

TEBETO. Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura
ANEXO 6: Manuel Velázquez Cabrera y el Plebiscito de las Islas Menores
Puerto del Rosario (2010), pp. 317-336, ISSN: 1134-430-X

MANUEL VELÁZQUEZ CABRERA Y LOS DESAFÍOS
DE LA ADMINISTRACIÓN EN CANARIAS

EDUARDO GALVÁN RODRÍGUEZ

Catedrático de Universidad
Área de Historia del Derecho y de las Instituciones
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Resumen: El presente trabajo nos acerca, en una primera fase, a la construcción teórica que Manuel Velázquez Cabrera realiza de la idea autonómica para, en una segunda fase, aproximarnos a la realización práctica de esa idea en la vida administrativa canaria durante los trece primeros años que comprenden el período que conduce desde la ley creadora de los Cabildos insulares a la disolución de la Diputación provincial de Canarias.

Palabras clave: Administración; Canarias; Cabildos; Diputación provincial.

Abstract: This work brings us, in a first phase, the theoretical construct that Manuel Velázquez Cabrera makes the autonomic idea. In a second phase, about the practical realization of this idea in the administrative life of the Canary Islands during the thirteen years that include the period leading from the creative act of the Cabildos insulares to the dissolution of the Diputación Provincial de Canarias.

Key words: Administration; Canary Islands; Cabildos; Diputación provincial.

Hoy nadie discute que Manuel Velázquez Cabrera es uno de los padres de los actuales Cabildos insulares, órganos que protagonizan la vida administrativa de las islas Canarias desde su creación en el año 1912. En esta colaboración, nos proponemos acercarnos, en una primera fase, a la construcción teórica que el ilustre mayorero realiza de la idea cabildicia para, en una segunda fase, aproximarnos a la realización práctica de esa idea en la vida administrativa canaria durante los trece primeros años que comprenden el período que conduce desde la ley creadora de los Cabildos insulares a la disolución de la Diputación provincial de Canarias.

1. LA APORTACIÓN DE MANUEL VELÁZQUEZ CABRERA A LA HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN CANARIAS

Es evidente que Manuel Velázquez Cabrera ha tenido un impacto decisivo en la Historia de Canarias. Y tal impacto también ha sido tras-

cidental en mi trayectoria investigadora. Cuando estaba realizando la labor de revisión bibliográfica para mi tesis doctoral, un buen día me encontré con el *Resumen histórico documentado de la autonomía de Canarias*. Después de un análisis sosegado, la sorpresa fue mayúscula. No estaba ante un memorial de agravios más de los muchos que circulaban por aquella época y que o eran divisionistas o antidivisionistas. Esto era algo distinto. Y mucho mejor. Me encontraba ante una propuesta de solución fundada en la Historia y en el Derecho y viable en la práctica. Una vía intermedia que al final resultó vencedora¹.

Esta deuda con Manuel Velázquez Cabrera se expresa en el título del libro a que dio lugar mi tesis doctoral: *El origen de la autonomía canaria: Historia de una Diputación provincial (1813-1925)*. El Cabildo Insular de Fuerteventura tuvo la gentileza de apoyar la coedición de aquel libro -y así acrecentar, de un modo gratisimo, mis deudas con esta isla y sus gentes-. Expuesta mi impresión personal, acerquémonos a un posible desafío de futuro. Este desafío podría resumirse en una pregunta: ¿Es Manuel Velázquez Cabrera el padre de la Historia de la Administración en Canarias? ¿Es el verdadero develador de los desafíos que afronta la administración en nuestro archipiélago?

Para esta tarea me gustaría apuntar algunos avances de ideas que se pueden otear desde una primera aproximación y que podrían ser el objeto de estudios y trabajos de mayor profundidad y que exceden el objeto de estas líneas. Debo advertir, sin embargo, que probablemente algo de lo que comparta aquí lo habrán analizado otros antes que un servidor. No obstante, pretendo aportar una perspectiva fundamentalmente jurídica en torno a tres grandes cuestiones:

- Su obra (Historia y Administración)
- Sus «rivales»
- Sus valores

En primer lugar, en cuanto a su obra, *prima facie*, algo llama la atención del *Resumen histórico documentado de la autonomía de Canarias*. En un primer vistazo a sus páginas resalta la disparidad entre el

¹ Las presentes líneas pretenden, ante todo, constituir una invitación a reflexionar sobre los desafíos que afronta la articulación administrativa del archipiélago canario y no persigue agotar todos los problemas y complejos perfiles que abarca esta problemática. Simplemente, hemos esbozado una construcción con fines divulgativos e incitadores al debate, por lo que aporta modelos, entendidos como modestas «metáforas de la realidad» que dan una explicación inteligible e insuficiente y que, como tal, pueden coexistir con otros modelos alternativos. En beneficio de la brevedad, han sido omitidas las notas a pie de página. Las referencias entrecuilladas lo son a la obra de Manuel Velázquez Cabrera, *Resumen histórico-documentado de la autonomía de Canarias*. Junto a ellas, las referencias señaladas como *Biografía* aluden a Carmelo Torres Torres y Felipe Bermúdez Suárez, *Manuel Velázquez Cabrera (1863-1916)*, Santa Cruz de Tenerife, 2005.

título y el contenido. A primera vista no tiene que ver una cosa con la otra. Pero sólo a primera vista. ¿Realmente el título de la obra corresponde con el contenido? Veámoslo. Llamo la atención sobre el título: *Resumen histórico documentado de la Autonomía de Canarias*. Subrayo los vocablos histórico y autonomía. Historia y administración aparecen ya aquí de la mano.

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

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

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

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

cada isla; de su conjunto y de cada una de ellas. Lo que él llama «el metal purísimo, mil veces más valioso que el oro y el radium, de la autonomía insular plebiscitaria de Canarias».

Velázquez Cabrera reitera que la clave del problema canario es «el fomento moral y material de todas y cada una de sus islas»; la solución al problema es «reconocerle a cada isla... una entidad política y administrativa y judicial», «dando a cada isla una organización autónoma». Con ello, «cada isla viviría de lo suyo y de su trabajo, no del trabajo de las demás».

Esta reivindicación de la naturaleza administrativa de la isla es especialmente interesante en momentos como el actual en que desde diversos poderes autonómicos en toda España se intentan cercenar las autonomías infraautonómicas. Así se ha podido constatar en los casos del País Vasco y de Cataluña, territorios en los que Vitoria y Barcelona se han erigido en los ejes centralizadores del poder autonómico, resistiéndose a ceder atribuciones a entes territoriales inferiores. En la Comunidad Autónoma de Canarias, dentro del proceso de reforma estatutario iniciado en el año 2004, tanto la propuesta del comité asesor, como el dictamen de la ponencia en el Parlamento autonómico tendían a cercenar notablemente las competencias de los Cabildos Insulares.

En cualquier caso, volviendo al desafío que nos ocupa, no cabe duda de que difícilmente se encontrará un texto más citado, más editado, más fundamental para el análisis de la historia administrativa de Canarias que el *Resumen histórico documentado de la Autonomía de Canarias*. Lo que sí es seguro es que, en la práctica, Velázquez Cabrera es el artífice de una de las creaciones más originales y eficaces (si no la que más) del panorama administrativo del Estado español contemporáneo: los Cabildos Insulares. Una creación administrativa que, además, hunde sus raíces en la Historia. De nuevo, historia y administración unidas. Se trata de un caso único en el Estado español y que, dadas sus bondades, acogerían las islas Baleares en el año 1979.

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

En otras palabras, hasta 1912 la isla carece de un órgano administra-

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

Como segunda gran cuestión nos habíamos propuesto acercarnos a los posibles «rivales» que tuviera Manuel Velázquez Cabrera en su consideración como padre de la Historia de la Administración en Canarias. En nuestra modesta opinión, el único autor que de un modo claro podría compartir con Velázquez Cabrera el honor de ser el padre de la Historia de la Administración en Canarias es el palmero Pedro Pérez Díaz. Los dos mantuvieron fructíferos contactos, aunque -a diferencia del célebre hijo de Tiscamanita- Pérez Díaz desarrolló toda su carrera en Madrid, desde sus estudios en la Universidad a los diversos puestos de responsabilidad que ocupó en la Villa y Corte.

Aunque ésta sería cuestión propia de un proyecto de futuro de mayor calado, tal y como dije al principio, sin cuestionar el papel relevante que pudo jugar y que habría que analizar en profundidad, me gustaría adelantar que, a nuestro juicio, Pedro Pérez Díaz no reúne muchos de los valores que sí atesora Velázquez Cabrera.

Y esto nos lleva al tercer punto central de nuestra reflexión de hoy, que deseo comenzar con el lema que encabeza el *Resumen* y que siempre llama la atención de quien haya tenido que ver con el mundo del Derecho: *Suum cuique tribuere* (Dar a cada uno lo suyo). Este es uno de los tres preceptos del Derecho enunciados por primera vez por un jurista romano del siglo III, Ulpiano, quien afirmó que «la justicia consiste en la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho. Los preceptos del derecho son estos: Vivir honestamente, no hacer mal a otro, dar a cada uno lo suyo».

El objeto del primero es hacer un hombre de bien; el objeto del segundo es hacer un buen ciudadano, y el objeto del tercero es hacer un buen magistrado (hoy diríamos, un político, un gestor público). El primero enseña lo que el hombre se debe a sí mismo; el segundo lo que debe a los demás, y el tercero, lo que debe un magistrado a los que están sometidos bajo su jurisdicción o, en otras palabras, el deber del poder público hacia los ciudadanos. Este tercer elemento se constituye prácticamente en el

título legitimador de la existencia del Estado y, por ende, del poder judicial. En última instancia, lo que reclama Manuel Velázquez Cabrera es nada más y nada menos que el respeto a un derecho básico para cumplir con las exigencias del mínimo ideal de justicia.

Desde esta perspectiva tan cercana al mundo de los grandes valores universales inicia nuestro autor su obra. Y a través de ella y de su trayectoria vital podemos entresacar una serie de valores de Manuel Velázquez Cabrera considerados desde una perspectiva histórico-jurídica (y que añadiríamos a los que tan acertadamente han señalado, desde otro punto de vista, Carmelo Torres y Felipe Bermúdez en su *Biografía*). Les propongo como punto de partida una propuesta de catorce valores, a saber:

1.- *La Historia como maestra de la vida*: lo expuesto hasta este punto evidencia la presencia de este valor como eje conductor de la actividad de nuestro personaje.

2.- *La Administración al servicio del ciudadano*: desde la óptica de Velázquez Cabrera, si extractamos el núcleo duro de su exposición, podemos constatar que si la Administración no da voz y participación al ciudadano, si no está cercana al destinatario de su actuar, si no garantiza el eficaz cumplimiento de la ley a todos por igual, si no aplica equitativamente los presupuestos que todos forman con sus impuestos, si no ofrece los servicios en condiciones de igualdad (sanidad, obras públicas, educación...), si no fomenta el desarrollo económico de todas las partes sometidas a su acción, esa Administración es inicua, es dañina, y hay que cambiarla.

3.- *El sentido de la justicia como vector de la acción pública*: él mismo confiesa cómo «estaba tan arraigada en su espíritu la persuasión de la justicia de la causa que defendía», puesto que «pedimos lo que entendemos que de justicia y equidad nos corresponde». Todo ello desde la perspectiva de una óptica general que sostiene que «la base sólida de la Justicia, [es la] única capaz de regenerar y engrandecer a los pueblos».

4.- *El conocimiento del escenario*: Velázquez Cabrera pone de manifiesto un dominio de las claves que tiene que tocar para hacer realidad su plan, desde los intrincados vericuetos de la política en Canarias, hasta su apoyo en los poderes periféricos, pasando por su conciencia de que la batalla decisiva tendría lugar en Madrid. No por ello deja de mostrarnos una vez más su altura de miras al incluir referencias de carácter internacional que apoyan su argumentación (el régimen de los cantones suizos, la isla de Man en el Reino Unido, o las ciudades hanseáticas en Alemania).

5.- *El pragmatismo jurídico*: todas sus tesis están sólidamente apoyadas desde el punto de vista jurídico. Y piensa como lo hace todo buen abogado, aportando los argumentos que fundan las tesis propias y, al mismo tiempo, también los que refutan las posibles antítesis contrarias. No se queda en el ámbito de la justicia teórica, sino que aporta una «solución justa, racional y política del problema canario».

6.- *La acción*: nuestro abogado es capaz de articular jurídicamente la autonomía insular en un proyecto administrativo viable y lo ejecuta con singular destreza, conforme a un plan que resulta finalmente aprobado por el órgano competente.

7.- *La actitud positiva*: D. Manuel no cae en la pasividad del victimismo. No habla de conflicto, o de pleito. Siempre alude al «problema canario», que, como todo problema, tiene solución.

8.- *La claridad de ideas y de motivaciones*: frente a los «ardides de los viejos estrategias políticos» apela a lo «serio, noble y posible». Siempre aparece de frente, diciendo lo que pretende, no cae en la ambigüedad, ni en el disimulo. Simplemente trata de dar a las islas la «organización que la razón y la equidad aconsejan». Es un valor que también asoma en una carta escrita en 1909: «Esta es la cuestión planteada sin eufemismos ambiguos ni profundidades diplomáticas» (*Biografía*, 19).

9.- *El radicalismo como método intelectual*: afronta la cuestión sin divagaciones, yendo directamente a «la verdadera causa de este estado monstruoso de cosas», a la raíz del problema, sin andarse por las ramas. En una obra tan breve como el *Resumen* es capaz de darle la vuelta y resolver un problema que había llenado miles y miles de páginas de folletos, reclamaciones, memoriales, informes, etc...

10.- *La defensa de la libertad individual y colectiva*: persigue que sea «cada isla, en lo que le es propio y peculiar, regida y administrada por sí misma, sin intervención de las demás islas». En última instancia, su propuesta «le da a cada isla una facultad soberana de Estado autónomo, en todo lo que se relacione con sus intereses morales y materiales».

11.- *La postulación a favor de mecanismos de democracia participativa*: reivindica la virtualidad democrática del mecanismo del plebiscito frente a los memorandums, cuestionarios, informes, etc.

12.- *El respeto de la soberanía española*: afirma de un modo claro, sin ambages, que las islas Canarias son «distintas por constitución, no por españolismo»; aludiendo a «su españolismo, siempre probado y jamás desmentido». En este punto no actuaron del mismo modo otros agentes del momento -sobre todo en Tenerife-, quienes de un modo velado y

soterrado cuestionaban la soberanía española si Madrid no accedía a sus reivindicaciones.

13.- *El sentido de la responsabilidad*: Velázquez Cabrera pide «nuestra administración autónoma, inspeccionada por un representante del Gobierno en cada isla». Esta conciencia de la responsabilidad social e individual la manifiesta desde joven cuando escribe desde Madrid: «Me parece que mi carrera os pertenece a cada uno un pedazo y que yo únicamente soy un representante del todo» (*Biografía*, 13). Y cuando su propuesta ya ha triunfado en el Parlamento español y ha sido aprobada la conocida como Ley de Cabildos, concluye su *Resumen* con el siguiente párrafo:

«No olvidéis, por último, que si la Representación Nacional os concedió tal número de libertades y privilegios, es porque os reputó hombres, íntegros y patriotas, no sólo individual, sino colectivamente. Y que una Ley se revoca con otra Ley».

14.- *La actualidad de su pensamiento*: en el año 2016 celebraremos el I Centenario de la muerte de Velázquez Cabrera. Yo les propongo un sueño: promover con la Fundación Manuel Velázquez Cabrera y con el Cabildo Insular la creación de un Seminario, Foro o Aula de Historia de la Administración que se convierta desde ahora en un instrumento más que haga posible que durante este plazo pasemos del conflicto sempiterno e inútil entre los canarios a celebrar una situación en la que el manido pleito insular sea cosa del pasado, porque cada isla al fin pueda ver hecho realidad el sueño de justicia de Velázquez Cabrera: «*Suum cuique tribuere*». El propio Velázquez Cabrera nos anima a seguir este ilusionante camino de recuperación, estudio, reivindicación y aplicación práctica de su obra, puesto que el «pueblo que ensalza y engrandece a sus hijos, a sí mismo se engrandece y se ensalza».

2. LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LAS TESIS DE MANUEL VELÁZQUEZ CABRERA: CABILDOS Y DIPUTACIÓN EN CANARIAS ENTRE 1912 Y 1925

Tríptico con prólogo y epílogo. De este modo encabezó el recordado Francisco Tomás y Valiente el título de una de sus conferencias más célebres. En esta ocasión, modestamente, me gustaría evocar en nuestra memoria aquel momento compartiendo también un sencillo tríptico con prólogo y epílogo. En el prólogo dibujaremos el mapa administrativo

de Canarias antes de la creación de los Cabildos insulares, esto es, el escenario previo donde van a convivir nuestros protagonistas. En el tríptico nos acercaremos, en primer lugar, al campo de batalla, al terreno de la contienda. En segundo lugar, nos adentraremos en la guerra que protagonizan Diputación y Cabildos durante trece años. En tercer lugar, asistiremos al desenlace de las batallas que sazonan el principio de nuestro siglo XX. Por último, ofreceremos un sucinto epílogo.

2.1. PRÓLOGO

En cierta ocasión, Wim Wenders ha sugerido que «los lugares crean las historias y hacen que éstas surjan». Quizá alguno de ustedes conozca el edificio que hoy alberga la sede del Parlamento de Canarias. Si alguna vez lo ha recorrido, a lo mejor ha reparado en que en algunas de las vidrieras que flanquean el salón de plenos figura la inscripción «DP».

Si dejamos volar nuestra imaginación y nos trasladamos a esta santacruzera calle de Teobaldo Power hace unos cien años, más exactamente al 1 de abril del año 1902, podremos asistir a la instalación de la Diputación provincial de Canarias en ese mismo edificio, por entonces conocido como el Palacio Provincial. Ante aquella solemne ocasión, poco imaginaba la Diputación canaria que diez años más tarde, el 11 de julio de 1912, comenzaría para ella la más emocionante e inquietante de las guerras que había tenido que librar.

De esa fecha del año 1912 data la ley creadora de los Cabildos insulares en Canarias, uno de los intentos más tempranos de solución del problema regional español. Pero, ¿cuál es la organización administrativa del archipiélago canario antes de dicha fecha? ¿Cómo aparece el escenario anterior al año 1912? Por aquel entonces, las islas Canarias aparecen organizadas conforme a dos niveles:

a. En un nivel superior, todo el archipiélago está agrupado en una provincia única. A su frente destacan dos órganos: el Gobernador civil de Canarias y la Diputación provincial de Canarias.

b. En el nivel inferior, el archipiélago aparece dividido en diferentes municipios, unos noventa para todo el territorio, y de acuerdo con una distribución similar a la actual.

Entre los municipios y la provincia única reina el vacío más absoluto, la

zona cero. O, lo que es lo mismo, la isla, el ente insular, carece de cualquier referente administrativo. No existe ninguna institución que se ocupe de atender la resolución de los problemas puramente insulares. O, en otras palabras, los problemas insulares, que por su dimensión o naturaleza exceden las fuerzas o posibilidades de los ayuntamientos, están huérfanos de cualquier órgano que se ocupe de afrontarlos en la práctica.

En este panorama, se promulga la ley de 11 de julio de 1912 creadora de una institución específica para atender las necesidades de cada isla: los Cabildos insulares. Con ella nos adentramos en nuestro tríptico.

2.2. TRÍPTICO

2.2.1. *El campo de batalla*

Hace casi cien años que se crearon los Cabildos insulares. La ley que les dio la luz presenta los siguientes rasgos fundamentales:

- Mantiene la provincia única.
- Crea una corporación en cada isla con el nombre de cabildo insular.
- La Diputación provincial de Canarias pervive «*en todo lo que sea compatible con los Cabildos insulares*».
- Entonces, ¿qué competencias ejercen estos Cabildos? El cabildo asume las competencias de las diputaciones provinciales *en todo lo propio y peculiar de cada isla*.
- ¿Y con qué recursos cuentan los Cabildos para ejercer dichas competencias? Principalmente:
 - Las rentas o productos de los *establecimientos que dependan de los Cabildos*.
 - Los recursos que les pertenezcan y *que no formen parte de la hacienda provincial*.
- Para determinar el funcionamiento de los Cabildos, la ley dispone que en el plazo de cuatro meses se dictará un reglamento.

Así caracterizada, la ley presenta problemas de partida. Éstos derivan fundamentalmente de la necesidad de coexistencia de la Diputación provincial y los Cabildos insulares. Los Cabildos son instituciones emergentes. Desde su misma creación tendrán que demostrar que son útiles para la resolución de los problemas que afectan al archipiélago. Para acreditar esa utilidad necesitan sobre todo, primero, que les dejen ámbitos donde actuar, es decir, competencias donde mostrar su eficacia; y,

segundo, recursos, fondos, dinero para ejercer dichas atribuciones.

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

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

- Esto incide directamente en el ámbito de los recursos que pueden alimentar a los Cabildos, porque éstos se nutrirán de las rentas o productos de los *establecimientos que dependen de ellos*. Si el cabildo consigue afirmar que una competencia es suya, por lo tanto también habrán de serlo los establecimientos que la ejercitan y, en consecuencia, los recursos generados por ellos pasarán directamente a engrosar las arcas cabildicias.

- Junto a ello, los Cabildos también se alimentarán de los recursos que les pertenezcan y *que no formen parte de la hacienda provincial*. Esto significa que cuanto más dinero quiera el cabildo, menos dinero podrá formar parte de la hacienda provincial, y viceversa, cuantos más recursos vayan a la hacienda provincial, menos manejarán los Cabildos.

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

Y a todo esto, ¿cómo queda la Diputación? Pues aparece como la principal víctima de esta ley. La norma la configura como una entidad que comparte sus competencias con los Cabildos insulares -siempre que sea compatible con ellos-, y que también depende de los Cabildos para su subsistencia económica. En suma, como un cuerpo moribundo, como -en palabras de la época- un «ente superior más aparatoso que real», «un funcionario sin funciones».

2.2.2. *La guerra*

Ya hemos planteado cómo los Cabildos, si quieren afirmarse en su precaria existencia legal merced a la demostración que hagan de su utilidad, necesitan imperiosamente hacerse con dos elementos: competencias y dinero.

La cuestión radica, a partir de ahí, en diseñar una estrategia que les permita conseguir ambas cosas: atribuciones para ejercerlas y recursos económicos para ejecutarlas con eficacia. En esta estrategia hay un único ente que impide que los Cabildos puedan ejercer todas las competencias y hacerse con todos los recursos que se generen. Y, a poco que estudiemos la ley, este ente no es otro que la Diputación provincial de Canarias.

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

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

1ª.- *La batalla por las competencias*: se trata de conseguir que el Reglamento, la norma que determinará el funcionamiento de los Cabildos, les permita asumir más competencias.

2ª.- *La batalla por los establecimientos*: gracias a ella, la aplicación y ejecución de las competencias contenidas en el reglamento debería verificarse en el sentido más amplio posible, de modo que el mayor número de establecimientos pase al control de los Cabildos y, con ellos, el ingreso en sus arcas de las rentas y productos que generen.

3ª.- *La batalla por el presupuesto provincial*: para el ejercicio de esas competencias, los Cabildos necesitan controlar el presupuesto y, sobre todo, no permitir que una sola peseta forme parte de la hacienda provincial, pues ello significa que automáticamente deja de engrosar la hacienda insular. El problema radica en que la ley exige que los Cabildos paguen el contingente provincial, el déficit del presupuesto provincial. Para determinar este déficit es necesario aprobar previamente el presupuesto. La solución es clara: si no se aprueban los presupuestos provinciales no es posible determinar el déficit ni, en consecuencia, el contingente provincial que teóricamente deberían cubrir los Cabildos. Luego, si no hay presupuesto, no hay contingente.

4ª.- *La batalla por el quórum de la Diputación*: hemos visto que a los Cabildos les conviene que la Diputación no pueda aprobar sus presupuestos. Al mismo tiempo, la ley exige que un número mínimo de diputados asista a las sesiones de la Diputación para poder reunirse legalmente y aprobar el presupuesto. En consecuencia, el modo más sencillo para lograr que no se aprueben o no se apliquen los presupuestos pasa por:

a) motivar la ausencia de diputados provinciales a la Diputación para provocar la falta de quórum;

b) recurrir los presupuestos si, a pesar de ello, son aprobados.

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

1ª.- *La batalla por las competencias*

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

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

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

¿En qué se basa esta acusación? Es sabido que los reglamentos sólo pueden limitarse a ejecutar lo que la ley prescribe. Pues bien, la Ley de Cabildos establece que la Diputación seguirá ejerciendo sus funciones «en todo lo que sea compatible con los Cabildos insulares». Frente a esta única limitación que existe en la Ley, el Reglamento la extiende al dispo-

ner que la Diputación continuará funcionando «*sólo en cuanto afecta a los asuntos de interés general y común del archipiélago canario y sea compatible con el funcionamiento ordenado y reglamentario de los Cabildos insulares*».

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

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

O, lo que es lo mismo, los Cabildos podrán recurrir cualquier actuación de la Diputación que o bien, no afecte a asuntos de interés general y común del archipiélago, o bien, sea incompatible con el funcionamiento ordenado y reglamentario de los Cabildos. La determinación de estos dos conceptos jurídicos indeterminados será la llave que abra el cofre con el tesoro de las competencias para los Cabildos insulares. Tanto es así que algún autor ha llegado a afirmar que este reglamento convierte a los Cabildos en auténticas «diputaciones insulares»².

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

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

- La creación y conservación de servicios y establecimientos de instrucción es competencia exclusiva de los Cabildos. Por este motivo, «pasarán a cargo de los Cabildos en cuyas islas existan los establecimientos de cualquiera enseñanza creados y sostenidos anteriormente con fondos provinciales».

- La creación y conservación de servicios y establecimientos de obras públicas, instituciones de fomento y cuantas materias atribuya la ley a las diputaciones, es competencia exclusiva de los Cabildos.

² J. A. González Casanovas, *Las diputaciones provinciales en España: Historia política de las Diputaciones desde 1812 hasta 1985*, Madrid, 1986, 92.

- La administración de las fincas y bienes que pertenezcan a la isla, especialmente sus establecimientos de beneficencia, y la recaudación y distribución de los medios disponibles para la realización de los servicios insulares, son competencia exclusiva de los Cabildos.

- En ejecución de todas estas competencias, la Diputación deberá entregar a los Cabildos los establecimientos benéficos y demás dependencias que radiquen en cada isla.

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

2ª.- La batalla por los establecimientos

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

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

Finalmente, el 7 de enero de 1914 la Diputación no tiene más remedio

que resignarse y entrega sus bienes inmuebles a los Cabildos. Sólo resta con carácter provincial la administración del Hospital Psiquiátrico.

3ª.- *La batalla por el presupuesto provincial*

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

a) El 20 de julio de 1914 el Cabildo de Lanzarote recurre el reparto del contingente provincial efectuado por la Diputación, por considerar excesiva la cantidad, teniendo en cuenta las escasas competencias que le quedan a la Diputación. En el Ministerio, la Sección de Presupuestos y Créditos de la Dirección General de Administración informa desfavorablemente el recurso.

b) En el año 1917 el Cabildo de Gran Canaria recurre el proyecto de presupuesto provincial, entre otras razones, por lo exorbitante de la cifra consignada y por haber sido acordada sin el quórum suficiente. El 23 de marzo de 1917 el Gobierno da la razón a la Diputación, que envía un agente ejecutivo a Las Palmas para embargar los ingresos y bienes del Cabildo. Finalmente el agente vuelve a Tenerife como vino. El Cabildo grancanario recurre ante la jurisdicción contencioso-administrativa y una sentencia del Tribunal Supremo del año 1920 da la razón a la institución insular por cuestiones de forma, pero no deja pasar la ocasión para consignar que la Diputación continúa atribuyéndose indebidamente obligaciones y establecimientos que son competencia de los Cabildos insulares.

c) Otra sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1922 se pronuncia en el mismo sentido favorable a los Cabildos que la anteriormente mencionada del año 1920.

d) Por las mismas razones, el Cabildo de Gran Canaria interpone otro recurso en el año 1922 que es resuelto por sentencia del mismo alto tribunal publicada en la *Gaceta de Madrid* de 9 de septiembre de 1924. Esta resolución varía la línea jurisprudencial anterior, pero quizá -por lo que veremos a continuación- ya es demasiado tarde.

Frente a esta actuación obstaculizadora de los Cabildos, la Diputación reacciona de diversos modos. Uno de ellos consiste en el envío de

agentes ejecutivos que embarguen los fondos insulares, misión que suele caracterizarse por su escaso éxito. La Diputación también llega a proponer, en el año 1921, que sea el propio Estado quien recaude el contingente provincial, para así orillar la oposición cabildicia.

4ª.- La batalla por el quórum de la Diputación

La ley exige que para la aprobación del reparto del contingente provincial deben concurrir a la sesión dos terceras partes de los miembros de la Diputación. A los Cabildos les bastaba con insinuar a los diputados provinciales más afines que se ausentasen de las sesiones del órgano provincial. Ello suponía que el presupuesto provincial no se aprobase y con él tampoco lo hiciesen las cantidades del reparto del contingente que debían sufragar los propios Cabildos.

Hasta tal punto llega este fenómeno que en el año 1918, en una ocasión en que un organismo provincial consigue reunir un número suficiente de miembros para constituirse, el periódico *El Duende* se pregunta:

*«¿Funciona la Provincial?
Pues nos tiene sin cuidado,
porque hubiera sido igual
que no hubiese comenzado».*

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

Incluso llegó a producirse el caso de que estando reunida con el número justo suficiente de miembros, un diputado provincial solicitó permiso al presidente para ausentarse por necesidades fisiológicas urgentes. Antes de abandonar la habitación, el presidente le advirtió de la necesidad de que volviera cuanto antes para poder continuar la reunión. Poco tiempo le bastó para darse cuenta de lo inútil de su admonición. Cuando estaba asomado a la ventana sólo le dio tiempo de gritar vivamente al diputado -quien atravesaba el patio a toda prisa- para intentar infructuosamente que volviera a la reunión.

2.2.3. La derrota

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

- Sólo los Cabildos de La Palma y de Tenerife ingresan ocasionalmente una parte reducida de sus contingentes provinciales.

- La Diputación tiene serias dificultades para atender la manutención de los presos en la cárcel provincial. El 3 de junio de 1918 el director de la prisión provincial comunica que el proveedor de pan dejará de suministrarles si no se le pagan los atrasos adeudados. Sólo cabe imaginar el conflicto de orden público que ello podría generar.

- El manicomio provincial subsiste gracias a la caridad privada.
- Corre peligro la publicación del Boletín Oficial de la Provincia.
- En el año 1917 la Diputación debe seis meses de sueldo a sus empleados.

Desde el año 1920 son cada vez más numerosas las voces que claramente solicitan la supresión de la Diputación provincial canaria, todo ello en medio de una crisis de las diputaciones provinciales en el ámbito nacional.

En esta situación, el 13 de septiembre de 1923 tiene lugar el golpe de Primo de Rivera. Poco más de tres meses después, el 2 de enero de 1924, la Diputación se reúne con un único y modesto objeto: resolver el problema provincial. Precisamente el periódico *La Provincia* dedica un breve a tan magno acontecimiento:

«Después de diez años de absoluta clausura, por falta de clientes, la Diputación provincial de Canarias ha abierto de nuevo sus puertas y comenzado a ejercer sus funciones. Ya casi nadie se acordaba de que existía ese organismo; y al resucitar ha producido sorpresa general... La forma fue brillante, no hay que dudarle; no podemos asegurar lo mismo de las intenciones, porque éstas permanecieron ocultas... Las Diputaciones provinciales serán disueltas brevemente, según rezan los despachos de la Corte. Conste que nada vamos a perder con ello, porque esos organismos sobran».

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

Desde la sesión de 2 de febrero de 1924 la Diputación aparece dividida en dos sectores claramente enfrentados: los partidarios de su supre-

sión y los defensores de su pervivencia. Finalmente resulta victorioso este segundo planteamiento que aparece plasmado en una Memoria elevada al Ministerio de la Gobernación en la que se apuesta para que el órgano canario recupere todas las competencias propias de las diputaciones provinciales, en perjuicio de los Cabildos. Es sintomático que en marzo del mismo año el Cabildo de Tenerife remita otra memoria en términos similares.

Junto a ello, por primera vez en su historia de más de cien años, la Diputación aprueba una partida presupuestaria para construir un hospital en la isla del Hierro, al mismo tiempo que dota una cantidad para la concesión de becas a los alumnos pobres de la provincia.

Sin embargo, la enfermedad del cuerpo provincial es terminal. La puntilla la pone un Real Decreto-Ley de 20 de marzo de 1925. En su virtud:

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

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

2.3. EPÍLOGO

Muy pronto la provincia única seguirá la suerte de su principal defensora. Transcurren poco más de dos años y un Real Decreto de 21 de septiembre de 1927 divide el archipiélago canario en dos provincias. Sin embargo, como es sabido, la Historia no acaba ahí.

El 10 de agosto de 1982 se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias. El 30 de mayo de 1983 se constituye el Parlamento de Canarias. Curiosamente, lo verifica el mismo día en que 170 años antes lo había hecho la propia Diputación: un 30 de mayo de 1813, festividad de San Fernando, hoy de la Comunidad Autónoma de Canarias. Y lo hace en el mismo edificio, el mismo lugar que había acogido la sede de la Diputación provincial de Canarias.