

*De los Cabildos a la División provincial:
propuestas para el análisis
de la organización político-administrativa
de Canarias en las primeras décadas
del siglo XX*

JOSÉ MIGUEL PÉREZ GARCÍA

El problema de la configuración administrativa del Estado ha sido uno de los temas centrales de la historia política española en los siglos XIX y XX. De manera particular, los decenios situados en el tránsito entre ambas centurias marcaron una etapa de gran intensidad. En ellos, la organización de la administración local fue sometida a un proceso de revisión y a numerosos proyectos de reforma. Los textos legales y las iniciativas parlamentarias se sucedieron periódicamente sin que la mayor parte llegara a materializarse. Con todo, la dinámica de aquellas décadas marcó el curso por el que habría de discurrir el resto del siglo XX, convirtiéndose incluso en un punto de referencia para los procesos recientes que ha atravesado la articulación del Estado español.

Detrás de las convulsiones desatadas por estos problemas de la vertebración del Estado, y que se patentizan con claridad desde el inicio del siglo XX, se encuentran unos factores de índole diversa. De forma esquemática podemos apuntar cuatro grandes aspectos: la crisis de la centralización auspiciada por las soluciones moderadas del liberalismo español; el mantenimiento de las peculiaridades y también las consecuencias de los propios cambios que, a lo largo del siglo XIX, se producen en las distintas regiones; las insuficiencias alternativas del federalismo histórico; y la traducción en términos territoriales de la propia evolución del capitalismo español.

Todos estos elementos se sitúan en la propia crisis del Estado que había cimentado la Constitución de 1876, correspondiendo al nacionalismo catalán la expresión más significativa a la hora de proponer una alternativa a la tradicional centralización administrativa.

La historiografía reciente ha abordado estos problemas de forma frag-

mentada tanto en el plano cronológico como en el temático y en el espacial. Ello explica la carencia de obras de conjunto que permitan una visión general que cubra la realidad de los diferentes territorios españoles. En los trabajos colectivos predomina la superposición de análisis relativos a los distintos ámbitos regionales. Tampoco disponemos de trabajos globales que permitan valorar la trayectoria de las instancias locales que conforman la organización político administrativa, sus relaciones con los poderes centrales y el peso que cabría atribuirles dentro de la dinámica política contemporánea.

Esta tarea es compleja porque conlleva al menos dos exigencias de partida: en primer término, la combinación del estudio de los procesos generales con los que atraviesan las distintas nacionalidades y regiones; en segundo lugar, la necesidad de abordar la realidad administrativa desde la consideración de los múltiples factores que en ella intervienen, evitando reducirla a la mera descripción de las formulaciones legales o institucionales. Pese a estas complicaciones nos parece que el tema constituye un centro de interés relevante para el quehacer historiográfico y ello porque se le une, a las razones científicas, la proyección de tal análisis sobre la actual revisión de las estructuras estatales que permite el carácter abierto del Título VIII de la Constitución de 1978.

Las razones de índole científica responden a la necesidad de ampliar el conjunto de elementos a los que se viene atribuyendo la responsabilidad de los cambios y conflictos desatados por las diferencias a la hora de concebir las estructuras estatales desde principios del siglo xx. Ello exige —y en un sistema político como el de la Restauración todavía más— el estudio de las relaciones entre la dinámica de los distintos territorios y su interinfluencia con el devenir de las instancias centrales. De esta manera, la historia regional cobra una dimensión que desborda su propio ámbito espacial convirtiéndose en una pieza imprescindible e integrable en el estudio de la historia política contemporánea.

Nos parece que desde estas bases y motivaciones hay que abordar el estudio de la organización político administrativa de Canarias en la centuria actual. El reciente devenir del Archipiélago Canario aparece mediatizado por problemas que poseen un origen secular. La organización político administrativa de las islas sólo puede entenderse si se consideran las dimensiones históricas de los factores que la han ido configurando. A lo largo de las páginas siguientes analizaremos tales dimensiones en una etapa que, como la del primer tercio del siglo xx, trajo como resultado cambios importantes en las estructuras administrativas que el Estado liberal había implantado en Canarias desde el siglo xix. Una etapa que coincide además con la de cristalización del problema regional en España, cuyas variantes sólo pueden entenderse como ya señalamos desde la mutua influencia que se produce entre las instancias del poder central y las de la periferia.

Este último aspecto constituye una guía básica para el recorrido que nos

proponemos trazar. Se trata de situar el análisis de la dinámica insular desde su inserción en la política española y obtener, en una doble dirección, los resultados que convirtieron el problema canario en un asunto de Estado. En tal sentido, la propia política que se sigue en las instancias centrales estará marcada por la dinámica local y, como ocurre con el resto de los territorios, esta influencia será un condicionante decisivo para aquéllas.

Al mismo tiempo, es preciso dilucidar el trasfondo político que explica las decisiones adoptadas en materia de organización de la administración local. Dicho trasfondo nos ayuda a desentrañar una circunstancia que, con frecuencia, caracteriza el devenir de la historia política: se trata de la significación real que se esconde tras el discurso político. Este no suele presentar directamente la realidad y, en muchas ocasiones, tiende a difuminarla con el fin de buscar el mayor consenso social. La confusión entre la forma en que se presenta el discurso y la realidad política se convierte, desde nuestro punto de vista, en uno de los aspectos más relevantes a la hora de establecer las propuestas metodológicas desde las que plantear la indagación. De esta forma, la interrelación de variables para cada momento se convierte en premisa destacada. Será muy difícil que pueda entenderse por tanto la dinámica política sin que esté vinculada a los parámetros sociales en los que se desenvuelve.

Vamos a centrar el estudio, como hemos señalado, en el primer tercio del siglo xx que, para la organización político administrativa de Canarias, está marcado por la aparición de los Cabildos y la modificación de la estructura provincial, con la división de 1927. Sin embargo, esta etapa no sólo no cierra lo que venía constituyendo uno de los principales problemas de la asimilación del Estado liberal en las islas sino que el mismo se prolonga en los años posteriores. Para apreciarlo hemos incluido el resurgir del tema en los momentos en que las constituyentes republicanas plantearon una nueva fisonomía del Estado en 1931.

El estudio de lo acontecido en esta etapa puede abrir un proyecto de análisis más amplio en lo referente a la esfera cronológica y también a la temática. Quedan por tanto abiertos múltiples campos de análisis. En el cronológico, por ejemplo, consideramos que con un proceder similar, puede abordarse el conjunto del siglo xix desde la creación de la provincia de Canarias a raíz del Decreto de Javier de Burgos. También pueden estudiarse las vicisitudes del tema en la Segunda República, tanto en los debates que siguieron al proyecto de revisión de las estructuras provinciales en 1934, como en los suscitados en torno al Estatuto de Autonomía en 1936.

Por otra parte, conviene destacar también la existencia de temas sobre los que pesan fuertes incógnitas en la historiografía insular. Observados desde el prisma que ofrecen los problemas de la organización administrativa, apuntan indicios que les dan una entidad sustancial. Nos referimos, por ejemplo, al que en materia de política internacional confiere al Archipiélago un papel destacado en la política exterior española desde los años del primer decenio

del siglo xx. Las repercusiones de tal fenómeno en la política canaria, que se derivan de la revalorización geoestratégica del Archipiélago, mantienen aún importantes zonas de sombra.

Otra cuestión importante la constituye el análisis de la práctica política y el trasfondo de intereses que marcan la gestión de los dirigentes políticos. De esta manera, muchas de las decisiones que se adoptan en las diferentes instancias del poder están vinculadas a dicho trasfondo. Como ejemplo podríamos situar la propia carrera política de Fernando León y Castillo; sus relaciones con los centros de poder y con personalidades significativas de los mismos, precisan también de análisis. Desde su actividad ministerial, diplomática o, desde su vinculación con los poderes financieros, León y Castillo se convirtió en una figura clave para la orientación de la política canaria durante la Restauración. Otro ejemplo en que se aprecian lagunas notables lo tenemos en los años de la Dictadura de Primo de Rivera. Si para las etapas precedentes disponemos de estudios que nos permiten conocer la trama de poder que se sitúa tras la política canaria, para estos años la situación es diferente. Si tenemos en cuenta, como tendremos ocasión de plantear, que la remoción producida en esos años se proyectó con fuerza en la trayectoria política de la burguesía insular en los años treinta, su estudio nos parece también prioritario.

Los años del primer tercio del siglo constituyen una etapa en la que se intensifica el debate sobre la reforma de la Administración local. Para Canarias, como hemos dicho, suponen la transformación de las estructuras administrativas que se habían creado desde el primer tercio de la centuria anterior. El entramado que da paso a múltiples proyectos y normas legales —tanto a las que fueron aprobadas como las que quedaron en el camino— se siguió desde las islas muy estrechamente, al punto que absorbió una gran parte de la actuación política de los dirigentes locales.

La cuestión se planteó en todos los momentos y fue la responsable de las principales movilizaciones que se desataron en el Archipiélago. Las raíces de esta importancia se hundían en el siglo anterior y, aún más, en la peculiar configuración de la formación social canaria que se fue gestando a raíz del proceso de colonización castellana. Desde esta perspectiva, lo ocurrido en el primer tercio del siglo xx posee una continuidad clara con una sociedad cuya fragmentación no se había limitado al ámbito espacial y que además encontró en las divergencias sobre su configuración administrativa y en la del ordenamiento hacendístico, los problemas más notables para encajar en los parámetros del Estado liberal. Si el segundo problema quedaría relativamente resuelto desde 1852, a raíz del Real Decreto de Puertos Francos, el primero no se cerraría con ninguna de las soluciones que se ensayaron.

No se trataba de un rechazo a las bases centralizadoras de la administración que se irá poniendo en pie desde las Cortes de Cádiz y, con mayor solidez, desde la etapa isabelina. Los orígenes del problema poseen un compo-

nente interno basado en el enfrentamiento de las burguesías que dominan las estructuras sociales en las islas de Gran Canaria y Tenerife. El conflicto que las enfrenta se relaciona con la fragmentación geográfica de sus intereses y con las necesidades de controlar las instancias del poder. Esto último será condición básica para su propio desarrollo y de ahí la envergadura que alcanza el problema. A partir de los años de la Restauración, estas clases sociales se encargarán de generalizar la pugna hacia el resto de la población, tratando de identificar los intereses generales con los que directamente les conciernen. Al lograrlo consiguen la movilización de amplios colectivos y también terminan por convertir este problema en uno de los ejes desde los que se proyectan sus relaciones con la política que se despliega en las esferas centrales del poder. El problema canario llegará a convertirse desde estas bases en un problema de Estado.

Para analizarlo, hay que partir de la significación que posee el problema de la reforma de la administración local en la España del primer tercio del siglo xx. A continuación, desglosar los contenidos específicos del caso canario en función de una cronología paralela a las vicisitudes que siguió el proceso de reforma en la etapa mencionada.

Situamos como punto de arranque el bienio presidido por las controversias que origina el proyecto de Maura entre 1907 y 1909. Hasta la Ley de Cabildos de 1912, los debates y las distintas estrategias locales se encuadran en las propuestas de los gobiernos de Moret y Canalejas. Luego y ya en el marco del proyecto de Mancomunidades, se situarán en torno a la Ley de 1912 y la nueva estructuración del Archipiélago que ésta genera. Más tarde el resurgir nacionalista y regionalista preside la dinámica de los años 1918 y 1919. En ella, entendemos que las claves a dilucidar para el caso canario son las relativas a la significación real que el regionalismo y el autonomismo tuvieron en las islas. Los años de la Dictadura y la evolución de la organización administrativa insular dentro del Estatuto Provincial de 1925 y la que sigue a la división de 1927, constituyen otro de los momentos cumbres que conocieron las salidas al problema de las islas. El falso cierre que estas suponen podrá verse en las discusiones sobre el proyecto constitucional de 1931; en ese momento, la estructura administrativa canaria experimenta una revisión general de toda la anterior trayectoria.

Bajo el esquema general que hemos comentado puede situarse la etapa que cubre el primer tercio del siglo xx. En ella podemos encontrar nuevos factores que alteran notablemente las estructuras del Archipiélago. Confluyen elementos de índole interna, como son los derivados de las variaciones en el sistema del turno que complican la práctica política tradicional. También, los cambios económicos —producto de la inmersión de Canarias en la expansión imperialista occidental— traen como consecuencia una mayor diversificación social. El auge urbano y portuario determina la aparición de nuevos colectivos sociales que se organizan política y sindicalmente a partir de los años

veinte. No serán menos importantes las implicaciones derivadas de la posición geoestratégica de las islas, y que terminan por convertirlas en enclaves de relieve en los intereses de las diferentes potencias europeas.

Sobre este último aspecto puede plantearse una línea de investigación que logre dilucidar la importancia que adquirió el Archipiélago en el ámbito de la confrontación de intereses de las distintas potencias coloniales. Al mismo tiempo, sería preciso desvelar el papel de las islas en las relaciones exteriores de la monarquía de Alfonso XIII. Con seguridad, la visita a las islas del monarca en 1906 no tuvo un exclusivo carácter interno, pero todavía desconocemos su vinculación respecto a las relaciones con Gran Bretaña.

Todos estos elementos terminaron por convertir al problema canario en un problema de Estado, como ya hemos indicado. Sin embargo, se trataría de determinar si tal problema puede identificarse —como se recoge en una parte de la historiografía canaria moderna— con la existencia de reivindicaciones de índole autonómica o si el significado de éstas sirve para esconder otras realidades. En este sentido puede seguirse una tendencia historiográfica que ha tratado de establecer una derivación directa entre las especificidades que marcan al Archipiélago y la existencia de supuestas aspiraciones autonómicas. De esta forma, se tipifica a expresiones como las que se recogen en el Proyecto de Bases redactado por Gil Roldán en Tenerife en 1908. Otro tanto sucede con el denominado Movimiento Plebiscitario e, incluso, con las formaciones que se denominaban «regionalistas» o «autonomistas» en la etapa que comentamos.

Tal cuestión constituye uno de los problemas políticos más relevantes que se producen en el Archipiélago y que aún hoy mantienen total actualidad. El interés de la etapa que cubre la primera parte del siglo reside en que en ella se plantearon con intensidad las variables que han configurado ese problema canario. También porque en ella se suscitaban diversas salidas, que no sólo se encuadran en la política de reformas del momento sino que llegaron a servir para ensayar propuestas de mayor alcance territorial.

El trasfondo político que se esconde tras los problemas generados por la organización administrativa del Archipiélago no sólo difumina las pretensiones descentralizadoras sino que, además, se convierte en uno de los principales obstáculos para que aquéllas logren traducirse en un movimiento articulado y coherente en las islas. Para explicar una afirmación tan rotunda nos parece necesario ordenar el recorrido por las distintas fases y analizar la evolución que siguió el problema insular. Como punto de partida situamos el momento desde el que con mayor fuerza arrancó la pretensión de reformar la administración local en España: el bienio que va de 1907 a 1909.

En función de todas estas líneas de análisis el esquema a seguir viene dado por las diversas fases que conoce el contencioso político-administrativo insular en el primer tercio de la centuria. Sus rasgos pueden esbozarse de la forma siguiente:

EL BIENIO MAURISTA (1907-1909)

Para el estudio de la cuestión insular durante este bienio nos centraríamos en dos aspectos. De un lado, tratar de explicar las estrategias e intereses que se esconden tras las posiciones de los representantes canarios en las instancias parlamentarias y en los debates suscitados por la tramitación del proyecto; de otro, intentar desvelar el alcance de las movilizaciones que se producen en las islas de forma paralela a las discusiones en las Cámaras.

Con respecto a la primera cuestión, nos proponemos situar los objetivos principales que se persiguen con las enmiendas insulares al proyecto. También, la distinción entre el discurso utilizado para explicar sus contenidos en el marco doctrinal del debate en el Congreso y su intencionalidad real a la hora de aplicarlos en las islas. Nos parece importante, además, averiguar el modo en que tales posiciones se adaptaron a los condicionantes que encontramos tras el proyecto. A título de ejemplo, podemos mencionar el mayor papel que en el ámbito competencial otorgaba el proyecto maurista a la instancia provincial para lograr la aproximación a las aspiraciones catalanistas; el impacto desigual que ello provoca en Canarias se corresponde con una diferente táctica utilizada por los partidarios de la unidad o los de la división de la provincia, respectivamente.

En relación al segundo aspecto, perseguimos una aproximación a la forma y a los resortes que se ponían en marcha a la hora de movilizar a la sociedad local. Ello nos permite entrar en las actitudes de las distintas fuerzas políticas que en cada isla cerrarán filas cuando esté en juego el objetivo específico de la estructura provincial, por muy diferentes que fuesen sus componentes doctrinales ante la organización administrativa. Esta última situación nos proporciona una medida importante para valorar la implicación real de cada partido político a la hora de integrarse en el sistema. A pesar de sus discrepancias o diferencias de intereses, los alineamientos de sus componentes en los momentos que culminan cualquier fase de movilización dejan patente el grado de vinculaciones que sostienen los miembros de las élites locales.

LA SOLUCIONES DE MORET EN 1909

El conflicto administrativo no desapareció con la caída del gabinete de Maura. Por el contrario, en Canarias condicionó poderosamente la organización política y sus repercusiones empezaron a salirse de los contornos locales. Hechos como la negativa de los municipios grancanarios a pagar el contingente provincial o el boicót de sus representantes provinciales a las sesiones de la Diputación, venían a unirse a la creación de una fuerza política que adoptaba en Tenerife el discurso de Solidaridad Catalana. Pese a la ambiva-

lencia de tales circunstancias (a la cual nos hemos referido ya) sus efectos no dejaban de preocupar al Gobierno que en esta etapa buscará una nueva salida.

La primera intención de Moret fue la de fortalecer la figura del Gobernador, dotándola de mayores competencias al tiempo que introducía cierta descentralización insular. Para comprender tal decisión hemos combinado el análisis de tales soluciones con los antecedentes del pensamiento de Moret que propugnaba desde 1884 una idea similar de aplicación al conjunto del Estado. Tras abordar las reacciones y movilizaciones que la propuesta generó, pasaríamos a estudiar los efectos de una solución diferente: la que se produce en el marco del Decreto mediante el que Moret modifica la Ley municipal.

LA LEY DE CABILDOS

Entre 1910 y 1913 se produce una fase de reactivación del problema insular bajo un entorno político en el que pesa notablemente el componente de las reivindicaciones catalanistas. Sin embargo, la importancia de este último elemento no puede ocultar la de otros tres que, desde nuestro de vista, marcan la trayectoria de los Gobiernos presididos por Canalejas, Romanones y Dato. Se trata de tres cuestiones que, por otra parte, están vinculadas entre sí. En primer lugar, el hecho de que el tema regional no queda circunscrito exclusivamente a Cataluña y se extiende a otras zonas; el impacto político y social, los problemas comunes que tal hecho suscita y su incidencia en las esferas gubernamentales, presentan fuertes incógnitas. En segundo término, las salidas planteadas ante tales movimientos no van a situarse en la línea de responder directamente a las demandas respectivas, sino que el denominador común será la existencia de complejas transacciones cuyo resultado sólo consiguiera aplazar los litigios. Finalmente, la propia descomposición del sistema político provocará la utilización del tema regional en aras de otros fines, lo que añade nuevos ingredientes a la hora de explicar el fracaso de las soluciones.

Tales elementos se manifiestan en el territorio insular con intensidad. El resultado consistirá en el ensayo de modificaciones administrativas que se anticipan a otras iniciativas como los proyectos de Canalejas y Romanones o al Decreto de Mancomunidades de Dato en 1913. Para analizarlo, efectuamos un nuevo recorrido tanto por la actuación parlamentaria como por las movilizaciones locales. El cruce de factores exógenos y endógenos va a derivar en un pacto precario que da origen a la Ley de Cabildos, a cuya génesis dedicamos la parte central del estudio de este apartado.

LOS LÍMITES DEL REGIONALISMO

Después de abordar la andadura de esa Ley en los primeros años de vigencia, entramos en el bienio 1918-1919. Los planteamientos tradicionales lo

identifican con la fase en que se intentan soluciones regionalistas en las islas. Por nuestra parte, cuestionamos dicha tesis a partir de la significación y alcance real de tales propuestas así como los factores que se esconden tras las mismas. Entre otros, las consecuencias de la I Guerra Mundial, que introducen variaciones apreciables en la situación del Archipiélago.

Al revisar los calificativos con los que se han descrito los avatares de esta fase, cuestionamos si puede hablarse propiamente de «fracaso del regionalismo»; y ello porque hay una notable distancia entre los postulados de éste y la utilización del discurso político que se hace en las islas. Los objetivos que persiguen la mayoría de los representantes políticos insulares tienen poco que ver con los de los territorios que optan por la autonomía regional; ni siquiera se planteaba un objetivo regenerador que chocase con un Estado en plena crisis. El predominio del conflicto insular domina en estos años aunque se introduzcan cambios que posibilitan nuevos perfiles a las propuestas de reforma administrativa. Entre éstas, las posibilidades de un mayor control de los ingresos fiscales introducen un factor de aproximación entre los representantes de la burguesía insular quienes deben negociar el correspondiente concierto con el Gobierno.

LA DIVISIÓN PROVINCIAL

Con la Dictadura primorriverista entramos no sólo en una nueva etapa en lo que a la reforma de la Administración se refiere, sino que debemos diferenciar las variantes políticas del nuevo régimen de las propias del Estado liberal de derecho. Estas últimas imponen también condicionantes a los planteamientos desde lo que se trazan los análisis de la actuación política. No sólo varían las expresiones formales sino que también se introducen diferencias a la hora de establecer qué factores y elementos intervienen en la adopción de las decisiones.

Desde tales premisas es conveniente explicar la reforma del régimen municipal y provincial que propicia la Dictadura. Para el ámbito canario, los cambios van a ser apreciables. Tanto en el Estatuto provincial como en el posterior Decreto de división provincial de 1927, se producen alteraciones sobre la configuración de las estructuras insulares y provinciales. El aparente cierre del contencioso de las islas va a introducir un nuevo marco administrativo que llegará hasta el presente sin que, por otra parte, lograra terminar con la pugna insular.

CANARIAS Y LAS CONSTITUYENTES REPUBLICANAS

La proclamación de la República abrió en Canarias nuevas expectativas ante los cambios que el nuevo régimen pudiera dar a la organización política administrativa. En la discusión del proyecto constitucional y, en particular,

del articulado referido a la definición y organización nacional, se pusieron de manifiesto los viejos problemas que suscitaba la rivalidad interinsular. Los debates parlamentarios y las propias enmiendas de los diputados por las circunscripciones canarias, sólo serán la expresión formal de una realidad que entrecruza las peculiaridades de las islas con las circunstancias de la política española en los momentos de cambio político.

El desacuerdo en las islas sobre el tratamiento que el texto constitucional habría de dar a aquéllas determinó las estrategias parlamentarias. En ellas se constata cómo en las alianzas interpartidarias se anteponen los criterios de las respectivas circunscripciones a la homogeneidad de las siglas. El origen de tales posiciones y estrategias, la actuación parlamentaria y los pactos resultantes constituyen un exponente significativo de los rasgos que caracterizan a la política canaria durante la Segunda República. También nos sirven para situar la dimensión precisa que alcanzaría en las islas el problema regional que condicionaría no sólo el debate constitucional sino la propia andadura de la República.

Los notables cambios que se introducen en estas fases en la organización administrativa insular no cerrarán el contencioso interno en el Archipiélago Canario. Sin embargo gran parte del entramado normativo y las nuevas estructuras van a perdurar en las décadas siguientes. Su arraigo va a ser considerable, hasta tal punto que han llegado a mantenerse superpuestas a las nuevas instancias desarrolladas en la etapa autonómica abierta por la Constitución de 1978.