

La división provincial: 75 años (1)

JOSÉ MIGUEL PÉREZ GARCÍA



Van a cumplirse los 75 años desde que se creara la provincia de Las Palmas. Producto de un conflicto secular, la solución administrativa que dividió en dos a la antigua provincia de Canarias fue adoptada en tiempos de la Dictadura de Primo de Rivera. Cuatro años más tarde, las Cortes constituyentes de 1931 convalidaron el decreto divisionista y la Constitución promulgada aquel mismo año revalidó la existencia de dos provincias distintas en el Archipiélago. En la actualidad la instancia provincial subsiste dentro de un marco político administrativo más complejo y ha perdido gran parte de los contenidos que tuvo en fases anteriores. Sin embargo, la trayectoria de aquella es muy relevante para conocer el devenir insular contemporáneo. Sabemos bastante de los procesos por los que discurrió el contencioso provincial y, no obstante, es difícil precisar con seguridad las claves que están detrás del decreto divisionista de 1927.

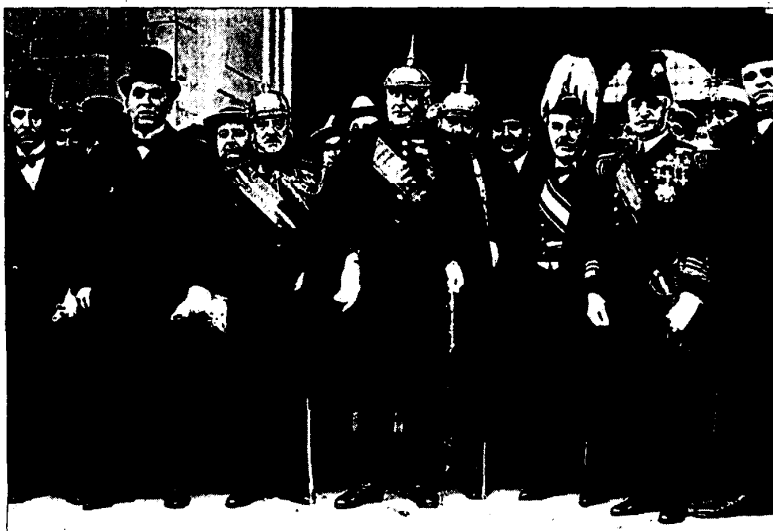
Las paradojas de la Dictadura

Entre 1923 y 1929, la Dictadura sustituyó en España al régimen constitucional de 1876. En esta primera experiencia totalitaria del siglo XX, el Gobierno de Primo de Rivera acomete la reforma de la administración del Estado. Dos textos legales servirán de soportes a dicha reforma: el Estatuto Municipal y el Estatuto Provincial. De contenido contradictorio, el denominador más común que poseen ambos textos es su vinculación al ideario conservador. Criticaban de la administración liberal el carácter representativo y la centralización que buscaban la homogeneidad de vínculos entre los ciudadanos y la administración. Con todos sus defectos, insuficiencias y hechuras a la medida de determinados grupos sociales, no podemos olvidar que la introducción de la provincia en España por el liberalismo decimonónico respondía en el fondo a un principio igualitario. Era una instancia administrativa que buscaba facilitar tal principio en una doble dirección: de un lado, que las leyes llegaran a todos los rincones del país, eliminando la pluralidad de situaciones que caracterizaron al Estado del Antiguo Régimen; de otro, se pretendía que cada ciudadano se relacionara con la administración a través de patrones comunes (no olvidemos que tras la división del territorio en provincias —tan poco respetuosa muchas veces con las raíces históricas de otras demarcaciones administrativas— se situaba la idea de que entre la sede de la administración provincial y el ciudadano más distante no existiera una distancia superior a un día).

Las soluciones de la Dictadura en materia de organización administrativa se movieron entre dos fórmulas contradictorias, dejando los resultados en un híbrido entre el regionalismo conservador más tradicionalista (al que apuntaba inicialmente el proyecto de Calvo Sotelo) y la menor descentralización que auspiciaron los temores del propio Primo de Rivera.

El general, que se fue formando una

En el Preámbulo que daba entrada a la nueva norma para la organización administrativa del Estado en tiempos de la Dictadura de Primo de Rivera se utiliza el ejemplo canario para denostar al régimen provincial y apuntalar la solución más conservadora para la organización administrativa del Estado. Este argumento resulta paradójico y contradictorio con la actitud de un Gobierno que dos años más tarde encontraría la solución al viejo contencioso insular en la reproducción de la misma denostada provincia.



1925. Directorio civil de Primo de Rivera.

opinión en esta materia a medida que transcurrían los meses, explicaba estas contradicciones con las siguientes palabras: "Pensaba —decía don Miguel— que el regionalismo histórico (sobre dar ocasión a eficaz descentralizador y económico sistema administrativo) podía afirmar los lazos de la unidad nacional en España. Pero luego ha ido ganando su juicio la opinión de que descentralizar es igualmente posible con el régimen provincial. Reconstituir desde el poder la Región, reforzar su personalidad, exaltar su orgullo diferencial entre unas y otras es contribuir a deshacer la gran obra de la unidad nacional". Esta posición contradictoria va a tener su reflejo en el tratamiento del tema canario.

Si por un lado la referencia al mismo servirá de ejemplo máximo para las críticas al ordenamiento provincial heredado del liberalismo, la creación de la nueva provincia y el procedimiento seguido para tal decisión mostrarán las diferencias de criterio que marcaron a las soluciones administrativas de aquellos momentos.

Canarias y la crítica al régimen provincial

El pensamiento conservador criticó la ruptura histórica que en el siglo XIX había generado la revolución liberal en

la organización administrativa del Estado. Para apoyar su mejor apoyatura en la tradición, en el Preámbulo que abría la nueva norma del Estatuto Provincial de 1925 se descalificaba de esta manera a la provincia decimonónica: "Fácil es advertir por lo expuesto el origen legal, puramente legal que las provincias tienen en nuestro derecho constituido.

Fruto del legislador nacieron en detrimento de una cuan milenaria divi-

sión en Reinos que vivificó gran parte de la historia de España. Sin duda, por esto, no le faltaron detractores desde los primeros tiempos. Ya en 1837, Donoso Cortés las calificó de funestísimas para España abogando porque las Cortes las silenciasen en la Ley fundamental de la Nación. Y bien pronto hubieron de unirse a las diatribas sugeridas por su origen las inspiradas en la labor de sus órganos rectores. Las Diputaciones, en efecto, salvo honrosas excepciones, forzadas a vivir en penuria económica lamentable, sólo abordaron con amplitud la tarea política: esclavos de ella trocáronse en tutores verdugos de la vida municipal y sirvieron de refugio a desaforadas pasiones oligárquicas y diseminaron la gangrena del caciquismo en los más apartados rincones y lugares del país". Para demostrar este

juicio demoledor sobre la organización provincial, el Preámbulo utilizaba el caso canario y la permanente conflictividad a la que dio lugar: "La rigidez del anterior sistema había engendrado muchos daños. Era incompatible, a veces, con la Geografía, y por eso se rompió bien pronto en Canarias, provincia interinsular que no podía acomodar su característica de fraccionamiento territorial a la unidad absorbente de una Diputación. Era, por otro lado, propensa a las hegemonías inevitables, que, aún sin quererlo nadie, derivaban en abandono de servicios y olvido de pueblos o comarcas excéntricas". Como matización a los razonamientos de este ejemplo y a su dudosa validez para apuntalar los principios del nuevo ordenamiento administrativo de la Dictadura, es preciso recordar que en núcleo del pleito que desató la cuestión provincial en Canarias nunca se cuestionó en las islas a la provincia como solución administrativa. Lo que desató el enfrentamiento fue en primer término la pugna por las sedes capitalinas y en segundo lugar la confrontación entre los partidarios de dividir la provincia y los que optaron por mantenerla unida.

Los fundamentos del régimen provincial no se cuestionaron por lo tanto entre los contendientes principales del denominado pleito insular.

Cosa muy distinta es que si los rechazaran los federales, pero el ideario del republicanismo federal está muy lejos de los argumentos y propósitos que utilizaba el texto legal de la Dictadura primorriverista anteriormente citado.

Solución al viejo contencioso insular

A la vista de lo recogido en el Preámbulo mencionado, en el cual, reiteramos, se utiliza el ejemplo canario para denostar al régimen provincial y apuntalar la solución más conservadora para la organización administrativa del Estado, resulta paradójico que al cabo de dos años el Gobierno de Primo de Rivera encontrara en la reproducción de la misma provincia la solución al viejo contencioso insular.

Es llamativo porque en la nueva organización administrativa de la dictadura se daba primacía a la vida municipal, una entidad considerada más natural.

Si para algo habrían de servir las provincias en el nuevo ordenamiento era precisamente para resaltar la preeminencia de aquel ente local a escala de municipio. (En el texto del Estatuto Provincial puede leerse lo siguiente: "La consideración de la provincia para los fines propios del Estado, ni es de trascendencia suprema, ni conserva todo su primitivo valor").

En este contexto, no es fácil entender que el Gobierno de la Dictadura optara, frente a otras fórmulas, por duplicar la provincia mediante la expedición vía de un Real Decreto. Lo acontecido en el bienio 1925-1927 será determinante para explicar el trasfondo de aquella relevante decisión.