

La constitución de los Cabildos Insulares dentro del conflicto isla-región

MANUEL RAMÍREZ MUÑOZ

«DOS PROVINCIAS, SIETE ISLAS Y UN ÚNICO DESTINO»

Con este título J.P. Ascanio publicó un trabajo hace ya un cuarto de siglo en la revista *Sansofé*, que creo encierra, en su aparente sencillez, un profundo significado que va mucho más allá de lo puramente morfológico y en cierto modo descriptivo. Las distintas consideraciones de este significado, ya en su aspecto político y social, ya en el cultural y económico, o bien en el administrativo, han marcado profundamente nuestro pasado al tiempo que configuraron nuestro presente y tal vez, nuestro futuro.

Una de las aportaciones contemporáneas más interesantes al tema de Canarias como región, lo constituye la citada revista en su primera época. En 1971, un grupo de jóvenes escritores, tanto grancanarios como tinerfeños, publicaron en ella una serie de trabajos con motivo del estudio y preparación del proyecto de Ley de Régimen Económico y Fiscal para el Archipiélago canario, en los que se analizaban las dificultades que se oponían a la toma de conciencia de una mentalidad regional, porque «eso de regionalizar —dice Alfonso García-Ramos—, es verbo bien difícil de conjugar en Canarias»¹.

Esto es debido a que si, vistas desde una perspectiva lejana las Canarias constituyen un bloque insular, hay un hecho incontrastable como lo es la definición clara del Archipiélago como región geográfica desde su nacimiento geológico².

¹ García-Ramos, Alfonso; «Tiempo de prudencia sobre los movimientos regionales», en *Sansofé*, 54, 20-2-1971, p. 10.

² Cioranescu, Alejandro; *Historia del Cabildo Insular de Tenerife*; Santa Cruz de Tenerife, Cabildo Insular, 1988, p. 14.

Y no sólo geográfica, sino también atlántica e histórica, como añade el profesor Bèthencourt Massieu³. Sin embargo, lo que parece asociado por la geografía puede muy bien estar desunido por intereses, y el mar lo mismo puede unir que separar⁴. Ese mar, en determinados aspectos, ha compartimentado la historia canaria puesto que la unidad ha sido, y es, la Isla⁵.

EL INSULARISMO: CARÁCTER PERMANENTE

En Canarias, el insularismo tiene carácter permanente porque el Archipiélago está constituido por siete islas con características muy diferentes entre sí. Aunque la historia política y administrativa coincide con la geografía, no ocurre así con la económica que siempre presentó diferencias notables entre ellas⁶. Como Canarias no nació con vocación regional y la «región la hacen los hombres»⁷, el dilema que se plantea es de tal continuidad en el tiempo, que puede considerarse el conflicto isla-región como una *estructura* según la terminología de Fernand Braudel, acertadamente señalada por Bèthencourt Massieu⁸. Esta *estructura*, este permanente *conflicto*, que de alguna manera se está agudizando en nuestros días y que arranca desde el segundo tercio del siglo XIX, viene determinado por la disparidad morfológica del Archipiélago que configura unidades bien distintas entre ellas. No sólo la historia política —islas de señorío e islas realengas—, sino también la orografía, el clima, la economía y la demografía reconocen la personalidad insular, haciendo de las siete islas otros tantos entes territoriales muy diferentes. Lógicamente estas diferencias componen el caldo de cultivo de la «pugna intracanaria», del «pleito insular» o del «problema canario», como ha sido denominado por diferentes autores a lo largo de las últimas centurias.

El hecho de la unidad insular en la organización administrativa del Archipiélago canario, y la asunción del mismo por todas las fuerzas sociales desde el momento de su integración en la historia castellana, ha sido el más trascendental, y el que ha marcado de modo más profundo la peculiar forma de desarrollarse el sistema de relaciones interinsulares. Al organizarse por Islas regidas cada una por su Cabildo, y no haber existido una capital que unificara sus intereses extendiendo su jurisdicción a todo el Archipiélago, la historia

³ Bèthencourt Massieu, Antonio de; «Los Cabildos en la dialéctica Isla-Región en la historia de Canarias», en *El Museo Canario*, L, 1995, pp. 131-140.

⁴ Cioranescu, A.; *op. cit.*, pp. 17-18.

⁵ Guimerá Peraza, Marcos; «El pleito insular, la Capitalidad de Canarias (1808-1939)», en *Anuario de Estudios Atlánticos*, 16, 1967, p. 366.

⁶ Guimerá (*ibíd.*).

⁷ Cioranescu, *op. cit.*, p. 18.

⁸ Bèthencourt Massieu, *op. cit.*, p. 134.

política de éste, en los siglos XVI a XVIII fue la historia de siete reductos administrativos.

Desde los primeros tiempos de su conquista fueron consideradas como reino único. Los Reyes Católicos —y a partir de ellos todos los demás monarcas—, se titularon reyes de Canarias⁹. Sin embargo, y también desde el comienzo de su historia las islas, tanto realengas como de señorío, se dotaron de un sistema administrativo, que si procedía de un tronco común, el derecho municipal castellano, en cada isla se desarrolló dentro de unas coordenadas que presentaban diferencias apreciables, derivadas de la identificación entre municipio e isla, con unos límites rígidos e inamovibles.

La Constitución de Cádiz alteró profundamente el marco insular, y todo el territorio del Archipiélago quedó configurado en una Provincia y con una Diputación Provincial. Este hecho uniformizador, que no contemplaba la peculiaridad del caso canario en su expresión insular, al confundir la provincia con la región, sentó las bases de una contradicción, a la que el paso del tiempo no ha logrado dar una solución adecuada¹⁰.

«ISLA» FRENTE A «REGIÓN»

Alrededor de la órbita del dilema isla-región, giran las cuestiones más esenciales de la vida canaria: franquicias, cabildos, división provincial y mancomunidades; cuestiones derivadas de la especialidad político-administrativa del Archipiélago, y que se han desarrollado a veces entre dolorosos enfrentamientos.

Carballo Cotanda deslinda el regionalismo de la regionalización, el primero como concepto y la segunda como técnica, y que responden respectivamente a un «fenómeno sociológico», y a una «instrumentación administrativa». Es un problema visto desde una doble perspectiva; la primera se sitúa en el «*regionalismo* como fenómeno esencialmente político-social; y la segunda en la *regionalización*, como vía instrumental administrativa de la región natural»¹¹.

En el caso de Canarias, de la armonización de ambas perspectivas puede surgir el hecho de la conciencia diferencial, que exige un singular tratamiento administrativo, con objeto de que la vida pública se deslice sin altibajos y dentro de un sistema normal de relaciones sociales.

Uno de los elementos determinantes del regionalismo canario, quizás el que con mayor peso específico ha contribuido a definirlo, ha sido la insulari-

⁹ Cioranescu, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰ «Provincia o Región», en *Sansofé*, 85,25-2-1971, p. 3.

¹¹ Carballo Cotanda, Alfonso; *Canarias. Región Polémica*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1972, p. 8.

dad y la lejanía, como expresión más simple del imperativo geográfico «doble en su obra al aislar el todo y aislar sus partes»¹², y todo ello dentro de un espacio geopolítico que adquiere identidad como tal, por esa situación de las Islas Canarias como punto central de tres continentes: Europa, Africa y América¹³. A estos tres factores: lejanía, fragmentación y encrucijada pueden añadirse los de falta de fuentes de energía y escasez de materias primas. Estos elementos forzosamente deben aglutinar al Archipiélago en un proyecto común. Sin embargo, este proyecto se ve alterado por la presencia del insularismo, porque la isla —como señala Carballo Cotanda—, es un territorio definido que produce en el isleño una misma definición. «En principio, todo lo que no sea insular es extraño. La personalidad propia y distinta de una isla trasciende al isleño»¹⁴.

Al tener la isla unas fronteras claras y definidas, imponer al hombre isleño una homogeneización choca con lo que determina su medio físico y que se resiste a «ser uniformado, como producto que es de su natural distinguo»¹⁵. Y si esto es cierto en el terreno conceptual, o en el de la mera especulación teórica o psicológica, no son menos ciertas las limitaciones que a la insularidad añade la lejanía. La mentalidad insular, por lo tanto, será el eje alrededor del cual girarán todos los proyectos político-administrativos, y el hilo conductor de un complicado proceso histórico. Y es complicado este proceso porque lleva en sí los gérmenes de una dinámica paradójica.

Por una parte, no sólo hay en las islas un aspecto de insularidad, sino un fuerte y marcado localismo que según observaciones del Profesor Bèthencourt Massieu, se ve claro en las pugnas interurbanas como en el caso de la Orotava-La Laguna, Puerto de la Cruz-La Orotava, Santa Cruz de Tenerife-La Laguna, Antigua-Betancuria, etc. Este localismo aparece favorecido entre otros factores por la endogamia, los lazos familiares y los accidentes geográficos que como los barrancos, facilitan la incomunicación.

Por otra parte, es difícil establecer el momento en que aparece una mentalidad regional. Durante los siglos XVI y XVII existió en el Archipiélago canario un mercado regional complementario pues Tenerife, que casi monopoliza el cultivo del viñedo, necesita cereales que tiene que importar de Fuerteventura y de Lanzarote principalmente. Hasta finales del siglo XVIII hubo un intercambio de productos cuyo tránsito se vio facilitado por el mar¹⁶, lo que explica que surgiera un mercado a nivel regional sobre los particularismos de cada isla. La otra gran isla, Gran Canaria, es sede del Obispado canario, don-

¹² *Ibid.*, p. 11.

¹³ Alemán, Manuel; *Psicología del hombre canario*, Santa Cruz de Tenerife, Centro de la Cultura Popular Canaria, 1986. p. 23.

¹⁴ Carballo, *op. cit.*, p. 15.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ En relación con el mar como elemento de integración económica, decía el Marqués de Villanueva del Prado que «el mar es para Canarias, lo que los canales son para Flandes».

de se administran las rentas que procedentes de los diezmos, corresponden a la Catedral. Si a esto se añade que el Archipiélago canario está implicado por su situación en la coyuntura atlántica: económica, política, bélica, cultural, etc. —aspecto estudiado por Rumeu de Armas¹⁷—, cualquier variación de aquellas afecta comunitariamente a todas las islas y es lo que hace del Archipiélago una región geográfica, aunque sin excesiva homogeneización.

UNIFICACIÓN Y CENTRALISMO

Este mercado regional complementario, a pesar de la fragilidad estructural de su economía permitió mantener un cierto equilibrio entre las islas mayores, que está favorecido en gran medida porque no existen grandes problemas entre la clase dominante del Archipiélago, formada por una oligarquía terrateniente y una burguesía originada en los mercaderes extranjeros que se asentaron en Canarias a fin de controlar el tráfico mercantil y el comercio ilegal o de contrabando, especialmente con América. Es una burguesía abierta y novedosa, que si en principio compite con la oligarquía, después se aliará con ella y formará el estrato más dinámico del bloque social que se caracterizó por su extraordinaria permanencia en el poder.

Sin embargo, el problema se plantea cuando se rompe el sistema de desarrollo económico basado en una interacción positiva entre los productos de exportación a Europa y América (azúcar y vino) y la producción de autoconsumo (cereales, millo y papas). Se asiste al agotamiento de un modelo de desarrollo —diseñado por el profesor Macías Hernández—, que entra en crisis a finales del siglo xvii y se prolonga durante el xviii. Una de las consecuencias de esta crisis es que por muy monolítico que parezca el bloque de poder, se irán perfilando dos burguesías, instaladas respectivamente en Santa Cruz de Tenerife y en Las Palmas de Gran Canaria con intereses diferenciados, y que lucharán por controlar el desarrollo económico en función de dichos intereses.

Estos lazos comunitarios, que de alguna manera configuran una cierta mentalidad regional durante el Antiguo Régimen, se alteran en el siglo xix, primero por el centralismo que supone integrar el Archipiélago en una provincia, después por el establecimiento de los Puertos Francos, que hacen más barato importar de fuera que comprar productos de autoabastecimiento, orientando la economía en una dirección puramente mercantil, y por último por la confluencia de todos estos factores en la lucha por capitalizar la pro-

¹⁷ Rumeu de Armas, Antonio; *Piraterías y ataques navales contra las Islas Canarias*, Madrid, C.S.I.C., 1950 (en 1992, el Gobierno de Canarias en colaboración con los Cabildos de Santa Cruz de Tenerife y de Gran Canaria, ha reeditado esta obra con el título *Canarias y el Atlántico, Piraterías y Ataques Navales*).

vincia. Esto condujo a una historia compartimentada del Archipiélago, y el mayor problema estuvo en el litigio protagonizado por las dos islas mayores, pues el hecho de incluir a Canarias en el modelo de uniformidad administrativa dimanado de las Cortes de Cádiz, y de establecer la capitalidad provincial en Santa Cruz, hizo que el poder se concentrara en Tenerife, aflorando con toda su crudeza el problema canario que ya venía fraguándose desde el siglo XVIII.

EL «PROBLEMA CANARIO»

La Constitución de 1812 dio una nueva estructura político-administrativa al Estado olvidando la realidad insular como ente jurídico en el que se desarrollaba el régimen local y diluyendo la autoridad de los antiguos Cabildos en un gran número de Ayuntamientos de representación directa¹⁸. La introducción de la figura legal de la provincia, como escalón intermedio entre el poder central y el municipal, envolvió al mismo tiempo a Tenerife y a Gran Canaria en una cadena de rivalidades en torno al asentamiento de la capital, «a la que recíprocamente creen tener derecho, fundamentadas en su particular y opuesta interpretación de la historia»¹⁹. Por Ley de 27 de enero de 1822 se declaró como capital a Santa Cruz de Tenerife, con jurisdicción en todo el Archipiélago, acentuándose un periodo de luchas, inquietudes y protestas en Gran Canaria, como consecuencia de englobar las siete islas en el «arquetipo único, rígido, ineludible de la demarcación provincial»²⁰.

La elección de Santa Cruz como capital de la provincia fue asumida por Tenerife como el tercer gran triunfo, después de la victoria sobre Nelson y de conseguir el título de Villa²¹, ya que no se notó la pérdida de la unidad insular representada por su Cabildo. Es más, esta pérdida pudo haberse visto con satisfacción, «porque la desaparición del Cabildo era condición previa de la capitalidad y la descomposición de la Isla formaba parte de la composición de la región»²².

El establecimiento de la provincia única significó la pérdida de la entidad insular y la del Cabildo que la representaba, produciendo un marasmo de la vida local y un largo conflicto que, como correa sin fin, alteró periódicamente las relaciones interinsulares a lo largo del siglo XIX y principios del XX. Si la Diputación fue considerada en Tenerife como una sustitución de su anti-

¹⁸ Cioranescu, *op. cit.*, p. 22.

¹⁹ Valle Benítez, Joaquín; *Los Cabildos Insulares de Canarias*, Santa Cruz de La Palma, Universidad de La Laguna, 1970, p. 39.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Cioranescu, *op. cit.*, p. 24.

²² *Ibíd.*

guo Cabildo, no ocurrió lo mismo en Gran Canaria, que no se sentía representada por el organismo provincial, que será el blanco constante de sus acusaciones. Este sentimiento de desamparo polarizará en gran medida el llamado «pleito insular», que es a fin de cuentas un conflicto por el poder, protagonizado por las burguesías tinerfeña y grancanaria. Expresión de esta enconada lucha serán los varios intentos de división provincial que no llegaron a cristalizar, como el Proyecto de Ley de 29 de julio de 1841²³, el R.D. de 17 de marzo de 1852 derogado dos años después, Proyecto de Ley de 6 de febrero de 1856 de Patricio de la Escosura y R.D. de 27 de enero de 1858 de Francisco Javier Istúriz, restableciendo la división de 1852 y que tuvo sólo dos meses de vigencia. Posteriormente, la Constitución Federal de 1873²⁴ proyectó dividir el Archipiélago en dos Subestados. En 1887, con motivo del auge que tomaba el partido liderado por León y Castillo y ante las continuas protestas de Tenerife, el Consejo de Estado informó sobre la conveniencia de formar dos provincias canarias.

Durante el período de la Restauración, el «pleito insular» parece perder fuerza, pero la aparición de una burguesía en Gran Canaria, propiciada por el desarrollo del Puerto de La Luz significó un enfrentamiento con el centralismo administrativo vigente. Esto es explicable porque los ideales divisionistas estuvieron favorecidos por el crecimiento económico derivado de la actividad portuaria desde finales del siglo XIX. Este auge económico estuvo marcado profundamente por la dependencia del capital extranjero, «que inicia ahora su fase imperialista y en cuyas rutas comerciales se incluye precisamente como puerto inevitable el de Las Palmas-La Luz»²⁵. Es precisamente el Puerto el que determinará e impulsará la línea de crecimiento económico de Gran Canaria²⁶.

La creciente pujanza económica de Gran Canaria cuyo motor indudable lo constituye el Puerto de La Luz, es la que obliga a la búsqueda de respuestas que den satisfacción a la sociedad isleña, y una de ellas la constituyen los Cabildos, como una posible solución al «pleito insular».

²³ Presentado al Congreso por Luis González Bravo, Juan Bautista Alonso y Francisco Luján, dentro del Proyecto de Ley de una nueva división territorial que pretendía llevar a cabo el gobierno progresista del General Espartero. Cfr. Navarro y Ruiz, Carlos; *Páginas históricas de Gran Canaria*, Las Palmas, Tip. del «Diario», 1933.

²⁴ Cfr. Guimerá, *op. cit.*, pp. 110-119 y Rosa Olivera, Leopoldo de la; *Evolución del Régimen Local de las Islas Canarias*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946, p. 120.

²⁵ Pérez Garzón, Juan Sisinio; «La cuestión canarias a principio del siglo XX: publicística e intereses económicos», en *Anuario de Estudios Atlánticos*, Madrid-Las Palmas, Patronato de la Casa de Colón, 24, 1978, p. 231.

²⁶ Quintana Navarro, Francisco; *Barcos, Negocios y Burgueses en el Puerto de La Luz (1883-1913)*, Las Palmas, C.I.E.S., 1985, p. 19-20.

LOS CABILDOS, COMO SOLUCIÓN AL «PLEITO INSULAR»

En la cuestión insular y su proyección en la política nacional hay algunas fechas clave. La creación del Partido Local Canario en 1903, y las visitas del fiscal del Tribunal Supremo en 1905 y la de Alfonso XIII en 1906, que son fundamentales como antecedentes para la preparación de la Ley de Cabildos Insulares. A estas fechas habría que añadir las de los debates en las Cortes del Proyecto de reforma de Administración Local, entre 1907 y 1908, y las Asambleas celebradas en Tenerife en este último año y en Gran Canaria en 1911. En estas Asambleas germinó, se perfiló y tomó naturaleza oficial, la idea de los Cabildos Insulares.

El Partido Local Canario²⁷ creado el 31 de mayo de 1903, no estaba afiliado a ninguno de los partidos nacionales pero tenía un programa de no poca importancia en nuestras islas, pues hizo aparecer en el horizonte político de Gran Canaria el ideal divisionista, al que se adhirió posteriormente el Partido Liberal, y al considerarlo también suyo, dice Carlos Navarro que «le incorporó las grandes influencias de la personalidad del partido de León y Castillo, haciendo más posible su consecución»²⁸.

En 1905, y con motivo de varias denuncias que se habían formulado contra la Sociedad Arrendataria de Puertos Francos, que estaba formada en su mayoría por miembros del Partido Liberal, se decretó una visita a las Islas del Fiscal del Supremo don Juan Maluquer y Viladot, el cual publicó los resultados de la visita pidiendo una Audiencia para Santa Cruz de Tenerife, y estimando que el Delegado del Gobierno en Gran Canaria debía tener el carácter de Gobernador Civil, y que el futuro del Archipiélago estaba en la división entre las islas orientales y las occidentales²⁹.

El primer Rey español que visitó las islas Canarias, Alfonso XIII, lo hizo en 1906 por decisión del Gobierno Moret, actuando como notario del viaje el Conde de Romanones, quien dejó constancia del mismo en su *Memoria*³⁰ exponiendo los principales problemas planteados entre Gran Canaria y Tenerife; aunque «apenas apuntaba alguna solución, sin tomar partido por ninguna»³¹, y

²⁷ El partido estaba presidido por Carlos Navarro y Ruiz, pactó en política regional con los conservadores de Tenerife, y «estimaba que era ya imposible luchar por la capitalidad y por ello centraba todas sus fuerzas en conseguir la división de la provincia». Cfr. Guimerá, *op. cit.*, pp. 226-227.

²⁸ Navarro y Ruiz, Carlos; *Páginas Históricas de Gran Canaria*, Las Palmas, Tip. del «Diario», 1933, p. 198.

²⁹ Hay dos publicaciones del Sr. Maluquer, una de carácter oficial: *La administración de Justicia en las Islas Canarias. Notas e impresiones*, Barcelona, Imp. de Heinrich y C.º, 1905, y otra de carácter privado: *Recuerdos de un viaje a Canarias*, Barcelona, Imp. de Heinrich y C.º, 1906. Cfr. Guimerá, *op. cit.*, pp. 231 y 245.

³⁰ R.O. de 16 de abril (*Gaceta*, 111, 21-4-1906).

³¹ Guimerá, *op. cit.*, p. 245.

no se pronunciaba abiertamente por la división provincial, Gran Canaria la acogió como tesis divisionista.

Romanones observó que no era posible aplicar un sistema de centralización administrativa en «pedazos de territorio», a los que la gran distancia de la península «hace más temibles aun los daños del expediente»³². La pérdida de un papel, la equivocación de un trámite o el error en una fecha, yendo y viniendo entre las Islas y la capital del Reino, con la lentitud de las comunicaciones «lleva a la paralización completa de la vida administrativa», siendo estas razones de carácter práctico, unidas a las procedentes de un plano más o menos teórico de mentalidad insular, las que demandaban soluciones de carácter autonómico o descentralizador.

De la extraordinaria importancia que a principio del siglo actual tenían los ideales divisionistas o autonomistas³³, son buena prueba la manifestación y el mitin celebrados en Las Palmas el 26 de Abril 1908, para pedir la descentralización administrativa, y la Asamblea tinerfeña del 2 de mayo³⁴, que dio pie a Ramón Gil Roldán para redactar un Proyecto de Bases de claro contenido autonomista³⁵. En la Asamblea tinerfeña de 1908 nació «la primera propuesta pública que conocemos de la resurrección de los Cabildos Insulares. Se recogía así una aspiración que estaba en el aire y que, al propio tiempo, servía a quienes querían mantener la unidad provincial»³⁶.

Además de la ponencia de Gil Roldán, en la Asamblea se defendió la unidad provincial y se discutieron diversos problemas que afectaban al Archipiélago, como el de los Puertos Francos y las Milicias Provinciales³⁷. Otro programa de autonomía para Canarias fue el elaborado por Rafael Ramírez Dorreste en 1910, que en su base primera estableció que «para los efectos administrativos, la Provincia de Canarias se entenderá dividida en islas, cada una de las cuales tiene personalidad propia e independencia administrativa»³⁸. Esta idea cristalizará dos años después con la creación de los Cabildos modernos.

La cuestión insular se abrió paso en las Cortes a consecuencia del debate del proyecto de Ley de Administración Local, que preveía la creación de Mancomunidades de Municipios con amplias facultades de autogobierno, y que tenía como uno de los principales objetivos resolver el problema catalán.

³² *Gaceta*, de 21-4-1906.

³³ Carlos Navarro en su libro *Páginas...* hace un interesante estudio de la cuestión.

³⁴ *Asamblea congregada el 2 de Mayo de 1808 en Santa Cruz de Tenerife, capital de la provincia de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife, Imp. García Cruz, San José núm. 36 [1908].

³⁵ Guimerá, *op. cit.*, p. 257.

³⁶ Guimera Peraza, Marcos; *Pérez Armas y los Cabildos Insulares*, Santa Cruz de Tenerife, «Liberales de Tenerife», 1987, 16.

³⁷ Rosa Olivera, Leopoldo de la; «Gestación del principio de autonomía insular», en *Sansofé*, 87, 9-10-71, p. 9.

³⁸ *La Mañana*, 14-4-1910.

El 5 de Junio de 1907 el conde de Casa-Valencia expuso en el Senado «la situación de Canarias y la conveniencia de evitar contiendas desagradables, otorgando de una vez la división de la provincia»³⁹. Los debates en las Cortes crearon en las Islas un clima de enfrentamiento que fue en aumento, plasmándose en las Asambleas y mitines en que tanto Gran Canaria como Tenerife perfilaron sus posturas intransigentes. Mientras Gran Canaria sostenía a ultranza el principio divisionista, Tenerife «buscó el apoyo de las restantes islas, recogiendo las incipientes ideas de autonomía, a cuyo fin se rememoran los antiguos Cabildos, al tiempo que se opone abiertamente a la división»⁴⁰.

El primer intento de encontrar una solución satisfactoria para el Archipiélago canario se llevó a cabo durante el breve gobierno de Moret de 1909, el cual firmó una R.O. conteniendo una serie de medidas sobre Administración Local, estableciendo unas disposiciones que afectaban a Canarias, que aunque conservaba la unidad provincial, contentaba las aspiraciones del Partido Liberal al equiparar en categoría a las dos capitales canarias⁴¹. Esta disposición provocó tal oleada de protestas en Santa Cruz, que ante el recrudecimiento de los antagonismos entre las dos capitales, el Presidente del Consejo de Ministros suspendió la disposición, poniéndose en marcha el proyecto de una amplia información sobre una futura organización político-administrativa del Archipiélago.

La información⁴² se abrió por un período de tres meses y estaba destinada a recoger las opiniones razonadas de la Diputación Provincial, Ayuntamientos, Cámaras de Comercio y Agrícolas, Sociedades Económicas industriales y mercantiles y Ligas de productores, Asociaciones y Sindicatos, constituyendo el Informe⁴³ de los mismos un documento de excepcional importancia para la creación de los Cabildos. El Informe de 1910 refleja el estado de opinión de los diversos sectores de la sociedad canaria de la época y su entorno político, sirviendo de base para el estudio y redacción de un proyecto de Ley claramente divisionista, aunque manteniendo la unidad en el orden militar y en el jurídico. Ante la campaña de protestas que tuvo lugar en Tenerife, el Diputado por dicha Isla y miembro de la Comisión Parlamentaria, Antonio Domínguez Alfonso, presentó en un voto particular las reformas que se debían introducir en Canarias, entre las que destacaban el mantenimiento de la unidad provincial y la creación de los Cabildos Insulares, exceptuando a la isla de El Hierro, hasta que hubiera pluralidad de Ayuntamien-

³⁹ *Ibíd.*, 247.

⁴⁰ Rosa Olivera, L. de la; *Evolución...*, *op. cit.*, 123.

⁴¹ Noreña Salto, M.^a Teresa; *Canarias: Política y Sociedad durante la Restauración*, Las Palmas, Cabildo Insular de G.C., 1977, t. II, p. 106.

⁴² Cfr. *Gaceta*, núm. 107, de 17 abril 1910.

⁴³ Cfr. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, Apéndice 5.º al núm. 41, de 23 mayo 1911.

tos. La intervención de Domínguez Alfonso sería determinante para diseñar la llamada Ley de Cabildos Insulares.

LA LEY DE CABILDOS INSULARES

El problema canario no entró en vías de solución hasta que Canalejas leyó, en la sesión del Congreso de 25 de mayo 1912, su Proyecto de Ley de Mancomunidades Provinciales. Debido a que el primer dictamen fue objeto de una durísima oposición, se emitió un segundo dictamen ratificando la unidad provincial y la creación de un Cabildo en cada Isla. Después de intensos debates, este dictamen fue aprobado el 6 de Junio 1912 y pasó inmediatamente al Senado para su ratificación definitiva. De esta manera, el proyecto fue al fin la Ley de Cabildos Insulares de 11 de julio de 1912⁴⁴, que «toman materias propias de los municipios y de las provincias. Su historia en Canarias acredita el acierto de su reinstauración, porque son reflejo de la realidad física, geográfica fundamental, que es la isla. Son entidades naturales, verdaderos cuerpos intermedios en el tejido social del Archipiélago»⁴⁵.

Aunque la aprobación de la Ley de Cabildos fue acogida positivamente por todos los grupos políticos isleños, al considerarla como la única solución posible en aquel momento al problema canario, hubo distintas reacciones. Los divisionistas grancanarios la consideraron incompleta, pero la aceptaron aunque en su programa quedó firme el ideal de conseguir la futura división provincial. En Tenerife, si bien hubo protestas iniciales, se acogió favorablemente la Ley ya que alejaba el fantasma de la división provincial⁴⁶. Las Islas menores aplaudieron con fervor a la Ley, en la medida en que ésta preveía la creación de un distrito electoral en cada una de ellas. La lógica de este aplauso reside en que la Ley se basó en el pensamiento político de dos fervientes autonomistas, el palmero Pedro Pérez Díaz y el majorero Manuel Velázquez Cabrera, para quien la jornada en la que se aprobó dicha Ley fue la más importante que registra la historia de Canarias⁴⁷.

Como todas las medidas que surgen para resolver una situación en extremo compleja, que no es posible que contemple todos y cada uno de los aspectos que constituyen la realidad política, social o económica de un pueblo, los Cabildos no se vieron libres de dificultades, sobre todo en los momentos iniciales de su puesta en marcha, en buena parte, porque la Ley se consideró como punto de partida para un programa de reformas más amplias. El ma-

⁴⁴ Publicada en la *Gaceta*, de 13 de julio 1912.

⁴⁵ Guimerá Peraza, Marcos; «En el cincuentenario de la muerte de Maura», en *El Museo Canario*, Las Palmas, XXXVI-XXXVII, 1976, 129.

⁴⁶ Noreña Salto, M.^a Teresa; *Canarias...*, *op. cit.*, 161.

⁴⁷ Velázquez Cabrera, M.; *Resumen histórico-documentado de la autonomía de Canarias*, Las Palmas, 1973. p. 47.

yor problema que se presentó fue el de la inserción del Cabildo entre el Municipio y la Provincia. La cuestión estaba en cómo compaginar en un solo organismo dos naturalezas distintas, la de su carácter municipal y la que se identificaba con la administración provincial y que hacía inútil la existencia de la Diputación⁴⁸. La solución a este problema se dejó a merced de un reglamento orgánico, que con el título de «Reglamento provisional para el Régimen de los Cabildos Insulares de Canarias», se aprobaría el 12 de octubre de 1912, sin oír al Consejo de Estado, y sin llegar nunca la aprobación del reglamento definitivo.

Según Cioranescu, fue una suerte la relativa indeterminación del fundamento jurídico de los Cabildos y del Reglamento de los mismos, puesto que esa misma indeterminación posibilitó una libertad de interpretación. «El margen que éste daba a las iniciativas y a la acción de los Cabildos, les ha permitido emprender acciones no programadas de antemano, ensanchar útilmente el campo de sus actividades y definir su propia personalidad, no por mandato de la Superioridad, sino forjándosela libre y naturalmente, al roce con las realidades y las necesidades insulares»⁴⁹.

El Reglamento benefició a Gran Canaria bastante más que la propia Ley, gracias a la intervención constante de Luis Morote y principalmente de Leopoldo Matos, junto con el Director General de Administración Loal, don José León y Albareda, durante la redacción del mismo. Dice Carlos Navarro que en ese Reglamento se ve la mano de quien conocía bien al país y estaba penetrado de los puntos a tocar «para que existiera la autonomía pedida, y apoyada por los tinerfeños al principio, aunque con otro carácter, y que como arma de dos filos para ellos resultó dañosa, viendo que se les escapaba de sus manos la administración de las demás islas»⁵⁰.

Tanto las palabras de Carlos Navarro, como las de Juan Melián Alvarado en carta a Fernando León y Castillo: «no hemos dividido la provincia, pero la hemos destripado»⁵¹, expresan de una manera bastante clara el fondo del problema. Gran Canaria, aunque no consiguió una ley divisionista a medida de sus deseos, aceptó la reforma administrativa como mal menor y como base para arrancar en el futuro nuevas concesiones, lucha que ahora quedaba garantizada en cierto modo por un instrumento legal, que paradójicamente se lo había proporcionado Tenerife.

LOS CABILDOS INSULARES: UNA REALIDAD

El Reglamento que desarrolló la Ley de Cabildos y que hizo de éstos una realidad, establece que el gobierno peculiar de cada Isla será encomendado a

⁴⁸ Cioranescu, *op. cit.*

⁴⁹ Cioranescu, *op. cit.*, p. 40.

⁵⁰ Navarro, *op. cit.*, p. 285.

⁵¹ Carta de 6 de julio 1912. AHPLP, «Fondo León y Castillo», f. 1918.

un Cabildo Insular, correspondiéndole como asuntos de su facultad y exclusiva competencia, regir y administrar los intereses peculiares de las islas respectivas, en particular cuanto se refiera a la creación y conservación de servicios que tengan como fin la comodidad de sus habitantes y el fomento de sus intereses morales y materiales. Estos son: establecimientos de beneficencia e instrucción, caminos vecinales, canales de riego y toda clase de obras públicas de interés general, y cuantas materias atribuye la Ley Provincial a las Diputaciones, en cuanto sea propio y peculiar de cada una de las Islas.

Esto supuso el reconocimiento legal de la Isla como auténtica Entidad supralocal por una parte, y por otra, la creación de una institución que se va a desarrollar en un plano de interferencia, a manera de organismo de comunicación entre el Municipio y la Provincia, y de «impulsión respecto de las actividades puramente municipales»⁵². Hay que tener en cuenta que en el organigrama administrativo español, formado por una administración central, otra provincial y otra municipal, los Cabildos, como modelo de administración insular, tienen un encaje muy difícil, pues rompen de alguna forma el esquema establecido a partir de las Cortes de Cádiz.

Este enquistamiento entre los escalones municipal y provincial, condicionará el desarrollo de los Cabildos; por un lado, tendrán que tomar decisiones drásticas para llenarse de contenido a expensas de instituciones tradicionales, y por otro, les obligará a ser extremadamente cautos, a fin de no romper un equilibrio que le es vital para su desenvolvimiento⁵³. No puede olvidarse el hecho de que los Cabildos surgieron como un cuerpo extraño en el seno de la administración local española, y que no estaba previsto en la Constitución vigente.

De «acto de valor» califica Cioranescu la creación de los Cabildos⁵⁴, en el sentido en que vinieron a distorsionar la base principal en la que se sustentaba la administración local: la uniformidad legal. Razón de más para que supongan una de las figuras «más interesantes del Derecho Local Español, cuya importancia rebasa el área insular, ya que valen de ejemplo para una solución no uniformista del problema de la unidad constitucional de España»⁵⁵.

En una ocasión le preguntaron a José Canalejas, verdadero artífice de la Ley de Cabildos, qué iban a ser estas Corporaciones; éste contestó: «si vosotros tenéis fe en los Cabildos Insulares, tenéis resuelto el problema». La Ley de Cabildos fue para Canalejas un ensayo de autonomía para toda la nación, y sobre este particular Felipe Massieu y Falcón decía en 1920, que semejante ensayo, de trascendencia tan extraordinaria y tan digna de estudio, pues en-

⁵² Bermejo Gironés, Juan I; *Los Cabildos Insulares de Canarias*, Mancomunidades Provinciales Interinsulares de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, 1952, pp. 35-36.

⁵³ Ramírez Muñoz, Manuel; «Ochenta años de administraciones insulares», en *La Provincia*, 14 marzo 1993 [Suplemento DOMINICAL, VIII-IX].

⁵⁴ Cioranescu, *op. cit.*, p. 55.

⁵⁵ Nieto, A.; «Prólogo» a Valle Benítez, *op. cit.*, p. II.

cerraba un cambio radical en el orden administrativo de la nación, se realizó solamente en Canarias sin que nadie se hubiera ocupado de los resultados del ensayo. Felipe Massieu consideró la Ley de Cabildos Insulares como un cambio de organización y procedimientos para realizar un progreso «tan asombroso como la realización de llevar a la práctica la aspiración más general y más grande de toda la nación: la verdadera Autonomía, alrededor de la cual están girando nuestros más peligrosos problemas nacionales»⁵⁶.

Cuando en 1976, Marcos Guimerá Peraza publicó su importante obra *El Pleito Insular (1808-1936)*, opinaba que fue un acierto indudable la sugerencia de recrear los Cabildos Insulares, «no sólo porque al fin fueron Ley, y demostró con ello su eficacia argumental, sino —y sobre todo— porque su vida más que sexagenaria abona su eficaz arraigo en todo el país, que no es más que el fruto de la plena identificación con la realidad física en que nos asentamos: la isla»⁵⁷. En la actualidad, casi resulta obvio destacar la importancia de los Cabildos y la evidencia de su arraigo en todos los órdenes de la vida pública isleña. Un ilustre escritor grancanario, José Miranda Guerra, decía que con las cosas evidentes ocurre que «todos las percibimos, pero no todos sabemos explicarlas, y la misma explicación casi nunca resulta satisfactoria». Debido a que la huella del Cabildo es omnipresente en la Isla, y a que la idea de su influencia benéfica y al mismo tiempo renovadora, está firmemente asentada en el corazón de cada isleño, tal vez esta misma evidencia de alguna forma nos dificulta adentrarnos en su historia, ya que ella es al mismo tiempo nuestra propia historia.

EPÍLOGO

Como epílogo, quisiera citar unas palabras que escribió Antonio de Bèthencourt Massieu en el prólogo a mi libro *Historia del Cabildo Insular de Gran Canaria*⁵⁸, pues creo que encierran un pensamiento político de extraordinario valor para el momento en el que acualmente nos encontramos. Dice Bèthencourt que «la resurrección del insularismo en toda su virulencia arranca de la nueva articulación del Estado Español, integrado por regiones autónomas, como establece el Capítulo VIII de la Constitución de 1978 ¿Por qué? Simplificando, pienso que nuestros políticos carecían de conocimientos históricos. En consecuencia, ansiosos de disfrutar de un poder omnímodo que les permitirá despertar la conciencia regional, cometieron el error de trasladar el

⁵⁶ Carta de Felipe Massieu a Leopoldo Matos, de 17-9-1920. AHPLP, «Fondo Leopoldo Matos».

⁵⁷ Guimerá Peraza, M.; *El Pleito...*, *op. cit.*, 258.

⁵⁸ Ramírez Muñoz, Manuel; *Historia del Cabildo Insular de Gran Canaria (1913-1936)*, Las Palmas de G. C., Cabildo Insular, 1995, p. 22.

modelo administrativo del poder central, en todo lo que no vedaba la Constitución, al Gobierno y al Parlamento de la Comunidad. Olvidaron y hasta procuraron aminorar el papel de los Cabildos Insulares, sin percibir que más que reforzar la Región, reinstauraban la Provincia. De nuevo el pleito insular estaba servido y en estos años ha ido *in crescendo* de tal manera, que hasta ha surgido la idea, todavía minoritaria, de la biautonomía. El error estuvo, en no haber transferido desde un principio y potenciar los Cabildos Insulares, que con su larga experiencia y una estructura eficiente, la tenían en mucho mayor grado que la improvisada del Gobierno autónomo, pues éste no tenía ninguna».

Hago mío el pensamiento de mi maestro y creo sinceramente que en la actualidad, tal como están las cosas, sus palabras han resultado proféticas. Por ello merece la pena estudiarlas con el rigor que merecen, y sacar las consecuencias precisas a fin de comprender nuestro complejo presente y diseñar el difícil modelo de nuestro futuro político e institucional.

Y me identifico con el pensamiento de Bèthencourt por una razón muy sencilla. Cuando se hace la historia de una institución el investigador se encariña con ella de tal manera, que cuesta trabajo admitir esa operación de acoso y derribo a que se ve sometida cuando, por una serie de circunstancias derivadas de un implacable proceso histórico, se le niega el papel promotor que tuvo en el pasado. Las voces que se alzan, cada vez menos aisladas pidiendo una revisión, cuando no lisa y llanamente la desaparición de los Cabildos, suenan dramáticamente en la conciencia del historiador que ha consagrado parte de su vida en estudiar el desarrollo de la Corporación más representativa de la Isla.

«Cabildos ¿para qué?», preguntaba hace un lustro un periodista grancanario. «Es innecesario el Cabildo en la Isla», afirmaba hace un par de meses un alcalde lanzaroteño. «Cabildismo», «insularismo», «región», «nación»... son términos que están constantemente girando como cangilones de una noria, volcando sobre el pilar de la opinión pública un caudal de intereses, de temores, de egoismos y de negligencias, cuando no de aviesas intenciones. Todo, menos esa esperanza que significaron los Cabildos para la isla a lo largo de su historia, y a la que hace algunos años, en el libro *El agua en Canarias, factor polémico*⁵⁹, se refería Conrado Brier y Bravo de Laguna, diciendo que tenemos por norma y costumbre mirar a nuestros Cabildos como la solución de nuestros problemas generales y sobre todo de aquellos que nos son profundamente peculiares.

Bernardino Correa, en el «Prólogo» al libro más característico de Manuel Velázquez Cabrera, dice que los Cabildos han sido las Corporaciones que más han contribuido a resolver el problema canario y el único para terminar con

⁵⁹ Brier y Bravo de Laguna, C.; *El agua en Canarias, factor polémico*, Sta. C. de Tenerife, Ministerio de Industria y Energía, 1981.

él, el día que se lleve a sus últimas consecuencias el principio expuesto por el abogado: el de que la isla es la más vigorosa personalidad que existe y está por encima de la provincia y de cualquier otra división administrativa⁶⁰.

¿Por qué hoy no cumple el Cabildo el papel que le asignó la historia?. Respuesta difícil para una pregunta compleja que requiere un análisis histórico valiente como el que hace Antonio de Bèthencourt Massieu. Y es obvio que hay que encontrar, y pronto, una respuesta adecuada. Nos jugamos demasiado en ello.

⁶⁰ Correa Viera, Bernardino; «Prólogo», a Velázquez, *op. cit.*, p. 5.