SÁNCHEZ CALERO: Op. cit., p. 299) y el T. S. en Sent. de 3 de Febrero de 1966: no existe dualidad —afirma— entre los administradores y el Consejo de Administración.

brantándose en ese caso lo dispuesto por el repetido artículo 108, ya que en ese caso sí podían algunos de tales administradores ser nombrados censores, pues no todos intervendrían, al menos necesariamente, —como sin duda ocurre en el caso de existir Consejo de Administración, que es un órgano colegiado (vid. artículo 78)— en la confección del balance y formulación de las cuentas, y al menos quienes no han tenido intervención pueden perfectamente revisarlas<sup>59</sup>.

Sin embargo, como dijimos antes, el artículo 108 habla en distintos lugares de Consejo de Administración (los accionistas censores «no podrán pertenecer al Consejo de Administración», los Censores del Instituto de Censores Jurados de Cuentas «entregarán un ejemplar de su informe técnico al Presidente del Consejo de Administración») e igual ocurre con el artículo 110 («los documentos y el informe sobre ellos emitido... se pondrán por el Consejo de Administración a disposición...»), con lo que parece que sólo cabe la existencia de censores en sociedades anónimas que dispongan de dicho órgano de administración colegiado, conclusión a la que no puede llegarse por diversas razones. De un lado, por todas las expuestas anteriormente en cuanto al carácter necesario de los censores y el contingente del Consejo de Administración. De otra parte, porque si se menciona expresamente al Consejo de Administración es porque la Ley está pensando en las grandes sociedades anónimas<sup>60</sup> y éstas en la práctica siempre funcionan con Consejo de Administración. Y que esto es así lo prueba, además, el texto del propio artículo 108, cuando dice que «los administradores sólo podrán limitar el derecho de examen de los censores...». Aquí no habla de Consejo de Administración, sino de administradores, y además refiriéndose expresamente a la actuación de los censores de cuentas; luego, tal órgano de control no está reservado a las sociedades anónimas grandes, con Consejo de Administración, si-

<sup>59</sup> Que esto es posible parece evidente, pero es que además, el artículo 11 3.º, h) prevé el que la sociedad tenga más de un órgano de administración, y entonces también sería posible que uno de ellos fuera el encargado de formular las cuentas, y otros socios, de otro órgano de administración, podían censurarlas, si bien esto, ni es un caso normal, ni se daría en sociedades anónimas familiares, por lo que mencionamos este supuesto sólo a título hipotético. En cambio no es admisible la solución dada por el T.S. en sentencia de 30 de Enero de 1974, al admitir que los censores sean miembros del Consejo de Administración, porque no había —dice— «la posibilidad de cumplir de otro modo el mandato legal», postura que contradice la sustentada en sentencia de 22 de Enero de 1962, que niega pueda ser censor el secretario del Consejo de Administración, aunque no tenga voto, lo que es correcto.

<sup>60</sup> En la Exposición de Motivos leemos: «La Ley... ha querido limitar la forma anónima a las sociedades llamadas a regir empresas de gran envergadura económica».

no que es un órgano necesario y que, por las razones expuestas, puede y debe existir en todas las sociedades anónimas, por lo que el campo que al libre juego de la voluntad dejan ciertos preceptos de la Ley de S.A. viene delimitado por los de derecho necesario, como es el artículo 108, con lo cual resulta que no es imposible ni carente de razón en ningún caso, la existencia de los censores de cuentas<sup>61</sup>.

De «iure condito», la expuesta es la solución que propugnamos. Ahora bien, ello no quiere decir que consideremos perfecto, ni siquiera bueno ni adecuado a la realidad actual, ni a las exigencias de esa institución, el sistema de nuestro Derecho de sociedades anónimas en materia de revisión de cuentas. Como dice Broseta, «este es uno de los extremos de la Ley de S.A. que está exigiendo una pronta reforma»<sup>62</sup>, reforma ya propugnada hace más de diez años por Polo, pues «los escasos años de vigencia de la Ley —decía en 1965— han bastado para poner de relieve que no es precisamente el acierto lo que caracteriza ese llamado sistema de vigilancia que la Ley nos ofrece...»<sup>63</sup>, ya que la serie de consideraciones claramente expuestas por dicho autor, «ponen de manifiesto que el sistema de censura de cuentas de la Ley española no ofrece ninguna garantía de seriedad, por lo que no puede cumplir la función fiscalizadora que le estaba asignada, ni en garantía de los accionistas, ni de los acreedores»<sup>64</sup>. Si tenemos en cuenta que, como afirma Djian, el control de la dirección de las sociedades anónimas responde a un doble objetivo: «la protección de los accionistas y la de los acreedores», y que «del establecimiento de garantías eficaces destinadas a proteger los intereses de estas dos categorías de personas depende en definitiva la realización de objetivos más generales y fundamentales de toda sana legislación de sociedades anóni-

<sup>61</sup> Y esto aun en el caso de que se considerara que los censores de cuentas, en nuestro Derecho de sociedades anónimas, tienen como única misión actuar en interés de los socios, ya que incluso entonces cabría el supuesto que, no por hipotético es imposible, de que existiera una S.A. con cinco o seis socios, en la que sólo uno de ellos sea mayoritario y el único que no forma parte del Consejo de Administración. Al no ser posible —según la postura sostenida por la doctrina y por el T.S. y la D.G.R.N. —que existan censores de cuentas, dicho socio se vería en la imposibilidad de revisar unas cuentas de la que él es el principal interesado. Casos como el expuesto y otros muchos, incluso inimaginables, creemos que sólo pueden evitarse con una interpretación de la Ley, de acuerdo con lo expuesto en el presente trabajo.

<sup>62</sup> M. BROSETA: *Op. cit.*, p. 255.

<sup>63</sup> A. POLO: *Op. cit.*, p. 196.

<sup>64</sup> A. POLO: *Op. cit.*, p. 208.

mas: la defensa del crédito y la protección del ahorro»<sup>65</sup>, es necesario llegar a un control más efectivo, y para ello nada mejor que ser conscientes de que sólo puede cumplir «sus fines si, además de ser completo, es también veraz», de ahí que «ante la escasa eficacia del sistema de censura de cuentas instaurado por nuestra Ley... podrá servirnos de valiosa ayuda la experiencia acumulada por otros ordenamientos...», pues «del acierto con que se articule el órgano de fiscalización, dotándole de la debida independencia y exigiéndole un alto grado de competencia profesional»<sup>66</sup> dependerá que cumpla eficazmente sus fines, que no son otros, como hemos dicho, que proteger los intereses, tanto de los socios, como de los acreedores y de la economía nacional, pues como afirma Polo «sin desconocer la naturaleza del balance como acto administrativo-social, de carácter interno de empresa, de interés indudable para ésta, sus administradores y sus accionistas, debe verse también en él un documento de innegable trascendencia pública, que puede afectar directamente a los derechos de los acreedores, a la propia empresa y a la economía nacional...»<sup>67</sup>, sin que esto suponga distinguir entre grandes y pequeñas sociedades anónimas, y no porque consideremos que no hay diferencias entre ellas que justifiquen un tratamiento también diverso, sino porque entendemos que la forma de sociedad anónima debe reservarse exclusivamente para las grandes empresas, pues si es cierto que el Derecho debe adaptarse a la realidad, y no a la inversa, ello no significa que si los particulares, destinatarios de las normas jurídicas, al amparo de una determinada ordenación, hacen surgir situaciones o entes que no eran los previstos por aquéllas y para los que, además, el propio ordenamiento tiene cauces adecuados, se vea luego en la necesidad de dar carta de naturaleza legal a tales realidades, que claramente persiguen fines, si no poco ortodoxos, sí al menos desviados de los originarios determinantes de la intervención del legislador. Y este es el caso de las llamadas sociedades anónimas familiares; no tiene sentido el que se adopte la forma de sociedad anónima, con las características que tal entidad tiene, determinadas en su mayoría por el propio origen de dicho tipo de sociedad, para regir empresas de un reducido volumen económico, en las que lo único que

<sup>65</sup> IVES DJIAN: «Le contrôle de la direction des sociétés anonymes dans les pays du Marché commun», París, 1965, p. 6, núm. 12. Vid. también Raphaël CONTIN: «Le contrôle de la gestion des sociétés anonymes», París, 1975, p. 29 y s., núms. 23 y 25.

<sup>66</sup> R. URÍA: *La información del accionista en el Derecho español*, Madrid, 1976, p. 73 y s. Vid. R. CONTIN: Op. cit., p. 171, núm. 244 y p. 189, núm. 272.

<sup>67</sup> A. POLO: Op. cit., p. 200; vid. también p. 202. En igual sentido Arana GONDRA, en Op. cit., p. 7-13 y 314.

se busca es ampararse en un instrumento que limita la responsabilidad de los socios y, si se les permite, dar apariencia de gran solidez.

Por consiguiente, una reforma de la Ley de S.A. debe tomar en cuenta estos hechos y establecer una regulación que impida utilizar dicha sociedad como titular de empresas que puedan desarrollarse por medio de otros tipos societarios o, incluso, de un empresario individual.

# SINTESIS DE HISTORIA ECONOMICA DE CANARIAS

Miguel Rodríguez Quiñones

*Licenciado en Económicas*

# I N D I C E

## SINTESIS DE HISTORIA ECONOMICA DE CANARIAS

I	EL PROBLEMA DE LA PERIODIFICACION	221
II	INFRAESTRUCTURA	227
	<i>Extensión, Suelo y Relieve</i>	229
	<i>El Subsuelo</i>	230
	<i>El Clima</i>	232
	<i>El Hombre y la Población</i>	234
III	EPOCA PRECASTELLANA	239
	<i>Resumen Histórico</i>	239
	<i>Economía</i>	240
IV	DESDE LA CONQUISTA HASTA 1610 (siglo XVI)	243
	A) <i>Producción</i>	248
	B) <i>Regímenes de Tenencia de la Tierra y Explotación</i>	249
	C) <i>Comercio</i>	250
	D) <i>Precios</i>	252
	E) <i>Política Económica, Social y Salarial</i>	267
	F) <i>Presión Fiscal</i>	268
V	DESDE 1610 HASTA 1718 (siglo XVII)	271
	A) <i>Producción</i>	272
	B) <i>Comercio</i>	275
	C) <i>Pérdida de los Mercados</i>	278
	D) <i>Depresión, Levas y Donativos</i>	280
	E) <i>Presión Fiscal</i>	282
VI	DESDE 1718 HASTA 1778	285
	A) <i>Producción</i>	285
	B) <i>Comercio</i>	286
	C) <i>Presión Fiscal</i>	288

VII	DESDE 1778 HASTA 1852	291
	A) <i>Producción</i>	291
	B) <i>Comercio</i>	293
	C) <i>El Camino hacia los Puertos Francos</i>	297
	D) <i>Presión Fiscal</i>	299
VIII	DESDE 1852 HASTA 1900	301
	A) <i>Producción</i>	302
	B) <i>Comercio</i>	305
	C) <i>Precios</i>	308
	D) <i>El Decreto y sus repercusiones económicas</i>	310
	E) <i>Presión Fiscal</i>	317
IX	DESDE 1900 HASTA 1972	321
	A) <i>Legislación</i>	321
	B) <i>Producción</i>	327
	C) <i>Comercio</i>	329
	C.1 Comercio de Exportación de Canarias	331
	C.2 Importaciones	337
	D) <i>Situación actual</i>	338
	BIBLIOGRAFIA	341

## CAPÍTULO I

### EL PROBLEMA DE LA PERIODIFICACION

Al intentar un estudio de carácter histórico, el problema de la división en el tiempo o periodificación surge inevitablemente. Si el estudio es monográfico, los períodos de la historia general es evidente que no nos sirven. Así, al surgir la historia económica como una subdivisión o rama autónoma de la ciencia histórica, fue necesario buscar criterios que inspirasen un reparto temporal de los acontecimientos económicos que fuese lógico y consistente.

Federico List distingue en los pueblos la siguiente serie de fases:

- 1ª Pueblos «cazadores».
- 2ª Fase de «pastoreo».
- 3ª Agricultura.
- 4ª Agricultura y fábricas.
- 5ª Agricultura, Industria y Comercio.

Este criterio de List es estrictamente económico: se basa en la «forma de producción» o sector o subsector exclusivo o predominante en la actividad económica.

Aplicando este criterio a las Islas Canarias, se deduce que, como consecuencia de que su evolución normal fue violentamente truncada con la irrupción castellana, no se han dado en su acontecer económico las fases tercera y cuarta, pasando directamente de la segunda —fase en que se encontraban los indígenas a mediados de siglo XV con algún ensayo en el campo agrícola— a la quinta, fase en que se encontraban los colonizadores.

Bruno Hildebrand sustituye la «forma de producción» por la «forma de intercambio», y así distingue entre:

«Economía de mercado», en la que se intercambian productos naturales, y

«Economía de crédito», en la que figura el dinero como instrumento de cambio.

Karl Bucher se fija en el «ámbito de circulación» de los bienes, y así establece los siguientes períodos en el devenir económico de las sociedades:

— *Economía doméstica cerrada*, en la que cada cual recoge o produce lo que necesita para vivir.

— *Economía urbana*. No hay intermediarios y los intercambios sólo se hacen a escala local, directamente entre productores y consumidores.

— *Economía nacional*, con el funcionamiento de intermediarios dentro del país.

Schmoller recoge y amplía este criterio estableciendo las cinco fases siguientes:

- Economía cerrada.
- Economía urbana.
- Economía regional.
- Economía nacional.
- Economía internacional.

También aquí se salta bruscamente en Canarias de una economía cerrada, o a lo más urbana, a una economía de tipo internacional con una importación de utillaje para los «ingenios» y una exportación de azúcar a distintos países.

Jean Fourastie determina cuatro etapas, fundamentándolas en la estructura del presupuesto familiar medio:

- 1ª Compra de cereales.
- 2ª Compra de cereales de buena calidad.

- 3ª Alimentación variada con componentes de origen animal.
- 4ª Menos del 50 por 100 del presupuesto es dedicado a alimentación.

Esta periodificación, por ser susceptible de realizarse dentro de la última etapa de las anteriores, permitió ya ser utilizada para, basándose en ella, estudiar la historia económica de las Islas a partir de la colonización. No obstante, por su escaso valor práctico, dada la carencia de estadísticas, no la adoptamos.

Rostow perfila las cinco famosas etapas necesarias en toda sociedad:

- La sociedad tradicional.
- Las condiciones previas para el despegue («take-off»).
- La fase de despegue.
- El camino de la madurez.
- La era del consumo en masa.

También podría utilizarse para el estudio histórico-económico de las Islas sin más que determinar las fechas en que se ha ido pasando de una fase a la otra. La colonización no supuso el paso de una economía tradicional a la fase siguiente, sino que introdujo en las Islas la sociedad tradicional europea que llevaba en sí el germen que un día podría establecer las condiciones previas para el despegue.

Herman Kahn define el tipo de sociedad a que pertenece un país según la renta «per cápita» de sus habitantes:

- Preindustrial: De 50 a 200 dólares «per cápita».
- En proceso de industrialización: De 200 a 600 dólares «per cápita».
- Industrial: De 600 a 1.500 dólares «per cápita».
- Industrial avanzada (sociedad de consumo): De 1.500 a 4.000 dólares «per cápita».
- Posindustrial: De 4.000 a 20.000 dólares «per cápita».

La economía actual de las Islas Canarias se encuentra en la quinta fase de List (agricultura, industria y comercio); tiene carácter de «crédito» —en terminología de Hildebrand— e «internacional», para Schmoller, y ha recorrido a partir de la colonización todas las etapas de Fourastie, las cuatro primeras de Rostow y se encuentra en la tercera de Herman Kahn.

También podríamos, con un buen acopio de datos, utilizar la división de Kahn para estudiar el proceso económico de las

**Islas.** No obstante, dada la brevedad del período —cuatro siglos y medio— y las características particulares que concurren en la región, hemos creído de mucho mayor interés práctico, al tiempo que más factible, buscar criterios de periodificación específicos. Así nos surge en primer lugar la idea —que rechazamos inmediatamente por simplista y por su nulo sentido económico— del criterio cronológico. Consistiría en estudiar cómo resolvieron los canarios su problema económico —qué producir, cómo producirlo y para quién— en cada uno de los siglos, y así tendríamos:

- Economía canaria en el siglo XVI.
- Economía canaria en el siglo XVII.
- Economía canaria en el siglo XVIII.
- Economía canaria en el siglo XIX.
- Economía canaria en el siglo XX.

Otra forma de dividir la historia económica canaria, mucho más racional y de mayor sentido económico, sería fijarse en el producto predominante. Muy apropiado este método para Canarias, que se ha caracterizado por el imperio del monocultivo. De esta manera tendríamos las siguientes etapas:

- Epoca precastellana (hasta 1500).
- Epoca del azúcar (1500-1550).
- Epoca del vino (1550-1800).
- Epoca de la Cochinilla (1830-1870).
- Epoca de búsqueda de sustituto de la Cochinilla (1870-1900).
- Epoca del plátano (desde 1900).

Si consideramos que a lo largo de la historia ha sido el comercio —cuando las leyes lo han hecho fácil y posible— el que ha traído la prosperidad a las Islas, podemos seguir un doble criterio de carácter comercial. El primero consistiría en elegir como períodos económicos aquellos lapsos de tiempo que la actividad comercial ha estado regulada y controlada por un determinado organismo. Con este criterio estableceríamos las siguientes etapas en la historia económica-canaria:

- Epoca de la Casa de Contratación de Sevilla (desde la conquista hasta 1566).
- Epoca de los Juzgados de Registro (desde 1566 hasta 1652).
- Epoca de la Superintendencia (desde 1652 hasta 1772).
- Epoca de la Administración de Aduanas (desde 1772 hasta 1778).
- Epoca del Consulado (desde 1778 hasta 1831).

- Epoca de la Junta de Comercio (desde 1831 hasta 1852).
- Epoca de las Diputaciones.

El segundo criterio de índole comercial sería considerar no el organismo regulador, sino la Real Cédula, Reglamento o Decreto con el que se abría un nuevo período en la vida económica de las Islas. La norma viene a satisfacer unas necesidades que han surgido como consecuencia de una situación. El grado en que satisfaga esas necesidades determinará los efectos producidos. Es éste, a nuestro juicio, el procedimiento más racional y de mayor consistencia económica para dividir en etapas la historia económica de una región que viva, casi en exclusiva, de una sola actividad. La norma que regule esa actividad regula la vida económica en su totalidad. Siguiendo este criterio en las Islas Canarias habría que distinguir:

- Una primera etapa que va desde las Reales Cédulas de 1485 y 1501 por las que se ordena el repartimiento de tierras en Gran Canaria y Tenerife, y la Real Cédula de 1508 por la que se permite a Canarias comerciar libremente con las Indias, constituyendo excepción al monopolio sevillano, hasta 1610.

- Segunda etapa.—Desde el Reglamento de 1610, en que se recorta la libertad comercial y se contingenta el envío de vinos a Indias, hasta 1718.

- Tercera etapa.—Desde el Reglamento de 1718 hasta 1778.
- Cuarta etapa.—Desde el Reglamento de 1778 (aranceles para el comercio libre entre España y América), hasta 1852.
- Quinta etapa.—Desde el decreto de Puertos Francos, en 1852, hasta 1900.
- Sexta etapa.—Desde 1900 (modificación y confirmación de puertos francos) hasta 1972 (Ley de Régimen Económico-Fiscal).

Cualquiera de las periodificaciones que hemos establecido es buena y ninguna perfecta. Y es que el criterio que es bueno en un aspecto no lo es en otro, y viceversa. Nosotros, y con conciencia de las limitaciones e imperfecciones que toda periodificación lleva consigo —«La periodificación es un ejercicio pedagógico que no tiene más valor que el de punto de referencia», dice Vicens Vives—, hemos desarrollado nuestra exposición teniendo en cuenta los siguientes períodos:

- Epoca precastellana.
- Desde la conquista hasta el Reglamento de 1610 (siglo XVI).
- Desde 1610 hasta el Reglamento de 1718 (siglo XVII).
- Desde 1718 hasta el Reglamento de 1778.

- Desde 1778 hasta el Decreto de 1852.
- Desde 1852 hasta la Ley de 1900.
- Desde 1900 hasta la Ley de Régimen Económico-Fiscal de 1972.

Todo ello sin perjuicio de hacerlo preceder de un capítulo dedicado al estudio esquemático y simplificado de la infraestructura de la región.

## CAPÍTULO II

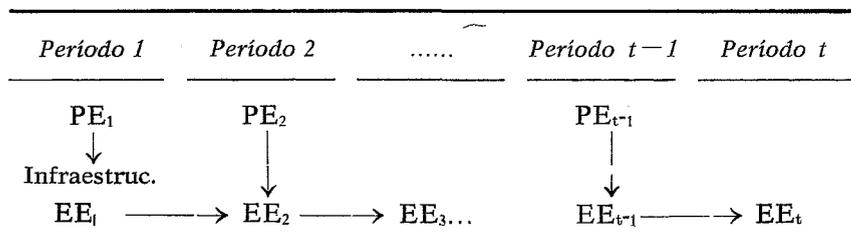
### INFRAESTRUCTURA

Sin caer en un determinismo geográfico o naturalista, no cabe duda de que los componentes físicos u objetivos de la estructura de un país o infraestructura influyen poderosamente en su economía. Es más, son parte integrante de su estructura económica.

Esta influencia se ejerce tanto de una manera directa como indirecta. El paisaje geográfico, la situación y dimensión del área, el suelo y el relieve, el subsuelo, el clima y demás elementos naturales constituyen el marco físico dentro del cual, y ordenada a su vez por otro marco institucional o superestructura, se desarrolla toda la actividad económica.

Dice Perpiñá Grau que la estructura económica en un momento dado es el resultado de la interacción de una serie de fuerzas que modifican la estructura preexistente. Así la estructura económica en el momento  $t$  ( $EE_t$ ) es el resultado de aplicar la política económica del período  $t-1$  ( $PE_{t-1}$ ) sobre la estructura económica del período  $t-1$  ( $EE_{t-1}$ ).

Gráficamente este proceso podría expresarse así:



Así, al llegar los colonizadores a las Islas Canarias y encontrarse una infraestructura prácticamente virgen, podemos considerar que las medidas de política económica que se tomaron (repartimientos de tierras y aguas, ordenanzas de Melgarejo, exención de alcabalas, independencia respecto al monopolio sevillano para comerciar con Indias, etc.) constituyen la política económica del primer período que iba a determinar la estructura económica de las Islas en el período siguiente.

La política económica que hoy se aplique a la realidad canaria va a engendrar la estructura económica de las Islas en el futuro inmediato o período siguiente al actual.

Dado que la infraestructura es el componente más permanente de la estructura y que, por lo tanto, permanece formando parte de la misma en todos los períodos, es necesario, para poder comprender la evolución y vicisitudes experimentadas por la economía canaria a lo largo de los siglos, empezar deteniéndonos en ver cuáles son sus rasgos más característicos.

Al fin y al cabo, una historia económica no es más que la película cuyas sucesivas secuencias reflejan la estructura de cada momento. Pero, como en toda película, sin conocimiento del origen de partida o infraestructura, no la entenderíamos por falta de sentido.

Hacemos aquí un inciso para registrar otra variante en la metodología expuesta en el capítulo anterior al hablar del problema de la periodificación. Sería, en efecto, un buen método para dividir en períodos la historia económica de un país el fijarse en los lapsos en los que la estructura ha permanecido más estable e indicar como fechas de separación de períodos aquellas en que entraron en vigor las medidas de política económica que posibilitaron el cambio de estructura o reestructuración. No resultarían con este procedimiento fases muy desacopladas con las establecidas en este trabajo, en el que se ha seguido,

como se dijo, el criterio de elegir un reglamento o decreto de trascendental importancia.

Admitida la necesidad del conocimiento previo de la infraestructura, pasamos a continuación a analizarla, aunque sea brevemente.

EXTENSIÓN, SUELO Y RELIEVE

El archipiélago canario está constituido por trece islas. Siete mayores (Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria, Tenerife, Gomera, La Palma y Hierro) y seis menores, cuya significación económica es irrelevante hoy por hoy, aunque alguna de ellas tenga un prometedor futuro en el aspecto turístico.

En cuanto a extensión se admiten normalmente como ciertas las siguientes cifras:

	<i>Km<sup>2</sup></i>
Tenerife	2.057
La Palma	730
Gomera	378
Hierro	277
Gran Canaria	1.532
Fuerteventura	1.731
Lanzarote	836
<b>TOTAL</b>	<b>7.541</b>

El relieve, aunque debiera ser estudiado isla a isla, tiene como rasgos comunes su accidentalidad y grandes alturas, que, unido a la escasa extensión insular, determina las fuertes pendientes, grandes barrancos y, en general, orografía abrupta y tortuosa.

Las mayores alturas por isla son:

	<i>Metros</i>
En Lanzarote: Peñas del Chade	670
En Fuerteventura: Pico Jandía	807
En Gran Canaria: Los Pechos	1.951
En Tenerife: Pico del Teide	3.710
En Gomera: Pico Garajonay	1.375
En La Palma: Roque de los Muchachos	2.423
En Hierro: Mal Paso	1.320

Especial mención requiere el suelo de la región canaria. En primer lugar, absolutamente todo el suelo canario es de origen volcánico, incluidas las escasas zonas formadas por sedimentación, pues éstas están constituidas por corrientes lávicas o erosión sobre formaciones volcánicas.

Pero como los suelos quedan determinados, más que por las características de la roca madre, por la incidencia climatológica, son los fenómenos de este orden los que permiten dividir los suelos canarios en salinizados y no salinizados.

Descartamos los suelos lávicos, que por su situación o por su juventud no han podido ser modificados por agentes meteoricos, ya que en su primitivo estado las rocas volcánicas son absolutamente inadecuadas para el cultivo.

Es necesaria la transformación física y la adecuación química para convertirlos en suelos fértiles.

Los suelos salinizados se encuentran en la zona sur de las Islas. Están afectados por una climatología extremadamente seca y por los vientos alisios que los ha salinizado. Carecen de materias orgánicas y necesitan, por tanto, grandes correcciones tanto físicas como químicas si se quiere adecuarlos a algún tipo de cultivo.

Los no salinizados se encuentran en la parte norte de las Islas. Su climatología es más húmeda y, dada la configuración del relieve, no han sido afectados por los alisios. Estos suelos son especialmente aptos para el cultivo, muy fértiles y han sido explotados desde los primeros tiempos. Así decía Francisco López de Gómara en su *Historia General de las Indias*: «Canarias es redonda y mejor; do es fértil es fertilísima, y do estéril, esterilísima.» Es el Norte y el Sur de casi todas las islas hasta que se inventó el turismo, con el que el Sur dejó de ser «esterilísimo».

## EL SUBSUELO

El régimen de lluvias de Canarias, estacional, torrencial y deficitario, unido a la configuración del terreno, hace que la escasez e inseguridad en el suministro de agua sea un tema de permanente temor.

Si a ello unimos que la minería es una actividad prácticamente inexistente, nos queda perfilado el objeto de estudio e

interés por lo que al subsuelo se refiere: permitir la extracción del caudal de aguas que la región necesita.

La captación racional y aprovechamiento de las aguas subterráneas en Canarias es de importancia vital. Y así lo han entendido los canarios de siempre, que desde los primeros tiempos se aplicaron a la construcción de pozos, galerías, canales, embalses, etc.

Que la riqueza hidrológica sea grande o pequeña..., que los costes de obtención sean excesivamente elevados..., son cuestiones que en Canarias nunca han admitido el debate. Haya mucha o poca agua, sea cara o barata, fácil o difícil, el agua que exista bajo la tierra hay que sacarla cueste lo que cueste: es necesaria para vivir.

Desde el reparto de tierras y aguas en los años inmediatos a la conquista, se constituyeron las asociaciones de regantes o Heredades (o Heredamientos), que acometieron la tarea de extraer y canalizar las aguas necesarias.

En la actualidad sólo en Tenerife, donde el panorama hidráulico es algo más optimista, hay más de 500 galerías, que totalizan casi 1.000 kilómetros.

En Gran Canaria el sistema se especializó en la construcción de pozos.

Numerosos estudios se han hecho y se siguen haciendo para determinar la cantidad y localización de las aguas. Pero la naturaleza volcánica de las Islas dificulta la solución del problema. No existe en este tipo de rocas la regularidad característica en la colocación de los estratos sedimentarios. No existen reglas fijas sobre la mayor o menor impermeabilidad en las distintas capas geológicas. La estructura de los subsuelos volcánicos no suele estar regida más que por el caos.

No obstante, el agua de lluvia que se filtra, antes de evaporarse, siempre encuentra o una capa impermeable que no la deja descender más (suele estar a bastante altura y entonces la técnica empleada para extraerla es la construcción de galerías horizontales) o es el mismo mar el que con su mayor densidad la detiene (en este caso es el pozo el procedimiento más adecuado para extraerla).

En la actualidad el Gobierno español, junto con la UNESCO, está realizando un estudio hidrogeológico de las Islas. Con sus

resultados a la vista, la Administración tendrá elementos de juicio que le permitirán indicar a las distintas Comunidades el criterio más adecuado a seguir en la explotación racional de los recursos hidráulicos.

## EL CLIMA

La importancia de la climatología como elemento determinante de la infraestructura económica de una zona alcanza rango de primerísimo orden.

Ya hemos destacado la incidencia de este componente en la determinación de los suelos con lo que ello implica en cuanto a la especificación de productos agrarios no ya sólo directa, sino indirectamente.

Pero el clima, además, ejerce decisiva influencia en la forma de alimentarse, en la manera de vestir y en la vivienda.

No falta, incluso, quienes lo consideran como altamente determinante del carácter y manera de ser de los hombres con lo que ello supone de base o sustrato para la creación y conformación de la superestructura cultural e institucional de decisiva incidencia económica.

Ni que decir tiene que en los tiempos actuales el triunfo de la técnica sobre la naturaleza ha hecho disminuir de forma considerable esa dependencia fatal. Pero en épocas pasadas —no se olvide que esto es el preámbulo que nos va a servir para explicar una historia— la influencia de la geografía física en la política y económica era dogmática.

Montesquieu, en el *Espíritu de las Leyes* (siglo XVIII), dice: «La esterilidad del suelo de Atica establece en ella el gobierno popular, y la fertilidad del de Lacedemonia el gobierno aristocrático.»

Víctor Cousin dice en su introducción a la *Historia de la Filosofía*: «Sí, señores; dadme el mapa de un país, su configuración, su clima, sus aguas, sus vientos y toda su geografía física; dadme sus productos naturales, su flora, su zoología (que es consecuencia de lo anterior, aclaro), y yo me encargo de decir *a priori* cómo será el habitante de ese país y qué papel jugará éste en la historia.»

No entramos ni salimos en la verdad de estas afirmaciones, y pasamos sin más al tema que nos ocupa.

El clima canario, por la posición que las Islas ocupan en el globo terráqueo, debería ser subtropical y marítimo, pero al conjugarse un conjunto de factores se convierte en un clima sumamente variado. Estos factores determinantes de la climatología canaria son:

1. *Los vientos alisios.*—Estos vientos son los constituidos por la circulación alrededor del anticiclón del Atlántico, que, como corresponden a una «alta», se mueven en el sentido de las agujas del reloj, por lo que inciden en las Islas con una dirección NW. Son vientos de gran regularidad y fueron bien aprovechados por los comerciantes en los siglos pasados.

2. *Irrupciones de aire polar.*—Que dan lugar a temperaturas anormalmente bajas.

3. *La influencia del continente africano.*—Del que en ocasiones provienen vientos calientes y secos que dan lugar a temperaturas anormalmente altas.

4. *La corriente marítima de Canarias.*—Es una corriente fría que incide de Norte a Sur y que hace que las aguas canarias tengan una temperatura inferior de la que le correspondería por su latitud.

5. *La corriente del golfo (Gulf Stream).*—Que en su giro atlántico en el sentido de las agujas del reloj también inciden de Norte a Sur, calentando la corriente fría.

6. *La orografía de las Islas.*—Muy montañosa, alcanzando grandes alturas y canalizando los vientos.

Todo ello da lugar a que puedan distinguirse al menos tres zonas climáticas perfectamente definidas:

1° *Zona cálida y seca.*—Ocupa la parte baja de las Islas, alcanzando hasta los 500 ó 600 metros al Norte y hasta los 1.000 en el Sur.

2° *Zona húmeda.*—En la vertiente norte y en escasísimas localidades de la vertiente sur. Es la zona de las brumas y las nieblas. Ocupa las alturas intermedias.

3° *Zona fría y seca.*—Ocupa la parte superior de las Islas y afecta a ambas vertientes. Tiene características continentales.

Las temperaturas en la zona superior fría y seca alcanzan valores inferiores a  $-5^{\circ}$  C, no pasando la media anual de  $10^{\circ}$  C en algunos de sus puntos. En las otras zonas las temperaturas

son de gran estabilidad, manteniéndose las medias alrededor de los 21 ° C.

Los meses más calurosos son julio y agosto, siendo diciembre y enero los de temperaturas más bajas, sin que ni éstas ni las otras alcancen grandes valores.

En cuanto a lluvias, ya sabemos que son escasas e irregulares en el espacio y en el tiempo. La vertiente norte de las Islas recibe alguna cantidad de agua, pero en la parte sur y en las cumbres las precipitaciones son escasísimas. La mayor pluviosidad corresponde a los meses de octubre a marzo, y en cuanto a distribución espacial baste decir que en el conjunto de las Islas la humedad disminuye de Oeste a Este, siendo Lanzarote y Fuerteventura las que sufren la mayor sequedad.

Dentro de cada isla ya hemos visto que la pluviosidad disminuye de Norte a Sur.

## EL HOMBRE Y LA POBLACIÓN

René Verneau, Hooton, Tamagnini, Fusté, Falkenburger y otros son autores que han estudiado la antropología canaria.

Aunque no en todos los aspectos hay unanimidad, se sabe que la población aborigen no era una raza autóctona ni homogénea y que fue compuesta a través de los siglos por sucesivas oleadas de distinta procedencia.

La voz «guanche» con que se designa a los indígenas parece ser que se deriva de «guan» (natural de) y «chinerfe» (Tenerife), por ser en esta isla donde el porcentaje de componentes de la raza Cro-Magnon era mayor y por ser varios (entre ellos Verneau) los autores que reservan la palabra «guanche» a los de esta raza.

Otros opinan que «guanche» viene de «wancha», que significa indígena.

Estima Falkenburger que el porcentaje de Cro-Magnon (ganches) en las Islas en el momento de la conquista oscilaba alrededor del 43 por 100. Las características de éstos son talla alta, huesos robustos, dolicocefalos y mesocefalos, pelo rubio y ojos azules.

Otro tipo de dolicocefalo, pero de estatura inferior a la del guanche, es designado con el nombre de *mediterráneo* u *orien-*

*táldo*, y a él Falkenburger le concede un 35 por 100 de la población aborígen total.

Reserva un 11 por 100 a un tipo de *negroide* de proporciones semejantes a las del guanche, pero de diferente color.

El 11 por 100 restante corresponde a un tipo braquicéfalo de estatura inferior a las anteriores y al que el profesor Hooton le ha dado el nombre de *alpino-mongoloide*.

No se agota aquí, ni mucho menos, la enumeración de tipos y razas, máxime si consideramos la mescolanza efectuada entre ellas antes y después de la conquista.

Cómo llegaron y en qué orden estos grupos es apasionante tema de estudio de investigadores y antropólogos. Para Hooton, la primera oleada debió ser mediterráneo-negroides procedentes de Marruecos. Después llegarían los pequeños branquicéfalos alpino-mongoloides, probablemente de Túnez. Una tercera oleada, ahora de nórdicos altos y rubios, se mezclaría con los alpinos para producir la raza de los Cro-Magnon canarios (ganches). Los últimos en llegar serían los de tipo mediterráneo.

Investigaciones recientes del profesor Fusté han permitido dar un paso adelante en el esclarecimiento de las razas aborígenes en el sentido de distinguir las siguientes: el cromagnoide, el euroafricánico o berbérico robusto, el orientáldo, el mediterráneo gracil, el armenoide y el nórdico, eliminando el tipo negroide de Hooton.

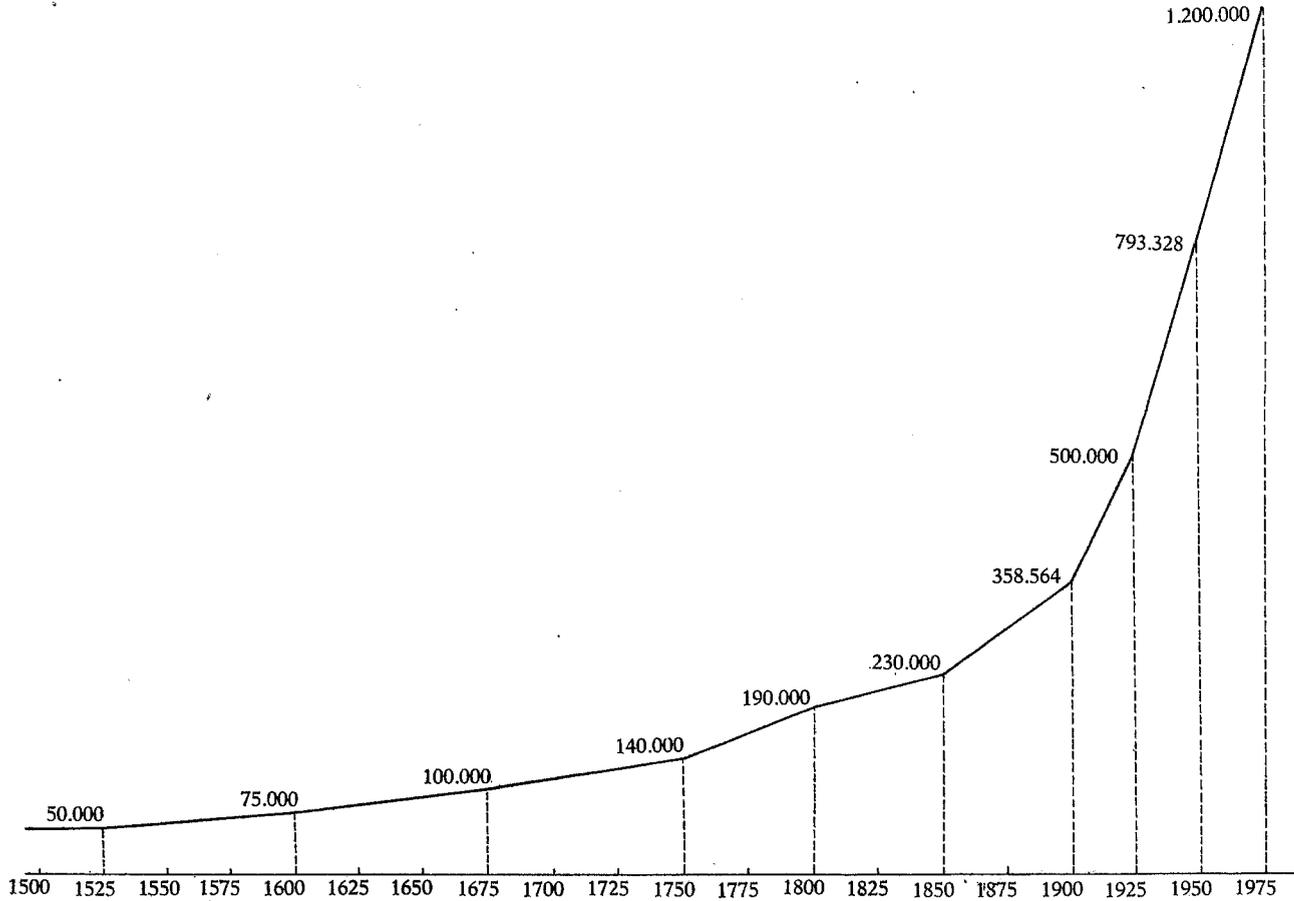
Conocidas las características afectivas y somáticas del conquistador y la belleza de las indígenas —«Son hermosa gente, grandes, fuertes y rudos y bien formados, y sus mujeres son muy hermosas, vestidas de pieles para cubrir los miembros vergonzosos» (*Le Canarien*)—, no es de extrañar que la mescolanza se acentuara a buen ritmo a partir de la colonización.

Pero más que la tipología racial, lo que realmente tiene incidencia económica es el número y características de la población. Estas características están bien influenciadas por la climatología y por el marco físico en general, como vimos en el epígrafe anterior.

En cuanto al número, es imposible determinar ahora a cuánto ascendía la población aborígen. Si consideramos que en 1678 el número de habitantes en todas las islas no llegaba a 100.000 y que para duplicarse necesitaron ciento cincuenta años, podemos estimar, suponiendo —lo que es mucho suponer— que la recta de tendencia se mantuvo, que en 1528 el número de habitantes oscilaba alrededor de los 40.000 ó 50.000.

## EVOLUCION DE LA POBLACION EN LAS ISLAS CANARIAS

<i>Isla</i>	<i>1678</i>	<i>1742</i>	<i>1768</i>	<i>1802</i>	<i>1834</i>	<i>1860</i>	
Gran Canaria	20,457	33,864	51,082	55,093	66,081	68,970	
Lanzarote	—	7,210	—	16,160	15,042	15,837	
Fuerteventura	—	6,381	—	12,151	8,049	10,996	
Tenerife	49,112	60,618	66,354	70,067	70,081	93,709	
Las Palmas	13,892	17,580	19,195	28,878	27,500	31,138	
Gomera	4,374	6,251	6,645	7,915	9,000	11,360	
Hierro	3,297	3,687	4,022	—	3,927	5,026	
<b>TOTAL</b>	<b>91,133</b>	<b>135,691</b>	<b>147,298</b>	<b>190,264</b>	<b>199,680</b>	<b>237,036</b>	
	más Lanzarote y Fuerteventura		más Lanzarote y Fuerteventura	más Hierro			
<i>1900</i>	<i>1910</i>	<i>1920</i>	<i>1930</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>
358,564	444,016	457,663	555,128	680,294	793,328	944,448	1.170,224



Hacemos esto preestableciendo la hipótesis de que la fuerte inmigración procedente de la Península pudo quedar más o menos compensada con la emigración de las Islas a Indias y con el trauma que en la población aborigen debió ocasionar la conquista.

Tomando datos sueltos del conjunto de obras consultadas, hemos podido estructurar la siguiente tabla, que nos indica el proceso de crecimiento poblacional insular.

## CAPÍTULO III

### EPOCA PRECASTELLANA

#### RESUMEN HISTÓRICO

«Las Hespérides, hijas de Hesperos, el lucero que sube al horizonte en las inmediaciones del punto en que se oculta el sol, tienen su morada cerca de Atlas, que sostiene en Occidente el peso de la bóveda celeste.

»Sus brillantes jardines, con el precioso árbol de dorados frutos, extendíanse hacia el lado de la noche, más allá del río océano.»

¡Jardín de las Hespérides, Campos Elíseos, restos de la Atlántida hundida para que los venideros siglos sepan a qué conduce la vida de placer!

Poesía, literatura y mitología en torno a un conjunto de islas misteriosas y perdidas en la tenebrosa mar. Retazos del mundo al romperse para formar el Océano Atlántico. Trozos de Africa a la deriva. Pedazos del viejo mundo tendiendo la mano al Nuevo o señalando el camino a aquél para que descubriese a éste...

Son las Islas Afortunadas. Cuajadas de misterio y de leyendas desde la más remota antigüedad.

En el túnel oscuro de la Edad Media se pierden. Pero en el siglo XIV, andaluces, mallorquines, vascos, normandos, italianos y portugueses surcan los mares y tropiezan con ellas. Son piratas, descubridores, conquistadores y aventureros.

Las expediciones se suceden. Tienen como objetivo el descubrimiento o la conquista. Otras son de carácter misionero.

Le llaman las Islas de la Fortuna, y las maravillas que de ellas cuentan hacen que adquieran gran celebridad.

En 1344, el infante don Luis de la Cerda, biznieto de los reyes de España y Francia, se hace coronar en Avignon por el Papa Clemente VI rey de las Islas Afortunadas. No llegó a posesionarse de su reinado, ni siquiera pisar las Islas.

Comienza el siglo XV, y en 1402 los aventureros normandos Juan de Bethencourt y Gadifer de la Salle ponen en marcha el plan para conquistar las Islas, empezando por Lanzarote.

Las vicisitudes de la conquista no son objeto de este trabajo. Con mil peripecias y de una forma u otra los indígenas van cayendo en poder de los invasores. En 1477 hay sometidas ya cuatro islas (Lanzarote, Fuerteventura, Hierro y Gomera). Son las únicas que serían islas de Señorío. Pues en este año los Reyes Católicos compran a los señores los derechos a la conquista de las restantes, empresa que acomete la Corona, enviando 600 hombres a Gran Canaria.

A final del siglo, el sometimiento del archipiélago es total. No podía ser de otra manera, dada la abismal diferencia entre las dos civilizaciones que se encontraban. Los conquistadores a caballo entre la Edad Media y Moderna y con el entrenamiento de ocho siglos de Reconquista de la Península. Los indígenas en plena cultura neolítica. No conocían el hierro. Se defendían con escudos de madera y sus armas eran palos y piedras.

## ECONOMÍA

El sistema económico que regía en las Islas en la época de la conquista estaba pasando de la segunda a la tercera etapa de la periodificación de List. Es decir, eran eminentemente ganaderos y en alguna medida agricultores. Pastoreaban rebaños de cabras y cerdos y sembraban cebada.

Recogían peces y mariscos, pero no eran navegantes.

Más tarde introducen el trigo y la oveja. Pero no existía el ganado mayor, que es introducido por los conquistadores.

En la terminología de Karl Bucher, su economía era del tipo *doméstico-cerrada*, en la que los bienes eran consumidos por los que los producían sin existir intercambio, a no ser muy escasamente y en forma de trueque.

Era una *economía de mercado* en el sentido de Hildebrand, ya que ni existía el dinero ni hacía falta, puesto que lo único que se intercambiaba eran productos naturales entre vecinos.

Tampoco conocían la escritura y vivían en cuevas o casas fabricadas sólo de piedra. Las cuevas podían ser naturales o labradas, es decir, modificadas y mejoradas por la mano del hombre.

Iban desnudos o semivestidos con unas ropas de palma o cuero burdamente cosidas. Era el «tamarco» del que existían varios tipos, unos cortos y otros largos.

Sus instrumentos de trabajo y de defensa eran de piedra, madera y hueso. No poseían metal alguno.

Se alimentaban de cebada, de leche de cabra, de queso, de carne de cabra, de cerdo y de perros que había en gran abundancia. También comían peces, mariscos y frutas.

Pedro Gómez Escudero, capellán y licenciado, en una crónica de 1484 hace el siguiente relato:

«La calidad y propiedad que tenían los canarios era común a todos, en el vivir en cuevas y casas fabricadas sólo de piedra, su mantenimiento cebada tostada molida y amasada, su harina llamada gofio, con leche, caldo, miel silvestre, agua y sal, carne medio asada y cruda, sancochada si era gruesa, para aprovechar la gordura y sebo, también mariscos, frutas silvestres, mocanes que es baya negra mayores que mirto,

.....

la manteca y el sebo lo guardaban en ollas y leñas olorosas para exequias de los difuntos, untándolos y ajumándolos y poniéndolos en arena quemada los dejaban mirrados, y en quince o veinte días los metían en las cuevas, y éstos eran los más nobles, que a los demás ponían malpaíses o piedras de volcán,

.....

Comúnmente en todas las Islas el vestir de pieles, así hombres como mujeres, y el uso de las armas era uno mismo, llamaban tamarco un casaquillo de piel semejante a el zamarrón con el que siegan el pan en España, y llamados de todos tamarco. Las mujeres en todas las Islas era el mismo traje, cubrirse hasta los pies con faldellín de pieles».

Era, por tanto, una cultura de características neolíticas en general, aunque con diferencias de cierta consideración entre las distintas islas.

Es de destacar también la heterogeneidad cultural y étnica como consecuencia de estar formada su población por una serie de sucesivas oleadas de pueblos de muy distinta procedencia y características.

La organización política era la monarquía hereditaria, habiendo uno o varios reyes en cada isla, y que eran investidos y asesorados en su función por un consejo de nobles y ancianos que se reunían en el Tagoror.

Durante el siglo XIV son objeto las Islas de un intenso comercio de esclavos. Sin embargo, las expediciones mallorquinas —que son las principales en esta centuria— no son nunca de índole comercial. Era la idea de descubrimiento y conquista la que movía a realizar los viajes llenos de riesgo y aventura.

Después de los mallorquines son los genoveses y los castellanos los que van llegando a las Islas. Estamos ya en el siglo XV. Los españoles al mando de Bethencourt tratan de conquistar. A los genoveses, por el contrario, los mueve el espíritu mercantil y empiezan a estudiar qué puede hacerse en estas tierras en el aspecto económico, comercial y financiero.

A todo lo largo del siglo XV —los genoveses van llegando, aprovechando las conquistas que otros hacen y van constituyendo una colonia, que al final del siglo es ya numerosa y que se dedica a enviar a Europa la *orchilla* canaria, a *comercializar el azúcar* que se empieza a producir y a hacer de *banqueros*.

Al tiempo que se han conquistado las Islas, se han ido introduciendo las técnicas y la cultura del invasor. La economía primitiva, cerrada y neolítica del indígena, se empieza a transformar en una economía mercantil y abierta. El paraíso en que vivían los guanches, donde nada había pero menos necesitaban, se convierte en un pedazo del mundo civilizado, donde van a surgir necesidades y como consecuencia va a haber que satisfacerlas. Es el problema económico.

En la crónica anónima de la conquista de Gran Canaria que se conserva en la Biblioteca Universitaria de La Laguna se dice:

«Luego como se acabó de conquistar, el gobernador Pedro de Vera envió a España y a la isla de la Madera por frutales y cañas de azúcares, legumbres y todo género de ganado y de caza y se plantaron por toda la Isla muchísimos cañaverales, que luego comenzaron a dar infinito azúcar muy bueno, de forma que la Isla en breve se ennoblecó».

## CAPÍTULO IV

### DESDE LA CONQUISTA HASTA 1610

#### (SIGLO XVI)

En 1483 se termina la conquista de la isla de Gran Canaria por el Gobernador y Capitán General Pedro de Vera, y en 1496 puede considerarse consumado el sometimiento de todo el Archipiélago.

La sustitución de la economía natural, primitiva, de rasgos neolíticos, por la que iba a imperar en el siglo XVI había comenzado ya, como hemos visto, pero lógicamente, desembarazado de las preocupaciones bélicas y conquistadoras se pudo pisar más a fondo el acelerador de la colonización y de la actividad económica.

Así, en 1485, se lleva a efecto el primer repartimiento de Tierras y Aguas en Gran Canaria. Por Real Cédula fechada en Toledo, los Reyes Católicos facultan a Pedro de Vera para repartir «todos los ejidos, dehesas y heredamientos» de la Isla

(Gran Canaria) entre los caballeros, escuderos, marineros y otras personas, dando a cada uno según sus merecimientos y estado».

El criterio, pues, a seguir para el repartimiento consistía en determinar los méritos obtenidos en la conquista y el estado y condición social del beneficiario.

El encargado de efectuarlo era el Capitán General y Gobernador. No todo el mundo, como es lógico, quedó conforme, y en 1495 tiene lugar un segundo repartimiento, y aún en 1505 se vuelven a repartir las Tierras y Aguas modificando los repartos anteriores para corregir injusticias.

Todo esto en lo que respecta a Gran Canaria. En la isla de Tenerife los repartimientos se hicieron en 1501, 1502 y 1503.

A lo largo de todo este siglo, en los viajes de España a Indias, el Archipiélago es un lugar adecuado para el abastecimiento, reparación de las naves y reclutamiento de personal.

La necesidad de abastecer a las flotas dio un gran impulso a la agricultura y ganadería. Hacia el último tercio del siglo se aprecia el declive económico no sólo por la ruina del comercio del azúcar, sino por la disminución que se experimenta en el paso de las flotas indianas.

A continuación transcribimos los textos de las Reales Cédulas de Repartimientos de Tierras.

## Que el Governador P. de Vera reparta Ti<sup>as</sup> (1)

DON FERNANDO E DOÑA VSABEL Por la gracia de Dios Rey E Reyna de Castilla, de Leon de Aragon, de Sicilia, de toledo de valencia de Galizia, de Mallorca, de Seuilla, de cerdeña, de Cordoua, de corcega de murcia, de Jaen de los algarues, de Algezira, de Gibraltar, Conde e condesa de Barcelona, e señores de Vizcaya E de molina, Duques de Athenas y de Neopatria, Condes de Rosellon y de Cerdania, marqueses de Oristan y de Gociano. etc. A Vos pedro de vera nro gouernador e capitan e alcaide en la ysla de la gran Canaria. Salud E gracia Sepades que nos auemos sido informados q algunos caualleros escuderos e marineros E otras personas ansi de las que estan en la dña ysla como otras que agora van o fueren de aq adelante quieren biuir e morar en la dña ysla. E fazer su asiento en ella con sus mugeres. E hijos. e sin ellos. E porque la dca ysla mejor se pueda poblar e pueble. E ayā mas gana las tales personas de biuir en ella segun dño es y tengan conque se puedan substentar e mantener. Por ende nos vos mandamos que repartades todos los exidos y dehesas y heredamientos de la dicha ysla entre los Caualleros e escuderos E marineros. E otras perso<sup>as</sup> que en la dña ysla estan y estuieren y en ella quisieren biuir e morar: dando a cada vno aquello que vieredes que segun su merescimiento e estado ouieren de menester e asi mismo para que podades entre las tales personas de nuevo nombrar elegir officios de Regimiento E Jurados e otros officios que vieredes son necesarios en la dña ysla para que sean cadañeros o por vida o perpetuos o de la manera que a vos bien visto fuere; no embargante que quales quier personas tengan los dños officios por autoridad de quales quier personas e dellos ayan sido proueydos. saluo si las tales personas han sido proueydas de los dños officios por nos o por qualquier de nos e asi para fazer el dicho Repartimiento de los dños heredamientos como para proueer de los dños officios por esta nra, carta vos damos poder cumplido con todas sus incidencias e dependencias Emergencias anexidades y conexidades, no embargante quales quier cartas e poderes que cerca del repartimiento de las dñas tierras e terminos E de nombramiento de los dños officios nosotros o qualquier de nos auemos dado e mandado dar a otras personas Las quales por esta nra carta reuocamos e yhibimos y damos por ningunas y de ningun valor y effecto. E los vnos ni los otros no fagades ni fagan ende al por alguna manera so pena de la nra merced e de diez mill mrs para la nra camara e demas mandamos al ome que vos esta nra carta mostrare que vos emplaze que parezcade ante nos en la nra corte, do quier que nos seamos del dia que vos emplazare, en quinze dias primeros siguientes so la dña pena, so la qual mandamos al ome que vos, a qualquier scriuano puc<sup>o</sup> que para esto fuere llamado que de ende al que vos la mostrare testimonio signado con su signo porque nos sepamos en como se cumple nro mand<sup>o</sup>. Dada en la muy noble cibdad de toledo, a quatro dias de febrero año del nascimiento de nro señor Jesuchisto de mill y quatro cientos y ochenta años— yo el Rey, yo la Reyna. yo Pedro camañas Secretario del Rey E de la Reyna nros señores la fize escriuir por su mandado, acordada Registrada A<sup>o</sup> los g<sup>os</sup>. diego Vazquez chanciller.

Fue corregida con el oreginal en beinte e dos dias del mes de abril de myll e quinientos e ochenta e un años .siendo testigos Salvador Hdez. y A<sup>o</sup> de balboa el mozo, por mi

A<sup>o</sup> de balboa  
scri<sup>o</sup> mayor

## III

Que Fran<sup>co</sup> Maldonado reparta tierras. (1)

Don fernando E doña ysabel por la gracia de Dios Rey E Reina de Castilla, de Leon, de Aragon, de Sicilia, de Granada, de toledo, de Valencia, de Galizia, de Mallorcias, de Sevilla, de Cerdeña, de Cordoua, de Corcega, de Murcia, de Jaen, de los Algarues, de Algezira, de Gibraltar e de las yslas de Canaria Conde e condesa de Barcelona. Señores de Vizcaya e de molina, Duques de Athenas y de Neopatria Condes de Ruysellon y de Cerdania, Marqueses de Oristan y de Gociano. A Vos fran<sup>co</sup> Maldonado n<sup>ro</sup> Juez pesquesidor en la ysla de la gran Canaria. Salud y gracia Sepades que por la pesquisa que ante nos embiastes parecio que algunas personas se quexan que han sido agraiadas en los repartimientos que se han fecho de las tierras y heredades de essa ysla por Pedro de Vera E que se han dado tierras a vnos E quitado a otros injustamente. E porque que n<sup>ra</sup> merced E voluntad es de mandar proueer sobre todo ello como cumple a n<sup>ro</sup> seruicio E al bien E pro comun dessa dicha ysla. mand<sup>os</sup> dar esta n<sup>ra</sup> carta para vos en la d<sup>na</sup> razon por la cual vos mandamos que si algunos vezinos della con otros touieron algunos debates o quexas sobre el d<sup>no</sup> repartimiento, los veades e fagades cumplimiento de justicia E si algunos de los dichos vezinos alguna quexa de Pedro de Vera n<sup>ro</sup> gouernador de la d<sup>na</sup> ysla touieron sobre las dichas tierras vos mandamos que tomeys juntamente con vos a pero Muñoz. n<sup>ro</sup> Scriuano de Camara. E ambos a dos juntamente los oyades E fagades cumplimiento de Justicia a las partes, para lo qual todo que dichoos con sus incidencias e dependencias, anexidades e conexidades vos damos poder cumplido, por esta n<sup>ra</sup> carta. e non fagades ende al. Dada en la cibad de Caragoça a doze dias del mes de octubre Año del nascimit<sup>o</sup> de n<sup>ro</sup> Saluador Jesuxp<sup>o</sup> de mill y quatroci<sup>to</sup> y nouenta y dos años Don Alu<sup>o</sup>. Jo. Licenciat<sup>o</sup> Joānes Doctor. Ant<sup>o</sup> Doctor. Petrus Doctor. yo Alfonso del marmol escriuano de Cam<sup>a</sup>. del Rey E de la Reyna n<sup>ros</sup>. ss. la fize escriuir por su md<sup>o</sup> con acuerdo de los del su Consejo. Registrada Al<sup>o</sup> Perez. Franc<sup>o</sup> de Badajoz. chanciller

Fue corregida con el oreginal en beynte e dos dias del mes de abril de myll e quinientos e ochenta e un años siendo testigos Salvador Her. e A<sup>o</sup> de babao el mozo. por mi

A<sup>o</sup> de balboa  
scri<sup>o</sup> mayor

## Comission al Governador Al<sup>o</sup> Fajardo para repartir tierras (2)

DON FERNANDO E Doña ysabel por la gracia de Dios Rey E Reyna de Castilla, De Leon, de Aragon, De Sicilia de Granada, de Toledo, de Vala de Galizia, de Mallorcas, de Seuilla, de Cerdeña, de Cordoua, de corcega, de murcia, de Jaen de los Algarues, de Algezira, de Gibraltar e de las yslas de Cana Condes de Ruysellon E señores de Vizcaya E de molina, Duques de Athénas E de Neopatria, Condes de Rosellon e de cerdania, marqueses de Oristan E Gociano. A Vos el Bachiller Alonso fajardo, continuo de nra casa e nro. go. uernador E Capitan de las yslas de Gran canaria Salud E gracia sepades que a nos es fecha Relacion que en la dña ysla estan por Repartir algunas tierras e heredamitos e que ansi mismo en los Repartimientos que fasta aqui se han fecho de las dñas tierras e heredamientos se han fecho algunos fraudes e colusiones e incubiertas / E agrauios a los vezinos de la dña ysla / E que ay algunas diferencias e Debates E dubdas entre ellos. E por que nra merced e voluntad es demandar proueer sobre todo ello como mas cumple a nro seruicio E al bien de la dña ysla mand<sup>o</sup> s dar esta nra carta para vos en la dña razon. Por la qual vos mandamos que luego ayays v<sup>ra</sup> informacion que tierras y heredamientos estan por repartir en las dñas yslas. e quales tierras se han repartido e en que personas E como e de que manera se ha fecho. E fizo el dño repartimiento. E que colusiones e fraudes e encubiertas se han fecho en los dños Repartimientos passados e la informacion auida e la verdad sabida todas las tierras y heredamitos que fallaredes que estan por repartir los repartades entre los vezinos e moradores casados de la dña ysla que falleredes que no han entrado en los Repartimientos. E entre los vezinos casados que de fuera vinieren a poblar a la dña ysla. E otrosi vos mandamos. si fallaredes que en los dños repartimtos passados se han fecho algunos agrauios o Encubiertas o fraudes o otras sin razones algunas. desfagays todos los agrauios. dando a cada vno la parte que de los dños repartimientos le cupiere. Según el memorial que para ello mandamos dar, a Pedro de Vera, nro Governador que fue de la dña ysla, faziendo sobre todo a lo v<sup>o</sup>s de la dña ysla cumplimiento de justicia apartando primeramte lo que vieredes que es menester para propios e dehesas, E exidos para el concejo e para pasto comun y Embiad ante nos Relacion de todo lo que fizieredes e de todo lo que mas fuere necessario E se prouea para nro seruicio y acrecentamiento e poblacion de la dña ysla para lo qual todo que dño es vos damos poder cumplido por esta carta, con todas sus incidencias e dependencias e mergencias e non fagades Ende al. Dada en la Villa de madrid A veynte dias del mes de febrero Año del nacimiento de nro señor Jesuchristo de mill e quatrocientos e nouenta e cinco Años. yo el Rey. yo la Reyna. yo Juan de la parra Secretario del Rey E de la Reyna nros señores la fize escriuir por su mandado, Don Aluaro, Joannes Doctor Ferd<sup>o</sup> Doctor Antonius Doctor. Filipus Doctor. Jo. Licenciatus. Regr<sup>da</sup>. Alonso Perez. fue mayor chanciller.

Fue corregida con el oreginal en veinte e dos dias del mes de abril de myll e quinientos e ochenta e un años, siendo testigos Salvador Hdez y A<sup>o</sup> de balboa el mozo, por mí

A<sup>o</sup>l de balboa  
scri<sup>o</sup> mayor.

## A) PRODUCCIÓN

Pronto se introduce procedente de las Islas Madera el cultivo de la caña de azúcar comprobándose la idoneidad del clima y suelo para tal producción.

El azúcar iba a ser a lo largo de toda la primera mitad del siglo XVI la principal riqueza de las Islas.

La fabricación de la misma a partir de los cañamones se efectuaba en los «ingenios» o «trapiches». Estos eran rudimentarias instalaciones fabriles, donde se molían las cañas utilizando uno de los dos tipos distintos de fuentes energéticas: unas veces era hidráulica, otras animal.

Le sigue en importancia al azúcar el cultivo de cereales (trigo y cebada) y los viñedos, sin poder determinar cuál de las dos ocupa el segundo lugar dejando para el otro el tercero, aunque desde luego sin mucha diferencia entre ellos y sí a gran distancia del azúcar.

Ninguno de estos últimos productos se obtenía en cantidad suficiente que permitiese la exportación ni siquiera el autoabastecimiento, pues cuando Tenerife, que parece ser producía más trigo que Gran Canaria, intenta enviar trigo a Portugal se encuentra con que a la Justicia de Canarias (Gran Canaria) no le parece bien, preocupada seguramente con las dificultades de abastecimiento de las Islas, y embarga navío y cargamento.

Guillermo Camacho y Pérez Galdós relata que «aparentemente logrado (su intento de comprobar alguna exportación de cereales) por la presencia en el Puerto de Melanara de un navío dispuesto a zarpar para Santo Domingo de La Isabela con carga de varias mercaderías y entre ellas dos botas de dieciocho fanegas de harina...». Pero pocos días después y por diversas razones, la exportación se aborta. Parece evidente que sacar granos no era fácil, lo que significa, teniendo en cuenta la época, que había gran escasez.

En cuanto a los vinos no hay tampoco constancia de que salieran de las Islas y sí, en cambio, de que llegaran a ellas importantes partidas. Ya veremos cómo esta situación cambia en el siglo siguiente.

Otra producción a considerar en esta época la constituye los árboles frutales: naranjos y limoneros, duraznos, perales, manzanos, albaricoqueros, cerezos, membrillos, etc.

Se cultivaron también hortalizas: berenjenas, pepinos, coles, calabazas, cebollas, melones, rábanos y lechugas.

Se completa el cuadro productor de las Islas en el siglo xvi si consideramos la orchilla —reservada su explotación y comercio por la Corona— que sería, aunque en escasa cuantía, objeto de exportación, y cierta riqueza forestal y ganadera, particularmente en las especies ovina, bovina y caprina.

El ganado mayor se introdujo desde la Península. Eran animales de labor y de carne. Caballos, asnos y camellos se utilizaban para el transporte de las cañas de azúcar.

Las ovejas, cabras y cerdos abundaban. En Fuerteventura, La Palma y Hierro, que tardó en practicarse la sementera y los cultivos, la ganadería era la única riqueza. Se protegió la ganadería prohibiendo matar cabras y ovejas, excepto las que no servían para criar.

El ganado porcino era tan abundante que se premiaba a los que lo mataban.

La Mesta se introdujo en Canarias, pero al ser, tanto la geografía como las condiciones salariales, tan distintas a las de Castilla, se sustituyeron las Ordenanzas peninsulares por otras especialmente elaboradas para las Islas.

## B) REGÍMENES DE TENENCIA DE LA TIERRA Y EXPLOTACIÓN

Los tradicionales regímenes de tenencia y explotación de la tierra se dan ya todos en esta época sin que se pueda determinar cuál de ellos predomina: la propiedad, la aparcería o el arrendamiento.

Por lo que respecta al azúcar, no cabe duda que había señores de «ingenio» que eran a la vez propietarios de los cañaverales. Otras veces el labrador —propietario de las plantaciones— no poseía el complejo industrial adecuado para la elaboración del azúcar y en este caso el producto se repartía por igual entre el labrador —que corría con los gastos de producción de su empresa agrícola— y el señor de «ingenio», que corría con los gastos de su empresa industrial.

En cuanto al resto de la producción de la época —cereales, parrales y huertas—, el arrendamiento y la aparcería se dan con gran frecuencia.

En la aparcería, una parte ponía la tierra y el agua y la otra el trabajo hasta la recolección, para luego repartirse los frutos «hermanablemente».

El arrendamiento de tierras es muy frecuente en el caso de cereales y el canon a pagar por el arrendatario suele ser de una fanega de granos por cada fanegada de tierra.

También eran objeto de arrendamiento los animales de labranza, cuyos precios se verán en el epígrafe dedicado a éstos.

### C) COMERCIO

Los genoveses que llegaron a las Islas a raíz de la conquista fueron los pioneros y el alma de la actividad comercial. Se dedicaron a la venta de paños, a la compra-venta de azúcares y a la usura.

Estos genoveses fueron los banqueros de la época. Y como los banqueros de cualquier época, eran los que obtenían los más pingües beneficios. Adelantaban al productor la cantidad de dinero que éste necesitaba para sacar adelante la cosecha. El capital prestado y sus intereses eran cobrados en especie que enviaban a Europa para su venta; así que el mercader genovés ganaba por dos conceptos: como prestamista y como exportador.

Los artículos de objeto de exportación e importación eran los siguientes:

Desde Gran Canaria se exportaba azúcar y esclavos. El azúcar, procedente de la gran producción de sus «ingenios». Los esclavos eran apresados en Berbería en las incursiones organizadas y también oriundos de las Islas.

Desde Tenerife, además de estos mismos artículos, se exportaba: *Pez*, obtenida de la madera de pino y utilizada para el calafateado de los barcos. *Orchilla*, especie de musgo, utilizado como materia colorante. Esta orchilla se enviaba a Europa por cuenta de la Corona en las Islas de Realengo y a beneficio de los Señores en las de señorío.

*Cueros* de vaca, cabra y ovejas.

*Madera*, hasta que celosos de su riqueza forestal, lo prohíbe el Cabildo. Prohibición de la que no se hace mucho caso y se sigue exportando.

La importación estaba constituida por *vinos, monedas de oro y plata, calderas e instrumentos* para la fábrica de azúcares, paños, etc. De las fábricas genovesas se traían sedas. Lienzos y paños de Londres, fustán de Milán, etc.

No obstante esta gama de productos que formaban parte del comercio internacional canario, la estrella de este comercio y de su economía en el siglo XVI, fue, como ya hemos apuntado anteriormente, el azúcar, llegando a haber sólo en la isla de Gran Canaria hasta 22 «ingenios», de los que al final del siglo sólo quedaban tres o cuatro.

El azúcar se enviaba a Cádiz, Valencia, Marsella, Nápoles, Venecia, Brujas y Amberes. En todos estos lugares se conocía a las Islas Canarias con el nombre de Islas del Azúcar.

La decadencia de este activísimo comercio se explica de varias formas, siendo la principal la traslación de las plantaciones a mediados de siglo a las Indias Occidentales —Cuba, Jamaica, Española y Puerto Rico—, donde encontraron climas aún más favorables y una mano de obra de escasisimo coste debido a la esclavitud.

Este regalo que las Islas hicieron a las Indias sería devuelto en el siglo siguiente en forma de patatas y maíz (millo), productos ambos oriundos de América, que tendrían decisiva importancia en la economía de Canarias en los años venideros.

Otra de las razones que explican la decadencia del azúcar es la estructura productivo-comercial que hacía que el estamento financiero y exportador se llevara la parte del león dejando al productor —tanto al labrador como al señor de «ingenio»— una mínima parte de los beneficios si no pérdidas. Así, alrededor de 1595 escribía el poeta y productor de azúcar Cairasco de Figueroa:

*«... que estas haciendas de azúcar,  
aunque son dulces, amargan:  
y es menester ser un Fúcar  
en Sevilla o en San Lucar  
donde cargan y descargan;  
es, el fin, es un exceso  
de tan grande casta y peso,  
que los ingenios mejores  
son para grandes señores  
o para faltos de seso».*

Con el hundimiento del comercio azucarero, las Islas Canarias entrarían en una profunda crisis económica, de la que no se recuperarían hasta que la producción y exportación de vinos alcanzase la adecuada dimensión.

Con respecto al régimen comercial con las Indias, hay que hacer constar que durante todo este siglo, Canarias fue una de las dos excepciones al monopolio sevillano. La otra excepción fue Cádiz desde 1531.

La autorización para comerciar con las Indias la obtuvo Canarias en 1508 y aún antes para la isla de La Palma. Esta autorización tenía carácter temporal y prorrogable, haciéndose de esta última condición un uso reiterativo.

Se ha dicho que una de las principales razones que se alegaron para justificar este régimen de excepción fue la necesidad de abastecimiento de la población indiana.

El número de mercancías permitido era muy amplio, el campo de acción americano ilimitado y la cantidad a comerciar no sometida a contingentación.

Este régimen de amplia libertad quedaría manifiestamente recortado en 1610.

En cuanto a organismos reguladores de la actividad mercantil, fracasado el intento de crear una Casa de Contratación para las Islas, se dependió de la de Sevilla. Dependiendo de este Organismo se crearon en 1566 los Juzgados de Registro que con sus misiones de fiscalización, regulación y control del comercio se ubicaron en Tenerife, Gran Canaria y La Palma.

#### D) PRECIOS

Los precios gozaron a lo largo de la primera mitad del siglo XVI de una cierta estabilidad con una ligera tendencia ascendente.

En toda España, los precios sufren en esta época un fuerte tirón hacia arriba que se acentúa en la segunda mitad del siglo y que ha sido calificado por algún tratadista de «revolución».

A esta revolución alcista de los precios no pudo sustraerse el Archipiélago, aunque parece ser que la acusó de forma algo más moderada. No obstante, la inflación coadyuvaría, junto al colapso azucarero, a la crisis de final de siglo.

He aquí una relación de precios de los principales artículos de la época:

#### PRECIO DEL AZUCAR (en maravedises)

<i>Año</i>	<i>Precio de la arroba</i>
1507	300
1522	650
1534	700

## PRECIO DEL TRIGO

(en maravedises)

<i>Mes</i>	<i>Año</i>	<i>Precio de la fanega</i>
Noviembre	1519	250
Enero	1524	287
Febrero	1525	480
Julio	1526	336
Noviembre	1526	364
Agosto	1527	384
Enero	1532	384
Agosto	1532	360
Noviembre	1533	312
Octubre	1536	396
Noviembre	1536	384
Enero	1537	384
Febrero	1537	336
Marzo	1537	264
Abril	1537	245
Mayo	1537	313

## PRECIO DE LA CEBADA

(en maravedises)

<i>Mes</i>	<i>Año</i>	<i>Precio de la fanega</i>
Abril	1522	84
Noviembre	1523	150
Noviembre	1532	192
Octubre	1533	157,5
Diciembre	1535	192

VALOR EN VENTA DEL GANADO DE LABOR  
(en maravedises)

<i>Año</i>	<i>Concepto</i>	<i>Precio</i>
1512	2 bueyes	7.000
	1 buey	2.740
	2 bueyes	5.542
1523	2 bueyes	12.000
	1 camello	7.500
1524	1 burra	2.500
1528	2 bueyes	10.000
1529	2 bueyes	16.000
1535	2 novillos	9.000
	1 yunta	5.000
	2 bueyes	5.000
	4 yuntas	45.000
1536	1 asno	1.500
1537	2 camellos	14.000

RENTA POR UNA SEMENTERA  
(en especie)

<i>Año</i>	<i>Concepto</i>	<i>Precio fanegas de trigo</i>
1515	1 buey	8
1523	2 bueyes y	
	1 novillo	30
	2 bueyes	24
	1 buey	10
1525	2 bueyes	20
1527	2 bueyes	20
	2 bueyes	16
1528	1 buey	7

PRECIO DEL VINO  
(en maravedises)

<i>Mes</i>	<i>Año</i>	<i>Precio de una bota = 18 arrobas</i>
Febrero	1517	2.000
Febrero	1517	2.250
Enero	1522	3.125
Octubre	1522	4.000
Enero	1523	3.750
Marzo	1524	2.000
Noviembre	1525	2.250
Diciembre	1527	2.111
Agosto	1531	6.000
Noviembre	1532	2.666
Agosto	1532	3.500
Octubre	1532	2.750
Noviembre	1536	1.500

PRECIOS DE LOS ESCLAVOS

VENTAS EN SEVILLA

<i>Mujeres</i>	<i>Mars.</i>
Una mujer blanca de 40 años	4.600
Una mujer blanca de 16 años	15.600
Una mujer blanca de 30 años	19.000
Una mujer blanca de 30 años	11.000
Una mujer «loro» de 20 años	3.000
Una mujer blanca de 30 años con su hijito de 3 años	15.500
Una mujer blanca de 18 años con su hijito de año y medio	16.875

*Hombres*

Un hombre blanco de 20 años	11.000
Un hombre «loro» de 20 años	6.000

VENTAS EN VALENCIA

	<i>lbs. 10 sls.</i>
Una cautiva canaria	31
Una canaria de 13-14 años	15
Un cautivo blanco	27
Un canario «loro» de 20 años	17

RELACION DE PRECIOS DE LOS ESCLAVOS EN LAS ISLAS,  
TOMADA DE LA OBRA DE MANUELA MARRERO RODRIGUEZ,

*LA ESCLAVITUD EN TENERIFE A RAIZ DE LA CONQUISTA*

<i>Años</i>	<i>Objeto de la venta</i>	<i>Precio</i>
1505	esclava guancha con un hijo alzado	23.000 mrs.
1505	esclavo alzado	40 doblas de oro
1505	esclava morisca	21.000 mrs.
1505	esclavo palmés	15.000 ms.
1505	esclava prieta	24 fanegadas de trigo y 8.800 marevedís.
1505	esclava	40 quintales de pez
1506	esclavo morisco blanco	11.000 mrs.
1506	esclavo morisco blanco	7.000 mrs. (empeñado)
1506	esclava	8.000 mrs.
1506	esclava india	17.000 mrs.
1506	esclava guancha	11.500 mrs.
1506	esclavo guanche de 8 años	13 doblas de oro
1506	esclavo blanco de 22 años	15.000 mrs.
1506	esclavo guanche	20.000 mrs.
1506	4 esclavos, 1 esclava con su hijo	89 ducados de oro
1506	3 esclavos	60.000 mrs.
1506	esclavo guanche alzado de 40 años	12.000 mrs.
1506	esclavo negro	15.200 mrs.
1506	esclavo de 14 años	70 fanegadas de trigo
1506	esclavo berberisco blanco	6.500 mrs.
1506	2 esclavos negros	por unas tierras

1506	esclavo negro	15.000 mrs.
1506	esclavo	15.000 mrs.
1506	esclava berberisca de 16 a 22 años	12.000 mrs.
1506	esclava berberisca	6.000 mrs.
1506	esclavo negro de 13 años	8.000 mrs.
1506	esclava negra	12.000 mrs.
1506	esclavo negro berberisco de 18 años	15.000 mrs.
1506	esclavo guanche alzado	22.500 mrs.
1506	esclavo guanche alzado	19.000 mrs.
1507	2 esclavos de 22 años y 1 esclava de 20 años, guanches alzados	30.000 mrs. y 200 borregos
1507	esclavo negro de Guinea, 13 años	13.000 mrs.
1507	esclava negra bozal de Guinea	12.500 mrs.
1507	esclava negra	24 ducados de oro
1507	esclava negra	24 ducados de oro
1507	3 esclavas negras bozales	72 ducados de oro
1507	esclava negra bozal	17.000 mrs.
1507	esclava negra bozal	17.000 mrs.
1507	esclava negra bozal	12.500 mrs.
1507	esclavo guanche	22.500 mrs.
1507	esclava	20 doblas
1507	esclava negra	9.000 mrs. resto del valor
1507	esclava prieta	12.000 mrs.
1507	esclavo	35 arrobas de azúcar
1507	esclava guanche	8.000 mrs.
1507	esclavo guanche	12.000 mrs. (ahorroamiento)
1507	esclavo negro	15.000 mrs.
1507	esclava blanca palmesa alzada	13.000 mrs.
1507	2 esclavos negros	35.000 mrs.
1507	esclavo palmés de 21 años	19.000 mrs.
1507	esclavo	20.000 mrs.
1507	esclavo guanche	20.000 mrs.
1507	esclavo negro bozal	14.000 mrs. o 2 yuntas de novillos de 3 años y 1.000 mrs.
1507	esclavo negro	150 cabras mayores y 100 cabrones de año.
1507	esclava negra tuerta	13.600 mrs.
1507	esclavo guanche	14.000 mrs. } Precio de su libertad según 3 contratos.
		15.000 mrs. }
		17.000 mrs. }
1507	esclavo negro	24.000 mrs.
1507	esclavo negro ciego	101 quintales de pez
1507	esclavo negro de 16 años y un caballo	200 quintales de pez
1507	esclava guancha	14.000 mrs. (ahorroamiento)

1507	esclava blanca	esclavo negro
1508	esclavo	20 doblas de oro
1508	esclava	16 doblas de oro
1508	esclavo	35 doblas de oro
1508	2 esclavos	65 doblas de oro
1508	esclavo	13 doblas de oro
1508	esclavo	14 doblas de oro
1508	2 esclavos y una esclava	30.000 mrs.
1508	esclavo	9 doblas de oro (resto)
1508	esclavo	16 doblas de oro
1508	esclavo	17 doblas de oro
1508	esclava	18 doblas de oro
1508	esclava parida	36 doblas de oro
1508	esclava con dos crianzas	56 doblas de oro
1508	esclava	28 doblas de oro
1508	esclavo	14 doblas de oro
1508	esclavo negro berberisco de 9 años	13 doblas y media
1508	esclava negra	8 añosos y 8 añojas
1508	5 esclavos	100 doblas de oro
1508	28 esclavos negros	244.000 mrs. (8.000 mrs. cada uno)
1508	esclava negra	14.500 mrs.
1508	esclavo guanche	20.000 mrs.
1508	esclavo negro de 14 años	9.500 mrs.
1508	esclavo negro	11.000 mrs.
1508	esclavo negro de 14 años	9.500 mrs.
1508	esclavo negro	16.500 mrs.
1508	1 esclavo, 1 esclava y 1 niño berberisco	60.000 mrs.
1508	esclava negra	8.000 mrs. (resto)
1508	esclavo prieto	12.500 mrs.
1508	esclava negra de 11 años	10.000 mrs.
1508	esclavo negro de 15 años	16.000 mrs.
1508	esclavo negro de 30 años	17.000 mrs.
1508	esclava blanca de 20 años	22.000 mrs.
1508	esclava negra de 5 años	3.750 mrs.
1508	esclavo	53 arrobas y una tercia de azúcar.
1508	esclava negra de 14 años	11.000 mrs.
1508	esclava guancha	25.000 mrs.
1508	1 esclavo berberisco, unas casas y 1 caballo	26.000 mrs.
1508	esclavo guanche	27 doblas oro (ahorramiento)
1508	esclava	750 mrs. (resto)
1508	unas tierras, viña, huerta y casa	25.000 mrs. y una esclava negra de Guinea de 18 años.

1509	esclava negra	50 arrobas de azúcar
1509	esclavo de 10 años	14.500 mrs.
1509	esclava negra de 22 años	17.000 mrs.
1509	esclavo negro	23.000 mrs.
1509	esclava negra de 17 años	15.000 mrs.
1509	esclavo negro	23.000 mrs.
1509	esclavo negro	150 quintales de pez o 45 do- blas de oro.
1509	esclavo negro	18.000 mrs.
1509	unas casas, dos esclavos y una burra.	200 arrobas de azúcar
1509	esclavo guanche	10.000 mrs.
1509	esclava negra	11.500 mrs.
1509	esclava guancha con un hijo de 13 años alzados	36.000 mrs.
1509	1 esclavo blanco granadí	por otro esclavo negro de Guinea.
1509	1 esclavo guanche	12.000 mrs. (ahorramiento)
1509	esclavo negro	120 quintales de pez
1509	esclavo	20.000 mrs.
1509	5 esclavos negros	5.000 mrs.
1509	2 esclavas negras berberiscas madre e hija, 27 y 6 años respectivamente	28 doblas
1509	esclavo	30.250 mrs. o 55 doblas de oro
1509	1 esclava negra de 15 años y 10 doblas de oro.	25.000 mrs.
1509	esclava guancha	6.000 mrs. (ahorramiento)
1509	esclavo	21.100 mrs.
1509	esclavo negro de 12 años	12.000 y una dobla en paño
1509	esclava con hijo pequeño	esclavo negro de 30 años
1509	esclavo negro	7 doblas (empeño)
1509	esclavo	20.000 mrs.
1509	esclavo negro	esclavo negro
1509	esclavo guanche de 7 años	18 doblas de oro
1509	esclavo negro	16.000 mrs.
1509	esclava negra de 20 años con 2 hijos de 4 años y recién nacido.	20.000 mrs.
1510	esclavo guanche	esclavo negro de 15-20 años 20.000 mrs.
1510	esclavo negro	16.000 mrs.
1510	esclava negra	26.100 mrs.
1510	esclavo negro	13.500 mrs.
1510	2 esclavos guanches	1 esclavo negro y 20.000 mrs.
1510	esclavo negro	19.000 mrs.
1510	esclavo negro	17.000 mrs.

1510	esclavo negro	43 $\frac{1}{3}$ arrobas de azúcar
1510	esclava negra	18.000 mrs.
1510	esclavo	8.000 mrs. (resto)
1510	esclavo negro	15.750 mrs.
1510	esclava	10 doblas (resto)
1510	esclavo negro	15.500 mrs.
1510	esclava negra alzada, 15 quintales de pez, 5 fanegas de trigo y 12.900 mrs.	25.900 mrs.
1510	esclavo berberisco de 12 años	50 arrobas de azúcar
1510	esclavo negro de 14 años	6.000 mrs. (resto)
1510	esclava negra de 16 años	90 quintales de pez
1510	esclavo berberisco	29 doblas de oro
1510	esclava negra de 16 años alzada	90 quintales de pez
1510	esclavo negro	8.046 mrs. (resto)
1510	esclavo guanche	16.000 mrs. o 160 cabrillas
1510	esclava	15.890 mrs.
1510	esclavo negro	12.000 mrs.
1510	esclava negra	18.000 mrs.
1510	esclavo	17.500 mrs.
1510	esclavo palmés	21.000 mrs.
1511	esclava guanche con un niño	25.000 mrs.
1511	esclava	18.000 mrs.
1511	esclavo pequeño	6 doblas y 4 reales (resto de ahorramiento)
1511	esclavo guanche	23.000 mrs. (ahorramiento)
1512	esclavillo negro de 8 años	24 doblas oro (ahorramiento)
1512	esclavo negro de 16 años	2 pares de casas con sus co- rrales.
1512	esclava palmesa	19.000 mrs. (ahorramiento)
1512	5 esclavos negros y moriscos	15.500 mrs. cada uno
1512	esclavo berberisco negro	16.000 mrs.
1512	esclavo negro de 30 años	15.500 mrs.
1512	esclavo negro	27 doblas de oro
1512	esclava guancha de 12 años	16 doblas (empeño)
1512	esclava blanca berberisca 20 años	20.000 mrs.
1512	esclava blanca	18.000 mrs.
1512	esclava negra de 25 años con una hija de 2 años.	40 ducados de oro que son 20.000 mrs.
1512	esclavo negro de 30 años	14.500 mrs.
1512	esclava blanca berberisca de 19 años	40 doblas de oro
1512	esclava negra de 23 años	20.000 mrs.
1512	esclavo guanche	16.000 mrs.
1512	esclavo	6.000 mrs.

1512	esclava negra de 30 años	32 doblas de oro
1512	esclava guancha	3.000 mrs. y 3 años servicios
1512	esclava negra	8.800 mrs. (empeño)
1512	esclava blanca berberisca de 19 años	25.000 mrs.
1512	esclavo berberisco	12 doblas de oro castellanas (resto)
1512	tierras, 1 esclavo loro morisco y 1 caballo	215 doblas de oro
1512	esclava blanca berberisca mora de 35 años	11.500 mrs.
1512	esclavo blanco de 15 años	16.500 mrs.
1512	esclavo berberisco negro	16.000 mrs.
1512	esclava negra berberisca de 30 años	16.000 mrs.
1512	esclava negra	19.000 mrs.
1513	esclava negra	8.500 mrs. (resto)
1513	esclava negra	10 doblas de oro
1513	esclava negra	20 doblas de oro
1513	esclavo negro	15.500 mrs.
1513	esclavo guanche	19.800 mrs. (ahorramiento)
1518	esclava berberisca blanca de 20 años	55 doblas
1513	esclava negra	22 doblas de oro
1513	esclavo negro	50 doblas de oro
1513	esclava guancha	18.000 mrs. (ahorramiento)
1513	esclavo negro, cojo de una pierna	16 doblas de oro
1513	esclavo negro	12 doblas de oro (empeño)
1513	esclavo negro de 25 años	250 quintales de pez
1514	esclavo negro	42 doblas
1514	esclavo negro bozal de 30 años	19.500 mrs.
1514	esclavo indio	25.000 mrs.
1514	esclavo blanco de 25 años	25.000 mrs.
1514	esclavo negro	10.000 mrs.
1515	esclavillo blanco berberisco de 15 años	por deuda
1516	esclavilla negra berberisca de 6 años.	8.000 mrs.
1517	esclavo blanco guanche de 30 años	55 doblas de oro
1517	esclavo negro morisco de 40 años	17.500 mrs. o 35 doblas oro
1517	esclavo	17.000 mrs. (traspaso)
1517	esclavo negro	40 doblas
1517	esclavo negro de 12 años	25 doblas de oro
1517	esclavo negro	35 doblas de oro
1517	esclavo negro	11.250 mrs.
1517	esclavo negro bozal	12.835 mrs.
1517	esclavo negro bozal de 12 años	17 doblas de oro
1517	esclavos negros bozales	10 doblas de oro (resto)
1517	esclava negra	24 doblas de oro
1517	esclavo negro bozal	27 doblas de oro
1517	esclava negra bozal	10.000 mrs.

1517	esclava negra bozal	33 doblas de oro
1517	esclava lora y un muchacho negro	49 doblas de oro
1517	esclava negra	28 doblas de oro
1517	esclavo negro	22 doblas de oro
1517	esclava negra	26 doblas de oro
1517	esclava negra	14.000 mrs.
1517	esclavo negro	12 doblas de oro (resto)
1517	esclavo blanco morisco	15.000 mrs.
1517	esclava negra	35 doblas de oro
1517	esclavo negro bozal de 15 años	25 doblas de oro
1517	esclava negra bozal	35 doblas de oro
1517	esclava negra de 25 años	14.000 mrs.
1517	esclavo negro prieto	30 doblas de oro
1517	esclava negra	80 fanegas de trigo
1517	esclavo negro	34 doblas de oro
1517	esclavo negro bozal	35 doblas de oro
1517	esclavo guanche alzado	38 doblas de oro
1517	esclavo negro bozal	15.000 mrs.
1517	esclavo negro	11.000 mrs.
1517	esclavo negro bozal	21.000 mrs.
1518	esclavo negro	29 doblas de oro
1518	esclava negra de 28 años	26 doblas de oro
1518	esclavo negro	50 doblas de oro
1518	esclava negra	14.000 mrs.
1518	esclava negra de 20 años	30 doblas de oro
1518	esclava negra de 30 años	22 doblas de oro
1518	esclava negra de 17 años	23 doblas de oro
1518	esclavo	14 doblas oro (ahorramiento)
1519	esclava negra ladina	20.000 mrs.
1519	esclava (publica almoneda)	21 doblas de oro
1519	esclava prieta de 3 años	4.000 mrs.
1519	esclava negra de 30 años	23 doblas de oro
1519	esclava negra de 22 años	38 doblas de oro
1519	3 esclavos (2 negros de 18 años y 1 blanco morisco de 22 años)	93 doblas de oro
1519	esclava y dineros	72 doblas de oro
1519	esclava negra con dos nubes en los ojos y los dientes caídos, y 100 varas de sarga	10.084 mrs.
1519	esclavo negro	26 dbblas de oro (resto)
1519	2 esclavos negros de 25 a 30 años	50 doblas de oro (empeño)
1519	esclava negra bozal de 20 a 25 años	20 doblas de oro castellanas
1519	esclavo morisco negro de 10 años	24 doblas de oro
1519	esclavo morisco negro	3.500 mrs. (resto)
1519	esclavo moro berberisco	8.500 mrs.

1519	esclava	20 doblas de oro
1519	2 esclavos negros de 25 y 30 años respectivamente, 2 camellos, 1 asno, todo el azúcar y otras cosas	90 doblas de oro y 50 arrobas de azúcar.
1519	esclavo morisco de 30 años	20.000 mrs.
1519	esclavo moro berberisco de color loro de 40 años	25 doblas de oro
1519	esclavo loro de 15 años	28 ½ doblas de oro
1519	esclava negra bozal de 15 años coja, ciega y dormilona	26 doblas de oro
1519	esclava negra de 3 años	3.000 mrs.
1519	esclava bozal blanca de 4 años	10 doblas de oro castellanas
1520	esclavo negro	16.000 mrs. o 32 doblas de oro
1521	esclavo guancho	34 doblas oro (ahorramiento)
1521	esclavo guancho	40 doblas oro (ahorramiento)
1521	esclava negra de 24 años	35 doblas de oro
1521	esclava	5 doblas oro (ahorramiento)
1521	esclavo	19 doblas de oro
1521	esclavo negro	34 doblas de oro
1521	esclavo morisco	50 doblas de oro (rescate)
1521	esclava negra	25 doblas oro (ahorramiento)
1521	esclava guancha	60 doblas de oro
1521	esclavo negro bozal de 15 años	25 doblas de oro
1521	esclava blanca mora bozal	24 fanegas de trigo
1521	esclavo negro	25 doblas de oro
1521	esclava	6 doblas de oro (resto)
1521	esclavo negro	36 doblas
1521	esclavo loro	18 doblas (resto)
1521	esclavo negro	22 doblas de oro
1521	esclavo morisco de 8 años, loro	5.000 mrs.
1521	esclava lora de 12 años	18 doblas de oro
1521	esclava mora berberisca de 45 años	19 doblas de oro
1521	esclavo negro de 18 años	30 doblas de oro
1521	esclavo negro, corto de vista	25 doblas
1521	esclavo blanco berberisco de 22 años	16.500 mrs.
1521	esclava prieta bozal de 30 años	20 doblas
1521	esclava	11 doblas de oro
1521	esclavo negro	35 doblas de oro
1521	esclava negra	8.000 mrs.
1521	esclavo guancho	24 doblas oro (ahorramiento)
1521	esclavo guancho	20.000 mrs. (ahorramiento)
1522	esclavo	13.000 mrs. (resto)
1522	esclava	16 doblas de oro (remate)

1522	esclavo guanche de 35 años	15 doblas de oro
1522	esclavilla negra de 10 años	14 doblas de oro
1522	esclava blanca de 17 años, casa y solar	130 doblas de oro
1522	esclavilla negra de 7 años	10 doblas de oro
1522	esclavo	25 doblas
1522	esclava blanca berberisca	27 doblas de oro
1522	esclava blanca de 12 años	100 cabrillas de año
1522	esclava blanca de 20 años	30 doblas de oro
1522	esclava de 12 años	9 doblas de oro
1522	esclava blanca de 25 años	20.000 mrs.
1522	esclavo blanco de 8 años	3 ½ doblas de oro
1522	esclava blanca morisca de 4 años	9 arrobas de azúcar blanco
1522	esclavo blanco de 25 años	10.000 mrs. (empeño)
1522	esclavillo morisco de 4 años	4 ½ doblas de oro
1522	esclavo blanco morisco de 30 años y una esclava negra de 9 años	50 doblas de oro
1522	esclavo negro de 20 años	45 doblas de oro
1522	esclavo negro de 20 años	20 doblas de oro
1522	esclavo negro	15 doblas de oro
1522	esclavo negro de 15 años	30 doblas de oro
1522	esclava negra de 20 años, cierta ropa y mercancía	9.290 mrs.
1522	esclavillo morisco loro de 12 años	10.000 mrs.
1522	esclavo negro de 20 años	8.000 mrs.
1522	esclavo moro blanco de 40 años	15.000 mrs.
1522	esclava negra de 25 años	17 doblas de oro
1522	esclavilla morisca blanca de 15 años	21 doblas de oro
1522	esclava negra de 30 años	20.000 mrs.
1522	esclava de color loro de 13 años	22 doblas de oro (resto)
1522	esclavo blanco morisco de 11 años	12.000 mrs.
1522	esclava morisca blanca bozal de 30 años	11.300 mrs.
1522	esclavo morisco blanco de 30 años	esclavo negro de 13 años y 20 doblas de oro
1522	esclava negra de 30 años y una crianza de 10 meses	31 doblas de oro
1522	esclavo negro de 36 años	15.000 mrs.
1522	esclavillo negro de 15 años	20 doblas de oro
1522	esclavo negro de 30 años	15.000 mrs.
1522	esclavo negro de 17 años	14 doblas de oro
1522	esclava blanca de 20 años	20 doblas de oro
1522	esclavo	20.500 mrs.
1522	esclava blanca de 28 a 30 años	15 doblas de oro
1522	esclavo negro de 14 años	25 doblas
1522	4 esclavos	60.000 mrs.

1522	esclava morisca blanca de 9 años	7 doblas de oro (resto)
1522	esclavo negro bozal de 18 años	8.000 mrs. (resto)
1522	esclavo negro de 13 años	10.000 mrs.
1522	esclavo negro de 30 años	10.000 mrs.
1522	esclavo negro de 20 años	30 doblas de oro
1522	esclava negra de 30 años	40 doblas de oro
1523	esclavo	30 doblas
1523	esclava blanca de 9 años	16 doblas
1523	esclava blanca berberisca de 30 años y 2 esclavillos de 10 y 14 años, respectiva- mente	70 doblas de oro castellanas
1523	esclava blanca de 17 años	29 doblas de oro castellanas
1523	esclavo morisco loro de 15 años	25 doblas de oro
1523	esclavo moro loro de 40 años	13.500 mrs.
1523	esclavo loro de 13 años	20 doblas de oro
1523	esclava negra de 20 años	10.000 mrs.
1523	esclava lora de 15 años	23 doblas de oro
1523	esclava negra de 30 años	25 doblas de oro castellanas
1523	esclavo blanco berberisco de 15 años	11.800 mrs.
1523	esclava blanca berberisca de 20 años	25 doblas de oro
1523	esclava blanca berberisca de 18 años	43 doblas oro (ahorramiento)
1523	esclavo	40 doblas (ahorramiento)
1523	esclavo	23 doblas de oro
1524	esclavo morisco	38 doblas de oro castellanas
1524	esclavilla negra	8 doblas de oro (empeño)
1524	esclava blanca de 30 años con una hija de 2 años	35 doblas de oro castellanas
1524	esclava blanca	30 doblas de oro castellanas
1524	esclavilla negra de 15 años	12 doblas de oro
1524	esclava berberisca de 30 años	36 doblas de oro
1524	esclavo negro de 40 años	41 doblas de oro castellanas
1524	esclavo morisco de 20 años	12.000 mrs.
1524	esclavo negro de 20 años	33 doblas de oro
1524	esclavo negro de 20 años	40 doblas de oro
1524	esclavillo negro de 13 años	10 doblas de oro
1524	esclava negra	24 doblas de oro castellanas
1224	esclava negra de 25 a 30 años	25 doblas oro (ahorramiento)
1524	esclavo negro de 18 años	27 doblas oro y 1 real plata
1525	esclavo guanche	60 doblas de oro
1525	esclavo negro de 25 años	32 doblas de oro castellanas
1525	esclava negra de 30 años	27 doblas de oro
1525	esclavo prieto	25 doblas de oro
1525	esclavo negro de 29 años y un caballo en- sillado y enfrenado	40 doblas de oro

1525	esclava negra de 20 años	26 doblas de oro
1525	esclavo loro de 25 años	40 doblas de oro
1525	esclavo blanco de 12 años	27 doblas de oro
1525	esclava negra de 20 años	15.000 mrs.
1525	esclava negra con un niño de meses	28 doblas de oro
1525	esclava blanca con una crianza	26 doblas de oro
1525	esclava prieta de 26 años	30 doblas de oro castellanas
1525	esclavo negro de 5 años	6 doblas de oro castellanas
1525	esclava mora vieja de 50 años	2.000 mrs. (resto)
1525	esclavo moro de 20 años	20 doblas de oro castellanas
1525	esclavo negro de 20 años	35 doblas de oro castellanas
1525	esclava negra de 25 años	17.000 tejas buenas
1525	esclava negra con una crianza	34 doblas
1525	esclava blanca de 16 años leprosa	25 ½ doblas de oro

Las diferencias entre algunos precios son debidas en gran manera a las cualidades personales de los esclavos y a su aptitud para el trabajo.

## SALARIOS

### *Operarios del azúcar*

Mayordomo de ingenio:	60 doblas de oro al año, má un real de plata por cada día que estuviera en Castilla gestionando ventas, más 40 doblas si sale bien el negocio.
Maestro de ingenio:	6 por 100 de las arrobas que se hagan.
Oficiales:	De 1.250 a 1.750 mrs. al mes más la comida.
Lealdador:	20.000 mrs. al año.
Aprendices:	Los pagaba el Oficial y le daba de comer el señor de «ingenio».

### *Trabajadores del campo*

Segadores:	72 mrs. con comida o 110 mrs. sin comida.
Podadores:	72 mrs. con comida.
Otros trabajadores:	42 mrs. con comida o 73 mrs. sin comida.

*Ganadería*

Pastor de ovejas:	6.500 mrs. al año y el derecho a tener 200 ovejas.
Pastor de cabras:	5.000 mrs. al año más la comida.
Porquero:	6.000 mrs. al año más la comida.
Vaquero:	70 mrs. por cabeza, más almud y medio de trigo y 3 almudes de cebada (también por cabeza).

---

## E) POLÍTICA ECONÓMICA, SOCIAL Y SALARIAL

En Castilla regía la Ordenación de Toro y las Ordenanzas de los distintos gremios. Es natural que toda esta legislación se fuese introduciendo en Canarias.

En 1494 los Reyes Católicos ordenan que «se fagan ordenanzas para todos los otros oficios de menestrales y jornaleros, y en todos los oficios se pongan veedores, para que vean todas las obras que sizieren para que las fagan fielmente y sin fraude».

En 1507 se redactan las ordenanzas de *calzado* y en 1511 las de los *sastres*. En 1509 se redacta otra para los *molineros*. En ellas se regulan los precios para garantía del consumidor.

En 1526 el Emperador Carlos I crea la Real Audiencia de Canarias para «que la justicia se administre a nuestros súbditos con la menor costa e trabajo que se pueda, dándoles juezes que residan e estén en la parte más conveniente para ello».

En 1531, el Licenciado Francisco Ruiz Melgarejo, enviado del Rey, redacta las ordenanzas que constituyeron la norma y reglamentación de este Tribunal y que han pasado a la historia con el nombre de su autor.

Las ordenanzas de Melgarejo tenían un aspecto de carácter económico que es el que aquí nos interesa. Son significativos los títulos:

- «De la guarda de la sementera y vegas sembradas»
- «De los jornaleros y trabajadores»
- «De los hortelanos y huertas»
- «De los azúcares e Ingenios y Maestros y Oficiales de ellos»
- «De los cañaverales y cañas de azúcar»
- «De los confiteros y confituras»

En éstos y otros capítulos de las ordenanzas se regulan las retribuciones, los derechos y las obligaciones de los trabajadores y asalariados. Se instituía el despido libre sin más obligación por parte del patrón —señor como se decía entonces, o empleador o empresario en terminología actual— que pagarle los días que faltaban para terminar la labor.

Se regulaba asimismo la venta al por menor de los productos agrícolas y el abastecimiento de las ciudades y plazas.

Se protege la producción exigiendo unos requisitos mínimos en la custodia de los sembrados y se fomenta la ganadería, permitiéndoles pastar sin limitación una vez recogidas las mieses.

Se presta especial atención a lo que hoy llamaríamos control de calidad, exigiendo que el lealdador —verificador de la pureza y calidad del azúcar— visite periódicamente los «ingenios» para certificar si el azúcar sirve o no «para dar y recibir entre mercaderes».

Especifican cómo se han de hacer las conservas y qué azúcar debe emplearse, «porque es mucho perjuicio de las Islas que se lleven malas conservas y malas confituras, según hasta aquí se han llevado». Parece mentira que esto se escribiera en 1531 y todavía haya en España exportadores que no lo hayan comprendido (En 1506 se regula por primera vez la exportación del azúcar canario y se dispone que no salga sin que antes haya pasado por el lealdador.)

## F) PRESIÓN FISCAL

Para poder realizar un análisis comparativo, vamos a reseñar brevemente el sistema impositivo español —si a ese conjunto de impuestos puede llamársele sistema— durante los siglos XVI y XVII.

Para ello vamos a confeccionar, tomando como base la obra de Vicens Vives *Historia Económica de España*, los cuadros siguientes:

IMPUESTOS EN ESPAÑA EN LOS SIGLOS XVI Y XVII

---

- |  |   |  |                   |   |  |                  |   |  |                           |  |  |
|--|---|--|-------------------|---|--|------------------|---|--|---------------------------|--|--|
| A) Distribuidos por vía de Repartimiento. (Directos) | } | <p><i>Servicio ordinario.</i></p> <p><i>Servicio extraordinario.</i></p> <p>Moneda forera.</p> <p>Chapín de la reina.</p> <p>Subsidio eclesiástico.</p>  |                   |   |  |                  |   |  |                           |  |  |
| B) Sobre el Consumo. (Indirectos)                    | } | <table border="0"> <tr> <td style="vertical-align: middle;">Sobre el tránsito</td> <td style="font-size: 3em; vertical-align: middle;">}</td> <td style="vertical-align: middle;"> <p>Diezmos de lanar</p> <p>Rentas de puertos secos</p> <p>Almojarifazgos</p> <p>1 % de algunas Aduanas</p> </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: middle;">Sobre el consumo</td> <td style="font-size: 3em; vertical-align: middle;">}</td> <td style="vertical-align: middle;"> <p><i>La alcabala</i></p> <p>Los cientos</p> </td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="vertical-align: middle;">Sobre consumos especiales</td> <td style="vertical-align: middle;"> <p>(Para pagar los <i>servicios de millones</i>)</p> </td> </tr> </table> | Sobre el tránsito | } | <p>Diezmos de lanar</p> <p>Rentas de puertos secos</p> <p>Almojarifazgos</p> <p>1 % de algunas Aduanas</p> | Sobre el consumo | } | <p><i>La alcabala</i></p> <p>Los cientos</p> | Sobre consumos especiales |  | <p>(Para pagar los <i>servicios de millones</i>)</p> |
| Sobre el tránsito                                    | } | <p>Diezmos de lanar</p> <p>Rentas de puertos secos</p> <p>Almojarifazgos</p> <p>1 % de algunas Aduanas</p>   |                   |   |  |                  |   |  |                           |  |  |
| Sobre el consumo                                     | } | <p><i>La alcabala</i></p> <p>Los cientos</p>   |                   |   |  |                  |   |  |                           |  |  |
| Sobre consumos especiales                            |   | <p>(Para pagar los <i>servicios de millones</i>)</p>   |                   |   |  |                  |   |  |                           |  |  |
| C) Los subrogatorios.                                | } | <p>Las bulas de la santa Cruzada</p> <p>El subsidio de galeras</p> <p>El excusado</p> <p>Tercios reales (reminiscencia medieval)</p>   |                   |   |  |                  |   |  |                           |  |  |

*Otra clasificación*

- |   |   |  |
|---|---|--|
| Rentas Generales (comercio exterior)    | } | <p>Aduanas</p> <p>Almojarifazgos</p> <p>Diezmos de puertos secos</p> <p>Lanas</p>          |
| Rentas Provinciales (comercio interior) | } | <p>Servicios ordinarios y extraordinarios</p> <p>Alcabalas</p> <p>Servicio de millones</p> |
-

Constituía la base principal de ingresos los servicios ordinarios y extraordinarios, la alcabala y los millones. La presión tributaria llegó a ser excesiva, repercutiendo negativamente en la economía nacional.

El esquema impositivo canario en el siglo XVI es mucho más reducido, pudiendo considerarse exento de las rentas provinciales, y en cuanto a las generales o de comercio exterior los únicos derechos de cierta consideración fueron los almojarifazgos.

En Canarias se tributaba por los siguientes conceptos:

*Avería.* Especie de seguro marítimo. Se pagaba para sufragar los gastos de las escoltas de protección a los navíos. A diferencia de la avería de la Península, la de Canarias no se pagaba a la salida de los navíos, sino al tornaviaje. Tipo: el 2 por 100 del valor de la mercancía.

*Almojarifazgos.* (Derechos de importación y exportación). En 1497 se otorgó una total franquicia a favor del comercio con las Indias. Pero fue retirada en 1501. Tipo: 7,5 por 100. El 2,5 por 100 se cobraba en Canarias y el 5 por 100 restante en Ultramar.

Hubo algunos intentos por las autoridades locales de establecer otros gravámenes con distintos pretextos:

- licencia de embarque
- para atender al pago de los salarios de los jueces
- para financiar la construcción de fortalezas (esta vez ordenado por la Corona)
- derechos de anclaje, etc.

En general, la presión fiscal no es abrumadora y ello facilitó e impulsó el comercio canario.

Por Real Cédula de 1510, ratificada en 1528 y en 1537, se exime a los comerciantes interinsulares de pagar «alcabalas y demás derechos» de lo que vendieran dentro de las Islas.

## CAPITULO V

DESDE 1610 HASTA 1718

(SIGLO XVII)

En las últimas décadas del siglo xvi, ya arruinados la industria y el comercio azucarero, y aún no desarrollado suficientemente el del vino, aunque había ya grandes extensiones de tierra plantadas de cepas, sobrevino una gran depresión.

Esto no era más que el preludio de la gran ruina moral y material que se avecinaba no sólo a Canarias, sino a toda España.

Continúa a partir del Reglamento de 1610 el régimen de excepción para comerciar con las Indias, aunque ya no por la necesidad de abastecer a éstas, sino en razón a la pobreza de las Islas, cuya única producción exportable era la del vino.

Este motivo —pobreza— y las razones invocadas referentes a los esfuerzos canarios en la colonización de América hace que la Corona amplíe la licencia, aunque cada vez con más dificultades y a partir de 1678 condicionándola a que de las Islas salgan hombres para poblar el Nuevo Mundo.

En este período la concesión continúa teniendo carácter temporal. Las mercancías autorizadas son ahora exclusivamente vinos y frutas de sus cosechas. Se limita, además, el campo de acción, especificando los puertos de destino de los productos canarios. Asimismo, en cuanto a la cantidad, es limitada la exportación a un número de toneladas anuales que nunca pasa de mil.

Como las condiciones son drásticas y los jueces de Registro débiles, no tarda en empezar los fraudes, el contrabando, las irregularidades en el despacho de los navíos, el incumplimiento de las normas y las protestas de los organismos de Sevilla (Casa de Contratación) que no gustaba de excepciones a su monopolio, y consigue que en 1647, después de reiterados intentos, le sea retirada a Canarias su licencia para practicar el comercio con Indias. Esta medida hubiese convertido a las Islas Afortunadas en desérticas si no le hubiese sido restablecido el privilegio en 1650 por Felipe IV.

Pero el fraude continúa y el peligro de perder la concesión pendía sobre las Islas como espada de Damocles.

Otra de las consecuencias del comercio ilegal sería la centralización del control regulador y fiscalizador comercial, pues, fracasado el intento de crear en Canarias una Casa de Contratación a imagen y semejanza de la de Sevilla, venían funcionando desde mediados del siglo XVI y dependiendo del organismo sevillano los Juzgados de Registro, que en número de tres residían en Tenerife, Gran Canaria y La Palma. Pero las irregularidades a que antes hemos hecho mención provocaron que en 1652 se creara la Superintendencia, organismo supremo canario de intervención comercial, que se instaló en Santa Cruz de Tenerife, teniendo subdelegaciones en Gran Canaria y La Palma.

## A) PRODUCCIÓN

El siglo XVII contempla la desaparición de los últimos restos de la gran producción azucarera del siglo anterior, la expansión y desarrollo de las viñas y la industria vinícola y la introducción de una amplia gama de cultivos corrientes en la Europa de la época y algunos procedentes de la América recién colonizada.

Por las Constituciones Sinodales del Obispo Murga en 1634 sabemos que se pagaban diezmos por «yerba orchilla, garbanzos, legumbres, cebollas, melones, pepinos, patatas, sidras, limones, naranjas, habas, trigo, cebada, mijo, etc.».

En cuanto a ganado, «Otrosi mandamos se diezme todo género de ganado en el tiempo y en la forma que siempre se ha acostumbrado; conviene, a saber, becerros, potricos, pollinos, muletos, cabritos, corderos, etc.».

Procedente de América se introdujeron dos cultivos de suma importancia, según hicimos notar en páginas anteriores. Nos referimos a la patata y el millo o maíz.

La patata, procedente del Perú, pronto alcanzó la categoría en calidad y cantidad de producto exportable, y andando el tiempo se convertiría en uno de los pilares de la agricultura y el comercio exterior canario.

El millo, oriundo de Méjico, como alimentación del ganado y alternando con el trigo y la cebada como materia prima en la confección del gofio, alimento básico de las familias humildes canarias, sería otro cultivo de extraordinario valor.

Pero de igual forma que en el siglo anterior ocurriera con el azúcar, el producto estrella del XVII sería el vino.

Del Archipiélago griego, y más concretamente de la Isla Malvasía, parece ser que llegaron las primeras cepas a Canarias. Su arraigo y más aún su expansión fue lenta, pues esto debió ocurrir en las primeras décadas del XVI. Por Real Cédula de 1547 se libera el comercio de vinos con las Indias y durante todos estos años alterna con los cañaverales.

Sería la crisis del azúcar la que obligaría a los productores a sustituir las cañas dulces por viñedos, apropiándose éstos de las zonas más fértiles y de las tierras más ricas. Fue entonces cuando el vino «Malvasía», nombre heredado de su isla griega de origen, alcanzaría la calidad que le hizo famoso, y su industria, la dimensión adecuada para invadir los mercados europeos y exportar a América las cantidades permitidas siempre exiguas.

Transcribimos a continuación los puntos número 1 y número 3 de la «Memoria sobre su introducción (de las papas o patatas), cultivo, importancia notable de su producto en estas Islas y recomendable cualidad para los navegantes por ser dicho tubérculo eficaz preservativo contra la enfermedad del escorbuto», remitida a la Sociedad Económica de Amigos del País de Gran Canaria por don José A. Alvarez Rixo, socio corresponsal de la misma:

*Núm. 1º Noticia primera de su origen:*

Parece por demás ponderar cuán útil es la plantación del tubérculo a que generalmente denominamos *papas* y otros *patatas*; pero aunque son muchos los que las cultivan

y todos diariamente las comemos, bien pocos son los que tienen idea de dónde y cómo nos vino este precioso don de nuestra subsistencia. Tal vez a pesar de ser curiosa esta digresión, a algunos les parecerá impertinencia, pero el isleño a quien incomodare puede pasarla por alto, que no faltarán individuos que se dignen apreciarla.

En el primer viaje que hizo Cristóbal Colón a América, año de 1492, hallamos que, habiendo mandado a dos españoles nombrados Rodrigo de Xeres y Juan de Torres al interior de la Isla Española, o Haití, que acababa de descubrir, éstos, entre otras cosas, le hicieron esta relación:

«La mayor parte del país que atravesamos está cultivada y nos ha sorprendido por su fertilidad. Los campos producen maíz o trigo de Indias y una raíz que después de asada se come como pan .. Comimos las raíces asadas que nos ofrecieron, cuyo sabor nos recordó el de las castañas...»

Y como en Tenerife tenemos hoy algunas papas veraneras que tienen un sabor dulce y agradable que algo se asemeja a las castañas de horno, como precisamente este pasaje acaeció en el mes de octubre, está visto que debieron ser cosechados dichos tubérculos en el verano, por lo cual creemos fueron las papas que primero probaron los europeos, y que la comparación que éstos hicieron de su sabor no está muy desproporcionada. Pero que el mismo Cristóbal Colón descubrió la patata en la isla de Cuba en su primer viaje nos lo afirma Mr. Washington Irving en la vida y viajes de este inmortal descubridor. L. IV, cap. 44.

El Perú, y principalmente la fértil provincia de Quito, dice Campe en su *Historia*, parte III, cap. 3, pág. 283, es en cierto modo la patria de la patata; de allí es desde donde ha sido trasplantada a otras localidades de América y, por último, a Europa. Todo el mundo conoce y aprecia la utilidad de este tubérculo, que constituye hoy día el principal alimento del pobre, que no es despreciado en la mesa del rico y que se recomienda a la vez por sus cualidades nutritivas y baratura.

### *Núm. 3º Su introducción en estas Islas Canarias*

El señor don José Viera y Clavijo escribió una Memoria sobre el origen, cultivo y utilidad de las papas, presentada a la Real Sociedad de Amigos del País de Gran Canaria, la cual hubo de quedar inédita y no la he visto, a pesar de que en 12 de agosto de 1788 la remitió la de Tenerife por conducto de don Lope de la Guerra. Pero como el doctor

don Juan Bautista Bandini, amigo y consocio del señor Viera, trata de esta materia en su tomo I de las *Las Lecciones elementales de Agricultura*, impresas en la ciudad de La Laguna por Miguel Angel Bazzante el año 1816, no hay duda que reasumirá lo más esencial que el señor Viera diría en su Memoria, y otras que tengo idea presentó a dicha Sociedad que tienen relación con esto: v. g., el método de hacer pan de papas. Por lo tanto, me propongo simplemente copiar cuanto dice el citado doctor Bandini, añadiendo, cuando parezca oportuno, mis pobres experiencias y observaciones.

«Es tradi[c]ión constante en estas islas (escribe el mismo, pág. 310) de que las papas o patatas que por primera vez se sembraron en tierras de Icod el Alto, de donde se han propagado tan felizmente por toda la provincia, las trajo del Perú don Juan Bautista Bethancourt y Castro por los años de mil seiscientos veinte y dos.»

Aquí observaremos que ciento y ocho años después, es decir, por los de 1730, don Pedro Agustín del Castillo, en su *Historia de las Canarias*, ya habla de las papas como uno de los productos más considerables de la Gran Canaria, su patria; prueba clara de lo que había adelantado y adaptado su cultivo en estas islas. Pero volviendo a contraernos a lo demás que dice Bandini, éste continúa así: «A pesar de la preocupación general contra ellas a los principios, se ha estendido tanto su uso que casi no hay reino ni provincia donde no se cojan ya grandes cosechas de esta preciosa raíz, que lejos de ser comida nociva, es sumamente sana, nutritiva, *antiescorbútica*, etc., etc.»

## B) COMERCIO

Para hablar del comercio exterior de Canarias en el siglo XVII basta con hablar del comercio de vinos.

El resto de los artículos objeto de exportación carecieron de importancia, a excepción quizá de la yerba orchilla.

¿Cuáles fueron los mercados del vino? ¿Cómo, cuándo y por qué se perdieron? Estas son las cuestiones básicas que esquematizan y resumen la economía comercial canaria en el XVII.

Si antes hemos dicho que los comienzos de la riqueza vinícola fueron lentos, más lenta aún fue su agonía, pues cuando el azúcar falló, el producto sustituto —el vino— ya era conocido y estaba en período de producción. Sólo hubo que hacer, aunque esto no sea poco, buscarle salida. Pero, en cambio, cuando los

mercados del vino se problematizaron, no había nada con qué sustituirles y el hombre canario se aferraba a la cepa como la cepa a la tierra.

El esplendor del comercio vinícola sólo duró —y esto haciendo un esfuerzo por alargarlo al máximo— los dos primeros tercios del siglo, pero sus coletazos con mayor o menor intensidad supervivieron hasta el siglo XIX.

El principal de los mercados del «Malvasía» canario fue, sin duda, *Inglaterra*, y aunque este tráfico beneficiaba grandemente a las Islas, más aún beneficiaba a los comerciantes ingleses, que no solamente se bebían el buen vino, sino que obtenían, además, pingües ganancias, pues ocurría ahora con los ingleses lo que con los genoveses en cuanto al azúcar en épocas anteriores. Todo el comercio y su control estaba en manos inglesas: «El vino (el comerciante inglés al productor canario) se lo paga en tres plazos: el un tercio por semanas, el otro en ropas, que han de tomar de sus tiendas, y el otro a la vuelta de los navíos; esto lo consiguen con tener en aquella Isla (Tenerife) muchos dependientes a los que envían géneros y no comerciando otros que ellos, teniendo la posesión de los pocos reales que hay, obligan al pobre paisano que no posea moneda alguna a que se someta, y vaya, a cuenta de vinos a pedir al mercader inglés para cultivar sus viñas; en fin, los isleños vienen a quedar, ya que no esclavos de los ingleses en lo personal, a lo menos en sus aziendas.»

Muy ilustradora esta parrafada. Más ilustradora aún si se considera que, según algún autor, la mayor cosecha canaria del siglo XVII fue la de títulos nobiliarios. Los españoles acaudalados residentes en Canarias, no teniendo mejor cosa que hacer con su dinero, se dedicaban a la adquisición de blasones, grandezas y noblezas. De estos años datan los marquesados de Celada, de Adeje, de Acialcazar, de Villanueva del Prado, de la Breña, de Torrehermosa, de La Fuente, de Las Palmas, de Villafuerte, de la Florida, de la Quinta Roja, etc.; los condados del Valle de Salazar, del Palmar, de Sietefuentes, etc.

Las importaciones de Inglaterra se pagaban: dos tercios en vino y el resto con orchilla, productos indianos y dinero (oro y plata).

Otro mercado que pudo ser importante, y que la política comercial de carácter monopolístico no lo permitió, fue el de *Indias*.

Ya vimos que a partir de 1547 el comercio de vinos con América fue libre, pero a partir del Reglamento de 1610 se reguló y contingentó. En principio se autorizaron 1.000 toneladas anuales, repartidas de la siguiente manera:

	<u>Toneladas</u>
Tenerife	500
La Palma	300
Gran Canaria	200
Pero en 1613 se reduce a 600 toneladas:	
Tenerife	300
La Palma	200
Gran Canaria	100
En 1627 se eleva a 700 toneladas:	
Tenerife	350
La Palma	232
Gran Canaria	118
En 1655 se vuelve a las 1.000, ahora con otra distribución:	
Tenerife	600
La Palma	300
Gran Canaria	100
En 1678 vuelve a reducirse a 600 toneladas:	
Tenerife	300
La Palma	200
Gran Canaria	100

Esta vez con la obligación, además, de que se embarquen cinco familias por cada 100 toneladas para poblar las Américas. Estas familias quedaban declaradas inmunes a las alcabalas durante diez años.

En 1686 se mandó que por cada tonelada enviada a Indias se pagasen 14 reales de plata, lo que equivalía a dos pesos, más real y medio en moneda corriente, al Real Seminario y Universidad de Mareantes de San Telmo, de Sevilla.

En 1688 se volvió otra vez a autorizar 1.000 toneladas.

La lucha de los canarios por conseguir el comercio indiano para sus vinos en esta centuria y la siguiente es enorme y sólo comparable a la sostenida en el XIX y XX por conseguir los puertos francos.

El resto de los mercados del vino lo forman las *colonias británicas* (Barbados), *colonias portuguesas* y países del norte de Europa.

Estos mercados, si bien no tienen una importancia cuantitativa muy grande, son de suma utilidad, por cuanto sirven de válvulas reguladoras de la presión ejercida por el control inglés

en cuanto al comercio con este país y a la eliminación gubernamental con respecto a Indias. Ellos permitían una capacidad de maniobra comercial que impulsaba hacia arriba la economía canaria y hacían que la prosperidad fuese en aumento.

### C) PÉRDIDA DE LOS MERCADOS

A mediados de siglo los primeros síntomas de crisis hicieron su aparición. La producción que había llegado a rebasar las 30.000 pipas (más de 20.000 Tenerife y 10.000 el resto de las Islas) comenzó a descender, pero a menor ritmo que la demanda. La oferta se hizo excesiva y los precios bajaron. Pero no adelantemos acontecimientos; veamos uno a uno cómo y por qué se fueron perdiendo los mercados.

*Inglaterra* compraba a las Islas alrededor de 13.000 pipas anuales, que a 20 libras la pipa suponían 260.000 libras. Sus exportaciones al Archipiélago se calculan en 65.000 libras al año.

Los ingleses cubrían el déficit con moneda, lo que suponía la salida de 195.000 libras al año, algo absolutamente prohibitivo en la época mercantilista que se vivía y que basaba toda la política económica en el atesoramiento de moneda.

Inglaterra sale al paso de esta situación con la creación de la Compañía de Monopolio. La Compañía parece ser que se creó en 1655 (Carlos II de Inglaterra) con el objeto de evitar en lo posible la salida de metales preciosos.

Con el monopolio se limitaba la demanda (monopolio de demanda) para presionar hacia abajo los precios del vino y al mismo tiempo se controlaba la oferta de los productos británicos, que de esta forma no podían hacerse la competencia entre sí, presionando hacia arriba los precios de sus artículos.

Así lograría Inglaterra el perseguido equilibrio exterior con respecto a Canarias, haciendo desaparecer el déficit en su balanza comercial.

Organizada la empresa y fijados unilateralmente los precios, los exportadores canarios, y como consecuencia los productores, veían reducirse sus ganancias hasta la extinción.

La situación se hizo crítica y comenzaron los desórdenes. La intervención de las autoridades no siempre fue afortunada. El Capitán General expulsó a varios comerciantes ingleses, entre ellos el Cónsul de Su Majestad Británica.

El Cabildo prohibió exportar vinos a Inglaterra.

Carlos II de Inglaterra prohíbe, como reacción al trato que se dispensa de sus súbditos, todo comercio con Canarias.

El de 1666 fue un año especialmente trágico para las Islas en cuanto a temores, inquietudes y colapso mercantil. En Garachico tuvo lugar el famoso «derrame del vino», que formó, dice Viera y Clavijo, «una de las inundaciones más extrañas que se puedan leer en los anales del mundo».

Por fin se deroga la Compañía y se restablece el comercio nuevamente en 1667, pero ya con unos precios preestablecidos. Los cosecheros percibirían de 45 a 55 ducados por pipa de «Malvasía». Anteriormente se había llegado a cobrar la pipa hasta a 80 ducados.

No obstante este restablecimiento comercial, la exportación de vinos a Inglaterra no volvió a ser lo que fue. Casi tres años de interrupción hicieron que los ingleses buscasen otros mercados, entre ellos Jerez.

También se ha dicho que el derrame de reservas de Garachico pudo perjudicar a las mejores calidades.

Pero la «astucia» de Carlos II no termina con la creación de la Compañía de Monopolio. Por las *Actas de Navegación* de 1661 se preceptuaba que toda mercancía que llegase a cualquier colonia británica tendría que pasar por Inglaterra, donde pagaría fuertes tributos a la entrada y a la salida. A estos tributos habría que sumarle los que habría de pagar al llegar a destino y agregarle el aumento de los fletes como consecuencia del alargamiento del camino a recorrer, encareciendo los precios de tal forma que acabaría con el *mercado de las colonias británicas* (Bárbados).

*El mercado de las Indias* nunca fue muy bollante como consecuencia de la contingentación, la fijación de puertos de destino obligatorios y toda la gama de dificultades que la Casa de Contratación puso y en cuanto a las colonias lusitanas, la guerra de Felipe IV contra Portugal sería la causa de que los navíos portugueses dejasen de tocar los puertos canarios.

Si a todo esto unimos que en la época de prosperidad se habían plantado viñas en zonas poco aptas para este tipo de cultivo, haciendo excesiva la cantidad producida y provocando una sensible disminución en la calidad, comprenderemos la situación en que se encontraban los vinos canarios en el último cuarto del siglo XVII.

En 1674, por una Rel Cédula, se prohíbe plantar nuevos viñedos. El barco del vino se hundía y los mercaderes trataban de

ponerse a salvo huyendo de él. El Capitán General de Canarias, tratando de retener a algunos, permite en 1685 que ellos fijaran los precios. Estos estaban establecidos desde 1667 cuando se restableció el comercio con Inglaterra una vez abolida la Compañía de Monopolio. De esta manera los precios bajaron por debajo de los costes. Parecía el final.

#### D) DEPRESIÓN, LEVAS Y DONATIVOS

En las últimas décadas del XVII, perdidos los mercados del vino, los malos años en la agricultura, las plagas de langosta, las erupciones volcánicas, la escasez de mano de obra por la emigración a Indias y las levas a Flandes, Extremadura y Cataluña, la extracción de la moneda llevada a cabo por los mercaderes extranjeros, los donativos al rey, los gastos de defensa, la pérdida de embarcaciones por piratería y las «inversiones» en títulos nobiliarios, provocaron fatalmente la ruina del Archipiélago.

Los fuertes y desordenados impuestos contribuyeron también no poco a la creación de este estado de cosas.

La escasez de moneda que siempre habían sentido los comerciantes canarios se agravó al final de esta centuria como consecuencia de la extracción que de los tostones portugueses habían hecho los extranjeros debido a que en Portugal valían algo más que en las Islas. Se intentó reevaluar los tostones, cortar la entrada de moneda falsa, introducir el cobre de España, acuñar moneda provincial, pero todo fue inútil.

La escasez de granos hace que los isleños tengan que despojarse de sus joyas de oro y plata.

En 1659 se soportó la más extraordinaria de las plagas de langosta. Sobre ella dice Viera y Clavijo:

«Destruyeron las hierbas, huertas, viñas y plantas de tal manera, que hicieron presa hasta en las hojas de las palmas, que son tan duras, y en las de la pita que no hay animal que las coma. Cuando faltó el follaje de los árboles, se apoderaron de las cortezas, por lo que se secaron muchos, y cuando ya no hallaron qué comer, se comieron unas a otras, infectando las aguas, corrompiendo el aire y atemorizando los pueblos.»

Los campos han quedado desolados, la producción de cereales baja tanto que en 1662 una fanega de trigo costaba 150 reales.

El hambre y la miseria hacen su aparición en gran escala. Tal es la situación, que la Corona, agobiada con todos los pro-

blemas de que fue capaz de rodearse en la época, entre guerras y pobreza, permite en 1684 que se saquen de la Península 20.000 fanegas de trigo para que no se mueran de hambre los hombres que estaban contribuyendo a la solución de sus problemas insolubles en la forma que a continuación veremos.

En efecto, la relación de donativos a la Corona es abrumadora y no se comprende bien cómo pudo soportarse:

En 1647, y para la segunda boda de Felipe IV, se donaron 10.000 ducados. Antes se habían hecho ya cuantiosos donativos, como fueron 120.000 ducados de plata en 1634 y 70.000 en 1641.

Para asegurar la Corona en Felipe IV, en guerra contra los portugueses: 47.897 reales.

Como consecuencia de las sublevaciones de Portugal y Cataluña: 106.200 ducados.

En 1659, y para atender necesidades en la guerra contra Francia: 80.000 ducados.

En 1653:	30.000	ducados.
En 1669:	80.000	»
En 1664:	100.000	»
En 1670:	10.000	»
En 1671:	90.000	»
En 1675:	34.000	pesos.
En 1680:	30.000	»
En 1681:	20.000	»

En 1687 se prorrogó por veinticinco años el arbitrio del 1 por 100 de todas las mercancías que entraban o salían, impuesto en 1659.

En 1701, para la boda de Felipe V: 20.486 escudos.

En 1706, otro donativo, que supone el continuar durante doce años más el arbitrio del 1 por 100.

Con ser grave esta imposición en forma de donativos a la Corona, con uno u otro fin, en años de escasez y miseria, esto no fue todo, ni siquiera lo peor.

La contribución de sangre privaba a los campos, las huertas y las viñas de los más robustos y jóvenes brazos para trabajar. Ya vimos que a partir de 1678 se condicionaba la exportación de vinos a Indias a la emigración de cinco familias por cada 100 toneladas para poblar aquellas tierras. Esta obligación se reiteraría, haciéndose más rigurosa, en 1718. Pero lo que realmente dejaba sin mano de obra a las Islas eran las levas, que unas con carácter voluntario, otras forzosas, se hacían para en-

viar hombres a los distintos frentes en que estaba embarcada la nación.

Así en 1639 se lleva a cabo una leva forzada de 1.200 hombres para luchar contra Francia y Holanda. El Cabildo de Tenerife protesta sin resultado de la lamentable falta de gente que se notaba ya en las Islas.

En 1655, leva forzada de 1.200 hombres, aunque sólo embarcan para Flandes unos 700. Hubo gran resistencia y violencias. Esta era la cuarta leva.

En 1662 se crea el Tercio de Infantería Canaria, que marcha a Extremadura para luchar contra Portugal (700 hombres).

En 1663, nueva leva. Las autoridades isleñas expusieron los problemas que se planteaban a los cultivos y defensa local. Parece ser que no se llevó a efecto.

En 1666, nueva leva de 1.600 hombres para Flandes.

En 1680, leva de 1.000 hombres para las Indias.

En 1684, nueva leva para Flandes.

En 1685, nueva leva de ocho compañías para Flandes. En Canarias ya no había quien trabajara ni para qué. El hundimiento económico y moral del Archipiélago era absoluto. No era ni más ni menos que la situación que correspondía a un trozo, lejano y abandonado, de la España imperial de nuestros últimos Austrias.

#### E) PRESIÓN FISCAL

A todo lo largo del siglo XVII la presión fiscal se va acentuando hasta alcanzar límites insostenibles. Esto, unido a que el sistema impositivo estaba constituido por una gama de impuestos de manera desarticulada y sin el menor sentido de arma fiscal al servicio de una política económica inteligente, como correspondía a la época en que la única función de la Hacienda era la recaudadora, debió repercutir muy seriamente en la maltrеча economía isleña.

No obstante, las Islas no abandonaron a la Corona en sus infinitos agobios económicos, como lo demuestra la relación de donativos a que hemos hecho mención en el epígrafe anterior.

En cuanto a derechos de exportación a Indias (*Almojarifazgos*), continúa en vigor el 2,5 por 100 al salir de Canarias y el

5 por 100 al llegar a Indias. El 2,5 por 100 a la salida se convertiría en 3,5 por 100 en 1659. Este recargo del 1 por 100 se estableció en principio por veinticinco años, pero se iría prorrogando sucesivamente.

En 1657 se dispuso que el pago de los derechos de *avería*, *consulado* y *almojarifazgo* de Indias se efectuasen de igual manera que en Sevilla.

Las exportaciones a Castilla de los productos traídos de Indias estaban sometidos al tributo de *millones*.

En 1678 se exime a los dueños de los navíos del pago de la *avería* a cambio de transportar un determinado número de familias que iban a poblar las Indias.

Se pone de moda que los Jueces de Registro cobren caprichosos derechos, y a final de siglo el Capitán General establece el derecho de *anclaje*.

En 1704 se dispone que las mercancías llevadas a Indias paguen en destino el 5 por 100 de su valor CIF, excepto el vino y el aguardiente, que pagarían 22,5 pesos por pipa, y el vinagre, que pagaría la mitad.

Otros tributos en este período fueron:

*La Regalía de los escribanos del Consulado*: 25 pesos por cada 100 toneladas.

*Prestación para poblar las Indias (contribución de sangre)*. En 1678 se establece que se envíen a Indias cinco familias por cada 100 toneladas de vino. A estas familias se les declara inunes a las *alcabalas* durante diez años.

*Limosna al colegio de San Telmo, de Sevilla*.—En 1686 se mandó que por cada tonelada que se cargase para Indias se diesen 14 reales de plata antigua (dos pesos y real y medio de moneda corriente) al Real Seminario y Universidad de Mareantes de San Telmo, de Sevilla. Para compensar a las Islas de tal gravamen, el Seminario le reservaba a los canarios diez plazas de alumnos.

## CAPÍTULO VI

### DESDE 1718 HASTA 1778

La situación económica a la que había llegado España en general y las Islas Canarias en particular en los últimos años del siglo XVII, no necesita más comentarios. Se habían confabulado las circunstancias ajenas al control humano con la acción política más absurda y la más nefasta política económica.

En 1700 muere Carlos II de España, y después de la guerra de Sucesión, con la llegada de los Borbones, se abren nuevas esperanzas.

#### A) PRODUCCIÓN

Toda la estructura productiva de la segunda mitad del siglo XVII permanece invariable a lo largo del XVIII.

Estrangulado el comercio, los excedentes de vinos sin salida y los precios hundidos, la producción languidecía y los años pasaban entre pobreza y miseria.

El cuadro de productos sigue siendo el mismo: vinos en exceso, cereales menos de lo necesario (en 1762 Carlos III ordena

que se compren 6.000 fanegas de trigo y se manden a las Islas, «enterado de la necesidad de granos que padecen»).

Patatas, maíz o millo, habas, judías, etc., en cantidades más o menos adecuadas para el subconsumo local.

Se seguía produciendo una considerable cantidad de orquilla que se exportaba a Europa.

Continúa la producción de miel, buenos quesos —algunas de cuyas especies aún se conservan— y hortalizas y árboles frutales.

En cuanto a ganadería, se mantienen las mismas especies de los siglos anteriores: vacas, cabras, ovejas y cerdos como animales de carne, y caballos, asnos y mulas como animales de labor.

El reformismo borbónico, en el que tantas esperanzas e ilusiones se habían puesto, no se manifiesta capaz de reactivar la maltrecha economía de las Islas, como tampoco lo conseguía en la Península.

## B) COMERCIO

En 1718 se crea la Intendencia General, que sustituía al Juez Superintendente, y se publica un Reglamento que trata de abrir una nueva época comercial.

El Reglamento ordena minuciosamente el comercio. Fija los derechos de exportación e importación. Establece que los barcos para el tráfico mercantil de las Islas deben ser de fabricación española. Reitera la obligación de remitir 5 familias (de 5 miembros cada una) por cada tonelada de vino que se envíen a Indias hasta un total de 50 familias al año.

Autoriza, con la mencionada condición, la exportación a Indias de 1.000 toneladas de vino al año, repartidas de la siguiente manera:

	<i>Toneladas</i>
Tenerife	600
La Palma	250
Gran Canaria	150

La mercancía en destino (puertos obligatorios) se distribuye así:

	<i>Toneladas</i>
La Habana	300
Campeche	300
Caracas	200
Trinidad y Puerto Rico	200

Se hacen esfuerzos diplomáticos por reconstruir la exportación de vinos a Inglaterra, pero en 1721 las gestiones terminan en un rotundo fracaso.

Aún se hacen otros intentos a nivel de productores y comerciantes; sin embargo, por una u otra razón tampoco prosperan.

En 1765 se pone fin a la política de puerto único de salida para América que había disfrutado Sevilla primero y después Cádiz. El monopolio se convierte en oligopolio, pero absurdamente, en la relación de puertos autorizados a enviar mercancías a América no se incluye ninguno de Canarias. (Los puertos autorizados son: Sevilla, Cádiz, Barcelona, Alicante, Cartagena, Málaga, Santander, Gijón y La Coruña).

El mismo Decreto de 1765 modifica también el sistema contributivo.

Después de siete años de continuadas gestiones y esfuerzos se consigue en 1772 que se amplíen al Archipiélago las ventajas concedidas a la Península en 1765, en cuanto a modificación contributiva y la gracia real del libre comercio, aunque sólo fuera para los llamados puertos menores.

Hay que tener en cuenta que desde 1753 a 1773 (veinte años) la Balanza Comercial de Canarias con Inglaterra arroja las siguientes cifras:

*Importaciones de mercancías por valor de:*

4.712.925 pesos corrientes  
11 reales de vellón y  
21 maravedises

*Exportaciones de mercancías por valor de:*

726.613 pesos  
1 real y  
17 maravedises

*Lo que supone un déficit de dicha Balanza de:*

3.986.312 pesos  
10 reales y  
4 maravedises, que representa un déficit anual de aproximadamente 200.000 pesos.

Como ni el Reglamento de 1718 ni el resto de las medidas que se fueron tomando a lo largo del siglo conseguían levantar a la economía canaria del estado de postración en que se había sumido, la única salida de los canarios para subsistir era el tráfico ilícito, el contrabando y la defraudación.

Estas actividades que por su propia índole estaban exentas de tributar a Hacienda, no lo estaban de pagar fuertes cantida-

des que con casi carácter de «prima de seguro» habían de abonar a ciertas autoridades para que hiciesen «la vista gorda». Así, los organismos encargados del control y fiscalización del comercio surgían y desaparecían con la misma rapidez.

La Intendencia General, creada en 1718, sólo duraría hasta 1724. Volvería a funcionar el Juzgado Superintendente con sus Subdelegaciones hasta 1772, en que aparecería el Administrador de Aduanas.

Este Administrador debía entender del tráfico con las Islas de Barlovento, cuyo comercio se acababa de conceder a Canarias según vimos más arriba al tratar de la ampliación de las ventajas concedidas a la Península en 1765.

No sería larga la vida del Administrador, pues en 1778 tendría lugar la creación del Consulado Marítimo y Terrestre, con lo que empezaría una nueva etapa en la vida económica isleña.

Había también otro tipo de fraude, distinto del que podríamos llamar de subsistencia y que hemos mencionado anteriormente. Nos referimos al fraude de los poderosos. Este era además el de mayor incidencia económica en sentido negativo. En 1775 un buque declaró traer 4.717 pesos fuertes; en realidad desembarcó 62.203. Un año después se aprehendió otro barco con 33.788. Estas fortunas particulares iban a engrosar los caudales de Inglaterra.

Los pesos mejicanos eran la moneda corriente en Canarias a mediados del siglo XVIII y su exportación fraudulenta contribuyó a mantener a las Islas en la hondonada depresiva y a que el comercio no se recuperara.

### C) PRESIÓN FISCAL

A lo largo del siglo XVIII sigue acentuándose la presión fiscal en Canarias. Y ello a pesar de que en 1715, Felipe V suprime algunos impuestos al sobrecargado comercio.

Continúan, no obstante, los gravámenes a que anteriormente hemos hecho mención: Poblamiento de Indias y pago del salario al Juez, y además:

#### a) *Contribuciones a la salida de Canarias*

Almojarifazgos y regalía del Consulado.—Los derechos de exportación continuaron en el 2,5 por 100 del valor de las mercancías más 25 pesos por cada 100 toneladas a favor del Consulado.

Las limosnas.—Siguen los 14 reales de plata antigua por tonelada para el Colegio de San Telmo de Sevilla. En 1756 se

establece otra ayuda en favor del Hospital de Nuestra Señora de los Desamparados de Santa Cruz de Tenerife.

La prestación para poblar las Indias.—Es ratificada por el Reglamento de 1718. Se observan ciertas contradicciones sobre esta cuestión en los distintos autores. Mientras unos consideran la medida como beneficiosa para paliar el paro existente en las Islas, otros estiman que se despoblaba perjudicialmente a Canarias. Posiblemente las dos cosas sean ciertas, según la coyuntura.

Retribución de funcionarios del Juzgado de Indias.—No sólo las legalmente establecidas, sino las derivadas de la corruptela administrativa, y las ordenadas por los organismos locales, como los derechos de anclaje, licencia de carga y descarga, licencia de salida, por aguada, licencia de tránsito, visita de salud, embarque de pasajeros, etc., etc.

#### b) *Derechos al entrar en las Indias*

Al llegar los vinos, aguardientes y demás mercancías a los puertos de América, volvían a ser gravados por uno u otro concepto en forma aún más desorbitada.

Siguen en vigor los 22,5 pesos por cada pipa de vino o aguardiente o la mitad si es de vinagre.

Se pagaba además un 2,5 por 100 del valor de la mercancía para sufragar gastos de la Armada. Esto desde 1704.

Había algunos artículos que pagaban el 5 por 100.

Si el viaje era a La Habana o a Campeche, además de todo ello, abonarían 25 pesos más por cada pipa de vino o aguardiente en concepto de mantenimiento de guardacostas.

Estos excesos hicieron que en alguna exposición a la superioridad se dijera que los derechos llegaban a:

	53 pesos y 3 reales de plata por pipa.
siendo	70 pesos el coste de producción de la pipa y
	44 pesos los gastos de flete, ello suponía un coste

en destino de 167 pesos y 3 reales.

El valor de mercado de la pipa en América oscilaba entre 140 y 170 pesos. Dedúzcanse los beneficios.

#### c) *Derechos a la importación*

Al entrar en Canarias, las mercancías procedentes de Indias estaban sujetas a tributar:

Por la plata autorizada	5 por 100 de su valor.
Por cada cuero curtido	2,5 por 100 reales de plata.
Por cada cuero al pelo	2 reales de plata.
Por cada 8 arrobas de vainilla	31 pesos de plata.
Por cada quintal de «purga»	1,5 pesos de plata.
Por cada quintal de palo Brasil	5 reales.
Por cada quintal de palo campeche	3 reales.
Por cada quintal de azúcar	2,5 pesos de plata.
Por cada quintal de cacao en bruto	2 pesos de plata.
Por el resto de los géneros	5 por 100 de su valor CIF.

Todos los pesos eran de plata doble antigua. Además, y en concepto de gastos por traslado a la Corte, se abonaba el 15 por 100 del montante de estos derechos.

#### d) *Reexpedición desde Canarias de las mercancías indianas*

A la salida: el 2 por 100 de su valor.

A la entrada en la Península: la mitad de lo que hubiese pagado al entrar en Canarias.

Si la reexpedición era para el extranjero, los derechos serían los mismos que cualquier otra exportación siempre que fuesen iguales o superiores a los que corresponderían si se enviasen a la Península. En caso de ser menores, había que elevarlos hasta tal cuantía.

Cuando en 1772 se hace extensivo a Canarias el Decreto de 1765 fueron abolidos una serie de impuestos, entre ellos, todos los que no eran estrictamente legales. Pero habría que esperar el Decreto de 1778 para que se pudiera hablar con seriedad y fundamento de una cierta y verdadera liberalización.

#### *Que valía*

<i>La dobla</i>	500 mrs. antiguos, o 15 reales y 21 1/4 mrs. vn. corrientes.
<i>El ducado</i>	11 rvn. antiguos, o 16 reales, 17 mrs. vn. corrientes.
<i>El peso</i>	10 reales de vellón antiguos, o 15 rvn. corrientes.
<i>El rvn. antiguo</i>	48 mrs. antiguos, o 1 real, 17 mrs. corrientes.
<i>El mrs. antiguo</i>	1 1/16 mrs. vn. corriente.
<i>El mrs. vn. corriente</i>	3 céntimos de real corriente.

NOTA.—De los Boletines de la Sociedad Económica de Amigos del País de Las Palmas de Gran Canaria, hemos tomado la relación de monedas —y sus equivalencias— usadas en Canarias hasta 1775.

## CAPÍTULO VII

### DESDE 1778 HASTA 1852

#### A) PRODUCCIÓN

Continúa siendo el vino el principal capítulo de producción y exportación de las Islas.

No obstante, en el primer cuarto del siglo XIX, y después de una leve recuperación, cuyas causas y circunstancias analizaremos en el epígrafe siguiente, volvería a sentir inequívocos síntomas de estrangulamiento y asfixia que lo llevaría a la ruina total a mediados del siglo por una complicación de plagas de *oidium* y *mildiu* con el colapso comercial.

En 1832 todavía se producían 24.846 pipas anuales en Tenerife y 4.848 en Gran Canaria, pero el excesivo encarecimiento como consecuencia de los intermediarios, presión fiscal y dificultades comerciales, no le daban salida.

Cuando en 1852 el Decreto de puertos francos vino a salvar a las Islas, la industria vinícola ya había muerto y las cepas

habían sido arrancadas o lo estaban siendo para plantar nopales para la producción de cochinilla.

La barrilla, sobre todo en Lanzarote y Fuerteventura, tuvo momentos de relativo esplendor. Pero la competencia que en calidad le hizo la de la Península acabó con ella.

Orchilla y musgo eran otras plantas tintóreas que permitieron alguna exportación.

A este respecto, son ilustrativos los siguientes párrafos entresacados del trabajo de José Murphy *Breves reflexiones sobre los nuevos Aranceles de Aduanas decretados por la legislatura nacional del año próximo pasado de 1820, en su aplicación a las Islas Canarias*:

«Subsisten aquellas Islas del comercio de sus vinos, barrilla y orchilla: apenas hay otros renglones de extracción. Consúmense los primeros principalmente en Inglaterra, Alemania, Rusia y los Estados Unidos de América. La porción de vino que se extrae para los dominios españoles de América, es con mucho la menor parte, aún comprendiendo los aguardientes.

El vino es el gran producto de la isla de Tenerife, del que depende directa o indirectamente la mayor parte de sus habitantes. En el día tiene que competir en los diferentes mercados a donde se envía, con los de Portugal, Francia, isla de la Madera y Cabo de Buena Esperanza, colonia inglesa, y que en esta rama es un rival terrible; y esto sin incluir los vinos de España. Tanta competencia dificulta en extremo el expendio del de Canarias, y para conseguirlo cuesta emplear mucha industria y frecuentemente sufrir pérdidas considerables. Sostiénese este ramo importante, sin embargo, de tales dificultades, por medio de la permuta que se hace de él por los efectos de los países a donde se envía. En el momento, pues, que falte este arbitrio de dar salida a los vinos en país extranjero, que será cuando no sea lícito introducir en aquellas islas los géneros que se han recibido en pago de ellos, cayó su comercio, y puede asegurarse que se arruinó la isla de Tenerife».

«Lo mismo habrá de decirse respecto a la barrilla. Está cultivada en las islas de Fuerteventura y Lanzarote, como artículo de exportación de sólo treinta años a esta parte poco más o menos, y que hace ocho a diez que ha comenzado a cogerse algunas de Tenerife, bien que no sea en gran cantidad, ha sido un manantial de riqueza para las dos primeras Islas, y un principio de fomento para la parte menos poblada y más pobre de la última. Más el valor de este artículo que ha decaído también muchísimo de algunos años acá en los mercados extranjeros por la abundancia de la de Sicilia, además de la de Car-

tagena y Alicante, decaería mucho más, a no ser que su venta se facilite por los mismos medios que la de los vinos».

También se enviaba a la Península algún tipo de pescado, sobre todo atún de La Gomera y La Palma.

Dio comienzo la producción y exportación de cochinilla. Esta vino a solucionar el problema del colapso vinícola. Su esplendor fue tan intenso como breve.

Aunque fue dentro de este período, y concretamente a partir de 1825, cuando se produjeron los fenómenos de introducción y aclimatación y se sentaron las bases para una producción masiva de la sustancia tintórea, dado que su «boom» se produjo después de 1852 (año del Decreto de puertos francos), hemos decidido —para no cortar la exposición del fenómeno cochinilla— posponer todo lo relativo a este interesante capítulo de la economía canaria y englobarlo en el período siguiente.

## B) COMERCIO

En 1778 y como triunfo de las ideas del liberalismo económico surge el «Reglamento de Aranceles para el Comercio Libre entre España y América». Se amplía el número de puertos peninsulares habilitados y se incluye el de Santa Cruz de Tenerife.

El Reglamento fue una medida política económica con pretensiones ambiciosas. Su objetivo inmediato era el fomento de la agricultura y de la industria, mediante cuya prosperidad habría de resurgir la recuperación comercial. Esta táctica, aceptable quizá para la Península, no la consideramos la más adecuada para las Islas, donde, por su situación y circunstancias, debe emplearse la inversa: posibilitar el comercio de manera directa para que sea él quien arrastre la producción tanto agrícola como industrial.

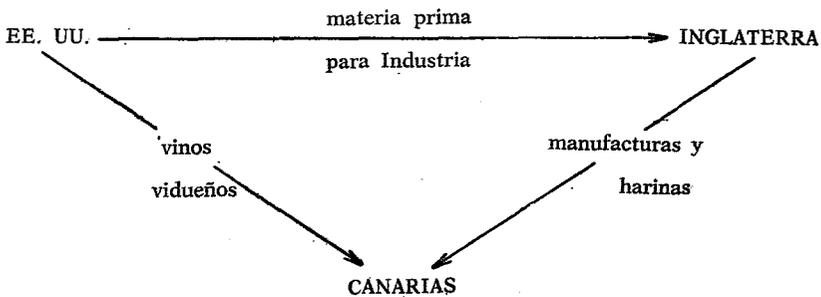
El Reglamento, no obstante, rebajó algunos derechos de exportación e importación y suprimió absolutamente otros.

Sin embargo, debido a la carencia absoluta de industria en las Islas y a que sólo se les permitía exportar sus propios productos, no extranjeros, la medida sólo supuso, en principio, la total liberalidad del comercio de vinos, única producción exportable en el Archipiélago. Esto que con ser único, no era poco, sería contrarrestado con la mayor competencia que ha-

brían de encontrar en los puertos de destino americanos, por haber desaparecido el monopolio de Cádiz, así como con la subida de precios en los artículos que solían comprar en ellos.

Pero otras medidas y circunstancias vendrían a ayudar a la economía isleña en la etapa de prosperidad que tímidamente comenzaría en 1778 y que poco a poco se iría afianzando.

Así, un golpe de fortuna sería la apertura del mercado norteamericano a la exportación vinícola. Las colonias británicas en América del Norte conseguirían su independencia en 1776 y no tardó en crearse un mercado triangular entre Canarias, Estados Unidos e Inglaterra, que sería beneficioso para los tres. Estados Unidos enviaba a Inglaterra materia prima para su industria incipiente. Esta enviaba manufacturas a Canarias y nuestras Islas enviaban sus vinos vidueños a los EE. UU.



De esta forma, el precio de los vinos saltaría hasta 60 y 70 pesos la pipa.

En 1786 se permite a las Islas que puedan exportar productos extranjeros. Las cantidades de este tipo de mercancías quedaban limitadas a la cuarta parte de la carga. No era demasiado, pero era suficiente para que la savia vivificadora del comercio internacional activara la vida económica y el isleño volviera a sentir esperanzas.

La recuperación comienza a ser un hecho, y a ello no sólo contribuyeron las felices circunstancias analizadas, sino la labor del Consulado y las sociedades económicas.

En el capítulo anterior ya vimos la breve vida del Administrador de Aduanas, que nació en 1772 para desaparecer en 1778. El Reglamento del 78 creaba por su artículo 53 el Consulado Marítimo y Terrestre en las Islas Canarias, aunque no llegó a establecerse hasta 1886.

Este organismo, que además de sus fines político-económicos, intervenía en las matriculaciones de navíos, inspección de Compañías y almacenes, fábricas, etc., trabajó activamente en:

- conseguir reducciones de impuestos;
- mejorar el comercio con América e Inglaterra;
- poner en práctica nuevos procedimientos agrícolas en parcelas adquiridas al efecto;
- realizar cierta actividad social al intervenir en el mejoramiento de salarios a los trabajadores;
- establecer y tratar de propagar el cultivo de la cochinilla, cuyo extraordinario desarrollo en la segunda mitad del siglo XIX lo veremos más adelante;
- iniciar una cierta labor estadística;
- contribuir a la realización de algunas obras públicas, haciendo unas veces aportaciones a fondo perdido y otras con carácter reintegrable;
- atender a los gastos de las Escuelas de Dibujo y Agricultura;
- también (y con carácter de prestamista) atendió a ciertos gastos militares.

El Consulado fue coetáneo con las Reales Sociedades Económicas. Estas se crearon en la octava década del XVIII (la de Tenerife en 1778 y la de Gran Canaria en 1777). Se fundaron otras en La Palma y La Gomera.

Las Sociedades Económicas «debían auxiliar, iluminar y dirigir con sus consejos, cálculos, noticias e instrucción a todos los que puedan necesitarlos».

Al liberalizarse el comercio en el año 1778 y crearse el Consulado, éste iba a contar con el asesoramiento y valiosa ayuda de las Sociedades Económicas.

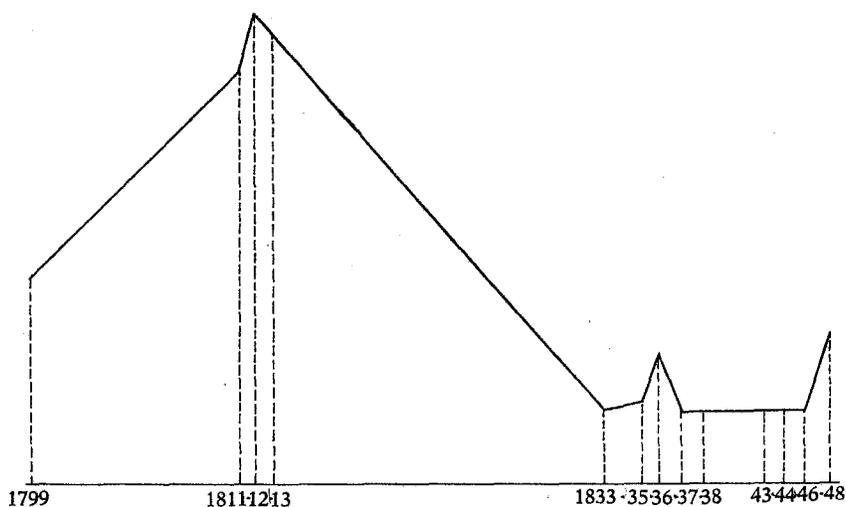
No obstante, a pesar del Reglamento de 1778, a pesar de la apertura del mercado norteamericano, a pesar de los esfuerzos de los mencionados organismos e institutos, el vino canario, ya sea por deficiencias en las estructuras comerciales, ya sea por su drástica reducción cualitativa, o bien por ambas cosas a la vez, estaba herido de muerte.

Y así, la recuperación vinícola no duró más de cuarenta años, pues habiendo comenzado en 1778, fue en el primer cuarto del XIX cuando se inició una espectacular caída de precios que haría absolutamente ruinosa cualquier inversión en este terreno y de la cual ya no se recuperaría jamás. Si consideramos que de 80 pesos a que se vendía la pipa de vino en 1813 se pasa a 13 pe-

sos en 1833, se comprenderá la diligencia e ilusión que se puso en arrancar cepas y plantar en su lugar nopales para la cría de cochinilla.

### PRECIOS DEL VINO EN SU ULTIMA ETAPA

<i>Año</i>	<i>Pesos la pipa</i>
1799	37
1811	74
1812	84
1813	80
1833	13
1835	15
1836	24
1837	13
1838	15
1843	14
1844	14
1846	14
1848	28



## C) EL CAMINO HACIA LOS PUERTOS FRANCOS

A las vicisitudes de la contienda decimonónica entre libre-cambio y proteccionismo no pudieron sustraerse las Islas Canarias.

«A comienzos del siglo XIX —dice Vicens Vives en su *Historia Económica de España*— el criterio del Estado, basado todavía en los principios mercantilistas proclamados por el arancel de 1778, ratificado por los Aranceles Reales, recopilados en 1785, empezó a modificarse en sentido técnico. Tal es el Arancel de Carlos IV de 14 de abril de 1802, el cual según algunos autores, señala el tránsito del sistema mercantilista al proteccionismo decimonónico».

La convulsión que supuso la Guerra de la Independencia —1808-1814— y el desbarajuste a que llegó la economía española, hacen que sean los mismos liberales los que tengan que recurrir a la adopción de medidas de carácter proteccionista. Y en este sentido, son precisamente las Cortes del Trienio Liberal (1820-1823) quienes votan la Ley de 20 de octubre de 1820. Esta Ley sería desarrollada con el Decreto sobre Aduanas de 11 de noviembre del mismo año y con el Arancel General del mismo mes y año con intenciones de puesta en práctica en todo el ámbito nacional.

El fantasma de la aplicación de esta medida de política económica a las Islas hace temblar al Archipiélago. Ello suponía una traba más y esta vez definitiva a sus posibilidades de recuperación y aún de subsistencia. Productores y comerciantes de vino y de barrilla se aprestan a defender su supervivencia. Se envían escritos y emisarios a Madrid y se consigue la no aplicación del Arancel a las Islas.

En la lucha por mantener y aún mejorar la libertad comercial canaria sobresale un escrito del síndico personero del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, don José Murphy, de un gran valor documental y del que ya hemos transcrito algunos párrafos en el epígrafe sobre la producción en la época que tratamos.

El memorial de Murphy de 1821 se considera como precursor de la Ley de Puertos Francos de 1852, y contiene, en verdad, una clara, rotunda y brillante exposición de los argumentos válidos y utilizables para la adopción de esta última medida.

Después de recordar al Congreso Nacional, a quien se dirigió el escrito, que siempre habían sido considerablemente menores los derechos percibidos en las Islas que los de los puertos peninsulares, que «estaban también aquellas Islas exentas del papel sellado, de la contribución de rentas provinciales y de toda especie de alcabala», que en 1741 se les permitió introducir víveres en buques neutrales desde Inglaterra, a pesar de estar en guerra con aquella nación y que en 1762, «hallándose ambas naciones en las mismas circunstancias bélicas (se les concedió permiso) no sólo para introducir víveres en buques amigos y neutrales, sino también para hacerlo en las mismas embarcaciones enemigas, siendo el permiso extensivo a otros efectos fuera de los de subsistencia mediante un 6 por 100 de derechos sobre éstos y un 15 por 100 sobre los de otra clase, con la sola condición de que el importe de todo se extrajera en vinos del país...», sigue razonando:

«En virtud de consideraciones de tanto peso es de esperar que el Congreso Nacional acceda a las solicitudes ya hechas por la Diputación Provincial y Consulado de Canarias para que no se haga novedad allí respecto de las mercancías que se introduzcan de países extranjeros, y que este método subsista hasta que por los medios que el Congreso juzgue más oportunos se reúnan los datos conducentes para la formación de un sistema de Aduanas propio y peculiar para aquellas Islas, adaptado a su localidad y circunstancias: en la inteligencia de que según antes queda ligeramente insinuado, así como hay mercancías cuya prohibición produciría las malas consecuencias que quedan demostradas, es bien cierto que hay otras sobre las que será muy útil y conveniente que recaiga prohibición, porque no son de las que dan fomento a la agricultura del país, es decir, que no se pagan con sus vinos, sus barrillas ni su orchilla, sino que en realidad perjudican a algunas buenas fábricas que existen en el país mismo, y lo agotan no sólo de dinero, sino hasta de alhajas de oro y plata, fomentando de camino un lujo perjudicialísimo. Las sedas extranjeras y casi todo cuanto se lleva allí de Francia están en este caso.

Cuando llegue el que podrá llamarse feliz día para las Islas Canarias de que el Congreso Nacional se ocupe de semejante arreglo, sería la ocasión de demostrar con entera evidencia las extraordinarias ventajas que resultarían de hacer de aquellas Islas la escala general y casi exclusiva de todas las embarcaciones que desde Europa navegan a las otras tres partes del mundo.»

Es la semilla que, andando el tiempo, daría como fruto el Decreto de Puertos Francos de 1852. No fue, sin embargo, el camino fácil, pues aunque se consiguió, como antes ha quedado

dicho, que ni el Arancel de 1820 ni el de 1825 se llegase a aplicar, no ocurrió lo mismo con el de 1841, que también era de carácter proteccionista y que entró en vigor en Canarias en 1844 a pesar del Arancel de libre comercio de que disfrutaba desde 1831. No obstante, el Arancel de 1841 era mucho más moderado.

#### D) PRESIÓN FISCAL

El Reglamento de 1778 se proponía el fomento del comercio mediante la supresión de parte de los innumerables impuestos existentes. Se puede estimar, por tanto, que la imposición en esta época estaba constituida de la misma forma que en la anterior, menos los impuestos suprimidos en el 78, más los derechos constitutivos de la Hacienda del Consulado.

En 1778 fueron suprimidas las contribuciones de Palmeo, las de Toneladas, San Telmo, extranjería, visitas, habilitaciones, licencias y todo arbitrio a la salida de las Islas de un gran número de manufacturas durante un período de diez años. Se suprimieron, además, los almojarifazgos al entrar en las Indias de estos mismos productos.

Cuando en 1786 se permite reexportar productos extranjeros, éstos pagarían a su llegada a Canarias lo mismo que si se importasen por Cádiz más el 7 por 100.

No obstante, el alivio fiscal sería muy relativo. En 1788 el Consulado expone a la Corona que «una pipa de vino conducida a Méjico en 1786 llegó a este mercado recargada en 315 por 100 sobre su aforo al pie de la fábrica, que equivalía a su costo en el campo; y su pérdida en la venta, incluidos los gastos de transporte, comisiones, etc., ascendía a 30 pesos y cuatro reales y medio de vellón. Los derechos al Cabildo de Méjico por sisa y demás arbitrios municipales se afirmó que importaban un 151,5 por 100. El Consulado razonó en la súplica a que aludimos que ya que el Reglamento de 1778 tenía por finalidad reducir los derechos, se remediase el indicado abuso y, por tanto, los frutos canarios no fuesen gravados sino con el 3 por 100 de almojarifazgo y la alcabala»<sup>1</sup>.

Sin embargo, son las mismas autoridades locales las que se encargarían de que el alivio fiscal —aunque liviano— no acos-

\* JOSE PERAZA DE AYALA: *El Real Consulado de Canarias*.

tumbrase mal a los contribuyentes. Y así se pone en marcha la imaginación y surgen como hongos nuevas gabelas, casi siempre contrarias a derecho, de forma que por cada embarcación que salía de Canarias se llegaba a cobrar desde 8.500 reales de vellón hasta 13.036 reales, siendo sólo 3.000 los que correspondían a la Hacienda Real.

Aparte del tributo para la construcción del puerto de Santa Cruz, cada barco que zarpaba para América debía pagar (Junta del Consulado de 3 de julio de 1792):

*Pesos*

---

100	al Comandante General que da licencia para zarpar.
100	al Juez de arribadas que da el pasaporte.
40	al escribano de dicho Juzgado.
20	a los subalternos del mismo Juzgado.
11	por fianza.
55	al guarda mayor de Indias.
10	al Capitán de mar por el reconocimiento de carena.
5	al calafate que realiza dicho reconocimiento.
5	a la lancha que lo lleva al barco.
12	a los guardas del Juzgado de arribadas que suben a bordo a reconocer la tripulación.
10	al escribano de arribadas cuando regresan.
200	que se reparten el Juez de arribadas y su escribano por las licencias de embarque a los pasajeros.

Prácticamente todas estas imposiciones eran violaciones al Reglamento de Libre Comercio de 1778.

Como aportación a la Hacienda del Consulado se tributaba el 0,5 por 100 del valor de todas las mercancías importadas o exportadas, sin distinguir que por ellas se pagasen o no derechos reales, a excepción de algunas materias primas. En 1788 se libró de dicho 0,5 por 100 aquellas mercancías que no estuviesen sujetas a derechos reales.

A partir de 1797, otro 0,5 por 100 para reintegrar al Consulado las cantidades extraídas por anticipos o préstamos.

## CAPÍTULO VIII

### DESDE 1852 HASTA 1900

Los seculares esfuerzos de los organismo isleños culminaron en 1852, siendo ministro de Hacienda Bravo Murillo, con la declaración de Puertos Francos a los de las Islas Canarias.

Esta medida y el auge que a partir de entonces tomarían el comercio y la producción de la cochinilla iba a abrir un período de prosperidad como nunca —a excepción quizá de la época del azúcar en la primera mitad del siglo xvi— habían conocido las Islas.

Pero la cochinilla sólo duraría veinte años, y una vez hundido su comercio, los canarios se quedarían con una buena ley en la mano y con una mala economía incapaz de hacerla suficientemente útil.

No obstante, el régimen instituido y por cuya consecución tanto se había luchado iba a informar a partir de esta fecha toda la estructura comercial de las Islas.

Desde los primeros tiempos, Canarias había venido gozando de hecho e incluso de derecho de exenciones y singularidades debido á sus especiales características económicas, físicas y loca-

cionales. Cuando en 1700, con la llegada de los Borbones, se introduce la idea de la centralización, estas singularidades estaban constantemente en peligro. El Decreto de 1852 supuso el reconocimiento explícito y legal de que, dadas las circunstancias del Archipiélago, para lograr su desarrollo económico era absolutamente necesario aplicar principios, criterios y normas de factura distinta al resto de España. Esta necesidad es tan evidente que no creemos que se olvide jamás.

## A) PRODUCCIÓN

La gran producción canaria de esta época fue, sin duda alguna, la cochinilla. La cochinilla es un insecto que vive sobre las pencas de los nopales o tuneras y de la cual se extraía el colorante que utilizaba la industria textil, que estaba tomando un gran auge en Europa y, sobre todo en Inglaterra.

En Canarias había cierta tradición en la producción de sustancias tintóreas, puesto que antes que la cochinilla se había obtenido con esta finalidad resina de drago, orchilla, musgo y granza. Ninguno de estos productos, sin embargo, habían llegado a tener la trascendencia económica que para el Archipiélago tuvo el insecto.

Su introducción en Canarias se efectuó en 1825, procedente de América (Honduras y Méjico principalmente, países donde existían grandes plantaciones de nopales cuajados de cochinilla).

Vía Cádiz llegaron las primeras pencas con el insecto, y de Ceuta el Coronel de Artillería don Pablo Alfaro trajo pencas de tunera para plantaciones en la isla de Tenerife.

El 27 de noviembre de 1825 los señores don Juan de Megliorini y don Santiago de la Cruz redactan una instrucción para el cultivo del nopal y cría de la cochinilla, en la que se dice:

«La facilidad con que en todas las partes de esta provincia se crían los Nopales o Higueras de Tuna, la profusión y lozanía con que vegetan, sin cultivo alguno, indican desde luego que podrán abrigar y mantener numerosas generaciones de Grana, pues es claro, que donde se crían y prosperan con tanta facilidad los Nopales, vivirá también con robustez el insecto que en ellos se mantiene y propaga, siempre que no se olviden los cuidados que exige la conservación de ambos.»

Y más adelante, en la misma instrucción:

«Por nuestra parte la cultivamos hasta ahora en las pencas traídas de Céuta por el Coronel de Artillería D. Pablo Alfaro, y

en esta misma especie serán remitidas las madres a los cultivadores, por ser idéntica a la venida de Cádiz con la Cochinilla.»

De Tenerife, y sin pérdida de tiempo, pasó el insecto a Gran Canaria. «En la sesión de 31 de julio de 1826, se trató y acordó por la Real Sociedad de Amigos del País de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, de que, cultivándose en Santa Cruz de Tenerife la grana o cochinilla en el jardín de aclimatación por don Juan de Megliorini y don Santiago de la Cruz, para aclimatar dicho insecto y propagarlo en estas islas era preciso traer de allí algunas madres de cochinilla para el fin indicado, respecto de esta Isla; y, en efecto, se comisionaron a los señores socios don Pedro Alcántara Déniz y prebendado de esta Santa Iglesia don Agustín Cabral» (*Anales de la Sociedad Económica de Amigos del País de Las Palmas*).

Los pronósticos de rápida y fácil aclimatación se cumplieron, y así en 1832 se tiene noticia de la primera exportación, aunque la cantidad sea más bien simbólica: 120 lbs.

Se van haciendo plantaciones y el insecto se propaga a una velocidad increíble; pero habría que esperar al Decreto de 1852 para que se hiciera factible la importación masiva de guano y la producción de cochinilla adquiriera rango de locura colectiva insular. En 1850 se producen 4.000 quintales. En 1860, 16.000 quintales. En 1870, 60.000. Cualquier otro tipo de producción había sido abandonado. Canarias conocía ya por la historia los peligros del monocultivo, pero cuando las ganancias son rápidas y están a la mano no hay historia en el mundo capaz de ser maestra de la vida.

Por otro lado, las crisis sucesivamente sufridas por el azúcar y por el vino siempre habían sido suficientemente lentas para poder transferir el descalabro a la generación siguiente y tener tiempo para hacerse a la idea y tomar medidas. No iba a ser así con la cochinilla. Era la época en que «las ciencias adelantan que es una barbaridad» y se inventaron los tintes artificiales.

En la exposición universal de Londres del año 1862, la sola aparición de los colores de hulla magenta y solferino hizo descender el precio de la cochinilla de 14 a 8 francos el kilogramo. Alguna alarma cunde y empieza a cultivarse tabaco. Inteligente medida, pero al reaccionar favorablemente el precio de la cochinilla dos años más tarde como consecuencia de la enfermedad que al insecto de Honduras le aquejó en el año 63, que mejoró la calidad y redujo la cantidad drásticamente en aquel país, y también porque se produjo un conato de fracaso en los nuevos tintes, se abandonó el tabaco y se volvió a la cochinilla con más bríos.

Más tarde, ya en los años setenta, los colores artificiales y la guerra franco-prusiana harían evidente al más ciego que la cochinilla había cumplido su misión en este mundo y más concretamente en las Islas Canarias.

En el discurso leído por el director de la Sociedad Económica de Amigos del País de Las Palmas en la sesión de 19 de enero de 1873 se dice:

«La grana, que sacó a estas islas hace unos pocos años de la más alarmante miseria, y que ha constituido luego toda nuestra riqueza, ha experimentado en su precio una baja tan considerable que, con razón, ha infundido en el país la alarma y la zozobra, en atención a que, prolongándose por algún tiempo, las consecuencias han de ser fatales si, con la prontitud requerida, no se procura conjurar la ruina que nos asedia.»

Estas palabras serían proféticas. Desde las sociedades económicas se daba a los agricultores el aviso de que tenían que abandonar la cochinilla y se proponían nuevos cultivos. Se recomendaba el tabaco, el gusano de seda, la vuelta a la caña de azúcar, el café, la pita, árboles como el olivo, el almendro, el nogal, el castaño, el naranjo, etc.

En principio prosperan el tabaco y el almendro. En el tabaco cifran los canarios sus mejores esperanzas. «Hoy asoma la aurora de un nuevo y fecundo cultivo, el del tabaco, que es un venero de riqueza y ha de reponer en breves días el decaído valor de la grana», decía Domingo J. Navarro en su informe sobre las necesarias obras en el puerto de La Luz en 1878.

Pero poco después, en 1880, don Juan Padilla y Padilla leía en la sesión de 25 de enero de la Sociedad Económica de Las Palmas, quejándose de las trabas y dificultades que para prosperar encontraba el tabaco de las Islas:

«Pero todavía hay otro hecho que ha acabado de desvanecer las esperanzas de prosperidad que el Archipiélago abrigaba. Recientemente, una comisión que se nombró para examinar las muestras remitidas por las distintas fábricas de estas Islas dio un dictamen rechazando en absoluto el tabaco canario.»

El colapso era absoluto y a la situación no se le veía una fácil salida. Los agricultores estaban arruinados y empeñados, pues, como dice la *Memoria sobre las causas de la actual decadencia de las Canarias*, publicada por la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife en 1880, refiriéndose al momento de esplendor de la cochinilla, «empleáronse grandes capitales tomados a cualquier precio para convertir en amenos sitios improductibles rocas».

La creación por parte de los ingleses de los primeros bancos comerciales, con lo que ello suponía de posibilidades de financiación para las nuevas empresas agrícolas que ensayaban los cultivos sustitutivos de la cochinilla, permitiría que en los últimos años del siglo comenzase una leve recuperación sobre todo gracias al descubrimiento de la viabilidad de la próxima especialidad agrícola canaria: la producción y comercialización platanera, secundada por el tomate y a mayor distancia la patata.

Dice Oscar Bergasa y González Vieitez en su obra *Desarrollo y subdesarrollo en la economía canaria* que no deja de ser «un dato curioso el que halla sido Inglaterra la que tratase de conseguir la expansión de la economía canaria, especialmente en esa fase depresiva de fines del siglo XIX, pero ello se debe a que, de hecho, la economía del Archipiélago estuvo mucho más unida al «área de la esterlina» que al «área de la peseta», y los intereses comerciales británicos eran los que determinaban la especialización del sistema de producción canario». Vinculación ésta del Archipiélago canario al británico que hemos estado comprobando a lo largo de la exposición de todas y cada una de las etapas históricas analizadas en este trabajo.

## B) COMERCIO

El comercio exterior canario está representado por la cochinilla en más de un 90 por 100. Los dos grandes mercados de este producto fueron Inglaterra y Francia. También se exportó a los Estados Unidos, a la Península y a algún otro sitio.

Los 51.000 quintales que en 1874 fueron exportados se distribuyeron de la siguiente manera:

a Londres	30.000
a Marsella	16.000
a Estados Unidos	2.500
a otros sitios	2.500
<b>TOTAL</b>	<b>51.000</b>

Durante los veinte primeros años de la segunda mitad del siglo XIX fue prácticamente —como acabamos de apuntar líneas más arriba— la cochinilla el único producto de exportación de las Islas. Con los ingresos que ella proporcionaba había que importar de todo: comestibles, carbón, abonos (guano), tejidos, artículos de moda y decoración, etc.

Según la *Memoria sobre las causas que han producido la decadencia de la cochinilla*, publicada por la Sociedad Económica de Amigos del País de Las Palmas, pueden contabilizarse —al tiempo que fijamos algunas fechas importantes de su historial— las siguientes cantidades exportadas:

- 
- 1825 Introducción y aclimatación.
  - 1832 Primera exportación por la insignificante cantidad de 120 libras.
  - 1844 Se considera el comienzo de la exportación: 900 quintales.
  - 1850 Se exportan 4.000 quintales.
  - 1852 Se conceden Puertos Francos y comienza la importación de «guano».
  - 1860 Se exportan 16.000 quintales.
  - 1870 Se exportan 60.400 quintales, siendo la mitad de Gran Canaria.
  - 1874 Se exportan 51.000 quintales. La recesión ya ha comenzado por la vertiginosa caída de precios.
- 

La balanza comercial canaria, que llevaba muchos años de desequilibrio, logra, gracias a la cochinilla, presentar por fin saldos positivos. Víctor Morales Lezcano, en su trabajo *Producción, precios y distribución de la cochinilla*, reproduce el siguiente cuadro relativo a la balanza comercial entre las Islas e Inglaterra (en libras esterlinas de la época):

---

Años	Exportación	Importación	Saldo
1861	325.339	377.372	— 52.033
1862	301.464	319.644	— 18.180
1865	425.537	439.191	— 13.654
1867	740.282	738.515	1.767
1868	676.106	656.402	19.704

---

«El «boom» de la cochinilla, propiciado por las facilidades comerciales instituidas por el Decreto de Puertos Francos, fue el motor que puso en marcha la reconversión de las estructuras comerciales canarias.

Por primera vez, las Islas, que nunca habían sido capaces de resistir la competencia de otras regiones (el azúcar del Caribe acabó con nuestra industria azucarera; los vinos foráneos, con los isleños; la barrilla peninsular, con la de Fuerteventura y Lanzarote), son ellas ahora, precisamente, las que arrebatan los mercados a otros países. Así las importaciones de grana que Londres hacía de Honduras y Méjico van siendo sustituidas por las procedentes de Canarias.

De este proceso de sustitución de mercado de aprovisionamiento por parte de Londres a favor del Archipiélago canario da clara idea el cuadro que se adjunta sobre «Movimiento estadístico del mercado de Londres desde 1860 a 1875», tomado de los *Anales de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Las Palmas*:

MOVIMIENTO ESTADISTICO DEL MERCADO DE LONDRES

Años económicos	ENTRADAS EN ALMACEN		
	De	De	De
	Islas Canarias	Honduras	Méjico
	Desde 1 de agosto hasta 31 de julio	Desde 1 de mayo hasta 30 de abril	Año común
1 de agosto a 31 de julio	Libras	Libras	Libras
1860/61	828,000	1.526,000	338,000
1861/62	1.310,000	1.285,000	400,000
1862/63	1.020,000	1.550,000	130,000
1863/64	777,000	1.260,000	115,000
1864/65	896,000	1.100,000	350,000
1865/66	1.700,000	1.160,000	140,000
1866/67	2.266,000	1.000,000	184,000
1867/68	3.250,000	910,000	170,000
1868/69	2.930,000	470,000	250,000
1869/70	3.610,000	745,000	175,000
1870/71	4.350,000	440,000	280,000
1871/72	3.460,000	415,000	255,000
1872/73	2.825,000	250,000	185,000
1873/74	2.485,000	355,000	350,000
1874/75	2.960,000	520,000	370,000
1 de agosto 31 de diciembre 1875 (5 meses)	1.240,000	180,000	80,000

Como es lógico suponer; la extraordinaria riqueza que se desarrolló de manera tan veloz dinamizó no sólo el comercio exterior, sino también el interinsular, que adquirió nuevos niveles; todo ello propiciado por y propiciando el desenvolvimiento de otros dos fenómenos coetáneos: el comienzo del «boom» demográfico —es a partir de 1850 cuando la curva de crecimiento poblacional adquiere intenciones de verticalidad (véase gráfico de población en el epígrafe «El hombre y la población», del capítulo

«Infraestructura») — y la transición de la navegación a vela a la de vapor.

Sobre este espectacular desarrollo del comercio interior se aportan más datos en el epígrafe «El Decreto y sus repercusiones económicas», de este mismo capítulo.

Es importante reseñar, en cuanto supone un esfuerzo por fomentar y dar a conocer los productos canarios, la exposición provincial que en 1861 tuvo lugar en Las Palmas. Participaron en ella las islas de Tenerife, Fuerteventura, Lanzarote y Gran Canaria y tuvo un carácter eminentemente agrícola e industrial, habiéndose instituido importantes premios para las mejores labores de la industria tabaquera que se iniciaba.

### C) PRECIOS

El estudio de la dinámica económica mundial durante el siglo XIX ha llevado a establecer, en cuanto a fluctuaciones de precios, las siguientes fases:

- a) Desde 1812 hasta 1843, caída de los precios en cascada.
- b) De 1843 a 1853, decenio de recuperación, especialmente en Francia e Inglaterra.
- c) De 1853 a 1886, cúpula alcista propiciada por la guerra de Crimea, los primeros éxitos en la industrialización de los países europeos y los hallazgos mineros de California.
- d) De 1886 a 1896, nuevo descenso.
- e) A partir de 1896 comienza a notarse una fuerte recuperación.

La coyuntura española, aún sin trastocar las características del conjunto mundial, difiere algo de la internacional. Sin embargo, la coyuntura específica canaria, como corresponde a la más fuerte vinculación de su economía al área de «la esterlina» que al área de «la peseta», sigue fielmente las vicisitudes mundiales.

Así vimos en el capítulo anterior (gráfico del precio del vino) cómo se derrumbaron los precios del único producto de exportación canario desde 1812 (84 pesos la pipa) a 1834 (14 pesos la pipa). Se observa también el comienzo de la recuperación. En 1848 la pipa se vendió a 28 pesos.

A partir del Decreto de Puertos Francos (1852), la prosperidad produjo un aumento en la demanda que hizo que los precios del trigo, maíz, patatas, etc., llegaran a duplicarse y en algunos casos triplicarse (Real Sociedad Económica de Amigos del País de Las Palmas de Gran Canaria en 1880).

Hasta aquí la correspondencia de Canarias con el mundo es total. Sin embargo, el principal artículo de exportación de esta época (la cochinilla), y por las razones ya analizadas de descubrimiento de tintes sintéticos y superproducción, sigue en su evolución de precios una línea distinta.

Respecto a los precios que rigieron en Londres, principal mercado de la grana, como sabemos, no hay unanimidad absoluta entre los distintos autores consultados. Pero en términos generales se aprecian altos niveles desde la introducción del insecto hasta que la exportación alcanza volúmenes considerables (aproximadamente 1840). Buenos precios con tendencia a la baja y altibajos coyunturales, hasta los últimos años de la década de los sesenta. A partir de aquí, caída en cascada de precios.

A continuación damos los precios en Londres tomados de los *Anales de la Sociedad Económica de Amigos del País de Las Palmas*, con indicación de las posibles causas de las variaciones. Obsérvese que se trata de reales de vellón/libra castellana.

<u>Año</u>	<u>Rvn/l.c.</u>	
1838	40	Bajando por rápido progreso de la producción en Honduras.
1848	22	
1849	20,5	
1850	18	
1851	16,5	Subiendo, como consecuencia de pérdida de cosecha en Honduras y peligro de pérdida en Canarias por el cólera.
1852	21,5	Al ser abundante la cosecha en las Islas, tiende a bajar.
1853	16,5	Repuestas las Islas del cólera, atendida su petición de Puertos Francos y con la introducción del «gano», gran aumento de la producción. Vino a salvar los precios la «maleza» del insecto en Honduras, que arruinó su producción.
1853	23,75	Al saberse que la producción de Canarias compensaría con creces la pérdida de Honduras, baja.
1854	16	Estabilización.
1855	16,5	
1856	16,5	
1857	17,75	
1858	16,5	
1859	17,5	
1860	14,25	Por exceso de oferta.
	12,75	Por guerra de Italia.
1861	14,25	

<i>Año</i>	<i>Rvn/l.c.</i>	
1862	12,25	Por descubrimiento de tintes «magenta».
1863	15	Se aprecia una subida por conato fracaso nuevos tintes.
1864	17,25	Estabilización.
1865	16,25	
1866	16,25	
	15	
1867	16,25	
1868	14,5	
1869	13	
	11,90	Por grandes «stocks».
1870	12,66	
	10,30	Guerra franco-alemana y exceso de oferta y «stocks».
1871 - 1875	10,30	
1875	7,80	

#### D) EL DECRETO Y SUS REPERCUSIONES ECONÓMICAS

En la metodología que nos hemos impuesto para periodificar la historia de las Islas Canarias no podíamos dejar de destacar como fecha clave la correspondiente a la publicación de la normativa de mayor trascendencia económica de todas cuantas a lo largo de los siglos afectaron a estas Islas.

El Decreto de 1852 suponía la culminación de los esfuerzos canarios por conseguir la libertad comercial, conscientes de que en ello radicaba sus posibilidades de prosperidad e incluso de supervivencia.

En la exposición de motivos del Real Decreto se ponía de relieve que el estado de visible decadencia en que se iban precipitando las Islas requería unas medidas especiales que las convirtiesen en un gran centro de contratación, que atrajera capitales, se crearan establecimientos comerciales, se fomentara el trabajo y fuera el enlace y punto de comunicación de apartados continentes.

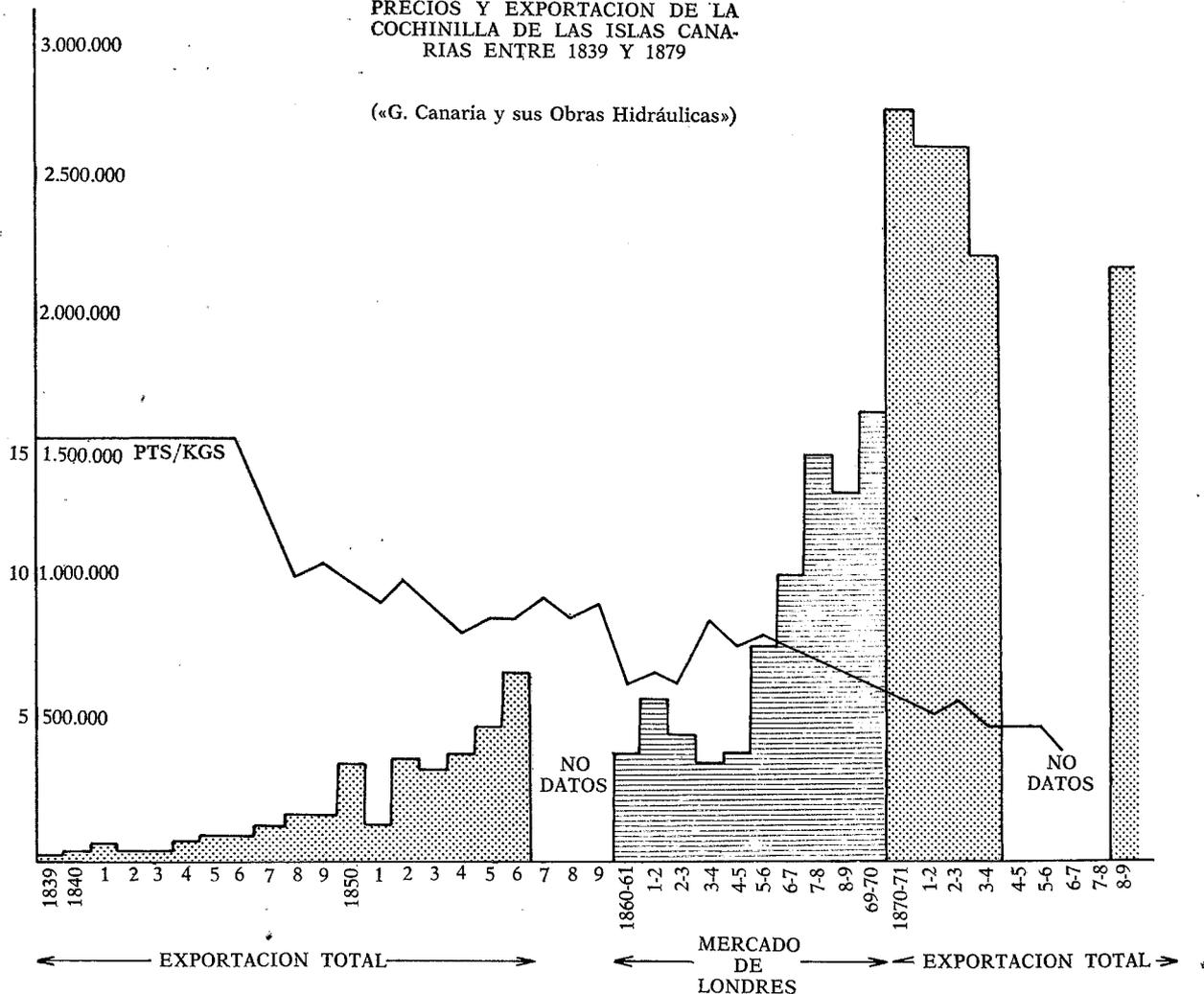
«A pesar de todo, señora —dice el ministro de Hacienda Bravo Murillo en la citada exposición de motivos, refiriéndose a la escasa utilización de los puertos canarios por los navíos que surcan el océano—, aquella concurrencia es más escasa de lo que naturalmente debiera. De los buques que cruzan por aquellas aguas apenas hay quien deje allí resultados mercantiles de su tránsito.»

«El origen de esta situación está averiguado. Si las naves se alejan de aquellas costas es porque no encuentran allí alicien-

PTS KGS

### PRECIOS Y EXPORTACION DE LA COCHINILLA DE LAS ISLAS CANARIAS ENTRE 1839 Y 1879

(«G. Canaria y sus Obras Hidráulicas»)



tes para la carga ni para la descarga, es porque no hay un mercado más extenso que las limitadas exigencias de la población, es, finalmente, porque en otros puntos extranjeros, aunque incomparablemente menos ventajosos, se les ofrecen mayores facilidades y economías. Declárense Puertos Francos las Islas Canarias y todos estos inconvenientes desaparecerán.»

El Decreto fue aprobado y supuso la supresión del arancel aduanero en vigor desde el año anterior (Decreto de 12 de octubre de 1851). De esta Ley general se exceptuaba el tabaco y los cereales y la harina. Se desestancaba el tabaco y se sacrificaba su renta y la de Aduanas, aunque para compensar este déficit se imponían ciertos derechos de importación (artículo 7).

No se conseguirían todos los objetivos que con el Decreto se perseguían, pero la facilidad comercial obtenida con las franquicias y el auge —propiciado por ellas— de la cochinilla, iba a dar a Canarias un período de prosperidad, que ya en cierto modo hemos analizado, sin precedentes y hasta ahora sin repetición.

Sólo diez años después de declararse francos los puertos, se hacían en la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Las Palmas las comparaciones que, relativas a determinados conceptos, se exponen a continuación:

<i>Concepto</i>	<i>1852 Pesetas</i>	<i>1860 Pesetas</i>	<i>1893 Pesetas</i>
Importaciones	4.082.211,50	7.973.680,75	
Exportaciones	2.653.360,25	6.020.255,75	
Riqueza inmueble imponible	7.073.625		7.988.120
Cupo para el Tesoro	846.750		1.085.052
Contribución por Comercio	81.094,75		219.500
Población	207.727 hab.	237.036 hab.	

En 1880 se habla de las consecuencias económicas del Decreto en los siguientes términos:

<i>Hasta 1852</i>	<i>Ahora (1880)</i>
Se pagaba del 15 al 40 por 100 sobre todos los artículos de importación, aun los de primera necesidad.	Se paga el 1 por 1.000, excepto cereales, harina y tabaco y algún otro artículo.
Se importaba por valor de 300.000 duros.	En 1880 se había llegado a 1.200.000 duros.
Sólo había en Gran Canaria cinco casas comerciales de primera clase y 10 de segunda y tercera.	40 de primera clase y muchísimas de segunda y tercera.

<i>Hasta 1852</i>	<i>Ahora (1880)</i>
El tráfico del muelle a las casas de comercio se hacía en dos o tres yuntas y algún jumento.	40 carros continuamente ocupados y a veces no son suficientes.
Para descargar los buques se empleaban cuatro barquitos de 40 quintales cada uno.	15 lanchones de 200 quintales cada uno.
Hombres ocupados en el puerto para carga y descarga: 50.	Cerca de 400.
Dependientes de comercio: 10.	Más de 100.
No llegaba ningún vapor al puerto de Las Palmas ni al de La Luz, pues lo poco que se recibía era en buques de vela.	Más de 16 vapores al mes y cinco líneas fijas.
Se importaban 100 sacos de guano al año.	60.000 al año.
Por dificultades en darle salida a los productos: maíz a 20 reales de vellón la fanega; trigo a 30; papas, a 15.	Estos precios se han duplicado y hasta triplicado.
Se recogían en las Islas menos de 1.000 quintales de cochinilla.	Se han llegado a recoger más de 60.000 quintales.

La ganadería experimentó un considerable incremento como lo refleja el siguiente cuadro:

<i>Especie</i>	<i>1856</i> <i>(Nº de cabezas)</i>	<i>1865</i> <i>(Nº de cabezas)</i>
Caballar	2.492	6.227
Mular	2.360	6.608
Asnar	4.111	16.128
Vacuno	10.900	33.320
Lanar	29.467	62.217
Cabrió	44.895	88.480
Cerda	1.455	24.776
Camellos	1.455	3.090
<b>TOTAL</b>	<b>95.680</b>	<b>240.846</b>

Desde 1852 hasta 1880, la población aumentó sólo en Gran Canaria 20.000 habitantes y la emigración a América disminuyó considerablemente.

La construcción urbana aumentó en una sexta parte.

La evolución del movimiento portuario en Las Palmas queda reflejada en el cuadro que a continuación insertamos.

Año	ENTRADA		SALIDA	
	Nº buques	Toneladas	Nº buques	Toneladas
1862	1.851	169.942	1.859	133.417
1863	1.993	171.828	1.974	125.234
1864	2.320	201.264	2.281	223.167
1865	2.390	283.008	2.333	218.218

A continuación insertamos el texto íntegro del Real Decreto de concesión de Puertos Francos.

#### REAL DECRETO

De conformidad con lo que, de acuerdo con el Consejo de Ministros, me ha propuesto el de Hacienda, vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1º Se declaran puertos francos en las Islas Canarias los de Santa Cruz de Tenerife, Orotava, Ciudad Real de Las Palmas, Santa Cruz de La Palma, Arrecife de Lanzarote, Puerto de Cabras y San Sebastián.

Art. 2º Los puertos expresados en el artículo anterior son los únicos que pueden hacer el comercio con los de la Península.

Art. 3º Se admitirán en la Península como productos nacionales de las Islas Canarias la almendra, aceite de tårtago, barrilla, castañas, la patata, la cebolla, las frutas dulces, pescado, trigo, cebada, centeno, maíz, cochinilla, esterilla para sombreros, sus compuestos, orchilla, seda en capullo, en rama y elaborada, piedras de filtro y losetas.

Art. 4º Perderán su nacionalidad los géneros, frutos y efectos que de Canarias se reexporten por invendibles u otras causas.

Art. 5º Las mercaderías procedentes de las posesiones españolas en Asia y América que toquen en Canarias conservarán su nacionalidad a su introducción en la Península, considerándose los referidos puertos como depósitos, debiendo, sin embargo, acompañar un registro en forma del que acompaña a los géneros extranjeros.

Art. 6º En la importación de granos en las Islas Canarias seguirá el actual arancel.

Art. 7º Para cubrir el déficit que ha de resultar de suprimir las rentas de aduanas y tabacos, se impondrán los derechos siguientes de importación:

TABACO ELABORADO	
	<i>Reales</i>
A cada libra de tabaco habano	4
A cada libra de tabaco filipino	3
A cada libra de tabaco misto	2 1/2
A cada libra de tabaco virginia	2
A cada libra de tabaco rapé	2
A cada libra de tabaco verdin	1 1/2

TABACO EN HOJA	
A cada libra habana	2
A cada libra filipina	1 1/2
A cada libra virginia	1

Art. 8º Por derecho de patente para la fabricación de cigarros se exigirán 200 reales vellón.

Por la licencia para la venta se exigirán 200 rs. vn.

Art. 9º Además de los derechos impuestos a la importación del tabaco, patente para su elaboración y venta, se impondrá un recargo de un 2 por 100 a la contribución territorial y un 50 por 100 a la comercial exclusivamente, sin que este impuesto afecte en nada a la industrial, sobre la que no debe gravar.

Art. 10. Por derechos de puertos y faros se exigirá un 1 por 1000 sobre facturas de todas las mercaderías.

Art. 11. La recaudación de los derechos e impuestos a que se refieren los artículos 7º, 8º, 9º y 10 correrán a cargo de la Diputación Provincial, con intervención de la Hacienda.

Art. 12. Las Diputaciones y Junta de Comercio de ambos distritos se abligarán a satisfacer a la Hacienda el déficit que resultare si los derechos o impuestos que han propuesto, y se establecen por el presente Decreto, no alcanzasen a cubrir la cantidad de 1.215.811 rs. 17 mrs. que han calculado que aquéllos han de producir.

Art. 13. En caso de que después de cubrirse íntegramente no solo la cantidad de 1.215.811 rs., sino también el déficit de la compensación, valuado próximamente en 500.000 rs., resultasen aún sobrante, se aplicarán al Estado.

Art. 14. Las franquicias expresadas se otorgan por tiempo indefinido, y si por razones de conveniencia pública hubieren de retirarse en lo sucesivo, no lo verificará el go-

bierno en todo caso, antes de transcurrirse tres años, contados desde la publicación del presente Decreto.

Art. 15. Cuando cesen los efectos de la franquicia quedarán de nuevo restablecidos en las Canarias los aranceles de Aduanas y el estanco del tabaco, bien con reglo a las leyes, entonces vigentes generales, o bien a las especiales acomodadas a la situación particular de aquellas islas.

Art. 16. Las disposiciones sobre franquicias a que se refiere este Decreto no principiarán a tener efecto hasta los dos meses de su publicación en los *Boletines Oficiales* de los dos distritos, cuyas autoridades se pondrán de acuerdo con el Capitán General de las Islas para que en ambos se verifique aquélla simultáneamente.

Art. 17. Desde el día en que quede declarada la franquicia, cesarán en sus funciones las administraciones de aduana y tabacos de ambos distritos, y los empleados que las estuviesen sirviendo serán propuestos por las respectivas direcciones para su oportuna colocación.

Art. 18. Las oficinas de Aduanas y Tabacos formarán y remitirán a la dirección a que correspondan un escrupuloso inventario de todas las existencias y efectos de sus almacenes con la debida clasificación.

Art. 19. El tiempo para los efectos del artículo anterior no excederá de un mes, dentro del cual deberán quedar concluidos los trabajos a que se refiere.

Art. 20. Las expresadas direcciones, de común acuerdo, propondrán el empleado o empleados que han de expedir los registros e intervenir la recaudación, comunicándoles a su tiempo las instrucciones correspondientes para que tengan su debido efecto los artículos 5º y 11, y también para que remitan los estados periódicos de la recaudación.

Art. 21. Igualmente, y de común acuerdo, propondrán cualquiera otra disposición que considerasen necesaria para llevar a efecto la franquicia.

Art. 22. El gobierno dará cuenta a las Cortes de las disposiciones contenidas en el presente Decreto para su aprobación en lo que la necesitare.

Dado en San Ildefonso, a once de julio de mil ochocientos cincuenta y dos.—Rubricado de la real mano.—El ministro de Hacienda, Juan Bravo Murillo.

### E) PRESIÓN FISCAL

El Decreto de Puertos Francos suprimió las Rentas de Aduanas y las del estanco del tabaco. Para compensar el sacrificio que a la Hacienda suponía esta pérdida, y para proteger a la agricultura insular, se tomaron las siguientes medidas:

Se estableció el derecho del 1 por 1.000 sobre el valor de todas las mercancías excepto los cereales, que seguirían sometidos al arancel de 12 de octubre de 1851, y el tabaco, que pagaría distintos derechos según su clase y procedencia (artículos 6º y 7º).

Se estableció, además, un recargo del 2 por 100 sobre la contribución de inmuebles y del 50 por 100 sobre la contribución comercial (artículo 9º).

Se gravaba la patente de fabricación de cigarrillos con 100 reales de vellón, y la licencia para la venta de los mismos, con 250 reales-vellón (artículo 8º).

«Contenía también una cláusula el Decreto en virtud de la cual se imponía a la provincia la obligación de completar anualmente la suma de 1.215.811 reales 17 maravedises, si con los indicados recursos no se llegaba a cubrirla; mientras que si el producto de ellos en otros años era superior a la misma suma, unida a la de 500.000 reales, perjuicio calculado para el erario por las franquicias, no habría lugar a compensación alguna, sino que, por el contrario, quedaría el sobrante a beneficio del Estado. Esta cláusula, estableciendo en cada año una liquidación aislada, era no poco onerosa para la provincia y contribuía poderosamente a neutralizar los efectos de la concesión acordada», según se dice en la «exposición elevada a las Cortes por la Diputación Provincial de Canarias solicitando la modificación del Decreto de 1852.

Por otra parte, no tardaría en que fuesen apareciendo nuevas imposiciones que conculcaban el espíritu de los puertos francos. Contra ellas se protestaría constantemente como en la «exposición» antes mencionada y de la cual son los siguientes párrafos:

«Y como entretanto en Canarias se han ido estableciendo nuevas gabelas, tanto para los buques de tránsito como para los demás...»

«... una de esas gabelas que acaba de crearse en los puertos españoles y que consiste en el derecho de 10 reales sobre la descarga de cada tonelada de 1.000 kilogramos, derecho exorbitante que equivale en algunos casos al 20 por 100 del valor de la mercancía, y que por lo mismo viene a sustituir al de Aduanas, cuya desaparición consigna el Decreto que concedió los puertos francos en Canarias.»

La Diputación, después de la exposición de hechos y circunstancias, rogaba a las Cortes se dignasen acordar lo siguiente:

1º La modificación del Real-Decreto de 11 de julio de 1852, que concedió los puertos francos a Canarias, aboliéndose, desde luego, los derechos de introducción impuestos por el mismo sobre los cereales y el tabaco, así como el 1 por 1.000 sobre todos los demás artículos, y aboliéndose, además, los recargos del 2 y 50 por 100 sobre la propiedad territorial y el comercio.

2º La condonación de las sumas que a título de atrasos o déficit se vienen reclamando por el Gobierno a la provincia o puedan reclamarse en lo sucesivo.

3º La abolición en Canarias de las gabelas impuestas a los buques, singularmente la de 10 reales por tonelada métrica, que bajo el nombre de derecho de descarga acaba de ser establecida, y que no es dable considerar extensiva a esta provincia, mediante a que neutralizaría la concesión de puertos francos.

A continuación transcribimos las tarifas de los derechos que debían exigirse a los cereales extranjeros y a la harina a su introducción en las Islas, según el arancel de 12 de octubre de 1851 y que seguía en vigor, y asimismo los derechos de importación de tabacos después del Decreto de 11 de julio de 1852.

---

*Trigo:*

Si su precio no excede de 58 rvn. pagará cada fanega  
20 rvn. Adeudará cada fanega, si su precio va desde:

	%
59 á 61	25
62 á 70	20
71 á 80	16
81 á 90	12
91 á 100	8
Más de 100	4

*Centeno:*

Si su precio no excede de 38 rvn. pagará cada fanega  
15 rvn.:

	%
De 39 á 41	25
De 42 á 50	20
De 51 á 60	16
De 61 á 70	12
De 71 á 80	8
Más de 80	4

*Cebada:*

Si su precio no excede de 28 rvn. pagará cada fanega 12 rvn.:

	%
De 29 á 31	25
De 32 á 40	20
De 41 á 50	16
De 51 á 60	12
De 60 á 70	8
Más de 70	4

*Avena:*

Idéntica escala que para la cebada.

*Millo:*

Si su precio no pasa de 48 rvn. pagará cada fanega 18 rvn.:

	%
De 49 á 51	25
De 52 á 60	20
De 61 á 70	16
De 71 á 80	12
De 81 á 90	8
Más de 90	4

*Harina:*

	%
Hasta que el precio no exceda de 58 reales fanega, se regulará el Qm. de harina en 62 rs. y adeudará por Qm.	22
En llegando el precio del primero a 60, se regulará el quintal de la segunda en 64, y satisfará el derecho de	25
Desde 61 á 70 el primero, la segunda 5 reales más el quintal, y satisfará	20
Desde 71 á 80 el primero, la segunda 6 reales más el quintal, y satisfará	16
Desde 81 á 90 el primero, la segunda 7 reales más, y satisfará	12
Desde 91 á 100 el primero, la segunda 8 reales más el quintal, y satisfará	8
Y desde 101 en adelante el primero, la segunda 9 reales más el quintal, y satisfará	4

*Tabacos:*

(Derechos de importación según Real Decreto de 11 de julio de 1852).

	<u>rvn.</u> <u>la libra</u>
<i>Tabaco elaborado:</i>	
Habano	4
Filipino	3
Mixto	2,5
Virginia	2
<i>En hoja:</i>	
Habano	2
Filipino	1,5
Virginia	1
<i>En polvo:</i>	
Rapé	2
Verdi	1,5

A pesar de la resistencia a abolir las limitaciones con que las franquicias fueron establecidas, como consecuencia seguramente del temor a una excesiva disminución de ingresos por parte del Tesoro público; a pesar del incremento en determinados impuestos, como hemos visto, y a pesar de las violaciones y trabas al régimen de libertad comercial, la reducción de la presión fiscal, sobre todo en el ámbito de los impuestos indirectos, fue considerable, y más que considerable fue, como anteriormente hemos analizado, la reacción que experimentó la economía insular, aunque ese resurgimiento no fuera todo debido a las medidas fiscales tomadas, pues un alto porcentaje correspondió, sin duda, al espectacular fenómeno de la cochinita.

## CAPÍTULO IX

### DESDE 1900 HASTA 1972

#### A) LEGISLACIÓN

El 16 de junio de 1899 el Ministro de Hacienda, Raimundo Fernández Villaverde, presentaba a las Cortes un Proyecto de Ley relativo a los puertos francos canarios, en el que, después de declarar que las previsiones de Bravo Murillo establecidas en el Decreto de 1852 se habían realizado en gran parte, beneficiándose el Archipiélago del desenvolvimiento comercial suscitado y constituyendo en la actualidad una fácil escala de aprovisionamiento de la navegación atlántica, manifestaba que sus propósitos «no sólo responden al mismo principio, sino que aspira a traspasar sus límites hasta conseguir la realización definitiva del patriótico pensamiento que dio origen a la declaración de puertos francos».

Implicaba el proyecto la supresión del arbitrio del 1 por 1.000 sobre el valor de las mercancías introducidas en Canarias, las de los recargos del 2 por 100 sobre la contribución territorial y 50 por 100 sobre la comercial que venía percibiéndose con sujeción al Real Decreto de 1852 y la disminución de los impuestos de embarque y desembarque de pasajeros y mercancías. Se

establecía, además, un sistema de arriendo para la percepción de los arbitrios que habían de continuar.

Como contrapartida, se acababa la libre entrada en la Península e Islas Baleares de los productos del suelo o de la industria de Canarias.

Los días 19 y 20 de noviembre del mismo año 1899 se celebró una Asamblea Provincial en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria para conocer, puntualizar y discutir el proyecto de Ley. De las deliberaciones de la Asamblea surgió la siguiente *exposición* dirigida al señor Ministro de Hacienda, que por lo revelador de su contenido se transcribe a continuación:

### EXCMO. SEÑOR

El Presidente de la Asamblea Provincial celebrada en esta ciudad durante los días 19 y 20 del mes actual, para tratar del proyecto de Ley que V. E. ha presentado a las Cortes, relativo a nuestros puertos francos, tiene el honor de ofrecer a su elevada consideración las conclusiones definitivas acordadas en dicha Asamblea.

Séame permitido, sin embargo, antes de transcribirlas, sintetizar en breve espacio las ideas capitales de esta Asamblea, cuyo conocimiento nos interesa sobremanera que quede profundamente gravado en el ánimo de VE.

De todas las discusiones habidas, del común sentir de los asistentes a esta Asamblea se ha concretado una opinión unánime: *la de excluir de los sistemas de recaudación de arbitrios a que el proyecto se contrae el de sacar a concurso la Administración de los Puertos Francos.*

Tan ruinoso nos parece a nosotros este sistema, de tal manera puede prestarse a irritantes monopolios y a vejaciones injustas, que la Provincia entera no ha titubeado un momento en demostrar a VE la vivísima antipatía que el concurso le inspira.

Por otra parte, *la Administración directa de los Puertos Francos por la Provincia* tampoco es aceptada por la opinión pública, y demasiado conocidas son las razones que en su contra existen para que nosotros tengamos que insistir en justificar lo que han venido demostrando los hechos con una evidencia que todos lamentamos.

*No existe, pues, otra fórmula que la del Concierto de una Asociación gremial*, representación de fuerzas vivas del País, con el Estado; pero para ello se hace necesario que esa Asociación se defina y reglamente de una manera oficial con objeto de que las ambiciones privadas no hagan fracasar el proyecto.

Háse visto también de un modo claro en la Asamblea el deseo y la necesidad de que los propietarios, víctimas hasta aquí de los Puertos Francos, intervengan en los mismos para defender sus intereses y que no se dé el caso tristísimo de que un rematador o una agremiación reducida puedan rebajar, dentro del arancel, los derechos de recaudación de los artículos protegidos por el proyecto y que son producción del país, con perjuicio indiscutible de nuestra agricultura.

Debo hacer constar a VE como necesaria aclaración que solicitamos el concierto, para el sólo efecto de recaudar los arbitrios a que el proyecto de Ley se refiere; no para mermar las facultades propias de la Hacienda Nacional en orden al señalamiento de cupos y fijación de aranceles.

Temo cansar a la atención de VE entrando en una explicación prolija de las razones que han movido a la Asamblea para tomar sus acuerdos, toda vez que constan de las adjuntas actas que por certificación se acompañan.

Y termino significando a VE la confianza omnímota que el país tiene en la rectitud acrisolada que le caracteriza y en el buen espíritu que VE ha demostrado en este asunto y que lo llevará seguramente a buscar una solución que perfeccione un Proyecto que tiende a mejorar la obra de Bravo Murillo, cuyo nombre es, y será siempre, objeto de veneración en este Archipiélago.

Las Palmas de Gran Canaria, 24 de Noviembre de 1899.  
Excelentísimo Señor.—*El Marqués de Guisla-Ghiselín.*

Con ligeras modificaciones en el articulado, el 6 de marzo de 1900 se aprobaba la Ley que ratificaba el régimen de Puertos Francos en Canarias, y cuyo texto definitivo quedaba así:

#### *Ley del 6 de marzo de 1900*

*Art. 1º* Se confirma y ratifica la declaración de puertos francos hecha en favor de los de las Islas Canarias, por el Real Decreto de 11 de julio de 1852, y la ampliación determinada en la Ley de 10 de junio de 1870.

El Gobierno podrá aumentar o disminuir el número de los puertos habilitados para el comercio.

*Art. 2º* Serán libres de todo derecho o impuesto, sea cual fuere su denominación, y quedarán exceptuadas de los monopolios establecidos o que puedan establecerse, todas las mercancías que se importen o exporten en Canarias, a excepción de las siguientes: Aguardientes, alcoholes y licores. Azúcar y glucosa. Bacalao. Cacao en grano

y pasta, y la manteca de cacao. Café en grano, el tostado y molido y sus imitaciones, incluso la raíz de achicoria, tostada o sin tostar. Chocolate. Miel y melazas de caña y remolacha. Canela, pimienta y las demás especies. Té y sus imitaciones. Y el tabaco, el cual continuará pagando los mismos derechos que en la actualidad. Los buques extranjeros que se abanderen en Canarias, sea cualquiera la navegación a que se destinen, satisfarán, con exclusiva y directa aplicación al Tesoro, los derechos que señale el Arancel de la Península. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior los barcos de menos de 50 toneladas Moorsen de total cabida que se destinen exclusivamente a hacer el comercio de cabotaje interinsular.

*Art. 3º* Sobre cada una de las mercancías mencionadas en el artículo anterior, el Estado podrá percibir, en concepto de arbitrio, una cuota que no excederá en ningún caso de las que respectivamente graven la introducción, fabricación y consumo de las mismas mercancías en la Península e Islas Baleares. El azúcar de todas clases, la glucosa, las mieles y melazas y la sacarina y sus análogos que se produzcan en la provincia de Canarias, quedarán exentos del impuesto sobre el azúcar y la glucosa de producción nacional.

*Art. 4º* También podrá percibir el Estado un impuesto de transporte sobre los viajeros, el metálico y las mercancías que se embarquen y desembarquen en los puertos de las Islas Canarias, y cuyo impuesto no excederá en ningún caso, de la mitad de las cuotas que por análogos conceptos se exijan en la Península e Islas Baleares.

Los derechos de policía sanitaria se cobrarán con arreglo a la legislación peninsular.

*Art. 5º* Se suprime en las Islas Canarias el impuesto de 1 por 1.000 sobre el valor de las mercancías, y los recargos de 2 por 100 sobre la contribución territorial y 50 por 100 sobre la comercial, que preceptúan los artículos 9º y 10º del Real Decreto de 11 de julio de 1852.

*Art. 6º* La producción, circulación y venta en las Islas Canarias de los alcoholes, aguardientes y licores, así como la de la achicoria y demás sustancias que se emplean en las imitaciones o adulteraciones del café o del té, quedarán sujetas a las reglas y disposiciones que rijan en la Península e Islas Baleares.

*Art. 7º* Los productos y manufacturas de las Islas Canarias quedarán sujetos a su importación en la Península e Islas Baleares a los mismos derechos e impuestos que graven a sus similares de producción extranjera. Se excep-

tuará de la disposición anterior las hortalizas, frutas verdes y secas, la cochinilla, la barrilla, la orchilla, las losetas, piedras de filtro y el pescado fresco, salado y seco, cogido y preparado por españoles, previa la justificación de estos extremos, que serán libres de derechos a su importación en la Península y Baleares.

*Art. 8º* Los géneros, frutos y efectos de la Península e Islas Baleares exportados a las Islas Canarias que traten de reimportarse, quedan sujetos a su llegada a las reglas establecidas en la disposición 7ª del Arancel vigente, o las que en su sustitución pudieran establecerse.

*Art. 9º* El Gobierno podrá arrendar en concurso público la recaudación de los arbitrios a que se refieren los artículos 2º, 3º y 4º de esta Ley sobre las bases siguientes:

1ª) La cantidad que se estipule no ha de ser inferior a un millón de pesetas.

2ª) El arriendo no ha de exceder de diez años ni bajar de cinco.

3ª) El arrendatario no podrá en ningún caso percibir mayores derechos ni gravámenes sobre los artículos y conceptos comprendidos en el arriendo que los que respectivamente se exijan en la Península e islas adyacentes.

4ª) Para el arriendo se admitirán proposiciones de la Diputación Provincial de Canarias, de la Asociación provincial que puedan constituir los gremios correspondientes de los puertos habilitados, de las Sociedades y Empresas mercantiles formadas por españoles, con capitales españoles, establecidas legalmente, y en las cuales tenga representación e intervención el Gobierno, quedando prohibido que el rematante traspase sus derechos a personas o Sociedades extranjeras, ni directa ni indirectamente, aunque estén domiciliadas en España.

5ª) Tendrá derecho a prelación en el concurso la Asociación provincial que puedan constituir los gremios correspondientes de los puertos habilitados.

6ª) El rematante tendrá la obligación de depositar una fianza en metálico en la Caja de Depósito o en la Sucursal del Banco de España en Santa Cruz de Tenerife, igual al 25 por 100 del canon que se estipule, y garantizar el pago de la cantidad estipulada con arreglo a la base primera, durante un año, que se contará desde la fecha del último ingreso que realice.

7ª) Dicho canon se ingresará por dozavas partes en los primeros cinco días de cada mes en las Cajas del Tesoro de Santa Cruz de Tenerife.

8ª) El retraso en el pago del canon se penará, en el primer mes, con una multa igual al 6 por 100 de la cantidad no satisfecha. Si el pago se retrasara dos meses, la multa será del 10 por 100, y transcurrido un trimestre sin haber efectuado el pago se considerará extinguido el concierto, realizándose la fianza y haciéndose cargo la Hacienda de la administración del arbitrio.

9ª) El rematante tendrá la obligación de facilitar los datos estadísticos que el Gobierno le designe, referentes a la percepción del arbitrio.

10ª) La Hacienda ejercerá una intervención constante sobre la recaudación del arbitrio, por medio de los funcionarios que al efecto nombre y con sujeción al reglamento que se dicte.

*Art. 10º* Si fuera preciso administrar por cuenta de la Hacienda el arbitrio de las Islas Canarias, se entenderán autorizados en capítulos y artículos adicionales de las secciones 8ª y 9ª del presupuesto, los créditos necesarios para satisfacer los gastos del personal y material que exija dicho servicio.

*Art. 11º* Las disposiciones de la presente Ley no alteran ni modifican los preceptos que anteriormente hayan sido dictados, ni se opone a los que se dicten como consecuencia de ella para la urgente y definitiva liquidación del déficit que la provincia de Canarias resulte tener a favor del Tesoro por cuenta de los arbitrios hasta la fecha existentes; quedando autorizada la Diputación Provincial de Canarias para proponer al Gobierno, con exclusiva aplicación al pago de dicho déficit y por sólo el tiempo que para ello fuere necesario, la imposición de un arbitrio transitorio sobre los cereales y harinas extranjeras que se importen en aquel Archipiélago, y cuyo arbitrio cesará en el momento en que quede satisfecha la expresada obligación.

*Art. 12º* El Gobierno dictará todas las disposiciones necesarias al cumplimiento de la presente Ley, y formará los reglamentos para su ejecución, consignándolo en ellos, en previsión de arriendo de los arbitrios, los deberes y facultades del arrendatario y de sus agentes, el grado y forma de la intervención que a la Administración correspondía ejercer, a los efectos de estadística y vigilancia general, multas y procedimientos en materia de defraudación y demás reglas que convenga observar.

*Art. 13º* Quedan derogadas todas las leyes, decretos y disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Madrid, 16 de junio de 1899.—El Ministro de Hacienda,  
*Raimundo Fernández Villaverde.*

Esta Ley que acabamos de transcribir, ratificaba el régimen de franquicias otorgado por el Real Decreto de 1852, y en su virtud no se van a exigir en el Archipiélago los derechos arancelarios ni demás gravámenes a la importación, ni se aplican los monopolios fiscales de la Península. La configuración económica del Archipiélago va a estar poderosamente influida por este régimen especial.

El régimen se complementa en 1964, cuando se establece que en Canarias no quedarán sujetas al Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, algunas de las operaciones que constituyen el hecho imponible de este Impuesto.

La Ley de 30 de junio de 1969, sobre modificaciones parciales de algunos conceptos impositivos, encargó al Gobierno remitiera a las Cortes un Proyecto de Ley sobre Régimen Económico y Fiscal del Archipiélago canario a la vista de que las circunstancias habían hecho obsoleta la Ley de 1900.

En 1972, 22 de julio, se aprueba la Ley de Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en cumplimiento de aquel mandato. Esta normativa preside el desenvolvimiento económico del Archipiélago en la actualidad y en su artículo 1º declara que tiene por finalidad:

- ratificar, actualizándolo, el tradicional Régimen de franquicias de las Islas Canarias; y
- establecer un conjunto de medidas económicas y fiscales encaminadas a promover el desarrollo económico y social del Archipiélago.

## B) PRODUCCIÓN

Es éste el período en que la estrella de la producción canaria es el plátano. El plátano se conocía en Canarias desde los tiempos de la Conquista. Cuando hablan los conquistadores del árbol de «dorado fruto» parece que hacen referencia a él.

Sin embargo, la variedad que se cultivará en el siglo xx es introducida a mediados del xix por el Cónsul francés en Santa Cruz de Tenerife y procede de Indochina.

No se le presta gran atención hasta que la crisis de la cochinilla hace que los canarios se lancen a la búsqueda de algún producto sustitutivo y su comercialización no es posible hasta que la navegación a vapor permite el transporte con suficiente rapidez.

No tarda en tomar auge, y en 1900 en Inglaterra se consumen exclusivamente plátanos de las Islas.

El mercado se amplía y pronto toda Europa conoce, aprecia y consume el plátano canario.

La I Guerra Mundial provoca la primera gran crisis del amarillo fruto. La exportación se imposibilita y el mercado es-

pañol no puede absorber más que una mínima parte de la producción. El resto se consumía en las Islas por el hombre y como alimento del ganado.

Acabada la guerra se reanudan las exportaciones, pero el mercado inglés ya había descubierto los grandes centros productores de Centroamérica y Brasil.

Los envíos se dirigen ahora a Francia, país que llegó a consumir más del 50 por 100 de la producción. Pero en los años 30, Francia inicia una política de protección de sus plátanos coloniales y establece un régimen de contingentes e impuestos para el de origen canario, que provoca una segunda y más grave crisis que la anterior. A esto se une la pérdida de la mayor parte del mercado nacional que queda en zona roja cuando comienza la guerra del 36.

La excesiva oferta envilece los precios.

En 1938 se crea la Confederación Regional de la Exportación del plátano y poco a poco se consigue la revalorización del producto. Pero estalla la II Guerra Mundial y otra vez se desintegran los mercados internacionales, y principalmente el alemán, que ocupaba lugar importante.

A partir de aquí, cada vez es más considerable el papel del mercado nacional como sustitutivo de los extranjeros. Sin embargo, no siempre es posible absorber toda la producción y siempre hay problemas de transporte. El plátano, después de su fulgurante aparición, ha sido tocado de ala y su caída es cuestión de tiempo. No será tan rápida como la de la cochinilla, pero su recuperación total ya no será posible. Otros factores, encarecimiento de las aguas y de la mano de obra, abandono del campo por el turismo y la construcción y un cúmulo de circunstancias, lo llevarían a su estado actual.

No obstante, el plátano no es el único producto del siglo. A finales de la primera decena del siglo le acompañan dos productos, que con él, van a constituir el tríptico básico de la economía agraria canaria. Nos referimos al tomate y a la patata. El tomate ocupa las tierras sureñas de mayor temperatura y peor calidad.

Comenzó también a cultivarse a finales del siglo pasado, pero no obtiene categoría de producto exportable hasta después de la I Guerra Mundial.

A partir de 1936 las producciones tomateras marroquíes empiezan a hacerle la competencia con posibilidades de éxito. Esta competencia y el exceso de envíos provoca caídas del precio hasta más allá de lo permisible.

Sin embargo, hay ocasiones en que la producción de esta hortaliza es altamente remuneradora.

A mitad de siglo, las Islas conocen una época de gran prosperidad.

Pero la amenaza de la crisis está latente y el agricultor canario introduce una novedad en sus planteamientos: intenta diversificar sus producciones. Así surgen otras hortalizas selectas de invierno que, cultivadas bajo plástico, alcanzan elevados precios.

Lanzarote produce boniatos y Tenerife intensifica el cultivo del aguacate de invierno y el de las plantas y flores de adorno.

En los últimos tiempos se han introducido nuevas técnicas de cultivo, como son: el mulchina, el hidropónico y los efectuados en invernaderos.

En la actualidad, la superficie agrícola de las Islas se encuentra distribuida, en función de las diferentes producciones, de la siguiente manera:

%	<i>de</i>
24,6	cereales y leguminosas
24,4	feculentas
10,1	frutales
13,5	hortalizas
13,0	vid
5,1	forrajes
2,1	plantas industriales
1,2	otros cultivos
100,0	

En la década de los 60, los pilares básicos de la agricultura canaria, el plátano y el tomate, han entrado en una fase de manifiesta decadencia, y en los años 70 las cantidades producidas han comenzado a disminuir rápidamente.

### C) COMERCIO

La característica fundamental de la economía canaria en su aspecto eminentemente exportador e importador. Al contrario de lo que ocurre con la mayor parte de las regiones españolas, Canarias vive de la exportación, tanto al extranjero como a los mercados peninsulares, teniendo que importar a su vez los principales elementos de producción y alimentos para sostener a su numerosa población.

Ello le ha dado una fisonomía especial completamente distinta del resto de la economía nacional. Para comprender los problemas de la economía canaria hay que tener en cuenta esta diferencia respecto a otras regiones. Alejada del mercado peninsular y con un tipo de agricultura especializado en unos pocos productos, Canarias no ha estado verdaderamente integrada en

ESPAÑA (INCLUIDA CANARIAS)

	<i>Exportación Miles de pesetas oro</i>	<i>Habitantes en miles</i>	<i>Pesetas oro Habitantes</i>
Media 1930 - 1933	1.166.914	23.903	48,8
Media 1950 - 1955	1.217.167	28.642	43

CANARIAS

	<i>Exportaciones al extranjero Miles de pesetas oro A</i>	<i>Exportaciones totales Miles de pesetas oro B</i>	<i>Habitantes en miles C</i>	<i>A/C</i>	<i>B/C</i>
Media 1930 - 1933	79.565	163.655	556	143	186
Media 1950 - 1955	120.872	187.141	819	147,5	228

la economía nacional hasta después de 1939, en que las circunstancias nacionales y extranjeras la obligaron a ello.

Si Canarias, a pesar de las dificultades estructurales que presenta, ha podido sostener, aunque sea a un nivel muy bajo, su población se debe a que sus productos encuentran mercados exteriores a pesar del alto coste de producción de los mismos, y ello debido principalmente a las condiciones climatológicas que le permiten recoger ciertos productos en épocas distintas al resto de Europa. Si no fuera por estas circunstancias, Canarias no podría vender en el extranjero ninguno de sus productos, porque sus precios no podrían competir con los mucho más bajos de otros países.

Si comparamos las exportaciones totales, excluidas las de petróleo, con el número de habitantes, tanto para España como para el caso particular de Canarias, vemos cómo la relación exportaciones-población es mucho mayor en el caso de Canarias.

#### C-1) COMERCIO DE EXPORTACIÓN DE CANARIAS

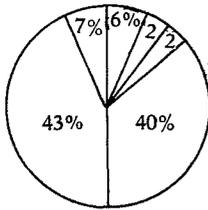
Las condiciones materiales han obligado a Canarias a orientar sus producciones hacia los mercados exteriores, bien extranjeros o nacionales. Anteriormente a 1936, la casi totalidad de la producción canaria se vendía a los mercados extranjeros. Pero a partir de esa fecha, debido a las circunstancias internacionales, se realizan los envíos a estos mercados en cantidades mínimas, hasta el año 1945, en que se recuperan como consecuencia del cambio de situación y de la gran demanda de artículos alimenticios en la Europa de la posguerra.

#### PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES DE CANARIAS AL EXTRANJERO

Años	Exportaciones totales	% al extranjero
1950	100	32
1951	100	31
1952	100	40
1953	100	42
1954	100	45
1955	100	48

Datos de la Estadística del Comercio Exterior de España.

## COMPOSICION DE LA EXPORTACION AL EXTRANJERO EN 1955:



	%
Tomate	43
Plátano	40
Pescado seco	7
Patata	6
Pescado en conserva	2
Varios	2

a) *Evolución de las exportaciones:*

## a-1) Plátanos:

Período 1930 - 1950.—En 1930 se exportaron 208.298 toneladas, de las cuales, 168.483 se vendieron en los mercados extranjeros y 39.815 en la Península. En 1933 se inicia un descenso con motivo de la pérdida del mercado francés y de la contracción anterior a la guerra. Durante el período 1936-45 se reducen a cantidades muy bajas los envíos de plátanos canarios a los mercados tradicionales, principalmente Inglaterra.

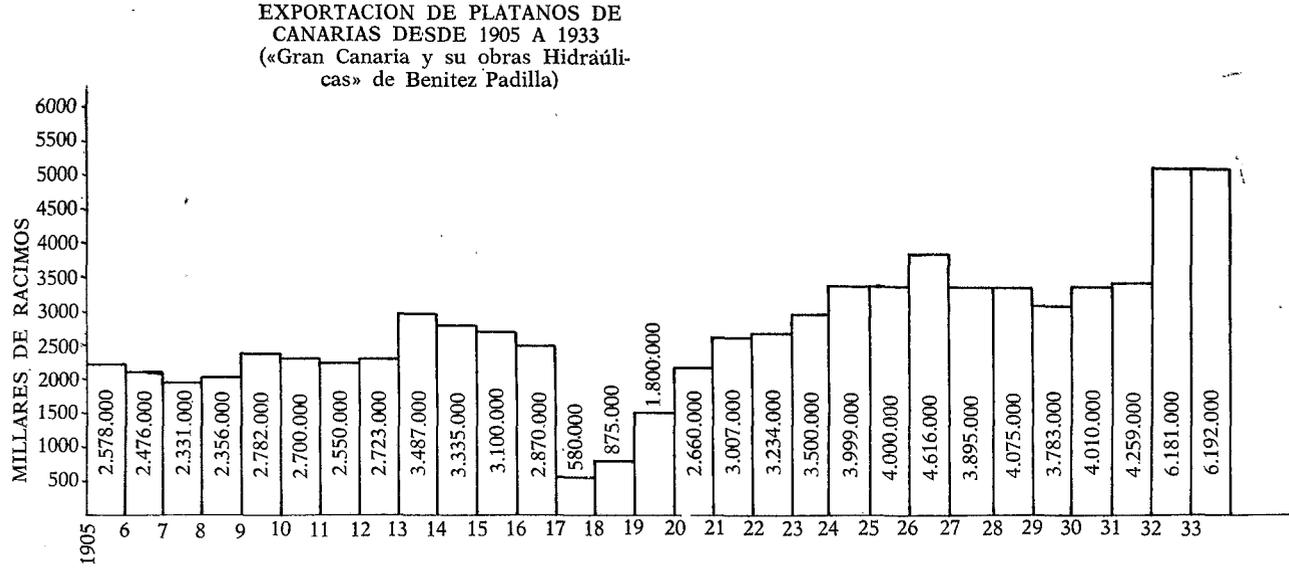
A partir de 1946 empiezan a elevarse las exportaciones, que alcanzaron en ese año 56.105 toneladas.

En porcentajes, esta evolución queda reflejada en el siguiente cuadro:

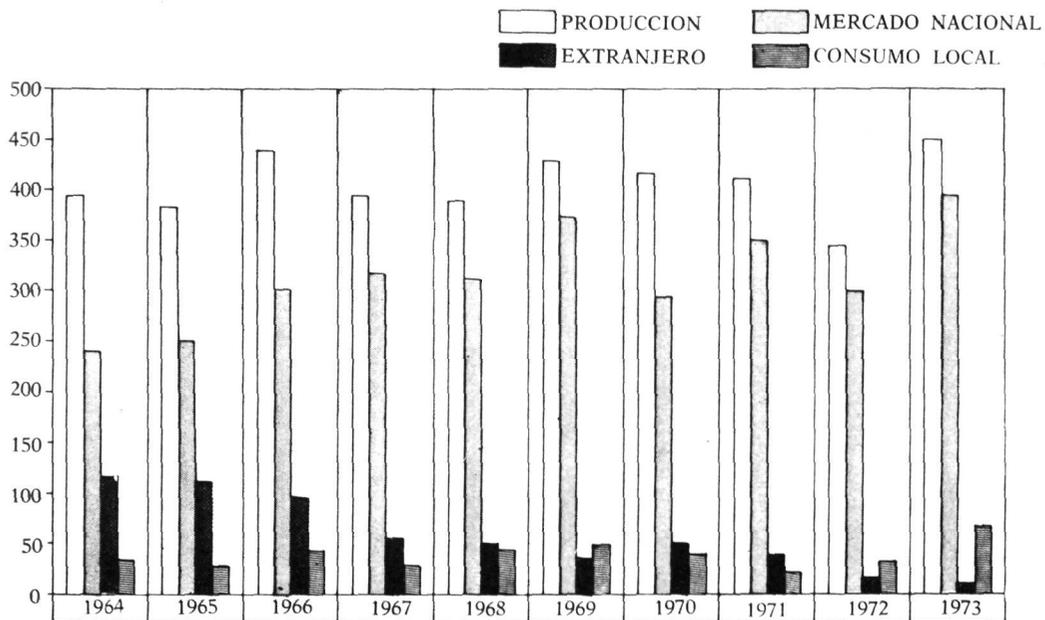
## EXPORTACION DE PLATANOS

Años	Peninsulares en %	Extranjero en %
1930	19	81
1932	20	80
1934	36	64
1938	43	57
1940	95	5
1942	97	3
1944	98	2
1946	58	42
1948	70	30
1950	66	34
1952	43	57
1954	43	57
1956	58	42

Período 1950 - 1956.—En 1950 empieza un período de recuperación de los mercados extranjeros; en dos años se duplican las exportaciones, pasándose de 51.411 toneladas en 1950 a 115.268 toneladas en 1952. La tendencia ascendente continúa y en 1953



PRODUCCION DE PLATANOS POR LA REGION  
DURANTE LOS AÑOS QUE SE INDICAN



se envían al extranjero 125.897 toneladas, y en 1955, 137.772 toneladas.

En 1956 la situación empeora —tal vez por un cambio de política de la CREP, que aumenta las exportaciones a la Península— y se reducen los envíos al extranjero a 111.367 toneladas.

Sin embargo, será a partir de 1966, fecha en que se manifestaría con toda su crudeza la competencia exportadora de los productos sudamericanos y asiáticos, cuando la exportación de plátanos canarios al extranjero iniciaría un vertiginoso descenso hasta llegar a la situación de 1973, en que de la producción platanera canaria no se exporta más del 9 por 100, consumiéndose el 80 por 100 en la Península.

#### a-2) Tomates:

El principal comprador de tomate canario ha sido siempre Inglaterra.

En los años posteriores a la II Guerra Mundial, debido a la falta de productos alimenticios en los países consumidores, se exportó en cantidades excepcionales y a precios bastante elevados. El resultado fue un incremento en la superficie cultivada que ocasionó el utilizar tierras no aptas para este tipo de producto.

A pesar del elevado coste de producción del tomate canario, es competitivo a nivel internacional, gracias al clima que permite colocar su producción en los mercados en épocas distintas al resto de los países. (Estos tipos de productos: plátanos y tomates, no pudieron surgir antes de la invención del motor, porque su característica de sumamente percedero no permitía su comercialización. No obstante, ante la necesidad de quedar sometidos a la menor manipulación posible y al más rápido transporte, se han dejado sentir muy agudamente los problemas infraestructurales en cuanto a deficiencias en la red viaria).

#### EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES (PERIODO 1930 -1956)

<i>Año</i>	<i>Indice</i>
1930	100
1931	86
1932	75
1933	92
1934	86
1935	101

Descenso de las exportaciones con recuperación en 1935.

A partir de 1938 y como consecuencia de la II Guerra Mundial, vuelven a bajar las exportaciones, que llegan a cantidades mínimas.

Las cantidades exportadas en 1930 no llegaron a superarse hasta 1946, y en 1948 se consigue el mayor índice de exportación con 171.529 toneladas.

A partir de este año comienza un acelerado descenso:

1950 — 143.086 Tm.

1956 — 108.563 »

la competencia del tomate peninsular, concretamente el de Alicante y el de Marruecos han ocasionado esta pérdida de posiciones en los mercados extranjeros.

De 1930 a 1956 la disminución en las exportaciones al exterior se va compensando con los envíos a la Península, que de un 4 por 100 en 1930, pasa a un 16 por 100 en 1956.

En la actualidad, soporta la dura competencia de los países mediterráneos y a pesar de los calendarios de exportación, desde 1965 la exportación de tomates canarios no hace más que descender.

### a-3) Pescado:

La proximidad de los bancos de pescado de la costa africana ha permitido que se desarrolle en Canarias una relativamente importante industria pesquera.

El principal consumidor del pescado canario, tanto fresco, como en conserva y sus derivados de harina y aceite, ha sido la Península.

Las exportaciones a la Península, Fernando Poo y extranjero desde 1930 a 1956 fueron:

<i>Años</i>	<i>Toneladas</i>	<i>Índice</i>
1930	5.530	100
1931	7.433	134,4
1932	6.479	117,2
1933	7.024	127,1
.....		
1945	17.329	313,4
1946	22.907	414,2
1947	22.011	398
1948	15.361	277,8
1949	15.074	272,6
1950	18.115	327,6
1951	20.940	378,7
1952	21.555	389,9
1953	25.518	461,4
1954	24.080	437,2
1955	29.619	535,6
1956	32.095	580

*Fuente:* 1930 - 1952: Estadística de Comercio Exterior.  
1953 - 1956: Delegación de Comercio y Memoria del Puerto.

## a-4) Patatas:

Ocurre como con el tomate, que aunque su coste de producción es elevado y sus rendimientos bajos, el hecho de poder producir variedades tempranas le permiten su colocación sin competencia en los mercados europeos.

Al contrario de lo que ha pasado con otros productos, en los que se han ido perdiendo mercados extranjeros e incrementando los peninsulares, con la patata se ha ido aumentando las exportaciones al tiempo que se reducen los envíos a la Península.

## EXPORTACION DE PATATAS CANARIAS

Años	Extranjero		Península		Total	
	Tm.	Índice	Tm.	Índice	Tm.	Índice
1931	12.319	100	196	5,5	12.515	86,7
1932	11.694	94,9	100	2,8	11.794	86,7
1933	4.752	38,6	88	2,5	4.840	33,5
1934	10.846	88	3.583	100	14.420	100
1935	9.099	73,9	2.061	57,5	12.160	84,3
1943	68	0,6	564	15,7	632	4,4
1944	—	—	7.680	214,3	—	—
1945	—	—	4.521	126,2	—	—
1946	—	—	12.750	355,93	—	—
1947	—	—	3.812	106,4	—	—
1948	2.084	16,9	4.656	129,9	6.740	46,7
1949	1.107	9	262	7,3	1.369	9,5
1950	10.497	85,2	9.214	257,1	19.711	136,6
1951	13.360	108,5	1.171	32,7	14.531	100,7
1952	14.338	116,4	145	4	14.483	100,4
1953	22.953	186,3	128	3,6	23.081	160
1954	42.298	343,4	92	2,6	42.390	293,8
1955	43.350	351,9	546	15,2	43.896	304,2
1956	43.073	349,6	37	1	43.110	298,8

Fuente: CREP y Memorias del Puerto.

## C-2) IMPORTACIONES

Han estado tradicionalmente compuestas por los productos alimenticios necesarios para abastecer a su población y por los bienes de equipo, capital y utillaje para la realización de sus procesos productivos, así como por los objetos de lujo, ornamentación y vestido.

Desde el año 1933 al 1956 se han experimentado dos etapas: una de aumento de las importaciones procedentes de la Península que de un 10 por 100 en 1933 pasan a un 68 por 100 en 1950, y otra de disminución de importaciones peninsulares a favor del extranjero, pasando del 68 por 100 en 1950 a un 46,2 por 100 en 1956.

Hasta este año los países suministradores se distribuían así:

	%
Estados Unidos	32,5
Inglaterra	24,5
Alemania	10,9
Benelux	5
Suecia	4,6
Cuba	3
Francia	2
Resto	16,9

La evolución del valor de las importaciones desde 1930 a 1956 (sin contar combustibles sólidos ni líquidos) es la siguiente:

Años	Cantidad (Tm.)	Miles Ptas. oro
1930	429.321	109,33
1931	389.384	99,33
1932	345.984	88,11
1933	406.068	103,41
Promedio 1930 - 1933:	392.689	100
1949	386.170	98,34
1950	443.616	112,97
1951	405.455	103,25
1952	462.343	117,74
1953	466.911	118,90
1954	481.745	122,68
1955	470.472	119,81
1956	506.635	129,02
Promedio 1953 - 1956:	481.440	129,56

#### D) SITUACIÓN ACTUAL

Con la política económica liberalizadora iniciada por España con el Plan de estabilización de 1959 se inicia para la economía nacional una época de desarrollo que preside toda la década de los 60.

Esta década supone para Canarias un cúmulo de contradicciones. En agricultura va a entrar en crisis el plátano y el tomate. El pepino y las flores serán la esperanza. Pero no pasarán de ahí.

En industria, más que de realizaciones se podrá hablar de una toma de conciencia de la necesidad de hacer algo. La falta de capitales, de economías externas, de agua, de tradición e incluso las disputas interprovinciales darán al traste con cualquier intento.

Es el sector Terciario el que experimentará los más espectaculares avances.

El «boom» turístico y la construcción a remolque del brutal desarrollo demográfico alcanzará cotas insospechadas. La distribución de la población activa por sectores refleja este hecho de manera irrefutable.

#### EVOLUCION DE LA POBLACION ACTIVA

	Años	Nacional	Canarias
<i>Sector Primario</i>	1960	40,92	59,20
	1964	35,58	46,81
	1969	30,82	34,92
<i>Sector Secundario</i>	1960	29,72	14,96
	1964	33,26	24,00
	1969	34,25	23,34
<i>Sector Terciario</i>	1960,	30,36	25,84
	1964	31,16	29,19
	1969	34,92	41,74

Si nos detenemos en la evolución de la estructura del Producto Bruto podemos observar que mientras la participación del sector Primario ha descendido vertiginosamente, la del Secundario ha permanecido estabilizada y la del Terciario ha aumentado a un ritmo muy elevado.

## ESTRUCTURA DEL PRODUCTO REGIONAL BRUTO

	1964		1969		1971	
	Millones pesetas	%	Millones pesetas	%	Millones pesetas	%
S. P.	7.353,4	27,8	7.428,9	13,9	8.503,2	12,5
S. S.	7.001,7	26,5	14.790,7	27,6	17.961,6	26,4
S. T.	12.100,2	45,7	31.275,1	58,5	41.567,0	61,1

Podemos, por tanto, decir que en la década de los 60, Canarias pasó de una economía típicamente subdesarrollada a un estadio económico más moderno, pero sin apoyar su expansión en el sector Secundario, sino exclusivamente en el de Servicios, lo que le ha llevado a una situación fuertemente desequilibrada y altamente propicia a las crisis y puntos de inflexión coyunturales.

En efecto, en 1971 hace crisis el sistema monetario internacional, comienza la revolución de los precios de las materias primas cuyo último —esperamos— peldaño es la subida en vertical de los crudos y, como consecuencia, el mundo económico se tambalea entrando en una fase bajista de *kondratieff*. Los efectos en Canarias no se hacen esperar. Entran en crisis los dos subsectores que se habían convertido en básicos de la economía canaria en los últimos años: el Turismo y la Construcción.

Esta crisis importada se presenta cuando, como ya hemos visto, el plátano y el tomate se encontraban en franca regresión como consecuencia de un encarecimiento de los costes y, sobre todo, de una deficientísima organización comercial, que le ha ido restando mercados al perder posiciones en la lucha con los competidores.

Ante esta realidad, la eficacia de la Ley de Régimen Económico Fiscal para promover el desarrollo económico y social del Archipiélago está aún por demostrar.

Asimismo, los objetivos propuestos por el III Plan de Desarrollo (Plan Canarias específico como en los Planes anteriores), como son el conseguir una tasa anual acumulativa del PRB del 9 por 100, mantenimiento del pleno empleo, el incremento de los salarios reales y una distribución más equitativa de la renta, parece ser que plantearán serios problemas.

## BIBLIOGRAFIA

- ANLLO VAZQUEZ, Juan. *Estructura y problemas del Campo español*. Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1967.
- BENITEZ PADILLA, Simón. *Gran Canaria y sus Obras Hidráulicas*. Las Palmas de Gran Canaria, Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, 1958.
- BERGASA, Oscar y GONZALEZ VIEITEZ, Antonio. *Desarrollo y subdesarrollo en la economía canaria*. Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1969.
- BETHENCOURT MASIEU, Antonio. «El comercio de vinos con Inglaterra» (1650-1800). Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo II.
- BORGES, Analola. «La región canaria en los orígenes americanos». Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo XVIII.
- CAMACHO Y PEREZ-GALDOS, Guillermo. «El cultivo de la caña de azúcar y la industria azucarera en Gran Canaria» (1510-1535). Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo VII; «Cultivo de cereales, viña y huerta en Gran Canaria» (1510-1537). Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo XII.
- CARBALLO COTANDA, Antonio. *Canarias, región polémica*. Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1972.
- CORTES, Vicente. «La conquista de Las Islas Canarias a través de la venta de esclavos en Valencia». Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo I; «La trata de esclavos durante los primeros descubrimientos (1489-1516)». Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo IX.

- DE LA ROSA, Leopoldo. «Francisco de Riberol y la conquista genovesa en Canarias». Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo XVIII.
- DIAZ CASTRO. «El trabajo libre y asalariado en Tenerife en el Siglo XVI». Revista de Historia Canaria.
- FONT TULLOT, Inocencio. «El clima de Las Islas Canarias». Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo V.
- GONZALEZ YAÑEZ, Emma. *Importación y Exportación en Tenerife durante los primeros años de la Conquista*.
- GUIMERA PERAZA, Marcos. «D. Francisco M.<sup>a</sup> de León (1799-1871). Su tiempo. Sus obras». Anuario de Estudios Atlánticos, Tomos XVIII y XIX.
- LADERO QUESADA, Miguel Angel. «Las cuentas de la Conquista de Gran Canaria». Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo XII.
- MADURELL MARIMON, José María. «Notas sobre el antiguo comercio de Barcelona con Las Islas Canarias y Santo Domingo». Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo III; «El antiguo comercio con Las Islas Canarias y Las Indias de Nueva España o del Mar Océano» (1498-1638). Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo VII; «Los seguros marítimos y el comercio de las Islas de la Madera y Canarias» (1495-1506). Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo V.
- MARRERO RODRIGUEZ, Manuela. *La esclavitud en Tenerife a raíz de la Conquista*. Instituto de Estudios Canarios, 1966.
- MILLARES TORRES, Agustín. *Historia General de Las Islas Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria, Inventarios Provisionales, 1974.
- MORALES LEZCANO, Víctor. «Producción, Precios y Distribución de la Cochinilla», Revista Canaria de Economía, Instituto Canario de Estudios Económicos.
- MORALES PADRON, Francisco. «El comercio Canario-Americano en los Siglos XVI, XVII y XVIII». Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1955.
- MURPHY, José. «Breves reflexiones sobre los nuevos aranceles de Aduanas» (1821). Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria.
- PEREZ DE AYALA, José. *El régimen comercial de Canarias con Las Indias en los Siglos XVI, XVII y XVIII*. Universidad de La Laguna; *El Real Consulado de Canarias*, Aula de Cultura de Tenerife.
- PEREZ DEL TORO, Felipe. *El tabaco Canario y las Pesquerías en Africa* (1881).
- PEREZ VIDAL, José. «La ganadería canaria. Notas Histórico-etnográficas». Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo IX.
- RIEDEL, Uwe. «Las líneas del desarrollo del turismo en Las Islas Canarias». Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo XVIII.
- SEVILLANO COLON, Francisco. «Los viajes medievales desde Mallorca a Canarias». Anuario de Estudios Atlánticos, Tomo XVIII.
- VIERA Y CLAVIJO, José. *Noticia de la Historia General de Las Islas Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, Goya Ediciones.
- ZABALA, Silvio. «La Conquista de Canarias y América». Estudios Indianos.

- «Anales de la Sociedad Económica de Amigos del País de Las Palmas de Gran Canaria». Biblioteca del Museo Canario.
- «Boletines del CIES». Centro de Investigación Económica y Social de la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria.
- «Boletines de la Sociedad Económica de Amigos del País de Las Palmas de Gran Canaria». Biblioteca del Museo Canario.
- «Estructura y posibilidades de Desarrollo Económico de la Región Canaria». Consejos Económicos Sindicales de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, 1968.
- «Libro Rojo de Gran Canaria. o Gran Libro de Previsiones y Reales Cédulas». Las Palmas, 1974.
- «Panorama Económico de Canarias». Servicio de Estudios del Banco de Bilbao, 1973.
- «Universidad Internacional de Las Palmas. Conferencias de 1962.