

*Los cabildos insulares
ante la reforma
administrativa del
directorío militar.
(1923-1925).*

JOSÉ ALCARAZ ABELLÁN*

* Profesor de Historia Contemporánea.
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Introducción

Tras la aprobación de la Ley de Cabildos en julio de 1912 y el desarrollo de su reglamento de funcionamiento en octubre del mismo año, los problemas de articulación administrativa y la secular pugna entre las islas centrales del Archipiélago, Gran Canaria y Tenerife, conocen otro desarrollo. Efectivamente, la implementación de sus competencias y el desarrollo de sus haciendas llevan a los cabildos de la mayoría de las islas a chocar frontalmente con la Diputación Provincial. Primero, al asumir o incautarse establecimientos de beneficencia como el caso del Hospital de San Lázaro en Las Palmas, que la Diputación entiende debe seguir bajo su control al atender enfermos procedentes del conjunto de las islas. Los problemas hacendísticos, sobre todo los del contingente provincial que recaudado por los cabildos debía engrosar la hacienda de la Diputación, constituirán otro permanente motivo de conflicto al negarse algunos cabildos insulares a hacerlo efectivo¹.

En este marco de progresivo vaciamiento de competencias de la Diputación junto a una gradual consolidación competencial y hacendística de los cabildos, por ejemplo a través de la imposición del arbitrio del 1% sobre mercancías importadas y exportadas, deben analizarse, desde la perspectiva insular, los hechos que desarrollamos en este artículo.

Desde otra perspectiva más general, la implantación de la Dictadura significará un intento de solución, entre el «cirujano de hierro» costista, modernizador por vía autoritaria, o la solución bonapartista de un conflicto de clases, social y político, que los grupos tradicionales parecían no poder resolver por otra vía². Nos estamos refiriendo a la crisis de la Restauración y de su sistema político y social. Crisis, que como ha analizado el profesor Tuñón de Lara, es tanto de Estado como social.

Uno de los objetivos preferentes del Directorio era precisamente la reforma administrativa, planteada como la solución regeneracio-

nista a los problemas del falsamiento del voto y el caciquismo político. Algunos autores señalan el papel destacado que los hombres y las ideas procedentes del maurismo, especialmente a través de Calvo Sotelo, jugaran en las propuestas de reformas administrativas de la Dictadura³.

La indefinición inicial del directorio y la movilización de los Cabildos

Las propuestas de reforma del régimen administrativo local, anunciadas y no clarificadas por el Directorio militar, crean un clima de incertidumbre política en las islas, superior incluso al de otros momentos históricos de cambios de gobierno dentro del sistema de turno restauracionista, sobre todo si tenemos en cuenta que dicho cambio legal pivotaba sobre la cuestión regional, sobre la que el Dictador y el Directorio pasarán de tener una posición tolerante a otra marcadamente intransigente, especialmente en cuanto al catalanismo⁴. La «movilización» ante el gobierno, en el caso grancanario, sigue un esquema ya utilizado por las burguesías insulares, grancanaria y tinerfeña, y que consistirá básicamente en mover a sus «peones madrileños», diputados electos por la circunscripción propia y personajes influyentes en Madrid. El 20 de septiembre, un día después de la consumación del «golpe de Estado», el Presidente del Cabildo grancanario Tomás de Zárate telegrafía al Presidente del Directorio Militar, Marqués de Estella, significándole:

«La grave situación administrativa de este Archipiélago ha sido fraguada por Tenerife mediante ventajas políticas. No se trata de remover viejo pleito, sino inspirándose en la moralidad de procedimiento de vucencia, desde ahora solicitamos que se nos consulte cualquier medida de reforma administrativa que nos afecte»⁵.

Paralelamente, informa al representante del Cabildo grancanario en Madrid el abogado lanzaroteño Rafael Betancor, para que éste alerte e informe a los diputados Argente, Guerra del Río, Leopoldo Matos y Castillo Olivares

para que hagan todas las gestiones posibles. También se pondrá en contacto con el general José Bascarán, a quién solicita actúe ante Primo de Rivera a favor de los intereses grancanarios.

Lo sorprendente de la situación y lo novedoso respecto a situaciones parecidas anteriores, será que el Cabildo de Tenerife, como así lo significa el Presidente del mismo en carta remitida al de la institución insular grancanaria, había remitido un escrito al Directorio en el que solicitaba la continuidad administrativa de los cabildos⁶.

El 9 de octubre en sesión extraordinaria el Cabildo grancanario aprueba la formación de una comisión representativa de diversas entidades insulares para realizar gestiones en Madrid sobre el problema administrativo, en la que se integrarán finalmente: José Mesa y López por la real Sociedad Económica de Amigos del País; el conde de la Vega Grande en representación de la Cámara Agraria; José Díaz Curbelo por la Cámara de Comercio y Rafael Cabrera y Emilio Valle como consejero y secretario del Cabildo, respectivamente.

Resultado de esta visita y de la mediación de Leopoldo Matos, será la entrevista que les concede Alfonso XIII el 9 de noviembre de 1923 y que la comisión citada valora, en telegrama remitido a la institución cabildicia, de la forma siguiente:

«Audiencia real especial por mediación Matos. El grado de información del Monarca sobre los problemas insulares contrasta con la ignorancia oficial. Claras y sinceras palabras del Rey constituyen garantía de solución»⁷.

El Directorio por su parte, ante sus propias incertidumbres y el aluvión de memorándums y exigencias de diputaciones, cabildos y ayuntamientos, decide encauzar las reivindicaciones y mediante la Real Orden de 17 de enero de 1924, regula el derecho y el deber de las instituciones locales a elevar memorias sobre la proyectada reforma administrativa.

Mientras tanto, a lo largo del mes de febrero de 1924 son sustituidas las corporaciones y nombradas gestoras, compuestas generalmente por personas adictas a la nueva situación y que posteriormente conformarán la Unión Patriótica, partido inspirado desde el poder. Con ello se cierra un ciclo en esta incertidumbre y pugna insulares, que tiene a la vez razones internas, en el enfrentamiento entre la mayoría de los cabildos y la Diputación Provincial, y externas de reivindicaciones contrapuestas ante el poder central encarnado en el Directorio.

La canalización de las demandas: Las memorias de la Diputación Provincial y de los Cabildos Insulares

La situación creada por la R. O. citada, el cese de los representantes anteriores a la implantación del Directorio en las corporaciones locales y el nombramiento de gestoras, significará en algunos casos el retraimiento de sectores de la élite local, por ejemplo: Mesa y López, Felipe Massieu y Emilio Ley en Gran Canaria; conllevando por otra parte que el peso específico de las exigencias lo lleven los nuevos gestores, algunos de ellos militares, junto a las élites locales que colaboran con la Dictadura.

Del análisis de las respuestas de los cabildos expresadas en forma de memorias, y también de algunos movimientos políticos que suceden en torno a la confección y aprobación de dichos documentos, se puede evidenciar lo que podemos llamar un nuevo alineamiento político ante la pugna intracanaria, que rompe el esquema bipolar islas Orientales versus Occidentales y que resitúa el posicionamiento de algunas islas⁸.

La primera respuesta a la disposición legal del Directorio será la de la Diputación Provincial que lógicamente argumenta a favor de su continuidad, aunque, eso sí, también de los cabildos insulares, pero señalando para reforzar la necesidad de su propia existencia las

carencias de algunos y las irregularidades de otros, así como el supuesto apoyo de todos los representantes insulares presentes en la Diputación a la continuidad de la misma.

Centrado pues el debate en dos aspectos: la continuidad y necesidad de la Diputación provincial y la existencia y continuidad de los cabildos, las respuestas de casi todos ellos argumentarán en contra de la primera cuestión y a favor de la segunda.

En una secuencia temporal en cuanto al orden de las respuestas, el primero será el Cabildo de Gran Canaria, que el 14 de marzo de 1924 eleva al Ministerio de Gobernación su memoria, en la que, en síntesis, expone:

«Su lamentación y protesta por el resurgimiento del pleito interinsular, debido al ficticio funcionamiento de la Diputación Provincial, permanente factor de discordia, pues las discrepancias estaban acalladas desde 1912 con la instauración de los cabildos, intentando posteriormente el hueco consistorio que es la Diputación transgredir sus competencias».

Más adelante señala:

«Los resultados prácticos de la gestión de los cabildos son indudables, pues por ejemplo el incremento en gastos de beneficencia ha pasado de 160.000 pesetas a medio millón, a la vez que se han realizado inversiones en caminos y en el Instituto General y Técnico».

Concreta, finalmente, en cuatro puntos sus propuestas:

1º Que se conserven los cabildos insulares, robusteciendo su personalidad, funciones y hacienda.

2º Que se respeten y completen los ordenamientos legales vigentes donde se demarcan administrativamente los grupos Oriental y Occidental de islas, así como la constitución voluntaria de una Mancomunidad de cabildos.

3º Que se consideren encomendadas íntegramente a dichos organismos las funciones de la Diputación Provincial y se declare, por tanto, formalmente suprimida la Diputación Provincial.

4º Que los delegados de gobierno insulares dependan directamente del poder central y tengan las mismas funciones que los gobernadores respecto a las provincias.

Se trata, como puede inferirse fácilmente, de un programa cabildista en el que éstos salen claramente reforzados, pues incluso se prevé la articulación mancomunada de los mismos para cumplir tareas de Diputación Regional. Aunque por otra parte se apuntan medidas de apuntalamiento de la división provincial (grupos Oriental y Occidental) y, contradictoriamente, de insularización al atribuir a los delegados gubernativos insulares el papel de gobernadores de cada isla.

En la gestación de la Memoria del Cabildo de La Palma jugará un papel destacado y controvertido el consejero insular y abogado José López Martín-Romero, que se encontraba presente e intervino al final de la sesión del Cabildo grancanario cuando este aprueba su Memoria, lo que parece establecer una alianza que pretende aislar a la Diputación Provincial y, por ende, a la burguesía tinerfeña.

La extensa Memoria de la corporación insular palmera, es enviada a la institución grancanaria precedida de una interesante carta dirigida por López Martín-Romero al secretario corporativo grancanario Emilio Valle, en la que el político palmero señala las dificultades para aprobar el texto, de la forma siguiente:

«Los compañeros de la comisión encargada de redactarla variaron su primitiva opinión, por qué al día siguiente de yo llegar a esta, llovieron telegramas de los políticos de Tenerife en los que se hacían ofertas y amenazas y hasta se interesaba me separaran de la comisión por las declaraciones que hice ante ese Cabildo»⁹.

El memorándum palmero contiene, en la extensa introducción afirmaciones y análisis interesantes de resaltar, ya que en los mismos trata de ir combatiendo algunas de las afirmaciones de la Diputación Provincial en su Memoria, a la vez que en sus conclusiones plan-

tea la articulación de las instituciones en Canarias de forma explícita y clara.

Comienza señalando:

«Respondiendo a su condición geográfica de Archipiélago esta región necesita de un estatuto especial, sin que como se consigna en la memoria de la Diputación, las necesidades históricas y presentes puedan tener analogía con la situación de otras partes de la Península».

Y, continúa:

«Hasta 1912 regía en estas islas en toda su pureza el régimen provincial de 1882 y reinaban en ellas continuas rivalidades. Canalejas —tras oír a las representaciones insulares— llevó a las Cortes la solución del problema canario».

Y, sentencia en el mismo sentido:

«Si la antigua organización tuvo resultados funestos, la actual ha mejorado a todas las islas, lo que deja claro cual debe ser el estatuto regional canario».

Más adelante, ataca clara y directamente la posición de la Diputación, escribiendo:

«La Diputación haría bien, actuando francamente, en combatir los cabildos, en vez de apoyarlos aparentemente para intentar reducirlos después a una ficción orgánica».

Pasa luego a dar respuesta a uno de los problemas que plantea la Diputación:

«En el Hierro no se ha creado Cabildo por dejación de sus ciudadanos o de los poderes públicos o de ambos».

Y, en la misma línea:

«Que Fuerteventura no cuente con recursos suficientes es posible, pero siempre lo llevará mejor mancomunándose con otros cabildos que dependiendo de la Diputación».

Finalizan el introito ensalzando la labor propia:

«Concretándose en la isla de La Palma, puede demostrarse que antes de los cabildos sólo se recibía de la Diputación una mínima cantidad para Cuna de Expósitos (10.000 ptas.), e igual acontecía con el Hospital de los Dolores, sin embargo ahora con sus propios recursos se han construido salas de aislamiento y asilo y hay dos grandes pabellones en construcción».

En cuanto a las conclusiones, las mismas son las siguientes:

1º Debe suprimirse la Diputación provincial por falta de materia, que ni en lo legal ni en lo lógico ni en lo biológico se comprende órgano sin función.

2º Deben mantenerse, por sus buenos resultados y plausibles iniciativas los cabildos, cuya hacienda debe estar compuesta por la actual del Reglamento más la cobranza de los Puertos francos en cada isla o de forma mancomunada.

3º Debe existir un órgano representativo de la unidad del Archipiélago, ninguno más capacitado que la mancomunidad de cabildos, formada por consejeros de los distintos cabildos insulares. La mancomunidad celebrará sus reuniones en Santa Cruz, capital del Archipiélago. Elegirá un presidente y un secretario. Se reunirá a petición del gobierno de la nación, el Gobernador de Canarias o dos cabildos.

4º El régimen administrativo de Canarias corresponderá:

a) Al Gobernador de la región, con residencia en Santa Cruz de Tenerife. Órgano representativo del Estado en la región con facultades meramente inspectoras sobre los delegados de gobierno insulares. Podrá presidir la mancomunidad de cabildos y tendrá voz y voto en la misma.

b) La mancomunidad de cabildos.

c) Los delegados de gobierno de cada isla con funciones y competencias iguales a los gobernadores en relación a las provincias.

d) Los cabildos insulares.

Por su parte, otros cabildos como el de Lanzarote y los de Fuerteventura y La Gomera, plantearán también sus memorias. En cuanto a la Memoria del de Tenerife, aunque desconocemos sus términos exactos, de la carta remitida por su Presidente al del Cabildo gran-canario, se puede inferir que sus conclusiones apuntan hacia el mantenimiento a la vez de los cabildos y de la Diputación Provincial.

El Presidente del Cabildo de Fuerteventura, Cástor Martínez Gallego remite la Memoria

que dicha institución ha enviado al Ministerio de Gobernación. Su introducción y conclusiones contrastan abiertamente con las del resto, por lo que reproducimos aquí, parcialmente, las mismas.

«han sido muchos los deseos de este Cabildo por atender los servicios encomendados por el reglamento orgánico de 12 de Octubre de 1912, pero sin recurso suficientes no se han hecho mejoras ni en beneficencia, instrucción, caminos, canales de riego, etc.»

Y, además, pone en evidencia como:

«Se ha ido desarrollando un vivir desahogado en los habitantes de las islas mayores, en cambio en las islas menores están estacionadas sin visualizar por ninguna parte su redención y bienestar.»

Respecto a la reorganización administrativa afirma: «deben subsistir los cabildos insulares», señalando como solución a sus problemas hacendísticos que «deben desaparecer las partidas destinadas al contingente provincial y ser condonada la deuda con la Diputación Provincial». Respecto a la administración general de Canarias apunta: «este territorio es igual de español y debe tener las mismas leyes que el resto», concluyendo que «la Diputación regional debe ser en todo igual a la Diputación provincial y tener su sede en Santa Cruz de Tenerife»¹⁰.

El Cabildo de Lanzarote, por su parte, remitira igualmente su memoria a través de su Presidente Adolfo Tophan, en la que realiza, en síntesis, el siguiente análisis:

a) Ataque a la anterior uniformidad administrativa y bondades señaladas de los cabildos.

b) Carácter incompleto de la legislación de 1912 al no suprimir la Diputación «organismo inútil y perturbador».

c) En sus conclusiones se pronuncia por el mantenimiento y reforzamiento de los cabildos y la mancomunidad libre de los mismos. Aportando una novedad respecto a las anteriores memorias cuando escriben: «que se completen las disposiciones legales que conforman los grupos Oriental y Occidental de islas».

Terminando, por supuesto, con la petición de supresión de la Diputación provincial.

Por último, el cabildo gomero entregará su memoria el 14 de marzo de 1924, remitiéndola su Presidente, Antonio Armas Fernández. El tono general de la misma y las conclusiones no difieren prácticamente de las de Gran Canaria, Lanzarote y La Palma, en lo que parece constituir una plataforma de los cabildos de estas islas frente a la Diputación. No obstante algunas argumentaciones sostenidas en la Memoria sí merecen destacarse. Así, por ejemplo:

«Antes que nada hacer constar el sentimiento de unánime disgusto que ha producido a los consejeros de esta corporación, que representan a todos los pueblos de la isla, el contenido de la memoria de la Diputación Provincial. En ella se da por hecho la asistencia del Diputado provincial de esta isla a las sesiones en las que fue aprobada dicha memoria, cuando lo cierto es que quién desempeña este cargo no ha podido acudir aún a ninguna de las sesiones de la Diputación Provincial por encontrarse enfermo. Con estos métodos viciados de absoluta falta de veracidad, pretende hacerse creer al gobierno como todas las islas están conformes en que continúe subsistiendo un organismo, que a juicio de ellos debe conservarse como representativo de una región que sólo existe en su imaginación.»

Duro párrafo deslegitimador a la vez de la Diputación provincial y de la región, pues más adelante afirma incluso:

«El Archipiélago canario está fraccionado en siete islas y cada una de ellas debe tener autonomía de gobierno para administrar sus intereses propios»¹¹.

La propuesta de bases gomera será casi idéntica a la del resto de cabildos que conforman la plataforma contra la Diputación Provincial. En síntesis:

- Supresión de la Diputación Provincial.
- Mancomunidad voluntaria de cabildos para sustituirla.
- Supresión del contingente provincial en las partidas de los cabildos.
- Subsistencia de los delegados de gobierno con funciones iguales a los gobernadores provinciales.

La solución de la Dictadura llegará primero de la mano del estatuto Provincial de 1925 que mantenía a los cabildos y la Diputación y, en 1927, con la división provincial.

Conclusiones

Parece claro de lo expuesto a lo largo de las páginas precedentes que la tesis inicial de «nueva situación», en el sentido de nuevos alineamientos de las distintas islas, queda clara. Así, el Hierro está al margen del debate al carcer de Cabildo y Fuerteventura, declarando su ausencia de recursos señala con claridad cuáles son las limitaciones de una política de plena insularización: el ahondamiento de las diferencias entre islas en función de los recursos.

El frente de cabildos conformado por La Palma, La Gomera, Lanzarote y Gran Canaria, se enfrentan a la Diputación provincial con el claro objetivo de constituir un poder insular frente al de la Diputación que elimine, finalmente, a esta. Los cabildos de Fuerteventura y Tenerife, por su parte, pretendían mantener la situación que existía, de equilibrio inestable, entre la Diputación y los cabildos, abogando por la continuidad de ambos.

En cuanto al análisis de las argumentaciones y soluciones administrativas y políticas que se esgrimen en la memoria de los distintos cabildos, destacan los aspectos siguientes.

1º Lo contradictorio del proyecto de mancomunidad de cabildos como solución administrativa a la articulación regional, pues los posteriores intentos mancomunadores, forzoso eso sí, han fracasado, y tampoco se conoce en la historia política reciente de Canarias ningún intento voluntario de los cabildos para mancomunar servicios o cobrar arbitrios.

2º La posición de los cabildos de Gran Canaria y Lanzarote introduce un matiz importante en las reivindicaciones del frente de cabildos al pedir de hecho la división provincial, mediante la fórmula de «desarrollo de los grupos Occidental y Oriental».

3º La línea argumental de los cabildos respecto al pasado administrativo insular basada en denunciar la «uniformidad administrativa» y los continuos problemas y pleitos que esta creaba hasta 1912, y la calma después de esa fecha, es calificable, por lo menos, de maniquea. Es verdad que, aparente y momentáneamente, los cabildos apaciguan el pleito, pero eso no quiere decir que este no rebrote, episódicamente, después de 1912, pues como algunos argumentan en sus memorias consideran que «la articulación administrativa de Canarias está incompleta». Lo que traduce claramente, desde la posición de algunos cabildos y los intereses que representan, que la división provincial es la culminación de esa articulación, aunque otras instancias de otras islas puedan creer sinceramente en la solución regional de mancomunidades de cabildos. No obstante, la fórmula del Cabildo de la Gomera, mancomunidad voluntaria y gobierno efectivo del Cabildo de cada isla sobre su territorio marca los límites en la concepción de algunos de esa política mancomunadora.

4º Las memorias señalan claramente el crecimiento de las inversiones de los cabildos en distintas materias, especialmente beneficencia, pero ocultan la fuente de estas posibilidades inversoras, que no es otra que la imposición de nuevos arbitrios, como el del 1% sobre mercancías importadas y exportadas, que lógicamente gravaban el consumo y retraían ingresos de las haciendas municipales. Por otra parte, la hacienda de los cabildos se pretende reforzar eliminando el contingente provincial, también mediante un no concretado «reforzamiento de la misma» y, finalmente, mediante la asunción por los cabildos del cobro de los arbitrios de Puertos Francos, hasta entonces en manos de la Diputación Provincial.

5º Lo escrito en los cuatro puntos precedentes refleja, en suma, la tensión existente que se prolonga hasta el presente, entre las alternativas, insularización, provincialización y regionalización, en la articulación institucional del archipiélago canario.

NOTAS

- 1 Ver M. T. NOREÑA: la Restauración en Canarias, Ed. Cabildo de G. C. p. 65 y ss... y también la prensa de la época.
- 2 Ver GONZALEZ CALVERT T. «La destrucción del sistema político de la Restauración». En García Delgado (ed.) «España entre la Primera Guerra Mundial y la IIª República», Siglo XXI, p. 101. La autora, indirectamente, refuerza el primer aspecto de los reseñados, a la vez que atribuye a Ben Ami y la historiografía anglosajona la segunda actitud, en el sentido de que la Dictadura de Primo de Rivera interrumpió el proceso de modernización del Sistema.
- 3 Ver MALERBE, P. y otros: Tomo IX de la Historia de España de Ed. Labor, p. 58.
- 4 *Ibidem* nota anterior p. 63.
- 5 Legajo número 28. (1.2.3. Servicios Administrativos) 4. Indeterminados. Archivo del Cabildo Insular de Gran Canaria (en adelante ACI).
- 6 Carta del Presidente del Cabildo de Tenerife al gran-canario de fecha 15 de octubre de 1923. Loc. cit. ACI.
- 7 Telegrama de 10 de noviembre de 1923. Loc. cit. ACI.
- 8 Hay que señalar que en otras ocasiones estos alineamientos ya habían sido distintos, por ejemplo en el llamado «plebiscito de las islas menores» impulsado por el palmero Pérez Díaz y el majorero Velázquez. Lo que se evidencia de nuevo, ahora, es que más allá de intereses coyunturales la implantación de los cabildos ha cambiado la orientación política de algunos sectores dominantes insulares.
- 9 Carta de José López Martín-Romero a Emilio Vaile de 17 de marzo de 1924. Loc. cit. ACI.
- 10 Memoria del Cabildo Insular de Fuerteventura de 24 de marzo de 1924. El ser militar, presumiblemente, su Presidente le desvincula de los sectores dominantes de Fuerteventura y hace que su actitud sea menos reticente a la Diputación, actitud que le valió una censura del Pleno del Cabildo de Gran Canaria. Loc. cit. ACI.
- 11 Memoria del Cabildo Insular de La Gomera, 14 de marzo de 1924. Loc. cit. ACI.