

El problema administrativo de las islas menores del Archipiélago canario

por

RAMON MARIA FERRER PEÑA

Secretario de la Delegación del Gobierno en la Isla de Fuerteventura.
Funcionario directivo del Ministerio de la Gobernación.

SUMARIO: I. *Situación general del problema.*—II. *Situación provincial de las islas menores.*—III. *Singularidades administrativas:* 1. Expresión de las mismas. 2. Significación teórico-práctica. 3. Conclusión crítica.—IV. *Breve referencia a las concepciones territoriales administrativas.*—V. *Afirmaciones constructivas:* 1. Necesidad de solución. 2. La Provincia insular. 3. Soluciones unilaterales. 4. Construcción integral. 5. Observaciones a esta construcción. 6. Solución simplista y radical.—VI. *Conclusiones finales.*

I. SITUACION GENERAL DEL PROBLEMA

Como es sabido, el Archipiélago canario está dividido en dos Provincias, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas. La primera comprende las islas occidentales (Tenerife, La Palma, Gomera y Hierro) y la segunda las orientales (Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura).

Las islas donde reside la capitalidad de la Provincia se denominan «mayores», expresión fundamentalmente económica y que, salvo en el caso de Fuerteventura, tiene también carácter territorial. Cualquiera de las islas mayores tiene una población más del doble que la de todas las islas menores en conjunto y una intensidad económica de proporción similar. La razón de esto es unas veces la escasez de recursos naturales, agua principalmente, como ocurre en Fuerteventura, Hierro y Lanzarote, y otras,

lo reducido del territorio, caso en que se encuentran, por ejemplo, La Palma y Gomera.

La actual división del Archipiélago en dos Provincias, que data del Real Decreto de 21 de septiembre de 1927, no gusta a muchos porque alimentando de modo permanente la rivalidad entre las dos islas mayores es fuente, a veces, de empresas desorbitadas y proyectos poco realistas, impidiendo, además, la necesaria unidad regional del Archipiélago. Este punto de vista no es, sin embargo, compartido por otros, quienes no sólo no encuentran consistente la argumentación anterior, sino que opinan ser precisamente la división provincial un estímulo decisivo para el progreso de las respectivas Provincias, amén de satisfacer una exigencia auténticamente real. En líneas generales, se puede decir que este último parecer es el que abunda en cada una de las islas mayores, mientras que en las menores se tiende a observar la cuestión desde el punto de vista primeramente expuesto, añadiéndose que de la rivalidad provincial ningún beneficio directo se obtiene y sí, en cambio, se siguen dos tipos de perjuicios: problemas de falta de coordinación entre las islas mayores a los que las menores se ven indefectiblemente asociados, y problemas derivados de un cierto olvido y abandono administrativo por parte de los servicios radicados en la isla mayor.

Si ambos puntos de vista contienen elementos reales y positivos, lo cierto es que el mayor peso de la rivalidad entre Gran Canaria y Tenerife hace, al menos por el momento, muy difícil o imposible cualquier solución que intente compatibilizarlos, pues una regionalización necesariamente habría de dar un predominio administrativo, por pequeño que fuese, a una de las dos capitales actuales, lo cual no está justificado y, además, daría lugar, probablemente, a mayores dificultades que aquellas que se querían resolver.

Todo lo cual viene a indicarnos que cualquier tratamiento que administrativamente interese a las islas menores debe referirse a ellas mismas y no fundamentarse, por tanto, en la alteración de la división provincial del Archipiélago.

Por otra parte, interesa retener en todo momento la importancia del papel que la Administración está llamada a desempe-

ñar en el progreso y bienestar económico-social de los pueblos, principalmente en aquellos aspectos que se califican de «infraestructurales», pues esto es de suma aplicación a las islas menores. Aunque todas las islas, mayores y menores, son susceptibles de un desarrollo económico bastantes veces superior al actual, tanto por motivos de singular posición geográfica como merced a un aprovechamiento mucho más racional de sus disponibilidades actuales, es indudable que, en las debidas proporciones, es en las islas menores donde este desarrollo adquiere caracteres de más vital necesidad.

II. SITUACION PROVINCIAL DE LAS ISLAS MENORES

Provincialmente consideradas, las islas menores están en condiciones de desigualdad con respecto a cualquier sector de cualquier Provincia peninsular o de una isla mayor, desigualdad que, como es obvio, deriva del fenómeno de la propia insularidad con relación a la capital de la circunscripción. Las manifestaciones concretas son: en el orden físico, aislamiento—palabra de nunca mejor aplicación—, y en el orden sociológico, una acusada diferenciación del grupo de sus habitantes.

El natural aislamiento hace extraordinariamente incómodo y costoso el desplazamiento de los habitantes a la capital. A pesar de que las dificultades de comunicación han disminuído enormemente en los tiempos actuales, el hecho expresado conserva su importancia, máxime teniendo en cuenta que la actividad administrativa ha experimentado un considerable incremento. Para las clases económicamente débiles el desplazamiento, generalmente efectuado en vía marítima, supone dos o tres días de estancia fuera de la isla. Para las clases pudientes, la locomoción aérea, en las islas que gozan de ella (1), no alcanza a suplir toda la serie de facilidades de un viaje en automóvil realizado en pocas horas.

Análogas dificultades de comunicación encuentran los funcionarios de los servicios provinciales, principalmente los de carácter

(1) Gomera y Hierro carecen.

técnico, en los desplazamientos que normalmente se efectúan en toda circunscripción, lo que se traduce en una reducción de los mismos que acaban por realizarse en lo estrictamente indispensable, condensándose, muchas veces, en un solo día la labor que exigiría bastantes más.

En el orden sociológico se produce un indudable relajamiento de la institución provincial. Raramente existe en los habitantes de las islas menores una concepción provincial de las inquietudes y aspiraciones. Los problemas todos tienen una dimensión insular, casi exclusivamente insular. Extraño habría de ser que un habitante de Hierro se considerara a sí mismo como «pertene-ciente a la Provincia de Santa Cruz de Tenerife». El progreso de la capital de la Provincia no sólo no suele confortar a las islas menores, sino que, a menudo, es mirado con recelo, como obstructivo del propio desarrollo. Existe, sin duda, un descastamiento provincial.

Idéntico fenómeno de diferenciación sociológica se da en las islas mayores, mas como para su habitante, capital de isla y capital de Provincia son hechos coincidentes, toda problemática provincial derivada de la insularidad es nula y carente de sentido.

III. SINGULARIDADES ADMINISTRATIVAS

1. EXPRESIÓN DE LAS MISMAS.

Ante las peculiaridades física y sociológica expuestas, el legislador, rompiendo el tradicional uniformismo de la organización territorial, se ha visto obligado a adoptar soluciones especiales. La expresión legal de las mismas está contenida en el artículo 210 de la vigente Ley de Régimen local y comprende:

a) Modalidades de la inspección del Poder central en cada una de las islas. (Alude a la existencia de Delegados del Gobierno).

b) Régimen de Mancomunidad interinsular y existencia de los Cabildos como órganos de administración propia.

Conviene subrayar que estas especialidades vienen determinadas en función de las islas menores. En el caso de los Dele-

gados del Gobierno, ello está suficientemente claro, pues se trata de un régimen exclusivo para las mismas. En cuanto a los Cabildos y Mancomunidad interinsular, la originalidad del sistema estriba en el reconocimiento legal de la isla como entidad territorial administrativa, y en tal sentido la disposición afecta a todas, mayores y menores. Sin embargo, en la práctica, este reconocimiento supone una «conquista» para las islas menores que pasan de constituir zonas del ente local matriz—como era la Diputación provincial de Canarias antes de 1912—a ser entes locales propios. BERMEJO opina, no sin fundamento, que fué la rivalidad entre las islas de Gran Canaria y Tenerife la que dió lugar al nacimiento de los Cabildos (2). En todo caso, es indudable que, a la sazón, Gran Canaria era una isla menor que pugna con una fuerza muy superior a las demás hacia la independencia administrativa.

Aparte de estas especialidades expresadas legalmente, la realidad ha impuesto la existencia de representaciones o subdelegaciones de los servicios provinciales, principalmente en islas económicamente más desarrolladas, como La Palma y Lanzarote (3).

2. SIGNIFICACIÓN TEÓRICO-PRÁCTICA.

Estas singularidades son de distinto carácter. Unas son locales y otras estatales. Sabido es que la Provincia, según definición legal, es circunscripción determinada por la agrupación de Municipios, a la vez que división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional (4). Tratemos de averiguar cuál es la significación teórico-práctica de estas especialidades dentro de la organización territorial administrativa.

En su acepción local o como agrupación de Municipios, el ente

(2) *Los Cabildos insulares de Canarias*. Edición Excmas. Mancomunidades de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, 1952, págs. 33 y sigs.

(3) El artículo 7.º de la Ley de 11 de julio de 1912 aludía a algunas de estas representaciones.

(4) Artículo 2.º de la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955.

representativo de la Provincia es la Diputación a la que corresponde el gobierno y administración de los intereses peculiares de su territorio. Lo primero que cabe formularse en el Archipiélago canario es si se ha escindido el concepto de Diputación para dar paso a dos entes que se distribuyen su normal contenido. La respuesta, sin embargo, no puede ser afirmativa.

En relación con la Diputación, la Mancomunidad interinsular difiere sensiblemente. El órgano similar es el Cabildo, no sólo por expresa atribución legal (5), sino por su propia naturaleza y fines. En efecto, el Cabildo es expresión de la agrupación de Municipios y asume, o tiene que asumir, con todas sus consecuencias, la totalidad de los fines enumerados en el artículo 243 de la Ley de Régimen local vigente, pues estos fines son precisamente de trascendencia insular. (Vías de comunicación, ferrocarriles y autobuses, obras hidráulicas, granjas y campos de experimentación agrícolas, ganadería, riqueza forestal, industria, Beneficencia, Crédito, Cultura, Enseñanza, etc.).

La Mancomunidad, en cambio, limita su actuación a lo interinsular, es decir, a lo que excede del orden insular, concepto de carácter residual, atendido a que lo insular, prácticamente, agota el campo de las necesidades de los administrados. De hecho, su existencia como entidad territorial es teórica, y una serie, nada amplia, de mancomunidades institucionales entre los Cabildos, habría de producir idénticos resultados. Con razón CALVO SOTELO ve en ella un caso de carta intermunicipal (6).

Así, pues, en el orden local, existe una radical coincidencia material entre los conceptos de isla o Provincia común, en cuanto que ambos son expresión de una conciencia y de unas aspiraciones intermunicipales comunes.

En su acepción estatal, o como división unitaria para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional, la Provincia se

(5) Artículo 423, 1, del vigente Reglamento de organización y funcionamiento de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952: «En cada una de las siete islas del Archipiélago canario subsistirán los actuales Cabildos insulares y sus Corporaciones tendrán las funciones, derechos y obligaciones de las Diputaciones provinciales». En idéntico sentido artículos 189 y 190 del Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925.

(6) Exposición de Motivos del Estatuto provincial citado.

caracteriza por la existencia de un Gobernador civil y de una serie de delegaciones de los distintos Departamentos o Servicios de la Administración central.

En tal sentido, la existencia en las islas menores de un Delegado del Gobierno y de algunos representantes de los servicios provinciales, no rompe, en absoluto, la unidad de la Provincia.

En el caso de los Delegados del Gobierno, su competencia, cuando tiene auténtico contenido, es una competencia claudicante o por razones de emergencia, a menudo excediendo de los límites legales. Normalmente es un órgano carente del conjunto de resortes morales y materiales de mando. El Delegado, que nace para resolver los problemas de orden público y para ejercer las facultades del Estado con respecto a la Administración local, no es hoy ni Jefe de los Servicios de Orden Público y Policía radicados en la isla, ni Jefe de la Administración insular y, en este último aspecto, ni puede con carácter extraordinario presidir o convocar el Cabildo, como en otra época pudo (7), ni es, a decir verdad, superior jerárquico de los Alcaldes que le vienen designados por el Gobierno civil, con cuyo órgano mantienen los contactos legales y políticos de mayor significación. Se trata, en definitiva, de un intermediario entre el Gobernador civil y las autoridades locales, siendo su autoridad desproporcionada al auténtico nivel provincial que, como hemos visto, lleva la isla implícito en el orden local. La debida proporción con la Administración insular la establece el Gobernador civil que legalmente ostenta su jefatura y de hecho, cuando la ejerce, aparece altamente investido de ella.

En cuanto a las representaciones o subdelegaciones insulares de algunos servicios provinciales, la unidad provincial no quiebra en lo más mínimo, toda vez que no se trata de autoridades intermedias, sino de meros mandatarios de los servicios provinciales, a menudo ejecutores puramente materiales de sus concretas órdenes o instrucciones, de modo similar a como ocurre en muchos poblados de la geografía peninsular. Por otra parte, son escasos, no aparecen sino mucho después de que su presencia en

(7) Artículo 4.º del Reglamento de Cabildos insulares de 12 de octubre de 1912.

la isla constituya una notoria necesidad y resuelven un núcleo muy elemental de cuestiones administrativas.

Es posible, pues, afirmar que en su acepción nacional, la Provincia mantiene su significación unitaria.

Ha sucedido, por consiguiente, que así como en el orden local el auténtico concepto de Provincia se desplaza a la isla, en su acepción nacional subsiste íntegramente para el grupo de islas formalmente delimitado. Puede ello expresarse diciendo que estamos en presencia de *una Provincia* (acepción estatal) con *varias Provincias* (acepción local). El papel, no más que simbólico, de la unidad local le toca a la Mancomunidad, a cuyo efecto, paradójicamente, recibe el calificativo de provincial. No es otra, a nuestro entender, la razón de su permanencia.

Ahora bien, sin merma de la validez que podríamos denominar «doctrinal» de este planteamiento, conviene tener en cuenta, sin embargo, que de él derivan situaciones prácticas muy distintas para la isla mayor y las menores.

La unidad de la Provincia en el orden estatal, por las razones físicas al principio aducidas, se traduce administrativamente en una evidente desigualdad que conduce a una posición de inferioridad de las islas menores.

La pluralidad local tiene alcance muy distinto dentro del orden provincial considerado en conjunto y cuyo vértice superior es el Gobernador civil. En primer lugar, el Gobernador aparece, como hemos dicho, investido con respecto a la administración de las islas menores, de una más alta autoridad, reflejo de una cierta inaccesibilidad producida por la distancia y porque el desgaste gubernativo se experimenta principalmente por la vía del Delegado del Gobierno, cuya *capitis diminutio*, aparte de tener sus matices personales, no es tan absoluta que no implique, en última instancia, el reconocimiento forzoso de un haz de funciones de gobierno que exigen una atribución orgánica a nivel insular. En segundo lugar, los Cabildos de las islas menores se muestran en general insuficientes para cumplir, no ya la totalidad de fines ampliamente señalados por la Ley, sino, incluso, el reducido grupo de los que tradicionalmente vienen siendo considerados como privativos de las Diputaciones. La vía gubernamental se estima en

todos los casos mucho más decisiva para el progreso económico o simplemente para la efectividad de servicios calificables de mínimos. Conviene retener bien este último dato porque en él se contiene un germen importante a la hora de las afirmaciones constructivas.

3. CONCLUSIÓN CRÍTICA.

La solución vigente significa haber introducido un mínimo de especialidad en las islas menores. Por un lado, la creación de los Cabildos supone el reconocimiento legal de una realidad sociológica acusadamente diferenciada. Por otro, la existencia de los Delegados del Gobierno satisface las mínimas exigencias de una actividad gubernativa sobre la propia isla. Finalmente, la aparición de subdelegaciones provinciales intenta mitigar el aislamiento geográfico. Se trata, por consiguiente, de una solución elemental, carente de pretensiones y en la mejor consonancia con el sistema administrativo general.

Interesa destacar que, en lo esencial, más que una solución de alcance propiamente administrativo, fué y es ésta una solución predominantemente política. Con más precisión: de acoplamiento a las líneas políticas generales del sistema territorial. Basta pensar que los Cabildos aparecen después de iniciado el actual siglo, cuando ya las Diputaciones han dado ese giro de noventa grados que ha de situarlas en un orden puramente localista y cuando el movimiento autonómico se halla en pleno despliegue de sus fuerzas en pro del reconocimiento de las personalidades naturales (8). Coincidiendo con ello, la institución de los Delegados del Gobierno, sólo existentes en Gran Canaria y La Palma, en 1912 se generaliza a todas las islas porque los problemas sobre los que recae la actividad gubernativa: orden público y vida local, reforzados en este último aspecto merced a la aparición de los nuevos entes insulares, hacen indispensable la presencia de una

— (8) «Organismos de perfecta autonomía local y que representan la más provechosa descentralización administrativa y el completo reconocimiento del derecho de las islas a su administración propia». (Exposición de Motivos del Reglamento de 12 de octubre de 1912).

persona en quien el Gobierno pueda «depositar su confianza», según el esquema tradicional.

Aquí está toda la génesis de la especialidad. Ciertamente, el orden gubernativo y el reconocimiento local son esenciales, pero, a la postre, lo que de verdad esperan los administrados en las islas menores es que todo se traduzca en la prestación efectiva de servicios, en la realización de las obras necesarias y en la movilización de las fuentes de riqueza convenientes.

Pues bien, a tal efecto, el funcionamiento administrativo actual resulta insuficiente, deficiente e inconexo. El Cabildo, como ya se ha dicho, es impotente, en algunas islas ridículamente impotente, y difícilmente puede sobrellevar sus más mínimas obligaciones. La Delegación, disminuída en su propio papel gubernativo, no está en condiciones de reducir a unidad la gestión nacional y ésta con la local, y a lo sumo puede señalar al Gobernador elementales anomalías y necesidades según su propio criterio. Las representaciones provinciales, prácticamente teledirigidas, cuando existen, no son aptas para desplegar su actividad según una visión general y de conjunto. El cuadro se cierra con la serie de inconvenientes que en su doble aspecto, orgánico y funcional, caracterizan a nuestra Administración provincial, de la que, en definitiva, las islas menores no son sino prolongación. Ciertamente, se carece en estas islas de unidad de acción y aun de la acción misma. El caso no es, sin embargo, que el Estado se desentienda o escatime su aportación o que no se logren, a veces, resultados positivos. Lo que falla es una instrumentalidad unitaria y permanente y, por tanto, eficaz.

IV. BREVE REFERENCIA A LAS CONCEPCIONES TERRITORIALES ADMINISTRATIVAS

Antes de encaminarnos al encuentro de soluciones, es necesario, brevemente por supuesto, abrir un paréntesis sobre las concepciones territoriales que han venido inspirando los diversos sistemas nacionales. Tales concepciones son, esencialmente, dos: la de tipo francés o continental y la de origen anglosajón.

La primera se caracteriza por la reducción del orden local a

una esfera de asuntos privativos, de naturaleza «doméstica y cuasifamiliar» (9), hecho que obliga al Estado a montar una organización periférica que satisfaga el verdadero cúmulo de los asuntos de interés general. El punto de confluencia entre ambos órdenes, local y estatal, es un órgano unipersonal que duplica respectivamente sus funciones.

La concepción anglosajona, en cambio, abatiendo esa frontera de competencias arguye, en definitiva, un único tratamiento territorial para todos los asuntos que precisan ser territorialmente resueltos. Como dice GOETZ, «el inglés divide la Administración pública en Administración central y Administración local o del territorio» (10).

Entre ambas concepciones ha habido en la práctica una interinfluencia y hoy no se presentan, como es lógico, con toda su pureza. Sin embargo, sí sigue existiendo una contraposición fundamental de los principios en que se inspiran, contraposición cuyos resultados afectan de modo muy distinto a los respectivos planos políticos. En el sistema de tipo francés, los entes locales, con su privativa esfera de competencias, se constituyen como un auténtico poder local y es al abrigo de las corrientes democráticas y liberales donde han de obtener toda ampliación de sus funciones, lo que, correlativamente, implica una reducción del papel administrativo del Estado. Centralización y descentralización administrativa es, a la postre, un vaivén político, cosa ya vista por OLIVÁN (11). La Administración estatal y la local están enfrentadas y la tutela del Estado no es sino la institución donde albergar toda la desconfianza que el sistema, lógicamente, ha de producir.

Por el contrario, en el régimen anglosajón, como la Administración del Estado está incrustada en la Administración local, la

(9) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés*. REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 117, mayo-junio 1961, pág. 327.

(10) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Administración local y Administración periférica. Problemas políticos de la vida local*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, nota pág. 258.

(11) *De la Administración pública con relación a España*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, págs. 45 y sigs.

idea de un poder local propio y sustantivado es inexistente, al menos en su significación práctica. Consiguientemente, deja de producirse todo enfrentamiento para convertirse en colaboración. Los conceptos de centralización y descentralización administrativa, tan inquietantes en el anterior sistema, resultan ahora obvios. La centralización se da en lo gubernamental, la Administración es descentralización. Lo que verdaderamente caracteriza al régimen anglosajón, como dice GARCÍA DE ENTERRÍA, es que «el Estado actúa en el territorio a través de los entes locales y éstos aportan su propia libertad de determinación, que se ha hecho perfectamente compatible con la unidad del Estado, dejando de ser una ruptura de la misma» (12).

De estos dos sistemas fundamentales de organización territorial, como es sabido, el nuestro se inspira abiertamente en el de tipo francés, si bien a causa de nuestro exacerbado individualismo y de la continua zozobra constitucional, como asimismo debido al extraordinario incremento de la actividad administrativa, se ha sufrido una desviación cuyas características son la concentración de la actividad del Gobernador civil a un plano eminentemente político y, a la vez, la reducción de su capacidad administrativa, tanto para subordinar las diversas gestiones estatales, y en consecuencia coordinarlas, como para unificar orgánicamente la gestión estatal y la local, que ha visto aparecer la figura del Presidente de la Diputación cuyo poder administrativo, aun refiriéndose a aquellos asuntos de naturaleza doméstica y cuasifamiliar, por ser directo y efectivo, es, en verdad, superior al del propio Gobernador civil. Duplicidad de autoridades ésta y fuente inevitable de tensiones, que no está en modo alguno justificada, no ya dentro de la concepción territorial inspiradora, sino desde un punto de vista de conveniencia limitativa del poder personal, pues sobradamente acreditado está que tal limitación debe producirse por la vía de una colegialidad representativa, no omnímoda, pero sí adecuadamente equilibrada.

(12) *Problemas políticos de la vida local*, op. cit., pág. 257.

V. AFIRMACIONES CONSTRUCTIVAS

1. NECESIDAD DE SOLUCIÓN.

Tras este breve y deliberado paréntesis sobre las concepciones ideológicas territoriales, volvamos a la situación de las islas menores en los términos que habíamos dejado expuestos. Es decir, en busca de una instrumentalidad unitaria y permanente. El panorama apuntado se puede sintetizar así:

a) Un Cabildo de escasa capacidad administrativa, funcionalmente independiente del orden estatal.

b) Unos servicios estatales escasos, independientes entre sí y materialmente teledirigidos desde la capitalidad.

c) Un Delegado del Gobierno que, aparte su elemental significación gubernativa, está totalmente falto de condiciones orgánicas, tanto para reducir a unidad la gestión estatal y la local como las diversas gestiones estatales entre sí.

Remitido el problema a la capitalidad de la Provincia, observándolo, naturalmente, desde la propia isla menor y a todos sus efectos, sucede:

a) Una Mancomunidad interinsular que atiende sólo a los asuntos interinsulares que son los menores en número y en intensidad administrativa.

b) Unos servicios estatales también independientes entre sí y, aunque con más iniciativa funcional, igualmente teledirigidos desde la capitalidad de la Nación.

c) Un Gobernador civil de gran significación gubernativa que con mejores condiciones orgánicas que el Delegado del Gobierno para coordinar la acción estatal y la local en cuanto que es Jefe de la Administración de la isla menor, de hecho, tales condiciones, a causa de su alejamiento, tienen escasa efectividad. Por otra parte, su aptitud para reducir a unidad las diversas funciones estatales, es administrativamente muy dudosa en tanto no se constituya en representante de todos y de cada uno de los Ministerios en particular y, en consecuencia, pueda subordinar dichas funciones.

En realidad, pues, el problema administrativo de las islas menores no es sino una agravación del provincial y esto mismo nos obliga a declarar apremiante su solución.

2. LA PROVINCIA INSULAR.

Una solución que, sin duda, mejoraría la situación actual sería elevar las islas menores a la categoría de Provincias en su acepción nacional o como división unitaria del Estado, con todas las consecuencias que ello implica y que podrían resolverse incluso en una dependencia directa de la capital de la Nación (13). Como en el orden local, según hemos visto, la isla es una auténtica Provincia, esta medida vendría a restablecer el equilibrio entre las acepciones nacional y local del concepto. En cierto modo, podría argüirse en pro el hecho de que si se ha juzgado necesario situar en la isla un órgano de administración propia, también debe situarse en ella un auténtico Gobernador civil y unas auténticas delegaciones ministeriales, pues no hay razón para que sí en un caso y no en otro, la isla disponga de una acción y de un planteamiento de las necesidades sobre su propio suelo. A lo que cabría añadir la posibilidad de que esta acción y este planteamiento lleguen al centro administrativo de la Nación sin tener que atravesar forzosamente un orden interpuesto.

Esta elevación a categoría provincial, que sería recibida en las islas menores con indudable entusiasmo, es, sin embargo, desproporcionada y no está justificada por la realidad de las cosas. En primer lugar, propugna una especie de comunismo territorial queriendo igualar diferencias que han sido colocadas por hechos en buena parte inevitables. Podría argüirse, a este respecto, que también entre Provincias como Soria y Barcelona las diferencias son extraordinarias. Con todo, no se trata aquí de un problema puramente cuantitativo, sino de una situación que, en general, implica una falta de viabilidad del conjunto de los servicios y que exige, después, un poder coordinador sobre el propio Archi-

(13) Como se infiere, no consideramos esencial al concepto material de Provincia la inexistencia de otra instancia intermedia entre ella y el Estado.

piélago si no se quiere que la lucha competitiva que hoy sostienen las islas mayores se convierta en verdadero desorden colectivo.

En segundo lugar, la medida contiene, a los efectos de nuestra tesis, un elemento sofisticado, porque lo que se trata de conseguir en las islas menores es una unidad de acción y un planteamiento coordinado de las necesidades como equivalente de una instrumentalidad unitaria y permanente y, a tal efecto, una emancipación provincial, proporcionando un aumento considerable en el gasto público, no es, según hemos podido deducir, el mejor medio para lograr la unidad requerida. Friamente considerado, es indudable que el gasto público habrá de ser aumentado en las islas menores, pero también es indudable que antes lo verdaderamente interesante y necesario es obtener su mejor y más provechosa utilidad.

Es necesario, por consiguiente, operar con vinculación a un orden radicado en la capitalidad de la isla mayor, o dicho de otra forma: no es en la desaparición de este orden superior donde hay que ver la solución ideal o, al menos, la más inmediata.

3. SOLUCIONES UNILATERALES.

Unilateralmente consideradas, las soluciones no alcanzan un resultado claro y satisfactorio.

Fortalecer, sin más, la actuación de los Cabildos, previa elevación, como es natural, de sus ingresos, es algo no sólo incompleto, sino incluso aventurado. Es incompleto porque el orden de los asuntos generales cuya satisfacción corresponde al Estado es un orden de una envergadura administrativa muy superior y, por tanto, el núcleo más importante de los problemas subsistirá íntegramente. Es aventurado porque la libertad de determinación del ente local no garantiza, por sí, una adecuada utilización de los recursos hacia las directrices de una política general del Estado.

Por otra parte, suprimir los Cabildos dejando que sus obligaciones las asuma una sola Corporación provincial, tal como hoy sucede en Baleares, constituiría poco menos que un atentado a la vida local, retornándose a la situación que precisamente quedó

superada por la Ley de 11 de julio de 1912. Esta medida, sin embargo, es posible que en islas calificables de económicamente mínimas, como Fuerteventura y Hierro, produjese alguna utilidad administrativa, en cuanto que, probablemente, el volumen de inversión sería muy superior a la cifra que hoy son capaces sus Corporaciones de arbitrarse. De todas formas sería una medida incompleta, porque, igual que antes, el grueso de los problemas administrativos permanece reservado a la acción estatal.

Por lo que respecta a la Delegación del Gobierno, ampliar sus facultades gubernativas en el doble aspecto tradicional: orden público y orden local, es algo que indudablemente habría de proporcionar satisfacción a dicho órgano. No obstante, en lo que afecta principalmente a la facultad de intervenir en la vida del Cabildo, esta medida, si ciertamente llegase a conseguir práctica efectividad, podría resultar peligrosa para dicha entidad constituida como poder local, pues pudiera dar lugar a que el Delegado, desprovisto de su capacidad administrativa para reducir a unidad la acción estatal, acentuase su actividad por la vía local, con el consiguiente incremento de la tensión orgánica a producirse entre él y el Presidente del Cabildo a quien no podríamos suprimir si no queríamos desequilibrar la verdadera función del Delegado del Gobierno, convirtiéndolo prácticamente en aquel órgano al que venía a sustituir.

Finalmente, actuar parcialmente sobre los servicios insulares del Estado es algo de dudosa utilidad. Extender su número ha de ser, por supuesto, oportuno y dotarlos de mayor autonomía funcional quizá también. No obstante, el alcance de estas medidas es muy limitado, porque en ningún caso ha quedado garantizada la existencia en la isla de un poder que, dentro de las directrices y órdenes superiores, sea capaz, por una parte, de subordinar administrativamente a todos los funcionarios exigiéndoles, con su presencia, puntual cuenta de su cometido y, por otra, en virtud de esto y de su propia naturaleza administrativa, esté en condiciones de ofrecer a la Superioridad la necesaria visión de conjunto que exige no ya un planteamiento coordinado de las necesidades y aspiraciones, sino incluso la mera incidencia derivada de un concreto problema material.

4. CONSTRUCCIÓN INTEGRAL.

Se desprende de lo dicho que una construcción integral es necesariamente la única solución.

Nada más interesante, a estos efectos, que hacer *tabula rasa* del actual orden insular en todas sus manifestaciones y tratar de construir un orden nuevo que responda a unas características de auténtica eficacia. Este orden puede quedar perfeccionado a través de tres etapas.

A) En una primera fase, solos en la isla los diversos órganos municipales, se nos plantearían una serie de problemas que o bien afectarían a todos o a varios términos municipales, y, por tanto, excederían de la competencia de las autoridades locales, o bien afectando directamente a un solo término, por su trascendencia o importancia, escaparían al conocimiento o capacidad de un Alcalde o de un Ayuntamiento.

Por lo que respecta a los Alcaldes, hallándose el Gobernador civil alejado, podría acudir él, pero lo normal acabaría siendo que enviase un emisario suyo capaz de solucionar las dificultades, evidenciándose pronto la conveniencia de que para dar continuidad a su actuación, este emisario residiese en la propia isla. (Cabe idéntica efectividad por medio de una persona ya residente).

Por lo que atañe a los Ayuntamientos, éstos crearían una serie de mancomunidades institucionales o para cada cuestión concreta. Mas como tales cuestiones, aparte de ser muy numerosas, les afectarían de modo permanente y en proporciones difíciles de determinar, o incluso podría suceder que cada Corporación tuviese criterio muy distinto sobre la necesidad de resolverlas, si se quería llegar un poco lejos, pronto se demostraría la conveniencia de arbitrar un sistema económico-administrativo acudiendo a un órgano imparcial, territorialmente superior y funcionalmente independiente.

Nada mejor para ello que aquel emisario del Gobernador, el cual, por estar situado sobre los Alcaldes y en contacto permanente con ellos, tendría convenientemente asegurados su autoridad y una visión de conjunto de los problemas locales.

B) En una segunda fase, y dado que los Ayuntamientos con

sus escasos medios no podrían resolver el gran número de las necesidades insulares, el Estado, a través del orden provincial, enviaría a la isla, a las inmediatas órdenes de aquel emisario del Gobernador, el personal técnico que fuera necesario, facilitando los fondos precisos para la satisfacción de necesidades previamente estudiadas y determinadas.

El emisario del Gobernador carecería, como es lógico, de conocimientos técnicos y, por tanto, se abstendría de decidir todo procedimiento de actuación puramente facultativo, pero, en cambio, administrativamente subordinaría a todo el personal y, dentro de las directrices que desde la capital de la Provincia le fuesen señaladas, vigilaría atentamente el cumplimiento de las órdenes y disposiciones superiores, coordinando de un modo efectivo las diversas actividades materiales. Mantendría estrecho y permanente contacto con los diversos funcionarios a sus órdenes, los cuales le informarían, según sus propios criterios, de las empresas que sería oportuno acometer y, unificándolas, sería portador a la Superioridad de todas las iniciativas, a la vez que responsable de la marcha de los servicios encomendados.

C) En una tercera fase serían resueltos una serie de problemas todavía pendientes.

En primer lugar, y dado que el emisario del Gobernador era el responsable de la marcha de los servicios, para que su mando administrativo fuese efectivo y no puramente nominal, debería concedérsele, dentro de ciertos límites, una mínima capacidad para sustituir el personal que juzgara no apropiado o cuyo rendimiento fuera negativo, por otro más idóneo, sometiendo así mejor los espíritus corporativos que podrían ser frecuentes y perjudiciales.

En segundo lugar, aparte de las gestiones concretas y definidas que el nuevo órgano realizara por haberlo así acordado la Superioridad, sería necesario concederle un cierto margen de iniciativa funcional para resolver pequeñas cuestiones y cuestiones complementarias, pues lo contrario sería reducirlo a un papel puramente mecánico, haciéndolo incapaz de adoptar una solución elemental en el momento preciso y aun de desplegar una actividad racional. A estos efectos, sería indispensable dotarlo de una mí-

nima autonomía financiera. Nada más oportuno para ello que hacer uso de aquel sistema económico afecto al emisario del Gobernador para la satisfacción de necesidades que excedían de la competencia municipal, pues, por una parte, los dos tipos de necesidades, aquéllas y éstas, eran de exclusiva trascendencia insular, por lo que estaba garantizada una identidad de destino y, por otra, utilizando un mismo personal técnico, se producía un considerable ahorro, lo que podía significar un importante aumento de la productividad. Ello sin olvidar que una agilidad financiera, para ser tal, debería desligarse de la complejidad del mecanismo presupuestario estatal.

En tercer lugar, sería conveniente que el titular del nuevo órgano fuera persona de reconocida responsabilidad que se dedicase plena y exclusivamente a su tarea. Sería oportuno, pues, una cierta profesionalidad.

En cuarto lugar, para evitar un autoritarismo excesivo en que por lógica humana podría este titular incurrir, a la vez que para disponer del consejo y colaboración permanente de personas conocedoras de la realidad insular, contrastando criterios y puntos de vista, principalmente en las tareas de planeamiento y control, convendría que el nuevo órgano funcionara colegialmente a dos niveles, uno permanente con un reducido grupo de componentes y otro periódico, de constitución más amplia.

Finalmente, estaría indicado que estas personas a las que se había dado entrada en el nuevo órgano tuviesen una conciencia y una visión general de los problemas y necesidades y no que fuesen portadoras de una visión administrativa concretada a un determinado aspecto técnico. Además, dado que deberían gozar de general estima y aprecio, habría que dejar bien sentado su carácter representativo.

5. OBSERVACIONES A ESTA CONSTRUCCIÓN.

Esta construcción que acaba de ser expuesta, observada como proceso a operarse en la realidad, es sumamente ingenua y, en tal sentido, la legislación que paulatinamente la fuese implantando, antes que obtener algún fruto positivo habría tenido que

soportar espectaculares fracasos. Fundamentalmente, sus errores son los siguientes:

En la primera fase, los Ayuntamientos se resisten a colocar sus recursos a disposición de un emisario del Gobernador, haciéndolo, en cambio, probablemente, a un órgano de análogo carácter local al de ellos.

En la segunda fase, las delegaciones provinciales no sitúan personal técnico a las inmediatas órdenes de un emisario del Gobernador, sino que se reservan la total dirección del mismo.

En la tercera fase, el nuevo órgano salido de la segunda difícilmente admite una intervención y un control permanente por la vía de una colegialidad representativa insular.

Resulta curioso, una vez más, observar cómo en un caso son los poderes locales quienes rechazan la intervención estatal y es, en otro, el propio Estado quien no desea la participación local. Y resulta, asimismo, instructivo observar cómo hay un supuesto en que son las propias funciones estatales las que se repelen entre sí.

Y, sin embargo, ahí está ese órgano, unitariamente nacido, en perfectas condiciones de viabilidad, dispuesto a demostrar su eficacia.

6. SOLUCIÓN SIMPLISTA Y RADICAL.

Sin duda, el camino trazado no es el más sencillo. Hemos partido de la inexistencia del Cabildo insular para dar, al fin, con él, como órgano a la vez local y estatal. Felizmente, alcanzar esta meta es mucho más fácil. Una simple disposición transforma el Cabildo y pone en sus manos—nunca de más lógico y obligado control—una serie de medios estatales que desbordando por completo a los locales y, al mismo tiempo, fundiéndose con ellos, sean aptos a la efectividad de las realizaciones propias y de las que el mismo Estado decida, bien directamente, por sí, bien porque primero se le haya razonado su conveniencia y oportunidad.

VI. CONCLUSIONES FINALES

Recogiendo ahora las afirmaciones vertidas en torno a las grandes concepciones de organización territorial, claramente se infiere que no estamos ante un problema de pura técnica organizativa, sino ante un problema ideológico y, como tal, esencialmente político. Por supuesto, inferimos también, que la deseada eficacia, es decir, una solución de alcance auténticamente administrativo no es, dado nuestro peculiar modo de ser, un problema de grandes afanes y desvelados esfuerzos, ni siquiera algo que convenga cuidadosamente dosificar. Ha de ser, sencillamente, el resultado de una fría y valiente decisión.

Por varias razones conviene justificar la oportunidad de haber trasladado específicamente a las islas menores del Archipiélago canario una tesis, en realidad, de tan amplia validez territorial:

1.^a Ante todo, insistiendo en lo dicho, porque las islas menores están verdaderamente necesitadas de una instrumentalidad administrativa unitaria y permanente.

2.^a Porque las posibilidades de aplicación de esta tesis son óptimas si tenemos en cuenta que el orden provincial radicado en la isla mayor ha de sufrir unas alteraciones prácticamente mínimas.

3.^a Porque es indudable que la singularidad territorial de las islas menores permite una experimentación de la que con minúsculo riesgo tal vez pudieran extraerse valiosas consecuencias y enseñanzas.