

Implicaciones socioeconómicas y territoriales de la doble capitalidad autonómica en Canarias¹

La aprobación de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias, supuso que la región se constituyera en comunidad autónoma, tras un largo proceso iniciado en 1978 con la Junta de Canarias². Ese mismo año, y mediante la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias, se concretó la mayor parte de las competencias que iban a ser transferidas³. Como resultado, el Archipiélago cuenta con un régimen competencial mixto que combina competencias exclusivas (con plena potestad legislativa), concurrentes (desarrollo y ejecución de la normativa básica del Estado) y compartidas (ejecución de la normativa procedente de la Administración Central), cuyo pleno desarrollo ha permitido un nivel de autogobierno sin parangón en la historia de las Islas.

En el Estatuto se plantea explícitamente la cuestión de la capitalidad del Archipiélago ante la secular rivalidad de las dos mayores ciudades insulares, Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife. Con la intención de evitar agravios comparativos y mantener un posicionamiento equilibrado se declara definitivamente cerrado el problema mediante la fórmula de capitalidad regional compartida. En adelante ambas ciudades se erigirán en capitales con

¹ Este texto se enmarca en el proyecto de investigación “Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas”, integrado en el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación para el periodo 2010-2012 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG). Tanausú Pérez García ha colaborado en la elaboración de las figuras.

² Galván Rodríguez, E. (1995): *El origen de la autonomía canaria. Historia de una Diputación Provincial (1813-1975)*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Pérez García, J. M. (2004): “La organización político-administrativa de Canarias. Un balance histórico”. *Anales de Historia Contemporánea*, 20, pp. 407-420.

³ Hernández Bravo de Laguna, J. (1997): “La construcción política de Canarias en la Autonomía”, en *Canarias. Situación*. Madrid, Banco de Bilbao-Vizcaya.

igualdad de derechos, instalándose paritariamente las sedes institucionales de la Comunidad⁴.

Esta solución al tema de la capitalidad es una de las peculiaridades del régimen autonómico canario. La mayor parte de las comunidades declararon una única capital⁵. El modelo canario sólo tiene parangón en la estructura político-administrativa de otros Estados, aproximándose a modelos territoriales de localización institucional de países como Sudáfrica, en donde Pretoria, Ciudad del Cabo y Bloemfontein se reparten los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, respectivamente. En el caso canario, el poder legislativo se ubica en Santa Cruz de Tenerife, la Delegación del Gobierno del Estado en Las Palmas de Gran Canaria, la Presidencia Autonómica se localiza de manera alterna entre las dos capitales y los diferentes departamentos, consejerías e instituciones judiciales se distribuyen de manera proporcional entre ambas ciudades. Este modelo de capitalidad compartida se completa con una estructura descentralizada por la que algunas instituciones autonómicas tienen su sede en otras ciudades (por ejemplo, el Diputado del Común en Santa Cruz de La Palma) y por la existencia de capitales insulares y sus órganos de gobiernos, los Cabildos⁶.

Es indudable que la descentralización política y administrativa en Canarias ha resuelto las demandas de autogobierno de una buena parte de la población, una mayor cercanía al ciudadano y una mejora en los servicios públicos, sin olvidar además que supone el reconocimiento a una realidad autonómica insular y una solución de convivencia al conflicto crónico entre las dos islas centrales. No obstante, también ha implicado un aumento del coste del sector público, especialmente en relación con la doble capitalidad, ya que ésta ha provocado que se den casos de sedes dobles y un trasiego permanente de cargos entre las islas de Gran Canaria y Tenerife.

En este artículo, sin olvidar del todo el debate sobre estos aspectos, vamos a centrarnos en el análisis de las implicaciones económicas y territoriales que ha

⁴ Hernández Bravo de Laguna, J. (2004): "La dimensión insular de la autonomía canaria: Islas y Comunidad". *Anales de la Facultad de Derecho*, 21, pp. 67-86.

⁵ Solamente en los casos de Vitoria-Gasteiz y Valladolid se evitó la mención expresa a la capital y se sustituyó por la de sede institucional. En Castilla-León se adoptó un modelo más disperso en la distribución de organismos autonómicos. De este modo, si bien Valladolid es sede institucional porque aglutina las Cortes autonómicas y las diferentes consejerías de la Junta, algunos organismos se localizan en otras capitales provinciales. En la Región de Murcia, aun declarándose la ciudad de Murcia como capital autonómica, se ubicó el poder legislativo en Cartagena.

⁶ Sarmiento Acosta, M. (1993): *Las competencias de los Cabildos Insulares*. Las Palmas de G/C, Cabildo Insular de Gran Canaria. Martín Ruiz, J. F. (2001): *Geografía de Canarias. Sociedad y medio natural*, Las Palmas de G/C, Cabildo de Gran Canaria.

supuesto para las dos capitales canarias el desarrollo del modelo autonómico. Creemos, primero, que la descentralización autonómica ha propiciado desarrollo socio económico en ambas capitales, más allá de los gastos que pudieran conllevar la dispersión y duplicación de sedes. Por tanto, pensamos que es uno de los motores económicos en ambas ciudades. En segundo lugar, consideramos que el nuevo modelo político-económico ha permitido el desarrollo de nuevos procesos urbanos y territoriales. En este sentido, estimamos que existe una relación entre las políticas de articulación territorial en las dos islas capitalinas y la consolidación de la metropolitanización de ambas ciudades. Por último, apuntamos que la localización territorial de las nuevas funciones administrativas ha implicado la reconfiguración de centralidades en sus respectivos espacios urbanos.

Por tanto, en este artículo intentaremos aportar algunos datos y reflexiones que clarifiquen, al menos en parte, la vinculación entre la superestructura político-administrativa y la dinámica socioeconómica y territorial de las dos capitales canarias. Con lo cual se posibilita el enriquecimiento del discurso imperante que suele vincular la dinámica urbana con la del mercado y con la intervención de los agentes privados y poner en valor lo que puede implicar para una ciudad convertirse en capital autonómica.

En función de estos objetivos, el artículo se estructura del siguiente modo. Tras abordar dos breves apartados sobre el estado de la cuestión y las fuentes utilizadas en el trabajo, se analiza la incidencia socio-económica del sector público autonómico en ambas capitales, para luego abordar la relación entre los dos procesos territoriales mencionados, metropolitanización y generación de centros administrativos, y la nueva condición de capital regional compartida.

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El impacto de la organización administrativa en el desarrollo socioeconómico y en el territorio ha sido abordado desde diferentes disciplinas como la Economía de las Instituciones, el Análisis Económico Regional, la Geografía y otras ciencias sociales. Desde el ámbito económico, se parte de la premisa que la evolución económica de una sociedad se ve condicionada no sólo por la empresa y el mercado, sino también por el modo en que se organizan las tareas políticas⁷. Y este sentido, se han desarrollado dos líneas de análisis. Por un lado, la que subraya que el desarrollo del Estado del Bienestar, especialmente a través de la universalización de la educación y la sanidad como fun-

⁷ Bennett, R. J. (1997): "Administrative systems & economic spaces", *Regional Studies*, 31/3, pp. 323-336.

ción pública, y la descentralización competencial del Estado son responsables de buena parte del crecimiento registrado en los últimos años⁸.

Por otro, la enfocada en el modo en que se establece la relación entre los niveles competenciales. De esta forma, se considera que el hecho de que estas relaciones en el sistema autonómico español sean competitivas y heterogéneas⁹ provocan que los gobiernos autonómicos hayan estado rivalizando por obtener mayores recursos y hayan mantenido una actitud proclive al gasto dado que tan sólo eran responsables ante su electorado de los proyectos ejecutados y no de su financiación¹⁰. Algunos autores consideran que este sistema, que se ha ido modificando paulatinamente a lo largo de estas últimas décadas, ha generado despilfarro y poca eficiencia en la utilización de recursos¹¹. Otros, en cambio, valoran ante todo el crecimiento económico que ha propiciado¹² y el efecto redistributivo que ha tenido en la renta familiar¹³. En cualquier caso, la mayor parte de los estudios consideran que ha incidido en una disminución en la diferencia de renta entre las regiones¹⁴.

⁸ Cuadrado Roura, J. R. (2003): "Expansión y dinamismo del sector servicios". *ICE*, 811, pp. 273-296.

Cuadrado Roura, J. R. (2012): "El sector servicios. Algunas luces y bastantes sombras". *Economistas*, 30/135, pp. 113-119.

⁹ Las relaciones intergubernamentales se han caracterizado más por la competencia y la negociación independiente que por la cooperación y la negociación conjunta. De igual modo, existe una gran diferencia en la descentralización de las responsabilidades de gasto, por una parte, y las responsabilidades fiscales o tributarias por otra, lo que convierte a la subvención y transferencia en el instrumento financiero por excelencia del régimen común (Agranoff, R. y Ramos Gallarin, J. A. (1997): "Toward federal democracy in Spain. An examination of intergovernmental relations". *Publius*, 27/4, pp. 1- 38. Toboso, F. y Scorsone, E. (2010): "How much power to tax do regional governments enjoy in democratic Spain since the 2001 reform"? *Regional and Federal Studies*, 2/1.

¹⁰ Toboso, F. (2005): "Algunas claves organizativas del Estado de las Autonomías español y sus consecuencias". *Revista Asturiana de Economía-RAE*, 32, pp. 43-66.

¹¹ Suárez Pandiello, J. (1999): "Fiscal Federalism in Spain. Decentralization: an unfinished task", en: *Fiscal Federalism in the European Union*. Londres, Routledge.

¹² Tortosa, E. (2001): "La distribución provincial del capital en España". *Papeles de Economía Española*, 88, pp. 182-195.

Sevilla Segura, J. (2005): "El estado autonómico y la economía española". *ICE*, 826, pp. 325-347.

¹³ Oliver, J. et al. (2001): "Anatomía de la distribución de la renta en España, 1985-1996: la continuidad de la mejora". *Papeles de Economía Española*, 88, pp. 67-88.

Toboso, F. y Ochando, C. (2001): "Descentralización de las responsabilidades de gasto y evolución de los gastos redistributivos en la España democrática: un análisis comparativo". *Presupuesto y Gasto Público*, 26, pp. 147-160.

¹⁴ Ramón Pedrero, M. D. y García Solanes, J. (2002): "Convergencia real de las regiones españolas. El impacto de los fondos estructurales". *Papeles de Economía Española*, 93, pp. 51-63.

En los estudios geográficos ha habido una mayor preocupación por las repercusiones territoriales a diferentes escalas de la organización administrativa o por el modo en que el poder y la administración usan el espacio. En este sentido, se han desarrollado al menos tres líneas de análisis. La primera se centra en la valoración del espacio construido en la ciudad como expresión del poder¹⁵. La segunda se ha interesado en cómo se distribuye la administración en el espacio urbano¹⁶. Por último, la tercera se dirige al estudio de las comunidades autónomas como cohesionadoras y modeladoras de los espacios regionales¹⁷.

2. FUENTES Y METODOLOGÍA

La realización de este trabajo ha supuesto consultar fuentes diversas dado el enfoque adoptado. En primer lugar, era necesario conocer la localización territorial de la administración autonómica en ambas capitales. Presidencia de Gobierno y la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias nos facilitó información relativa a la ubicación de las distintas sedes y sobre política patrimonial. Esta información se completó con la que aporta la Intervención General a través de sus informes de Cuenta General de la Comunidad Autónoma, un instrumento disponible desde 1999 hasta 2012.

Se consultaron además otras fuentes administrativas como el Plan de «Acciones para la modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias», del año 2008, un documento de gran interés en rela-

¹⁵ Bertrand, M. J. (1979): *Geografía de la Administración*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

¹⁶ Infante Díaz, J. y Albinis Legaz, G. (1984): "Las nuevas funciones político-administrativas de las capitales regionales y su integración en los centros urbanos", en: VIII Reunión de Estudios Regionales, Bilbao, noviembre de 1982. Asociación Española de Ciencia Regional.

García Ballesteros, A. y Gámir Orueta, A. (1989): "Las actividades directivas y administrativas en España", en: *Territorio y sociedad en España II. Geografía Humana*. Madrid, Taurus.

López Trigal, L. (1991): "Geografía y administración en España". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 12, pp. 19- 32.

Arias Sierra, P. (2003): *Periferia y nueva ciudad: el problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana*, Sevilla, Universidad de Sevilla.

¹⁷ Serrano Martínez, J. M. y King, R. (1994): *Urban systems and regional organization in Spain*. Brighton, Universidad de Sussex.

Serrano Martínez, J. M. (2002): "Las capitales político-administrativas de las comunidades autónomas en España: su significación dentro de los subsistemas urbanos regionales". *Papeles de Geografía*, 36, pp. 147-150.

Serrano Martínez, J. M. (2005): "El modelo territorial de la España autonómica. Recapitulación y perspectivas". *Investigaciones Geográficas*, 36, pp. 81-102.

ción con la política patrimonial del Gobierno de Canarias; el Mapa Sanitario de Canarias de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias y el informe ULPGC en cifras, 2011.

En segundo lugar, fueron usadas diversas estadísticas oficiales. El conocimiento de la población, de la ocupación y de la actividad en los municipios capitalinos requirió de los Censos de Población y Vivienda de 1981, 1991, 2001 y 2011 del Instituto Nacional de Estadística (INE). Esto nos permitió conocer la evolución de la población de ambas ciudades, los cambios de residencia dentro de las áreas metropolitanas y aproximarnos al conocimiento de la movilidad intermunicipal por motivos laborales. En este último sentido, la Estadística de Variaciones Residenciales del INE, que ofrece datos municipales entre 1988 y 2011, ha supuesto también una valiosa herramienta para conocer la migración intrainsular de Gran Canaria y Tenerife.

En relación con la población ocupada en el sector público autonómico ha sido de gran valor el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas que edita el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y está disponible desde 1990. Para la contextualización de sus datos ha requerido además consultar la Encuesta de Población Activa del INE.

Así mismo, para reconocer la importancia económica del gasto público autonómico y su incidencia en la economía regional se empleó, además de la base de datos que ha sido publicada por la Fundación BBVA-IVIE para el estudio de las diferencias regionales del sector público español en el periodo 2000-08, los informes de la Contabilidad Nacional y Regional de España, publicados por el INE. Por último, se valoró el crecimiento urbano de las dos capitales canarias a partir de los datos que ofrece el Catastro Inmobiliario Urbano sobre el número de inmuebles registrados entre 1990 y 2011.

En tercer lugar, el análisis del impacto territorial de la capitalidad requirió emplear otro tipo de fuentes más precisas. Entre ellas, fue necesario conocer el desarrollo de las comunicaciones terrestres a partir de las propuestas de los Planes Regionales de Carreteras de 1987 y 1993 y el Plan Director de Infraestructuras de 1998. En este sentido tampoco se podía obviar el Convenio de Carreteras suscrito entre el Gobierno de Canarias y el Ministerio de Fomento en 2006 y el Eje Transinsular de Infraestructuras del Transporte de Canarias de 2005. Además, se ha consultado documentación de planificación urbanística con el fin de conocer el proceso urbano en la generación de los nuevos centros administrativos. Cabe destacar la planificación general de ambas ciudades (Plan General de Ordenación Urbana de S/C Cruz de Tenerife 1992 y adaptación del año 2005; Plan General de Ordenación Urbana de 1962; 1988 y 2000 de Las Palmas de G.C.) y planes parciales de desarrollo (Plan Parcial de

Ordenación de la nueva Avenida Marítima del Norte de 1964 en Las Palmas de G.C. y Revisión del Plan Parcial Cabo-Llanos de 1990).

En relación con la metodología nos limitaremos en destacar que las sedes fueron incluidas en un Sistema de Información Geográfica en función de su dirección postal. Esto nos permitió, primero, la representación de la distribución de los departamentos en el espacio urbano, como en el caso de los inmuebles ocupados por la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad¹⁸. Segundo, realizar un análisis espacial por el que se delimitaron los subcentros administrativos en ambas capitales a través del uso de un indicador de densidad de puntos.

3. IMPLICACIONES SOCIO-ECONÓMICAS DE LA CAPITALIDAD AUTONÓMICA

Según los datos de la Contabilidad Nacional y Regional de España, desde que se concluyó el diseño autonómico en 1984, el crecimiento ha caracterizado la economía española. El Producto Interior Bruto español (PIB) a precios de mercado ha mantenido crecimientos interanuales superiores al 2% salvo en el bienio 1992-93 y desde 2008 en adelante. En Canarias, la situación ha sido incluso mejor. Por lo tanto, el Estado de las Autonomías se acompaña de un periodo de crecimiento sin parangón.

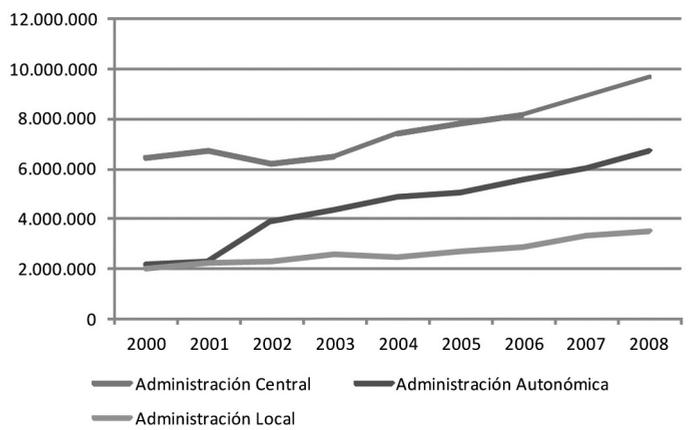
Al mismo tiempo, la incidencia del gasto de las administraciones públicas en la estructura del PIB ha crecido. Entre el año 2000 y 2011 creció del 17,1% al 21,2%, resultado del desarrollo de las administraciones públicas y del estado del bienestar. En Canarias, en el año 2009, suponía el 19% a precios de mercado según las estimaciones de la Contabilidad Regional. Por tanto, en términos globales, y a tenor del peso del gasto público en la formación del PIB, se puede señalar que el sector público está directamente implicado en el crecimiento económico experimentado en España y Canarias.

El sector público autonómico en Canarias ha supuesto en torno a un tercio del valor añadido bruto público. De hecho, el 33,8% del gasto público lo realizó la administración autonómica canaria en 2008¹⁹. Si tenemos presente que entre el 2000 y el 2008 el gasto autonómico ha crecido un 207,1%, podemos deducir que a lo largo de la década la participación de la intervención autonómica en la actividad económica de las islas ha ido incrementándose progresivamente, en la medida en que se asumían nuevas competencias (véase figura 1).

¹⁸ En este mapa se delimitó de una manera aproximada el casco histórico en función de la definición realizada por el Plan Especial de Protección y Reforma Interior Vegueta-Triana.

¹⁹ Pérez García, F. (dir.) (2011): *Las diferencias regionales del sector público español*. Madrid, Fundación BBVA/IVI.

FIGURA 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SEGÚN
NIVEL COMPETENCIAL EN CANARIAS



Fuente: Fundación BBVA-IVIE. Elaboración propia.

Buena parte de la incidencia del gasto público autonómico en la economía canaria se hace vía salarios²⁰. Según el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, en Canarias existían algo más de 66.000 trabajadores públicos adscritos a la Comunidad en 2011 (cifra que se incrementaría realmente en varios miles ya que el Boletín Estadístico no incluyó las Entidades Públicas Empresariales y el total de trabajadores de la Universidad de La Laguna). Esto supone que en torno a un 57% de la masa salarial pública presta sus servicios a través de la comunidad autónoma canaria y que los trabajadores de la Comunidad suponen entre un 8 y 9% del total de ocupados en las Islas, según la Encuesta de Población Activa.

Pues bien, una vez que los datos parecen indicar la relevancia del sector público autonómico en la economía y la sociedad canaria, tenemos que precisar que una parte significativa del sector se localiza en las dos capitales canarias, algo que es común a las restantes comunidades autónomas españolas²¹.

²⁰ Mas Ivars, M. et al. (dir.) (2005): *El stock de capital en España y su distribución territorial (1964-2002)*. Bilbao, Fundación BBVA.

²¹ Serrano Martínez, J. M. (2002): "Las capitales político-administrativas de las comunidades autónomas en España: su significación dentro de los subsistemas urbanos regionales". *Papeles de Geografía*, 36, pp. 147-150.

CUADRO 1

LOCALIZACIÓN DE LAS SEDES DE LOS DEPARTAMENTOS
Y ORGANISMOS PÚBLICOS AUTONÓMICOS EN CANARIAS (2012)

	Las Palmas de G.C.	S/C de Tenerife	La Laguna	Total
Administración Pública	86	87	1	203
Organismos Autónomos	10	11	1	22
Entes de Derecho Público	2	1		3
Organismos Públicos de Naturaleza Consorcial	1	1		2
Entidades Públicas Empresariales	1	1		2
Instituciones Públicas	2	3	1	6
Empresas Públicas	14	13	1	28
Fundaciones	8	3	2	13
Universidades	1		1	2
Total	125	120	7	252

Fuente: Listado de sedes de Presidencia del Gobierno de Canarias e Informe de Cuenta General de Intervención General del Gobierno de Canarias, 2012. Elaboración propia.

Los ejemplos de localización de la estructura pública autonómica en ambas capitales son muchos. Uno de ellos es el mapa administrativo autonómico. Como se puede observar en el cuadro 1, únicamente siete entidades administrativas se localizan fuera de los municipios capitalinos. El desarrollo administrativo autonómico ha sido especialmente generoso con las dos capitales canarias, que entre sí mantienen una distribución muy equilibrada en lo que respecta al número de sedes gracias a la repartición de departamentos o a su duplicación, sin menoscabo de que la magnitud de estos departamentos genere diferencias en el reparto de la función pública.

Algo parecido cabe decir respecto al desarrollo de los servicios públicos directamente relacionados con la consolidación del Estado del Bienestar. La ordenación jerárquica de estos servicios tras la creación del Estatuto de Autonomía ha concentrado una buena parte en Las Palmas de G.C. y S/C de Tenerife. Un buen ejemplo es el mapa sanitario de Canarias. De los cinco hospitales de primer orden de nueva construcción o ampliamente renovados en la etapa autonómica, cuatro se ubican en las dos capitales (Hospitales Universitarios Materno Infantil, Insular y Gran Canaria Doctor Negrín y el hospital universi-

tario Nuestra Señora de la Candelaria). Juntos generan más de 12.000 puestos de trabajo si consideramos además el Hospital Universitario de Canarias, ubicado en La Laguna, según la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias.

Otro caso representativo es la ordenación de la estructura universitaria en las Islas. La creación de la universidad pública de Las Palmas de Gran Canaria en 1989, con 23.363 alumnos y 2.371 profesores y personal de administración y servicios, según la Memoria Anual ULPGC en Cifras de 2011, ha beneficiado especialmente a la capital regional, dada la política de concentrar la mayor parte de sus sedes en este municipio.

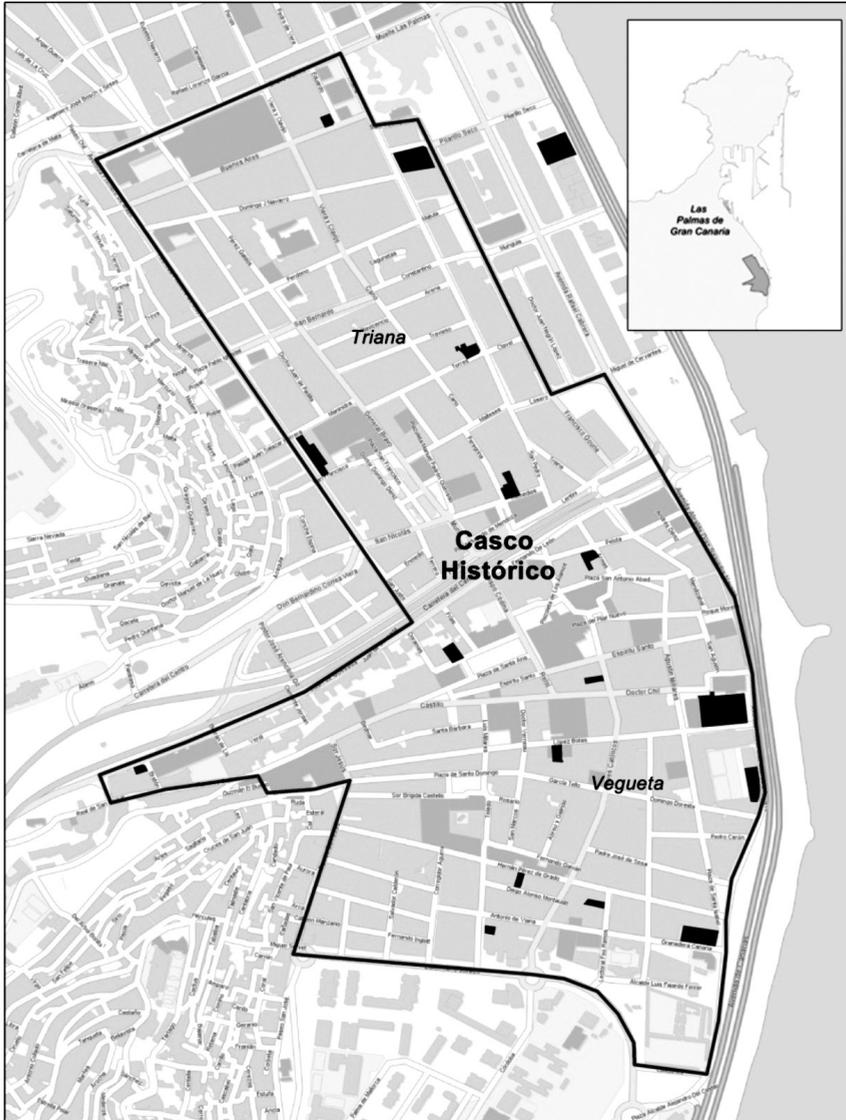
En definitiva, sea por el desarrollo de servicios administrativos en ambas capitales, sea por la mejora de los servicios públicos sociales, se ha impulsado un mercado laboral público en ambas ciudades, lo que, hasta cierto punto, ha modificado la estructura de sus respectivos mercados laborales y ha absorbido buena parte de la mano de obra que se ha ido incorporando desde principios de los ochenta. Este hecho ha tenido una especial relevancia en relación con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, dado que dos tercios de los trabajadores públicos de la Comunidad Autónoma son mujeres.

Al mismo tiempo, en torno a estos nuevos «centros de producción» se ha generado una actividad económica privada que engloba desde servicios de restauración hasta empresas prestatarias de servicios. Todo un nudo económico en el que lo público es el eje central.

Una dimensión de especial interés en relación con la economía privada que genera el desarrollo del poder autonómico en las dos capitales es la del mercado de oficinas. La Comunidad Autónoma ha llevado a cabo una política de creación de patrimonio propio especialmente generosa con las capitales autonómicas. No obstante, y sobre todo en relación con los espacios administrativos, la rapidez con que se tuvieron que asumir competencias generó que se optase por el alquiler en muchos casos. Esto ha permitido que el mercado de oficinas en ambas capitales se haya impulsado, propiciando además la construcción o renovación de numerosos locales y edificios.

Para dar testimonio de esto último nos centraremos en el caso del desarrollo de la función judicial en Las Palmas de G.C. Antes de que ésta se descentralizara, la ciudad contaba con dos edificios ubicados en el barrio histórico de Vegueta: la antigua Casa Regental, ubicada en la plaza de Santa Ana y el Palacio de Justicia, sede de la Audiencia Provincial. Cuando se produce la descentralización autonómica, el partido judicial de Las Palmas de G.C. se convierte en sede exclusiva de la sala civil y penal del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y en sede compartida de las salas de lo Contencioso Administrativo y Social con S/C de Tenerife (véase figura 2).

FIGURA 2
INMUEBLES OCUPADOS POR JUSTICIA EN LOS BARRIOS
DE VEGUETA Y TRIANA (LAS PALMAS DE G. C.)



Fuente: Listado de sedes de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias. Elaboración propia sobre cartografía digital (GRAFCAN).

El incremento de competencias y el desarrollo de los servicios judiciales supusieron una falta considerable de espacio. La respuesta autonómica se centró en la construcción de un nuevo edificio de Juzgados y en poner en marcha una política de alquileres en torno a los escasos espacios públicos judiciales que tenía la administración canaria.

Los distintos juzgados se han ido localizando en diferentes inmuebles alquilados, algunos de ellos de nueva construcción, entre los que destacan los edificios Dunas en Triana y Judicial Fundación Loyola, conformando un conjunto variopinto de hasta 18 edificaciones donde cabe encontrar de manera dispersa el resto de juzgados y otros servicios judiciales situados en el perímetro de los barrios fundacionales de Vegueta y Triana.

Los edificios Dunas (promovido por el grupo empresarial canario del mismo nombre) y Fundación de Loyola son dos ejemplos representativos de cómo los servicios administrativos autonómicos impulsan la construcción de nuevos inmuebles de oficinas en espacios centrales, pero no son los únicos. Por ejemplo en la zona administrativa de Arenales se ejecutaron otros proyectos similares (como el edificio Ovalum, promovido por la empresa Mapfre Guanarteme) y en el ámbito portuario, la torre Woerman, construida en 2005 por Ferrovial Inmobiliaria, sobre unos antiguos almacenes, con unos 70 metros de altura y más de 25.000 m² de superficie construida. Todos estos edificios destinan buena parte de su superficie útil a albergar dependencias de diferentes Consejerías y empresas públicas.

Todos estos proyectos son también ejemplo de cómo la comunidad autónoma ha estimulado la actividad constructora e inmobiliaria con el uso de la Reserva de Inversiones para Canarias (RIC), el principal instrumento fiscal de la Comunidad Autónoma. La RIC, regulada en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias, constituye una medida de estímulo fiscal a la autofinanciación e inversión empresarial en el archipiélago. La RIC permite a las empresas disminuir su base imponible en el Impuesto de Sociedades siempre que las cantidades reducidas se materialicen en la inversión de activos fijos situados o recibidos en Canarias, la suscripción de inversiones financieras de instituciones públicas canarias o la de títulos representativos del capital de sociedades que desarrollen su actividad en el Archipiélago²².

²² Pérez Monteverde, M. V. (2000): *La materialización de la Reserva para Inversiones en Canarias*. La Laguna, Universidad de La Laguna.

Un reciente estudio²³ ha revelado que alrededor del 65% de los fondos que se han invertido en Canarias con cargo a la RIC han sido para activos fijos, es decir, equipamiento y modernización de las mismas y nuevas edificaciones como hoteles, edificios para oficinas y arrendamiento.

Por tanto, la política fiscal hacia la empresa de la Comunidad Autónoma ha propiciado el crecimiento inmobiliario en ambas capitales al estimular la construcción y el mercado de oficinas al mismo tiempo que se ha convertido en el principal cliente de los productos generados. Esto último ha empezado a cambiar desde que en 2008 se aprobara el Plan de «Acciones para la modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias» en el que se apuesta por sustituir los alquileres de inmuebles por patrimonio propio, un cambio que a la larga parece suponer un ahorro para el sector público y que tiene sentido en el nuevo contexto económico de crisis, en el que el poder autonómico prioriza el control del gasto público y abandona progresivamente sus acciones de estímulo económico. No obstante, y hasta que se produjo este cambio de coyuntura, la política patrimonial y fiscal de la CAC ha favorecido la creación de activos fijos en el sector privado en ambas capitales.

4. IMPLICACIONES DE LA CAPITALIDAD EN EL CRECIMIENTO URBANO Y METROPOLITANIZACIÓN

La metropolitanización es un proceso urbano analizado en España por diferentes autores desde la década de los setenta. Aunque no faltan matices y disparidades en su definición, es un proceso urbano de carácter supramunicipal que se basa en la integración y unificación de los mercados de la vivienda y del trabajo y en la generación de una alta movilidad diaria, como resultado de las mejoras en accesibilidad²⁴. Es un proceso complejo en el que se ha descrito

²³ Dorta Velázquez, A. y Correa Rodríguez, A. (dir.) (2007): *La RIC y el comportamiento empresarial: un estudio de los efectos de la RIC en la empresa canaria durante los años de 1994 a 2002*. Las Palmas de Gran Canaria, Gobierno de Canarias.

²⁴ Feria, J. M. (2011): "Ciudad y territorio: nuevas dinámicas espaciales", en: *Población y Espacios urbanos*. Barcelona, Departament de Geografia Humana de la UB/Grupo de Población de la AGE. Vinuesa Angulo, J. (2012): "Procesos y estructuras geodemográficas en la metropolitanización. Propuesta de debate sobre algunas cuestiones básicas", en: *La población en clave territorial: procesos, estructuras y perspectivas de análisis*. Santander, Ministerio de Educación y Competitividad/Gobierno de Cantabria/AGE/Universidad de Cantabria.

al menos tres fases diferentes: una primera de concentración de la población en el municipio central (1959-1975), una segunda de clara dispersión en los municipios periféricos (1975-1996) y la última caracterizada por el mantenimiento de las tendencias a la dispersión de la urbanización y el crecimiento demográfico de las ciudades centrales, producto de los balances migratorios positivos con el exterior²⁵.

Las capitales canarias participan de estos procesos. Así se ha puesto de manifiesto en los estudios de movilidad en los mercados locales de trabajo en Tenerife²⁶ y en otros centrados en la distribución de la función residencial en Las Palmas de Gran Canaria²⁷.

La metropolitanización de las capitales canarias²⁸ se puede caracterizar a través de diferentes indicadores. El primero es el mantenimiento de saldos migratorios interiores negativos en los municipios capitalinos. Según la Estadística de Variaciones Residenciales, entre 1988 y 2011, S/C Cruz de Tenerife ha tenido un saldo negativo de 28.419 habitantes y Las Palmas de G.C. de 48.585. En contraposición, el resto de los municipios metropolitanos mantienen saldos positivos en el mismo periodo.

El segundo indicador son los cambios de residencia intrametropolitanos en favor de los municipios periféricos. Según datos censales, entre 1981 y 2001, 20.855 personas que residían en Las Palmas de G.C. trasladaron su residencia a

²⁵ Nel-Lo, O. (2007): "La tercera fase del proceso de metropolitanización en España", en: *Los procesos urbanos postfordistas*, Palma de Mallorca, Universitat de les Illes Balears/AGE.

²⁶ Godenau, D. y Arteaga Herrera, S. (2003): *La movilidad en los mercados locales de trabajo de Tenerife*, Santa Cruz de Tenerife, Cabildo de Tenerife. Barrios González, M. C.; Godenau, D. y Sshorn, J. (2009): "Los mercados locales de trabajo y sus condiciones de accesibilidad en Tenerife". *Boletín de Asociación de Geógrafos Españoles*, 49, pp. 67-82.

²⁷ Parreño Castellano, J. M. (1998): "El comportamiento de la función residencial en las áreas metropolitanas: el caso de Las Palmas de Gran Canaria". *Vegueta*, 3187/202.

²⁸ El área metropolitana de Santa Cruz de Tenerife fue oficialmente definida por el Gobierno de Canarias en el año 2006 (BOC 18 de julio) estando conformada además de por el municipio capitalino, por el de San Cristóbal de La Laguna, El Rosario y Tegueste. La delimitación que se ha realizado por el Atlas Digital de Áreas Urbanas es la misma. En su conjunto aglutina una población de 403.715 según el Padrón de 2011. Se trata de una red policéntrica en el que tanto Santa Cruz de Tenerife como San Cristóbal de la Laguna son municipios centrales. En el caso de Las Palmas de Gran Canaria, el área metropolitana presenta una mayor indefinición territorial. Por ejemplo, según el Atlas Digital de Áreas Urbanas en España, esta se compone de cinco municipios y alcanzaba una población de 570.434 habitantes. En el proyecto AUDES5 se consideraron doce municipios en la conurbación urbana M-461. Dada esta diferencia de criterios, hemos adoptado como posible delimitación la constituida por el municipio central de Las Palmas de Gran Canaria y los cuatro con lo que comparte límite municipal (Aruacas, Teror, Santa Brígida y Telde).

CUADRO 2

PERSONAS QUE RESIDÍAN EN LAS PALMAS DE G.C. O S/C DE TENERIFE Y CAMBIARON SU RESIDENCIA A OTRO MUNICIPIO METROPOLITANO

	Municipio de destino	1981-1991	1991-2001
Las Palmas de Gran Canaria	Arucas	1.180	3.115
	Santa Brígida	1.814	2.208
	Telde	6.317	4.222
	Teror	874	1.125
Santa Cruz de Tenerife	El Rosario	856	1.449
	San Cristóbal de La Laguna	6.143	6.385
	Tegueste	273	388

Fuente: INE, Censos de Población y Vivienda de 1981, 1991 y 2001. Elaboración propia.

uno de los cuatro municipios metropolitanos limítrofes (véase cuadro 2). Destaca especialmente los casos de Telde y Arucas, con los que los saldos negativos fueron de 7.948 y 2.981 para Las Palmas de Gran Canaria, respectivamente. En S/C de Tenerife las cifras son algo menores. No obstante, 15.494 personas dejaron de residir en el municipio capitalino para trasladarse a cualquier de los otros tres que constituyen el área metropolitana. Con San Cristóbal de La Laguna, el saldo es negativo para Santa Cruz de Tenerife en 3.038 personas.

El tercer indicador es la pauta temporal en el crecimiento urbano de los municipios centrales. El crecimiento urbano en ambas ciudades ha sido incuestionable, como lo demuestra el hecho de que el número de viviendas familiares se haya incrementado un 47% en Las Palmas de G.C. y un 52% en S/C de Tenerife entre 1981 y 2001. En este mismo sentido, el número de bienes inmuebles urbanos ha experimentado un ascenso del 59% y 68% entre 1990 y 2011, respectivamente.

Sin embargo la evolución de la población reproduce las fases en la dinámica metropolitana que han sido enunciadas para el conjunto de España. Según los datos censales, Las Palmas de G.C. registra una fase de pérdidas de efectivos entre 1981 y 2001, pérdida que en el caso de S/C de Tenerife sólo se aprecia en la década de los noventa. Desde el comienzo del nuevo siglo, ambos municipios han incrementado su población, en un 7,4% y 8,5% según los censos de 2001 y 2011, respectivamente, por lo que ambos municipios parecen haber en-

trado en la tercera fase en el proceso metropolitano. Esta evolución demográfica última responde a la llegada de población de fuera del país²⁹.

Por último, el cuarto indicador alude a la concentración del trabajo en los municipios centrales. Efectivamente, la movilidad residencial intrametropolitana se produce al mismo tiempo que los dos municipios capitalinos mantienen su potencial en los mercados de trabajo insulares, lo que repercute en un incremento de la movilidad. Sirva el ejemplo de Las Palmas de Gran Canaria donde trabaja un porcentaje muy elevado de la población ocupada de los municipios metropolitanos (Aruacas, 47,5%; Teror, 46,6%; Santa Brígida, 46%, Telde, 21,7%) y de los restantes municipios del norte y centro de la isla.

Pues bien, el proceso de metropolitanización que hemos intentado esquematizar a través de estos cuatro indicadores, se relaciona con múltiples causas³⁰. Pero en este caso, lo que nos interesa es la relación entre el proceso expuesto y la política de cohesión territorial desarrollada por la Comunidad Autónoma Canaria. La estructuración de España en diferentes autonomías impulsó las políticas regionales de cohesión territorial. La intervención pública en este sentido se orientó a articular los subsistemas urbanos regionales mediante la inversión en infraestructuras de transporte y comunicaciones³¹.

En el caso de Canarias, las acciones en pos de una mayor integración territorial tenían la dificultad añadida que introducía la insularidad. El punto de partida venía dado por la existencia de siete subsistemas insulares deficientemente interconectados y con tiempos de viaje elevados en relación con la dimensión espacial de las islas, en sentido general. Con este panorama, en 1984 (Real Decreto 2125/84, de 1 de agosto), se transfiere de manera exclusiva a la

²⁹ Domínguez Mujica, J. (2006): "La inmigración extranjera en Canarias en el cambio de siglo". *Estudios Geográficos*, LXVII/261, pp. 471-494.

³⁰ En este sentido, no podemos olvidar la importancia de las políticas de suelo y vivienda desarrolladas a nivel local y que ha potenciado la ciudad difusa. En este sentido tampoco es baladí las estrategias de la política de vivienda tanto en la creación hasta los setenta de barrios residenciales segregados fuera de los municipios centrales, como el caso de Jinámar (Parreño Castellano, J.M. y Moreno Medina, C., "La creación de asentamientos públicos segregados en los setenta: El caso de Jinámar (I. Canarias, España)". *Eria*, 70, 2006, pp. 175-190.), la posterior tendencia a la dispersión de las viviendas protegidas en el espacio insular (Parreño Castellano, J. M., *La vivienda protegida de promoción privada en Las Palmas de Gran Canaria*, Universidad de Las Palmas de G/C, Las Palmas de G/C, (2004)) y la difusión del crecimiento disperso como respuesta a las dificultades para acceder a una vivienda o a la falta de disciplina urbanística.

³¹ Serrano Martínez, J. M., (2005): "El modelo territorial de la España autonómica. Recapitulación y perspectivas". *Investigaciones Geográficas*, 36, pp. 81-102.

Comunidad la competencia en funciones y servicios en carreteras, lo que resultaba un elemento diferenciador con el resto de comunidades autónomas.

En 1987 se había aprobado el primer Plan Regional de Carreteras y a este le siguió otros tres en 1993, 1998 y 2006. Pues bien, la intervención autonómica ha potenciado especialmente la cohesión territorial a escala insular³² en torno de las capitales autonómicas a través de la realización de un número importante de obras públicas financiadas en buena parte por los convenios con el gobierno central y los fondos europeos. Esto ha permitido que en torno a los municipios capitalinos se hayan consolidado áreas metropolitanas en las que éstos juegan el papel central³³. En otros términos, la progresiva mejora en accesibilidad en torno a las dos capitales de la CAC es un elemento clave a la hora de entender la consolidación de los espacios metropolitanos como mercados locales de trabajo y las estrategias residenciales de sus habitantes.

5. EL IMPACTO EN LA ESTRUCTURA URBANA

A pesar de los múltiples matices que engloba la definición de estructura urbana, esta viene dada por la distribución de las actividades o funciones en el espacio urbano³⁴. La descentralización autonómica supuso trasladar al espacio urbano de las capitales regionales la gestión política de funciones públicas que antes radicaban esencialmente en la capital del Estado.

Para la localización de las funciones administrativas autonómicas se podría haber optado por modelos espaciales concentrados o dispersos en el interior de la ciudad e, igualmente, por alternativas territoriales centrales, periféricas o suburbanas, por citar algunas opciones contrapuestas. Pero lo cierto es que la tendencia a la descentralización regional se vio acompañada por otra a la concentración en el espacio urbano de las nuevas capitales³⁵. En el caso de Cana-

³² De hecho hasta la aprobación en 2005 del Eje Transinsular de Infraestructura del Transporte en Canarias, que apuesta por la intermodalidad como estrategia cohesionadora del territorio regional, la articulación interinsular no se había resuelto adecuadamente y esto a pesar de medidas como la aprobación en 1998 de las obligaciones de servicio público en 13 líneas interinsulares.

³³ Precedo Ledo, A. (1996): *Ciudad y desarrollo urbano*. Madrid, Síntesis.

³⁴ Zoido Naranjo, F. et al. (2013): *Diccionario de urbanismo: geografía urbana y ordenación del territorio*. Madrid, Cátedra.

³⁵ García Ballesteros, A. y Gámir Orueta, A. (1989): "Las actividades directivas y administrativas en España", en: *Territorio y sociedad en España II. Geografía Humana*. Madrid, Taurus.

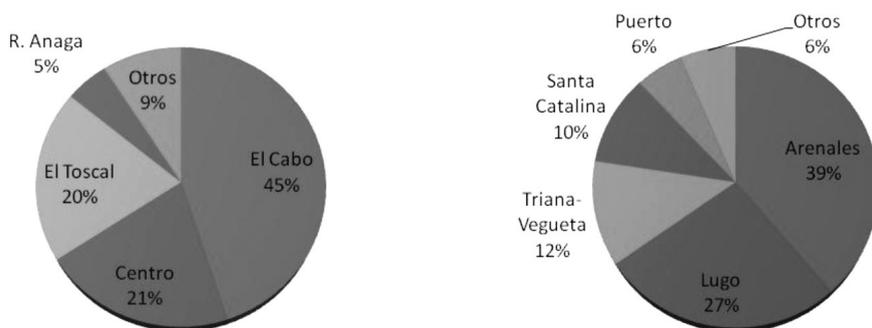
rias esta afirmación tiene que ser matizada por el hecho de que las nuevas funciones administrativas autonómicas se dividieron y en ocasiones duplicaron entre dos ciudades capitalinas y por el desarrollo de una segunda descentralización que ha supuesto potenciar las capitales insulares. No obstante, la localización de la administración autonómica en el espacio intraurbano de Las Palmas de G.C. y S/C de Tenerife se caracteriza por su concentración.

En la primera, la casi totalidad de los departamentos administrativos se localizan en dos zonas de la ciudad: Lugo-Arenales-Triana en el Distrito Centro y Santa Catalina-Puerto en el Distrito Isleta-Puerto-Guanarteme. En S/C de Tenerife, la administración autonómica la encontramos en las zonas de El Toscal-Centro en el Distrito Centro-Ifara y Cuatro Torres-El Cabo en el de La Salud-La Salle (véase figura 3). Este modelo concentrado en la ubicación de los servicios administrativos ha supuesto un cambio en la estructura urbana de la ciudad en la medida en que ha generado nuevos centros administrativos.

Otro aspecto de interés es si la creación de estos nuevos centros administrativos ha potenciado las estructuras urbanas centrales anteriores a la creación de la comunidad autónoma o ha posibilitado el desarrollo de otros espacios. Y en este sentido, y a pesar de la presencia de la administración autonómica en las áreas centrales tradicionales en ambas ciudades y que se localizan las instituciones con más carga simbólica en estos espacios, lo más característico ha sido la ubicación del grueso de las funciones administrativas

FIGURA 3

DISTRIBUCIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS AUTONÓMICOS EN S/C DE TENERIFE (IZQUIERDA) Y LAS PALMAS DE G. C. (DERECHA)



Fuente: Listado de sedes de Presidencia del Gobierno de Canarias, 2012. Elaboración propia.

en nuevos espacios de la ciudad contiguos a los centros urbanos tradicionales. Nos referimos a los barrios de Arenales-Lugo en Las Palmas de G.C. y El Tossal y El Cabo, en S/C de Tenerife, barrios que conforman lo que se ha venido a llamar la ciudad de la transición entre el área fundacional y los barrios obreros de la primera periferia³⁶.

Arenales-Lugo, surgido desde mediados del XIX, era en los años cincuenta un tejido urbano de especialización residencial que albergaba algunos inmuebles comerciales, industriales y administrativos³⁷. A partir de mediados de los sesenta y tras la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de 1962, el barrio creció al norte sobre las huertas que habían quedado insertas en el plano urbano y al este sobre terrenos ganados al mar (Campo-España y Avenida Marítima respectivamente). En su conjunto, estas dos expansiones supusieron la creación de un tejido en trama abierta que intentaba transmitir una idea clara de modernidad. Posteriormente, tras la aprobación del Plan General de 1988, se llevó a cabo una operación de renovación de un conjunto de edificaciones en mal estado en una zona que antes de la expansión de la ciudad hacia el mar era contigua a la línea de costa (La Gran Manzana). Estas edificaciones, que habían sufrido un fuerte proceso de desinversión, se habían convertido en un espacio central de muy baja calidad habitacional.

Pues bien, desde mediados de los ochenta la administración autonómica se localizará en esta zona valiéndose para ello de solares de las zonas de crecimiento aprobadas a mitad de los sesenta y del proceso de renovación más reciente.

En concreto se han creado dos sub-centros administrativos. Conjuntamente aglutinan algo más del 65% de los departamentos autonómicos (véase figura 4). El primero, el de Arenales, se estructura en torno a dos edificios de gran envergadura construidos para albergar buena parte de la administración autonómica (los así denominados edificios Usos Múltiples I y II, contiguos y localizados en la expansión hacia el mar, en la Avenida Marítima) es la mayor zona administrativa autonómica de la ciudad, con el 39% del total de departamentos.

El otro subcentro, el de Lugo, con el 27% de la administración autonómica, se ha generado en torno a la sede de la Presidencia del Gobierno Autónomo y el edificio Usos Múltiples III. A diferencia de la Sede de Presidencia, levantado sobre solares del crecimiento urbano de Campo-España, el edificio Usos Múl-

³⁶ Díaz Rodríguez, M.C. *et al.* (2002): "Ciudad oscura, ciudad luminosa. Santa Cruz de Tenerife (1980-2000)". *Investigaciones Geográficas*, 28, pp. 33-51.

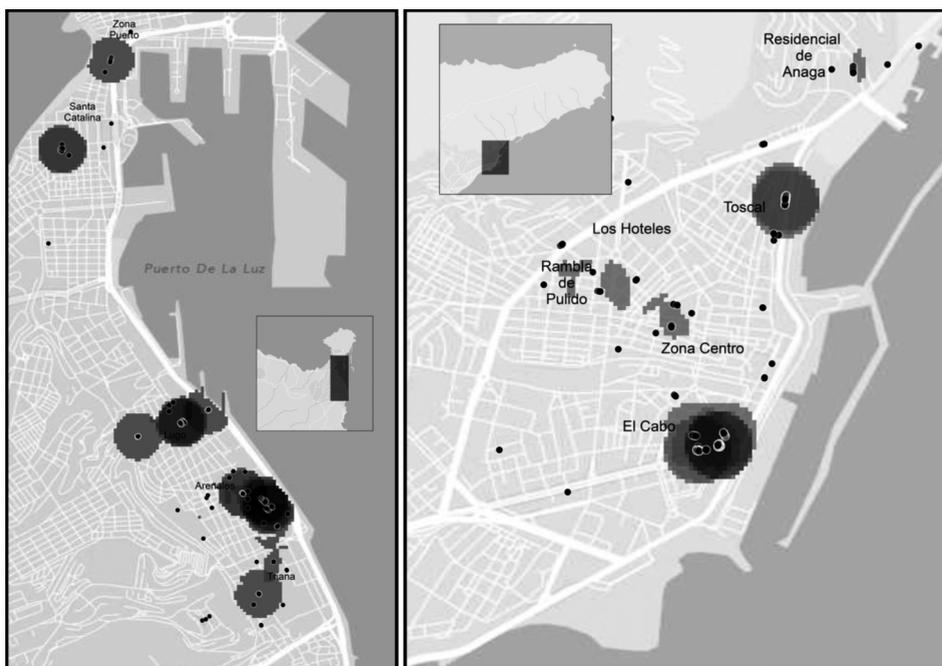
³⁷ Sobral García, S. (2002): "La utilización diferencial del espacio urbano en el sector de Arenales. Las Palmas de Gran Canaria". *Vegueta*, 6, pp. 267-286.

tiples III fue edificado en La Gran Manzana y promovido por la empresa canaria DUNAS, por lo que fue alquilado primero y posteriormente comprado.

En S/C Cruz de Tenerife el principal barrio administrativo es el de El Cabo-Cuatro Torres (véase figura 4). Esta zona, situada al sur del barranco de Santos y por lo tanto, contigua al centro urbano de la ciudad, alberga el 45% de los departamentos del gobierno autónomo. En el entorno a las avenidas José Manuel Guimerá y Tres de Mayo se disponen una serie de edificios administrativos de reciente construcción, entre los que destacan la Sede de Presidencia, el Edificio de Usos Múltiples II y el Tres de Mayo, en un espacio en el que también se concentran otros inmuebles administrativos de gran importancia como el Palacio de Justicia.

FIGURA 4

MAPA DE DENSIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA
EN LAS PALMAS DE G. C. (IZQUIERDA) Y S/C DE TENERIFE (DERECHA)



Fuente: Listado de sedes de Presidencia del Gobierno de Canarias, 2012. Elaboración propia sobre imagen de Google Earth.

Originariamente, la zona estaba ocupada por casas terreras y ciudadelas en las que vivían jornaleros agrícolas, pescadores y artesanos y en la que también se ubicaban talleres, comercios e instalaciones militares³⁸. A finales de la dictadura de Primo de Rivera la zona se incorporó a la ciudad mediante la construcción de la Avenida Marítima y de una refinería de petróleo en Los Llanos, un amplio sector localizado aún más al sur³⁹. En general, el barrio mantuvo su aspecto de barrio periférico, descuidado y de clase baja, que empeoró aún más cuando el Plan General de Ordenación Urbana de 1957 de S/C de Tenerife favoreció la expulsión de la población sin que se acometieran obras de renovación.

En este contexto, en 1984, se aprobó el Plan Parcial Cabo-Llanos, en el que se planteó entre otros objetivos crear una gran zona institucional que diera cumplida cuenta de las necesidades de la comunidad autónoma. Después de un acuerdo con CEPSA en 1989, que permitió disponer de parte del suelo industrial, se inició el proyecto previsto para la zona. Esta quedó dividida en tres grandes ámbitos. El primero se destinaría a viviendas, oficinas, pequeñas industrias, jardines, dotaciones y edificios administrativos. El segundo ámbito se ocuparía básicamente con grandes equipamientos: lo que posteriormente ha sido el Centro Internacional de Ferias y Congresos, el Auditorio de Santa Cruz de Tenerife y el Parque Marítimo. El tercer ámbito tendría un uso comercial.

En este gran proceso de remodelación urbana se llevó a cabo la construcción de los principales edificios administrativos de la Comunidad Autónoma, nuevas dependencias del Cabildo Insular y la Sede de la Zona Especial Canaria. En su conjunto, las nuevas edificaciones se han levantado a modo de grandes esculturas urbanas⁴⁰, convirtiéndose en un símbolo urbano de la ciudad⁴¹.

El otro barrio donde se ha concentrado la administración autonómica es el de El Toscal, al norte del centro urbano. Éste es un barrio consolidado a lo largo del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX. Hasta mediados del siglo XX

³⁸ García Herrera, L. M. (2003): “¿De Cabañas a palacios? Vivienda y proceso de elitización en El Cabo-Los Llanos (Santa Cruz de Tenerife, Canarias)”. *Scripta Nova*, VII/146/(75).

³⁹ González Chávez, C. M. (2007): *El diseño de la ciudad de Santa Cruz de Tenerife en la etapa contemporánea*. La Laguna, Universidad de La Laguna.

⁴⁰ González Chávez, C. M. (2004): “Arquitectura en las últimas décadas en la fachada costera de Santa Cruz de Tenerife”, en: *XV Coloquio de Historia Canario-Americana*. Las Palmas de G/C, Cabildo de Gran Canaria.

⁴¹ El nuevo barrio administrativo participa en un proceso de renovación inmobiliaria que tiene claras connotaciones especulativas. Este barrio concentra buena parte del crecimiento residencial en altura de clase media y alta de la ciudad registrado durante el último boom inmobiliario. En este nuevo tejido residencial destaca sobremanera las dos grandes torres de 36 plantas construidas por Ferrovial en la Avenida Marítima.

se caracterizó por un tejido residencial denso de viviendas populares de hasta tres plantas, algunos inmuebles burgueses y algunas ciudadelas o viviendas obreras colectivas⁴². Desde finales de la década de los cincuenta el barrio comenzó un proceso de renovación por el que se introdujeron edificaciones en altura, en especial en la zona más cercana al puerto y a las principales arterias comerciales de la ciudad. Una de las primeras calles que se renovó fue la Avenida Francisco La Roche, la avenida litoral que separa el barrio de las instalaciones portuarias. Se hizo con edificaciones de hasta diez plantas en pleno desarrollismo de los sesenta. Como parte de este proceso de renovación se construyeron algunos edificios administrativos autonómicos, en especial el denominado Usos Múltiples I, lo que unido a la presencia de inmuebles de otros niveles competenciales y de empresas privadas (Sede de CajaCanarias), ha generado un espacio administrativo de gran importancia.

Por lo tanto, a tenor de lo dicho podemos concluir que el desarrollo de las funciones administrativas del Gobierno Autónomo está vinculado especialmente a los procesos de renovación y crecimiento en áreas con cierta centralidad previa (La Gran Manzana y El Toscal) y a procesos de expansión situados en zonas contiguas al centro preexistente (Arenales-Avenida Marítima, Lugo-Campo España, El Cabo-Los Llanos).

De ello se deduce, en primer lugar, que la comunidad ha colaborado en la creación de plusvalías urbanas en áreas que ya presentaban buenas perspectivas de revalorización a tenor de su localización. Y, en segundo lugar, que la generación de los espacios administrativos ha favorecido la aparición de nuevos subcentros urbanos (Arenales-Lugo y El Cabo-Los Llanos)⁴³, por lo que la estructura urbana de ambas ciudades ha cambiado considerablemente con la capitalidad.

6. CONCLUSIONES

La creación del sistema autonómico ha tenido repercusiones socio-económicas de gran importancia. La literatura que se ha desarrollado al respecto ha destacado la relación que existe entre la evolución positiva del PIB y la des-

⁴² García Herrera, L. M. y Díaz Rodríguez, M. C. (2000): "Transformación morfológica y social en el barrio del Toscal (Santa Cruz de Tenerife. Canarias)". *Ería*, 53, pp. 231-246.

⁴³ García Herrera, L. M. y Díaz Rodríguez, M. C. (2002): "Renovación urbana y nueva centralidad en Santa Cruz de Tenerife", en: *Turismo y transformaciones urbanas en el siglo XXI*. Almería, Universidad de Almería.

centralización autonómica y la continua ganancia en el efecto multiplicador del gasto público, a escala regional. Las implicaciones económicas para las capitales autonómicas han sido menos estudiadas, seguramente por las dificultades de contar con variables macroeconómicas a esta escala.

En este trabajo hemos destacado la repercusión que tiene la descentralización autonómica en el mercado de trabajo y en la formación bruta de capital en las dos capitales canarias. El desarrollo de los servicios administrativos y la especial relevancia de los servicios públicos asociados al Estado del Bienestar han modificado la estructura de los mercados laborales capitalinos y han absorbido una buena parte de la mano de obra (en especial la femenina) que se ha incorporado desde principios de los ochenta. En un modelo económico como el canario, caracterizado por el crecimiento con bajo nivel de creación de empleo, el sector público lo ha generado en ambas ciudades. Asimismo, la política patrimonial de la comunidad autónoma canaria ha tenido una incidencia clara en la creación de capital inmobiliario propio y en el mercado privado de oficinas. La actuación autonómica ha propiciado la renovación o promoción de inmuebles con este fin mediante sus políticas fiscal y de arrendamiento.

Desde una perspectiva histórica, podemos afirmar que la condición capitalina ha supuesto parte de la alternativa a la crisis de los modelos productivos de ambas ciudades de finales de los setenta⁴⁴. El incremento del precio del petróleo en los años setenta y las peculiaridades locales (pérdida del Sahara español, retroceso de la actividad pesquera, pérdida de las flotas pesqueras internacionales y la industria asociada, traslado de la actividad turística de los nortes hacia los sures en Tenerife y Gran Canaria, eliminación del régimen de puertos francos...) motivaron que se produjera una situación de clara zozobra social y económica en ambas capitales. En este contexto se inicia el desarrollo del modelo autonómico en las Islas y bajo esta premisa hay que interpretarlo como un mecanismo de reformulación económica en el Archipiélago y de relanzamiento de las dos principales ciudades canarias. El desarrollo autonómico permitió la redefinición de sus modelos socioeconómicos hacia estructuras productivas plurifuncionales en las que lo público desempeña un papel importante. La especialización de los mercados locales de trabajo así lo demuestra.

No obstante, desde otra perspectiva, el beneficio que ha reportado la capitalidad parece no compensar los costes de capitalidad y de centralidad generados y que suelen ser mayores que los ingresos producidos por la actividad

⁴⁴ Rodríguez Martín, J. A. (1983): "Economía, 1936-1979", en: *Canarias Siglo XX*, Las Palmas de Gran Canaria, Edirca.

económica adicional⁴⁵. Es más, estos costes han permitido calcular compensaciones brutas fiscales que en el caso de Las Palmas de Gran Canaria supera los 37 euros por habitante y, en el de Santa Cruz de Tenerife, los 22 en 2011⁴⁶.

A raíz de lo dicho, la descentralización política en España tiene que ser redimensionada como una descentralización económica, en primer lugar, y como un mecanismo que ha incrementado el desarrollo económico, en segundo término, a pesar de los mayores gastos generados. En este mismo sentido, la existencia en Canarias de dos capitales, podría valorarse como una descentralización productiva y como un mecanismo de creación de más desarrollo económico. Parece evidente que el modelo de capital regional compartida ha favorecido la descentralización económica pero ¿ha repercutido en un mayor desarrollo económico para Canarias? Esta es una cuestión que requiere avanzar más en la investigación sobre estructura política e implicaciones económicas a escalas regional y subregional. No obstante, algunos indicadores como el hecho de que Canarias sea una de las comunidades españolas donde el gasto público ha tenido un mayor efecto multiplicador desde 1985 (Sevilla, 2005), parece apuntar una relación positiva entre ambos elementos.

Además de las implicaciones socioeconómicas expuestas, la capitalidad ha supuesto el desarrollo de dos procesos territoriales: la conformación de áreas metropolitanas y la generación de nuevos subcentros urbanos. Hemos visto que desde mediados de los noventa muchas ciudades españolas inician la tercera fase del proceso de metropolitanización, caracterizada por el mantenimiento de la tendencia a la dispersión de la urbanización y el crecimiento demográfico de las ciudades centrales. Asimismo hemos visto que las capitales canarias parecen participar de este proceso en función de cuatro indicadores analizados: los saldos migratorios interiores negativos de los municipios capitalinos, los cambios municipales de residencia dentro de las áreas metropolitanas, el crecimiento demográfico de los municipios centrales y la concentración del trabajo en éstos últimos. Las causas de estos procesos son diversas pero la condición de la capitalidad ha favorecido este proceso.

Esta relación entre metropolitanización y estructura política no es nueva. Hawkins e Ihrke⁴⁷ ya la establecían en su estudio de la explotación del espacio

⁴⁵ Cadaval, M. (2011): "La capitalidad. ¿Un coste de centralidad? Estudio de un caso". *Investigaciones Regionales*, 20, pp. 51-72.

⁴⁶ Bosch, N.; Espasa, M. y Montolio, D. (2011): "Estimación de los costes de centralidad y capitalidad de las grandes ciudades españolas". Málaga, XVIII Encuentro de economía pública.

⁴⁷ Hawkins, B. e Ihrke, D. (1999): "Re-examining the Suburban Exploitation Thesis in American Metropolitan Areas". *The Journal of Federalism*, 29, pp. 109-121.

central por las áreas suburbanas en las principales áreas metropolitanas estadounidenses. En el caso canario, la relación puede concretarse en dos aspectos. En primer lugar, por participar en la concentración del trabajo público en los municipios centrales y, en segundo lugar, por incidir en una mejora de la accesibilidad de ambas ciudades con el resto del espacio insular y, especialmente, con los municipios metropolitanos, como manifestación de la política de cohesión territorial desarrollada por la Comunidad Autónoma Canaria.

Por otro lado, la capitalidad ha supuesto la generación de nuevos subcentros urbanos en ambas capitales. Esto se ha producido por el hecho de que la descentralización administrativa en España se ha acompañado de fórmulas burocráticas centralizadas, que en el caso de Canarias no alcanza su máxima expresión porque, en primer lugar, las islas ya contaban desde 1912 con un modelo de gestión administrativa descentralizado a escala insular. En segundo lugar, porque la adopción de un modelo de capitalidad compartida es ya en sí una apuesta por la descentralización político-administrativa y económica, que nos aleja de la interpretación centralizadora del espacio regional.

No obstante, dentro del espacio urbano de cada ciudad, se apostó por un modelo concentrado de las funciones autonómicas, lo que ha supuesto un cambio en la estructura urbana de ambas ciudades en la medida en que se potenció la actividad administrativa en unas áreas específicas a modo de sub-centro administrativo. La tendencia en ambas ciudades ha sido que estos nuevos sub-centros se ubicasen en áreas contiguas a espacios centrales de la ciudad y se produjeran urbanísticamente mediante procesos de renovación y de expansión, por lo que la comunidad ha colaborado en la creación de importantes plusvalías urbanas en áreas que ya tenían perspectivas de revalorización.

La configuración de estos nuevos centros administrativos conlleva el desarrollo de otras actividades relacionadas en el entorno y como es obvio un cambio importante en la movilidad general de estos espacios. En otros términos, la distribución concentrada ha supuesto previsiblemente la creación de nuevos sub-centros económicos en el espacio urbano, como ha sido definida por García Escalona⁴⁸ o Roca, Marmolejo y Moix⁴⁹. Tradicionalmente los sub-centros económicos en las estructuras urbanas se han relacionado en la mayor parte de los estudios con la existencia de economías de aglomeración, deseco-

⁴⁸ García Escalona, E. (1987): "Una aproximación a la delimitación del CBD de Madrid". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 7, pp. 413-420.

⁴⁹ Roca, J.; Marmolejo, C. R. y Moix, M. (2009): "Urban structure and polycentrism: towards a redefinition of the sub-centre concept". *Urban Studies*, 43/13, pp. 2841-2868.

nomías en centros principales por escasez de suelo o congestión vial, cercanía a nodos de transporte, necesidad de suelos baratos, etc.⁵⁰ y de un modo más genérico a las diferentes teorías que intentan explicar la estructura urbana⁵¹. En cambio, su relación con factores superestructurales, entre los que cabe citar los intereses y necesidades de la estructura política-administrativa no ha generado tanta atención⁵². Este es, por tanto, un aspecto en el que se debe profundizar.

En definitiva, este tipo de estudios requiere de una mayor atención desde el ámbito de los estudios geográficos. Una vez transcurridos los primeros años de implantación del modelo autonómico, la literatura geográfica de los procesos urbanos no le ha prestado suficiente atención. La ciudad suele ser entendida más desde la dinámica capitalista, la ordenación local o los desequilibrios sociales y mucho menos como expresión de las estructuras políticas. Creemos que es necesario este punto de vista, sobre todo en momentos como el actual, en que se insinúa un cierto agotamiento del modelo autonómico en el actual contexto de crisis.

Juan Manuel Parreño Castellano
y Ramón Díaz Hernández
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

⁵⁰ Giuliano, G. y Small, K. A. (1999): "The determinants of growth of employment subcentres". *Journal of Transport Geography*, 7/3, pp. 189–201.

⁵¹ Zárte Martín, A. (1997): *Ciudad, transporte y territorio*. Madrid, UNED.

Lois González, R. C. et al. (2012): *Los espacios urbanos. El estudio geográfico de la ciudad y la urbanización*. Madrid, Biblioteca Nueva.

⁵² Pacione, M. (2001): *Urban Geography. A global perspective*. Londres, Routledge.