



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

La Organización Territorial en las Constituciones Españolas (Siglos XIX y XX)

Autor

Fernando Galindo Martín

Director

Miguel Ángel González de San Segundo

Facultad de Derecho

Año 2017

SUMARIO

I-	INTRODUCCIÓN.	
	1- CUESTIÓN TRATADA.	3
	2- ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS.	4
	3- METODOLOGÍA.	7
II-	DESARROLLO.	
	1- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: CONCEPTO Y ANTECEDENTES EN LA ESPAÑA PRECONSTITUCIONAL.	8
	1.1- Concepto.	8
	1.2- Antecedentes.	9
	2- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL ESTATUTO DE BAYONA DE 1808.	10
	3- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.	13
	3.1- Primer periodo de vigencia (1812-1814).	13
	3.2- Segundo periodo de vigencia (1820-1823).	14
	3.3- Tercer periodo de vigencia (1833-1837).	15
	4- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE 1837, 1845 Y 1869.	18
	4.1- Constitución de 1837.	18
	4.2- Constitución de 1845.	19
	4.3- Constitución de 1869.	20
	4.4- Los territorios de ultramar en la organización territorial de las Constituciones de 1837, 1845 y 1869.	21
	5- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1873.	23
	6- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1876.	25
	6.1- Fundamentos de la organización territorial en la Constitución de 1876 y sus reformas legislativas.	25
	6.2- La Mancomunidad de Cataluña y las Provincias Forales.	27

6.3- Los territorios de ultramar en la organización territorial de la Constitución de 1876. Cartas Autonómicas de Cuba y Puerto Rico, Protectorado de Marruecos y otros territorios en África.	28
<i>A. Las provincias de ultramar en la constitución de 1876.</i>	29
<i>Las Cartas Autonómicas de Cuba y Puerto Rico.</i>	
<i>B. El Protectorado de Marruecos y otros territorios en África.</i>	30
7- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931.	32
7.1- El Estado Integral.	32
7.2- Los Estatutos de Autonomía.	34
8- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA LEYES FUNDAMENTALES DEL REINO.	36
9- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.	40
III- CONCLUSIÓN.	43
IV- BIBLIOGRAFÍA.	45

I- INTRODUCCIÓN

1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TFG

Este trabajo de fin de grado pretende abordar cómo ha sido regulada históricamente la organización territorial en España desde la llegada del constitucionalismo en el siglo XIX. Por ello, las páginas que vienen a continuación pretenden analizar y examinar este concepto y su evolución a lo largo de dos siglos desde una perspectiva legal, histórica y constitucional.

A través de una visión cronológica y esquemática, este proyecto ha pretendido acercarse a la noción de organización territorial en aras de definirla conceptualmente, así como atender a los diferentes modelos de organización que ha ido adoptando nuestro país a lo largo de la historia constitucional.

Arranca el estudio en la historia decimonónica de la división física del territorio español, articulada a través de las provincias. Prestando especial atención a su diseño y a sus características político-administrativas más importantes. Así mismo, ha resultado ineludible no hacer mención a la disyuntiva entre federalistas y partidarios de un estado unitario. Reflejo de ello, a lo largo de estas páginas se recoge, por un lado, el intento de Constitución Federal en 1873 y los primeros intentos de autonomía como la Mancomunidad de Cataluña y, por otro, el Estado Integral de la II República. Todos ellos, en menor o mayor medida, justifican el actual Estado Autonómico configurado en la Constitución del 1978 y consagrado y materializado mediante la aprobación de los diferentes Estatutos de Autonomía. Por lo que este trabajo de fin de grado concluye con la exposición *lege data* del régimen jurídico actual de la organización territorial del Estado español.

2. ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

Este trabajo trae causa en la importancia que, a lo largo de la historia y también en el momento actual, tiene la organización territorial del Estado como piedra angular que diseña qué papel y qué peso tiene cada territorio dentro de la unidad de un país. Es así un tema de transcendencia capital en la conformación de cualquier Estado, como es el caso de España.

En este sentido, tal es la relevancia de este concepto en nuestro país que la articulación del territorio ha sido a lo largo de la historia y, aún hoy en nuestros días lo es, un asunto controvertido, el cual ha llevado a diversas vicisitudes y problemáticas.

Transcurrido este tiempo, concretamente dos siglos desde que se constitucionalizara la organización territorial española y casi cuarenta años desde que se articulara su actual modelo, parece razonable hacer un análisis retrospectivo de su origen y evolución. A lo largo de estos dos siglos, la mayor parte de los textos constitucionales se han caracterizado por una tendencia centralista, a excepción del proyecto de Constitución *non nata* de 1873, la Constitución de 1931 y la vigente regulación.

La tendencia centralizadora comenzó con la Constitución de Cádiz, la cual unificó jurídica y económicamente España. No obstante, pronto se encontró con la oposición de la defensa de los fueros e instituciones propias que llevaron a cabo los movimientos carlistas.

Más tarde, al origen primigenio de esta controversia se suma también el nacimiento de los fenómenos nacionalistas en el último cuarto del siglo XIX, momento en el que el conocido como historicismo romántico activó los resortes para que surgiera la *Renaixença* catalana, el *Rexurdimento* gallego o el fuerte sentimiento nacionalista vasco como fenómenos culturales y colectivos, que derivaron en reivindicaciones políticas de carácter autonomista y separatista. También hubo manifestaciones nacionalistas, aunque menos acusadas, en otras regiones españolas como Valencia, Aragón o Andalucía¹.

¹ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general*, Madrid, 2005, pp. 301 y ss.

El primer intento de resolver esta cuestión fue el proyecto de constitución republicana de 1873, que fracasó sin llegar a nacer si quiera. Los movimientos nacionalistas, lejos de morir tras aquel intento fallido, crecieron durante la crisis de la Restauración monárquica hasta tener acogida en el diseño integrador de la Constitución de la II República Española de 1931, la cual permitió el acceso a la autonomía dentro del Estado a las regiones que lo desearan. Esta solución se vio interrumpida con la llegada de la Guerra Civil y la instauración del Régimen Franquista, que retomó el centralismo, suprimió los Estatutos y los regímenes forales. Aunque no por ello desapareció la conciencia colectiva de esos territorios, la cual emergió con fuerza en los años finales de la dictadura y, sobre todo, durante la transición española.

En este contexto, el marco legislativo actual bajo el que se sustenta la organización territorial española, basada en el Estado de las Autonomías, es el artículo 2 de la Constitución Española. Este artículo, por una parte declara la indisoluble unidad de la Nación, patria común e indivisible y, por otra parte, reconoce la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integra, así como, la solidaridad entre todas ellas.

La anterior afirmación enuncia dos principios, por un lado, el de unidad nacional y, por el otro, el de autonomía y solidaridad de los territorios. Llegar a esta redacción no ha sido un camino fácil. En la elaboración del texto constitucional vigente el tema territorial fue uno de los más conflictivos, puesto que se tuvo que buscar una solución que diera satisfacción tanto a las reivindicaciones nacionalistas y autonomistas como a aquellos que defendían la unidad del Estado. La fórmula por la que se optó fue la de establecer un modelo territorial abierto a caballo entre el federalismo y el centralismo, sustentado en la división autonómica.

Atendiendo a lo anterior, no cabe duda de que entender el papel y el alcance que las comunidades autónomas desempeñan en la actual organización territorial pasa irremediablemente por el análisis de todos los hitos constitucionales que han ido regulando la articulación del Estado. La sistematización actual de las potestades, la capacidad jurídica, las funciones, el control, las competencias o los principios de relación entre los municipios, provincias, comunidades autónomas y el Estado dependen, en gran medida, de los aciertos y errores del pasado.

Además, pese a su importancia y su larga vida constitucional, la organización territorial sigue sin ser un tema carente de controversia. La fórmula que propugna la Constitución está cuestionada por ciertos sectores de la sociedad española, así como forma parte del debate político diario de nuestros días.

La cuestión territorial o lo que es lo mismo, el eterno debate sobre cómo encajar en la realidad estatal española la pluralidad de identidades territoriales forma parte de los programas electorales de los partidos y, lo forma también, del orden del día de las cámaras parlamentarias, habida cuenta de que de la articulación del territorio depende el correcto y equilibrado desarrollo de los servicios públicos del país que tienen como finalidad responder a los diferentes imperativos del funcionamiento social, y, en última instancia, favorecer la realización efectiva de la igualdad y del bienestar social.

3. METODOLOGÍA

Con el fin de elaborar un examen integral del tema a estudio, la metodología seguida ha sido la siguiente:

En primer lugar, se ha basado en la lectura y análisis de diferentes fuentes entre las que se encuentran textos legales y doctrinales como libros, manuales y artículos...

Tras la lectura de cuantiosas fuentes, se han plasmado las ideas obtenidas en las páginas que vienen a continuación siguiendo la siguiente estructura:

El capítulo segundo, que inicia el estudio de la materia, se subdivide en ocho apartados, a lo largo de los cuales se estudia la organización territorial en el Estatuto de Bayona de 1808, la Constitución de Cádiz de 1812, las constituciones de 1837, 1845 y 1869, el proyecto de Constitución Federal de 1873, la Constitución de 1876, la de 1931, las Leyes Fundamentales del Reino del Estado Franquista hasta llegar a la Constitución de 1978. Es decir, se trata de un recorrido histórico por los hitos constitucionales de la organización territorial.

De todos ellos, se hace un análisis del contexto histórico en el que surgieron, se estudia el marco en el que se encuadran y cómo es su desarrollo legislativo, así como se examinan las consecuencias y aplicación práctica que tuvo tal regulación en la articulación del territorio español.

Finalmente, el capítulo tercero, cierra el trabajo con unas conclusiones que sintetizan lo extraído del estudio.

II- DESARROLLO

1- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: CONCEPTO Y ANTECEDENTES EN LA ESPAÑA PRECONSTITUCIONAL

1.1- Concepto de organización territorial

Las comunidades asentadas sobre la superficie terrestre conforman estados diferenciados entre sí y separados por fronteras. Los estados son fruto del devenir histórico, concretamente de la crisis del mundo medieval y de la llegada de la Edad Moderna. En el siglo XV, el feudalismo y la pluralidad de poderes quedaron atrás, de manera paulatina, dando paso a la unificación del poder en la figura del monarca². De esta manera, se atisba la conformación del estado moderno, que es definido por la doctrina como un conjunto de ciudadanos que viven en un mismo territorio y bajo un determinado poder, sin que pueda faltar ninguno de los tres elementos: territorio, población y poder.

Consecuentemente, la organización del territorio es un elemento central para todos los estados. En la actualidad y a lo largo de la historia, ha habido diversas formas de organización territorial atendiendo a los conceptos de centralización o descentralización, dividiendo el territorio en unidades o subunidades en el ámbito político, administrativo, judicial, militar, etc.

Por consiguiente, podemos hablar de dos tipos de estados. Por una parte, nos encontramos con los estados unitarios, donde el poder está unificado institucionalmente y los órganos políticos son únicos y homogéneos. Pueden ser descentralizados administrativamente, como la gran mayoría de estados unitarios actuales. Y, por la otra parte, existen los estados complejos o compuestos que pueden ser desde la confederación, como ejemplo de máxima descentralización, hasta los estados federales o regionales.

² CAVERO LATAILLADE, I., ZAMORA RODRÍGUEZ, T., *Constitucionalismo Histórico de España*, Madrid, 1995, pp. 24 y ss.

1.2- Antecedentes de la organización territorial en la España preconstitucional

En España la organización del territorio del Estado es una cuestión compleja desde que, a principios del siglo XVI, comenzara a formarse como realidad estatal. El matrimonio de los Reyes Católicos supone la unión dinástica de las Coronas de Castilla y Aragón, que culmina con la anexión de otros reinos peninsulares: el Reino Nazarí de Granada y el Reino de Navarra. Esta unión respeta y mantiene las instituciones propias de cada territorio, formando una variopinta diversidad territorial que se extiende a lo largo del tiempo. Lo que empezó siendo una unión personal derivó en la necesidad de nuevas formas de organización que tendieron a iniciar el proceso de centralización y unificación característico de los estados modernos. Este proceso, iniciado con la dinastía de los Austrias, se acentúa con el advenimiento de los Borbones y la promulgación de los Decretos de Nueva Planta. De esta manera, se suprimen instituciones, privilegios y derechos históricos de los antiguos reinos, acelerándose el proceso de centralización característico de aquella época.

Esta entidad política unitaria, configurada por la Monarquía borbónica, solo conservaba las peculiaridades forales de las Provincias Vascas y del Reino de Navarra. El gobierno de la administración territorial del resto de demarcaciones históricas se regía por un Capitán General y una Real Audiencia. A su vez, dentro de estas divisiones había otras circunscripciones territoriales llamadas corregimientos e intendencias, dirigidas por un corregidor o un intendente, respectivamente. Todos estos niveles de la administración territorial estaban supeditados directamente al poder central del Estado³.

Con este estado de cosas, será en los albores del siglo XIX, cuando el constitucionalismo español entre en escena e incida en la organización del territorio.

³ PÉREZ-BUSTAMANTE GONZÁLEZ, R., *Historia de las instituciones públicas de España*, Madrid, 1995, p. 193.

2- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL ESTATUTO DE BAYONA DE 1808

La organización territorial que nos encontramos en la España de comienzos del siglo XIX es arcaica. Las nuevas ideas ilustradas propugnaban, desde las últimas décadas del siglo XVIII, que las divisiones en corregimientos e intendencias propias de la Monarquía Hispánica durante ese siglo debían ser superadas para introducir algo de racionalidad y funcionalidad en la división territorial.

La primera oportunidad para estas reformas, se inicia en el reinado de José Bonaparte, durante la invasión francesa de España en 1808. Es el Estatuto de Bayona, el que establece indirectamente las bases para este primer intento de división territorial. En el artículo 67, se dice que los Diputados por las provincias serán elegidos por cada 300.000 habitantes, lo cual hace que sea necesario dividir el país en provincias con un similar número de población, evitando necesariamente la división tradicional anterior, donde las provincias tenían un dispar número de habitantes y superficie. Por Real Decreto de 17 de abril de 1810 se emprende el proyecto de dividir el territorio en prefecturas con el objetivo de «[...] establecerse de un modo uniforme el gobierno civil de los pueblos del Reyno, visto el informe de nuestro ministro de lo Interior, y oído nuestro Consejo de Estado», como indica el preámbulo del citado Real Decreto.

Concretamente, fueron diseñadas 38 prefecturas, dentro de las cuales habría subprefecturas⁴ y, a su vez dentro de éstas, se crearían las municipalidades⁵.

Esta nueva organización tiene preferencia por los accidentes naturales, especialmente los fluviales, y las líneas rectas a la hora de delimitar las prefecturas, ignorando otras características geográficas y, por supuesto, dejando atrás los límites

⁴ Las subprefecturas sumarían un total de 73 en toda España. Por cada prefectura habría tres subprefecturas excepto en Ciudad Real, Cuenca, Madrid y Teruel que únicamente tendrían dos. Por otro lado Murcia tendría cuatro.

⁵ Real Decreto de 21 de agosto de 1809, por el que se crea la Municipalidad de Madrid. Real Decreto de septiembre de 1809, por el que se establecen Municipalidades en todas las poblaciones del reino.

históricos. De esta manera, hay prefecturas que quedan casi circunscritas entre ríos, como es el caso de Burgos, Lérida o Palencia⁶.

También, se pretende organizar un modelo administrativo para estas divisiones territoriales. Así, el prefecto asume las funciones relativas al gobierno civil, administración de rentas y policía general. También, representa la máxima autoridad del Estado en la prefectura, teniendo potestad para dictar órdenes e instrucciones en favor del cumplimiento de las leyes, decretos y reglamentos emitidos por el Gobierno. El prefecto está totalmente supeditado de manera jerárquica al Gobierno, sirviendo de nexo entre la administración local y éste⁷.

Otros órganos formados para la administración de las prefecturas son el Consejo de Prefectura y las Juntas Generales de Prefectura. Al primero de ellos, formado por tres personas de designación real, le correspondían las competencias en materia de contribuciones que se habían de percibir por parte del Estado, así como, supervisar la contratación para la ejecución de obras públicas. Por su parte, las Juntas Generales de Prefectura estaban formadas por veinte personas designadas por el rey a propuesta de las municipalidades, por lo que podemos considerar un tímido atisbo de representación local. Sus funciones principales son el reparto de contribuciones entre las subprefecturas y hacer propuesta al Gobierno de políticas públicas convenientes para el territorio.

Además, con base en esta división en prefecturas, se iban a realizar otras de tipo judicial, fiscal, eclesiástico o militar. Únicamente, llegó a realizarse la división militar, a raíz del Decreto de 23 de abril de 1810, creando 15 divisiones militares en España.

La reforma suponía un cambio total en la organización del territorio de la Monarquía, basado principalmente en el modelo de departamentos de la Francia Revolucionaria. Debido a la inestabilidad del gobierno de José Bonaparte y a las vicisitudes de la guerra, no llegó a completarse su implantación. A pesar de ello, podemos

⁶ BURGUEÑO RIVERO, J., "Las Prefecturas de 1810", *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, 1996.

⁷ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho y de las instituciones*, vol. 3, Madrid, 1991, p. 275; SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, 1994, p. 275.

afirmar que es el primer gran intento de racionalizar la administración territorial en España.

Aunque no se puede afirmar que esta división influyera decisivamente en las siguientes reformas territoriales que iban a sucederse, tampoco podemos decir que fuera ignorado por ellas⁸. De esta manera, la delimitación de las prefecturas de Asturias, Córdoba, La Coruña, Jaén, Lugo, Navarra o Santander coincidirá con la que Bauzá y Larramendi realizarán en 1821⁹.

⁸ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 271.

⁹ BURGUEÑO RIVERO, J., “Las Prefecturas de 1810”, *Geografía política...cit.*

3- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

3.1- Primer periodo de vigencia (1812-1814)

El 2 de mayo de 1808 el pueblo de Madrid se levanta en armas contra la invasión francesa y de esta manera comienza la llamada guerra de la Independencia. Tras Madrid, el resto de regiones peninsulares se sublevan y constituyen las Juntas Supremas Provinciales que reasumen la soberanía en ausencia del rey. Estas juntas conforman la Junta Central Suprema y Gubernativa de España e Indias, dirigida por el Conde de Floridablanca, que finalmente se disolverá dando lugar al Consejo de Regencia. Es entonces, cuando se convocan las Cortes en Cádiz, que finalmente terminarán promulgando la Constitución de 1812.

La Constitución de Cádiz también ve necesaria una división más racional del territorio español y, así, queda plasmado en su artículo 11, que dice: «Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan». Dispuesto esto, en 1813 las Cortes entendieron, una vez casi expulsados los franceses, que las circunstancias eran más favorables y, por tanto, encargaron a Felipe Bauzá un proyecto de división provincial. Justo antes de este mandato, las Cortes habían dictado el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, que aprobaba la instrucción para el gobierno político-económico de las provincias, relativo a las funciones de los ayuntamientos, diputaciones provinciales y jefes políticos. Así cumplían la Constitución de Cádiz que, en su artículo 324 y siguientes, habla del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales. Por todo ello, era necesaria la concreción territorial que iba a realizar Bauzá para una correcta implantación de estas instituciones¹⁰.

Se configuran en este proyecto cuarenta y cuatro provincias que aumentarán después hasta cincuenta y dos. De esta manera, explica Bauzá que las provincias se dividen en tres categorías. La primera comprende los antiguos grandes reinos, para los que establece jefes políticos subalternos, debido a la imposibilidad o dificultad de ser

¹⁰ CALERO AMOR, A. M., *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid, 1987, p 24.

controladas por una sola autoridad civil y militar. En la segunda clase, nos encontramos las provincias «de menor extensión, población y riquezas, que siempre se han manejado por sí solas». Por último, las de tercera clase son denominadas partidos o gobernaciones y están incluidas dentro de las de primera clase.

En esta división de 1813 se respetan las delimitaciones de los antiguos reinos históricos. Como bien razona el propio autor en la exposición del proyecto, el trabajo realizado fue subdividir en provincias, partidos o gobernaciones estas divisiones ya establecidas, propias del Antiguo Régimen.

Por otra parte, la Constitución de Cádiz recoge en el Título IV la regulación acerca del gobierno interior de las provincias y de los pueblos. Así, según indican los artículos 324 y 325, la organización administrativa provincial se basa en el jefe superior, nombrado por el rey y encargado de gobierno político, y por la Diputación Provincial, corporación formada por representantes de la provincia y presidida por el jefe superior. Este jefe político tiene el máximo poder en la Diputación y en la provincia, al ser concebida esta como un agente del Ejecutivo¹¹.

Finalmente, con la vuelta de Fernando VII en 1814 y el restablecimiento del absolutismo, terminan viéndose frustradas todas las reformas en materia de organización territorial que se habían avanzado.

3.2- Segundo periodo de vigencia (1820-1823)

Es en 1820, durante el trienio liberal, cuando el regreso del Estado constitucional pone de nuevo en marcha el intento de organización del territorio, tal y como mandaba la Constitución de 1812 en su artículo 11. De nuevo es Bauzá, ayudado por José Agustín de Larramendi, el encargado de realizar el proyecto que finalmente, tras debates y modificaciones en la Comisión de las Cortes, fue aprobado por Decreto de 27 de enero de 1822, quedando España dividida en 52 provincias.

Esta segunda división de Bauzá fue más elaborada que la anterior, introduciendo algunos cambios con respecto a la primera: añade siete nuevas provincias y suprime dos¹²

¹¹ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 277.

¹² Además no cuenta la provincia de Canarias.

con respecto del proyecto de 1813; también cambia alguna capitalidad de provincia. Por otra parte, podría decirse que está menos vinculada a los límites históricos de los antiguos reinos y da más importancia a factores naturales y geográficos. Así mismo, conjuntamente, se aprobó la creación de 13 distritos militares en el territorio de España¹³.

En materia de gobierno de las provincias, en 1822 se propuso transformar en electiva la figura del jefe superior, que quedaría plasmada en el Decreto, de 3 de febrero de 1823, por el que se promulga la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, islas y posesiones adyacentes. Aquí, tras el debate centralización descentralización, se pretenden dirimir las funciones de las diputaciones y ayuntamientos, por una parte, y las del jefe superior y alcalde, por otra. Con esta reforma, las diputaciones provinciales son consideradas como órganos delegados del poder legislativo y ejecutivo en la provincia¹⁴.

No obstante, como había ocurrido en ocasiones anteriores, estas reformas acabaron siendo derogadas¹⁵, aun a pesar de haber sido aprobadas. Las mismas desaparecieron junto con la caída del régimen liberal-constitucional del Trienio y la vuelta al absolutismo, consecuencia de la entrada del ejército de la Santa Alianza.

3.3- Tercer periodo de vigencia (1836-1837)

Habrá que esperar a la muerte de Fernando VII para que la Reina Regente encargue al ministro de Fomento, Francisco Javier de Burgos, que plantee una división de España como base de la administración interior. Finalmente, tan solo unos días después es presentado el proyecto que será aprobado por el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833¹⁶. Este proyecto contempla cuarenta y nueve provincias, lo que supone la desaparición de tres¹⁷ con respecto a la reforma de 1822 de Bauzá. También, cabe

¹³ CALERO AMOR, A. M., *La división provincial...cit.*, p.34.

¹⁴ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 278.

¹⁵ Por Decreto de 1 de octubre de 1823.

¹⁶ Gaceta de Madrid de 3 de diciembre de 1833.

¹⁷ Játiva, Calatayud y Villafranca del Bierzo.

mencionar cambios en la capitalidad de otras provincias: de Vigo a Pontevedra y de Chinchilla a Albacete.

Podemos destacar una mayor consideración de los criterios históricos a la hora de delimitar las provincias, en esta reforma de Javier de Burgos, frente a las tres reformas anteriores.

Esta división territorial es de gran importancia para la historia de la organización territorial, ya que está vigente hasta nuestros días, resistiendo a todas las reformas de carácter político que han sucedido en España. Únicamente, podemos mencionar varias modificaciones al proyecto inicial que ocurrieron a lo largo del siglo XIX. Concretamente el ajuste de los límites entre las provincias de Ciudad Real y Albacete, y de Cuenca y Valencia; el cambio de capital de San Sebastián a Tolosa entre 1844 y 1854, en la provincia de Guipúzcoa; así como, el aumento de territorio de la provincia de Logroño por decisión de Espartero durante un breve lapso de tiempo. Ya en el siglo XX, tendrá lugar la partición de las Islas Canarias en dos provincias separadas: Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.

Se dispuso que todas las demás divisiones en las que hubiera de organizarse el territorio en aspectos judiciales, militares o fiscales deberían atenerse a la nueva reforma. De esta manera, se crearon catorce distritos militares y tres departamentos marítimos, con la forma de capitanías generales, que englobaban varias provincias.

En cuanto al gobierno de las provincias, fue dictado el Real Decreto de 23 de octubre de 1833, que sustituía la figura del jefe superior por la del subdelegado principal de Fomento, encargado de salvaguardar los intereses provinciales y de fomentar la prosperidad material y cultural. El Real Decreto de 13 de mayo de 1834 modifica la denominación de los subdelegados principales de Fomento, que pasan a llamarse gobernadores civiles de las provincias. Esta regulación fue completada con el Real Decreto e 21 de septiembre de 1835 que constituía las Diputaciones Provinciales, presididas por el gobernador civil y bajo control directo del Gobierno¹⁸.

¹⁸ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 279.

Finalmente, el restablecimiento de la Constitución de Cádiz, en agosto de 1836, supuso la derogación de la reforma anterior, restableciendo brevemente la Ley de 3 de febrero de 1823¹⁹.

¹⁹ La Ley de 3 de febrero también será modificada poco después por la Ley de 15 de enero de 1837.

4- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE 1837, 1845 Y 1869

4.1- Constitución de 1837

En 1834 fue promulgado el Estatuto Real, una carta otorgada que mitigaba la herencia del absolutismo de Fernando VII estableciendo una corona con poderes limitados, aunque muy lejos del paradigma liberal de 1812. Tan sólo estuvo en vigor dos años, puesto que el 12 de agosto de 1836 estalló el Motín de la Granja, protagonizado por un grupo de sargentos de corte progresista, que conllevó el restablecimiento de la Constitución de 1812²⁰ y la convocatoria de unas Cortes Constituyentes que, finalmente, terminarían aprobando una nueva Constitución, la de 1837. Esta Constitución supone un consenso entre liberales progresistas y moderados, encontrándose ideológicamente en un punto intermedio entre la Constitución de 1812 y el Estatuto Real²¹.

Encontramos referencias a la organización territorial en su Título XI, que incluye la constitución de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos. Establece el artículo 69 que en cada provincia habrá una Diputación Provincial, que será nombrada por los mismos electores que los Diputados a Cortes. Por su parte, en cada pueblo habrá un Ayuntamiento, nombrado por los vecinos. Finalmente el artículo 71 encomienda a una ley posterior la organización y funciones de estas dos instituciones. La Ley de 13 de septiembre de 1837 es la que da cumplimiento a este mandato constitucional, estableciendo la composición de las Diputaciones y el sistema de renovación de los diputados.

Mención especial debe hacerse a los territorios forales. El desenlace de la primera guerra Carlista, favorable a la causa liberal, derivó en reformas en la organización territorial con respecto a estos territorios con regímenes especiales. En primer lugar, la Ley de 25 de octubre de 1839, supeditaba los fueros de Navarra y Provincias Vascaas al interés general de la Nación. Desarrollándose esto para Navarra en la Ley de 16 de agosto

²⁰ Por Decreto de 13 de agosto de 1836.

²¹ TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo Histórico Español*, Madrid 2012, pp. 96-98; ESCUDERO, J. A., *Curso de historia del derecho, fuentes e instituciones político-administrativas*, Madrid, 1985, p. 863.

de 1841, la llamada Ley Paccionada. Aquí, entre otras cosas, se constituye la Diputación Foral, que además de las competencias genéricas para las Diputaciones Provinciales le corresponden las competencias especiales en materia foral.

Con respecto a las Provincias Vascas, por Decreto de 16 de noviembre de 1839 se encargaba a las Juntas Generales de estas provincias a disponer lo que estimaran oportuno para regular su propio régimen y administración provincial. La conciliación entre las antiguas instituciones y el régimen liberal se vio truncado por las protestas en defensa de los fueros. Así, el Real Decreto de 29 de octubre de 1841 termina constituyendo Diputaciones Provinciales que sustituyan a las Diputaciones Forales y Juntas Generales de las Provincias Vascas. La falta de concreción de estas normas en materia de impuestos y servicio militar hizo que se consideraran aún vigentes los Fueros en estas materias, de manera que no se les exigían como al resto de territorios de España²².

4.2- Constitución de 1845

Con la llegada al poder del Partido Moderado, encabezado por Narváez, se plantea la modificación de la Constitución del 1837. De esta manera, se aprueba una constitución de marcado carácter partidista, la de 1845.

Al igual que en la Constitución que le precedía, la de 1845 recoge en su Título XI (artículos 72 a 74) la organización de las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, además, con un contenido similar.

Destacan en este periodo las Leyes de 1845 sobre el modelo de gobierno provincial, concretamente la Ley de 8 de enero sobre la organización y atribuciones de las Diputaciones Provinciales y la Ley de 2 de abril sobre las atribuciones de los Gobiernos Políticos²³. Ambas de carácter marcadamente afín al Partido Moderado, al igual que la Constitución. Estaban basadas en el principio de centralización y jerarquización, de

²² MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, pp. 289-291.

²³ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 280.

manera que el jefe político o gobernador tenía todos los poderes y estaba bajo dirección directa del ministro de la Gobernación²⁴.

Llegado el llamado Bienio Progresista en 1854, se derogan las leyes de 1845 sobre el modelo de gobierno provincial y se restablece la Ley de 3 de febrero de 1823, del gobierno económico-político de las provincias, y los decretos vigentes hasta 1843. Los progresistas realizan una constitución en 1856 *non nata*, que fue aprobada por las Cortes pero no llegó a ser promulgada. En ella, el Título XI es dedicado a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos al igual que en las Constituciones de 1837 y 1845.

Finalmente, las reformas proyectadas en materia de organización territorial se ven frustradas en 1856 por el regreso del régimen moderado y el restablecimiento de las Leyes de 1845²⁵ en esta materia.

Tiempo después, cabe destacar la reforma legislativa impulsada por la Ley de 25 de septiembre de 1863 para el gobierno y administración de las provincias, que puede considerarse un texto refundido de las leyes de 1845 y disposiciones posteriores sobre los gobernadores, Diputaciones y Consejos Provinciales. Esta reforma legislativa moderada sigue la línea del centralismo en el régimen provincial. Fue subsanada parcialmente en sus defectos por el Decreto de 17 de octubre de 1863, dando poder de resolver por sí mismos a los gobernadores de las provincias con acuerdo de las Diputaciones y Consejos Provinciales en los asuntos de administración de la provincia no reservados al Estado o que afectasen al interés general de la Nación.

4.3- La constitución de 1869

En 1868 se produce una revolución, llamada la Gloriosa, que supone el destronamiento y exilio de la reina Isabel II, y que da inicio el Sexenio democrático. El nuevo gobierno provisional convoca Cortes constituyentes que finalmente aprobarán la Constitución de 1869, de tendencia radicalmente contraria a su antecesora de 1845.

Esta constitución trata la organización y competencias de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos en su Título VIII, artículo 99. Aquí, encomienda a leyes

²⁴ PÉREZ-BUSTAMANTE GONZÁLEZ, R., *Historia de las instituciones...cit*, p. 196.

²⁵ Por Real Decreto de 16 de octubre de 1856.

posteriores la organización y atribuciones de estas dos instituciones, siempre respetando los principios que enumera en el propio articulado, entre los que se encuentra la consagración de la descentralización local, así como la publicidad de las sesiones y reparto de facultades en materia de impuestos. En desarrollo de esto, fue aprobada la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870 que establecía como autoridades administrativas de la provincia al gobernador, a la Diputación Provincial y a una Comisión Provincial²⁶.

4.4- Los territorios ultramarinos en la organización territorial de las Constituciones de 1837, 1845 y 1869

Hay que recordar que durante todo este periodo España seguía teniendo posesiones en América y Asia²⁷ y, por tanto, fueron objeto de regulación territorial en cuanto integrantes de la Nación. De esta manera, la Constitución de 1837 en el artículo adicional dos hace referencia a las Provincias de Ultramar, estableciendo únicamente que serán gobernadas por leyes especiales. Esto significa que es el primer texto constitucional que define el estatuto colonial de los territorios de ultramar, pero a diferencia del texto de Bayona y de Cádiz, los enclaves ultramarinos quedan segregados del orden constitucional previsto para la península²⁸.

Este principio de especialidad para las provincias de ultramar seguirá rigiendo la relación entre España y sus dominios durante el resto del siglo XIX. Más adelante, la misma remisión a leyes especiales será repetida literalmente por la Constitución de 1845, en su artículo 80, y por la Constitución *non nata* de 1856, en el artículo 86.

Cabe destacar, la reorganización de las Gobernaciones de Cuba, Puerto Rico y Filipinas en 1843. La máxima autoridad en cada una de estas seguiría siendo el Capitán General.

Un poco diferente es la situación de la Constitución de 1869 que, a pesar de su carácter democrático y progresista, termina imponiendo criterios de oportunidad para la

²⁶ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 283.

²⁷ En América la Isla de Cuba y la Isla de Puerto Rico. En Asia las Islas Filipinas, las Islas Carolinas y las Islas Marianas.

²⁸ FRANCO PÉREZ, A., *Cuba en los orígenes del constitucionalismo español: la alternativa descentralizadora (1808-1837)*, Zaragoza, 2011, p. 389 y ss.

regulación de la cuestión colonial. Recordemos que, poco después de La Gloriosa y la convocatoria de Cortes Constituyentes, se inició en Cuba la Guerra de los Diez años. Por ello, durante el debate y aprobación de la Constitución de 1869 se vivió este problema con gran preocupación, que terminará afectando al Título X, relativo a las provincias de ultramar. El artículo 108 establece que «Las Cortes Constituyentes reformarán el sistema actual de gobierno de las provincias de ultramar, cuando hayan tomado asiento los Diputados de Cuba o Puerto Rico, para hacer extensivos a las mismas, con las modificaciones que se creyeren necesarias, los derechos consignados en la Constitución». Así, las Cortes Constituyentes pretenden condicionar la reforma del régimen antillano a la participación de representantes de estos territorios, para iniciar el proceso de hacer extensivos los derechos reconocidos por la Constitución de 1869 a los habitantes de la Península, pretendiendo así apaciguar a los insurrectos²⁹.

Hay que destacar la diferencia de trato que se da a las Islas Filipinas con respecto al dado a las Antillas. El artículo 109 dice que «El régimen por que se gobiernan las provincias españolas situadas en el Archipiélago filipino será reformado por una ley» Queda establecida así una jerarquización de los territorios de ultramar, distinguiendo los que tendrán representación en Cortes y donde se iniciará el proceso de aplicación de los derechos constitucionales y , por otra parte, los que se mantienen en la misma situación que hasta entonces, establecida desde la Constitución de 1837, salvo con la promesa de ser reformados.

²⁹ FRANCO PÉREZ, A., *Cuba en los orígenes del constitucionalismo español: la alternativa descentralizadora (1808-1837)*, Zaragoza, 2011, p. 389 y ss.

5- LA ORGANIZACIÓN EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1873

Tras el fracaso de la Monarquía de Amadeo de Saboya, durante el Sexenio democrático, es proclamada la Primera República, en la cual se suceden varios gobiernos de diversa tendencia. El gobierno de Pi y Margall intentó imponer el federalismo en España, redactando para ello un proyecto de Constitución que finalmente sería debatido en las Cortes pero nunca aprobado³⁰.

Los principios en lo que se basaba este proyecto constitucional son: el afianzamiento de las libertades y democracia conseguidas con la Revolución de 1868, así como, la división de poderes y la construcción de la República federal³¹.

Es clave, en este proyecto federal de 1873, la cuestión de la organización territorial. El Título I, relativo a la Nación española establece que «Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas». De esta manera consagra en la Constitución el federalismo, que desarrolla en artículos siguientes de la misma. El Título III, relativo a los poderes públicos, especifica en el artículo 39 que la forma de gobierno es la República federal. Seguidamente, queda establecido en el artículo 42 que la soberanía reside en todos los ciudadanos y que es ejercida a través de los organismos políticos de la República, que serán constituidos mediante sufragio universal en representación de los ciudadanos. Continúa el artículo 43 señalando estos órganos políticos a que hace referencia el artículo anterior. Son el municipio, el Estado Regional y el Estado Federal o Nación, viéndose en el artículo 43 *in fine* delimitada la soberanía de estos órganos por los derechos del organismo superior³².

En el Título XIII, relativo a los Estados, se les atribuye en el artículo 92 «[...] completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible

³⁰ CAVERO LATAILLADE, I., ZAMORA RODRÍGUEZ, T., *Constitucionalismo Histórico...cit.*, 187 y ss.

³¹ TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo Histórico...cit.*, p. 146.

³² TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1979, p. 453 y ss.

con la existencia de la Nación». Así como, la facultad de aprobar una constitución que en ningún caso puede contradecir lo que disponga la de la República federal, como así indica el artículo 93.

En cuanto a los territorios ultramarinos, cabe decir que las islas de Cuba y Puerto Rico son incluidas dentro de los Estados que componen la Nación en el artículo 1 del proyecto de Constitución Federal de 1873. Esto las diferencia de otras posesiones españolas en África y Asia, que quedan reguladas en el artículo 2 de esta manera: «Las islas Filipinas, de Fernando Poo, Annobón, Corisco, y los establecimientos de África, componen territorios que, a medida de sus progresos, se elevarán a Estados por los Poderes públicos». Vuelve a incidir en este sentido en el Título III, relativo a los poderes públicos, donde el artículo 44 establece que, estos territorios de África y Asia que no están suficientemente desarrollados, se regirán por leyes especiales, destinadas a implantar los derechos naturales del hombre y la educación.

El Sexenio democrático fue una época convulsa, especialmente la Primera República, que tuvo que enfrentarse a numerosos desafíos entre los que se encontraban una guerra en Cuba, otra guerra Carlista y el levantamiento Cantonal en Andalucía y Levante. Como ya ha sido mencionado, la Constitución Federal de 1873 nunca llegó a ser promulgada, sucediéndose, más tarde, diferentes gobiernos republicanos que tampoco pudieron atajar los problemas. Todo ello, desembocó en la entrada del general Pavía en el Congreso y el fin de la República³³.

³³ TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo Histórico...cit.*, p. 145.

6- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1876

6.1- Fundamentos de la organización territorial en la Constitución de 1876 y sus reformas legislativas.

Con el fracaso de los distintos ensayos políticos durante el Sexenio democrático da comienzo la Restauración borbónica, en la persona del Rey Alfonso XII. Esta nueva Monarquía borbónica constitucional, diseñada por Cánovas del Castillo, está basada en un bipartidismo estable con rotación entre los partidos políticos conservador y liberal. Otro principio fundamental es la primacía del poder civil sobre el militar, tras los numerosos pronunciamientos que se habían producido a lo largo del siglo XIX, así como, el nombramiento del rey como jefe nato y constitucional del ejército y superior jerárquico, por tanto, de todos los militares³⁴.

Para consolidar todo este sistema se promulga la Constitución de 1876, una de las más duraderas de la España contemporánea. Este texto está fundamentado en la denominada constitución interna, unos principios jurídicos que forman la base del consenso social, y que en opinión de Cánovas son la Monarquía y las Cortes³⁵.

En cuanto a la cuestión de la organización territorial, la Constitución de 1876 es, como las anteriores, de claro carácter centralista. Habla de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos en el Título X (artículos 82 a 84), donde remite a leyes posteriores la forma de elección, así como, su organización y atribuciones que deberán respetar unos principios que enumera en el artículo 84. Destaca la posibilidad de intervención del Rey, o en su caso de las Cortes para impedir que las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos se extralimiten de sus funciones.

Durante esta época se inicia una reforma del régimen provincial encaminada principalmente a sustituir el sufragio universal por el censitario y a reservar al Rey el nombramiento de los presidentes de las Diputaciones y los vocales de las Comisiones Provinciales. Es concretada esta reforma en la Ley de Bases de 16 de diciembre de 1876, que se convertirá en la Ley Provincial de 2 de octubre de 1877. Esta ley fue reformada

³⁴ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia...cit.*, pp. 454 y ss.

³⁵ ESCUDERO, J. A., *Curso de historia del derecho...cit.*, pp. 867 y 868.

por la Ley de 29 de agosto de 1882, permitiendo la participación de las minorías mediante la elección por circunscripciones, la reorganización de las Comisiones Provinciales y la ampliación del sufragio³⁶. De esta manera, la ley hacía depender directamente a las provincias del Estado, canalizando a través de ellas el funcionamiento uniforme de todos los servicios de este.

El Archipiélago Canario, como el resto de España, estaba regido por la Ley provincial de 1882, antes mencionada, constituyendo una sola provincia según la división vigente de 1833. En 1912 se crean los Cabildos Insulares, a través de la Ley de Cabildos de 11 de julio de 1912. Son instituciones intermedias entre el municipio y la provincia que, además, fueron respetadas por las siguientes reformas legislativas y perduran hasta la actualidad. Hay que mencionar también, el Real Decreto de 21 de septiembre de 1927, durante el reinado de Alfonso XIII, por el que se divide Canarias en dos provincias: Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria. Debido a ello, en Canarias no existen las Diputaciones Provinciales ya que sus funciones son asumidas por los Cabildos Insulares de cada isla, constituyendo los de cada provincia una mancomunidad con el nombre de la provincia.

Un hito importante en materia territorial es el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, realizado por el Gobierno de la dictadura de Miguel Primo de Rivera. Este Estatuto supone el establecimiento del principio de autonomía en las Diputaciones Provinciales. Establece un cambio en su elección, ahora en parte por sufragio universal y en parte por representantes de las corporaciones, así como, la independencia con respecto a intromisiones del Gobierno, a excepción de las competencias de este en materia de impuestos y régimen presupuestario. Por todo ello, frente a las resoluciones de las Diputaciones ya no cabe recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación, sino únicamente recurso contencioso-administrativo. Lo que pretendía este Estatuto Provincial de 1925 es la descentralización competencial. Además, se crea la posibilidad de que las Diputaciones Provinciales puedan mancomunarse para prestar determinados servicios de sus competencias, así como, la posibilidad de crear regiones, como agrupación de municipios con cierta autonomía³⁷.

³⁶ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 284.

³⁷³⁷ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, pp. 285 y 286; PÉREZ-BUSTAMANTE GONZÁLEZ, R., *Historia de las instituciones...cit.*, pp. 197 y 198.

Al finalizar la dictadura en 1930, fue restablecido el régimen provincial de la Ley de 1882. Todo ello, sin que hubieran surtido efecto alguno las reformas que proponía el Estatuto Provincial de 1925.

6.2- La Mancomunidad de Cataluña y las Provincias Forales.

Cabe destacar, las reivindicaciones catalanistas, a principios del siglo XX, para aglutinar las Diputaciones Provinciales de Cataluña en un único ente regional. De esta manera, las cuatro Diputaciones presentan el anteproyecto de Mancomunidad de Cataluña que será aprobado por las Cortes en 1912, aunque no tendrá efecto hasta la aprobación del Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, por el cual se autoriza a la formación de mancomunidades provinciales. Finalmente, las Diputaciones Provinciales de Cataluña son sustituidas por la Mancomunidad, por Real Decreto de 26 de marzo de 1914.

Los órganos que integraban esta mancomunidad son la Junta General, a modo de asamblea, el Consejo permanente y la Presidencia. Las competencias que asumió son las propias de las Diputaciones Provinciales, sin que el Estado cediera ninguna. Descontentos por las reducidas competencias, los parlamentarios catalanes presentaron un proyecto de Estatuto Regional que no fue aprobado debido al rechazo de las Cortes. Finalmente, con la llegada de la dictadura del general Primo de Rivera comenzarán las tensiones con la Mancomunidad, que terminará siendo disuelta con la aprobación del nuevo Estatuto Provincial de 1925³⁸.

Debe ser mencionada, en este punto, la situación de los territorios forales. Al comienzo de la Restauración, en 1875, España está inmersa en la Tercera Guerra Carlista, que ya no era solo una guerra dinástica a estas alturas del siglo XIX. La resistencia al liberalismo, a la secularización y a la pérdida de las instituciones y fueros propios frente al centralismo del Gobierno juega un papel muy relevante en este conflicto. Finalizada la guerra en febrero de 1876, se dicta la Real Orden de 6 de abril de 1876 en la que se trata la cuestión foral. En ella se mantiene la capitalidad de las tres provincias vascas, se conservan todos los establecimientos de carácter provincial y foral y, además, se encomienda a una comisión, formada por miembros de aquellas provincias, el acudir a

³⁸ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 285

Madrid para ser oídos por el Gobierno antes de que sea presentado un proyecto de ley a las Cortes para resolver esta importante cuestión constitucional y administrativa³⁹.

La actitud conciliadora, por parte del Gobierno, acaba con la Ley unificadora de 21 de julio de 1876. De esta manera, en las provincias vascas empieza a regir la misma obligación que en el resto de la Nación de presentar quintas al ejército, según les corresponda conforme a las leyes. Además de esta implantación del servicio militar obligatorio, también quedan obligadas estas provincias a contribuir a las arcas del estado para sufragar los gastos públicos mediante contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios, según establezcan los presupuestos generales del Estado. La Ley de 21 de julio daba potestad al Gobierno para llevar a cabo los cambios que estimara convenientes en las instituciones forales. El Gobierno pretendía que las contribuciones, de las Provincias Vascas, a las cargas comunes del país no se empezaran a realizar de golpe sino paulatina y sucesivamente, adecuándose en lo posible a las circunstancias locales y a los usos y costumbres, como así queda reflejado en el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877. Finalmente, fueron pactados los Conciertos Económicos con las Diputaciones Vascas, de tal manera que la burguesía vasca quedara satisfecha con las contribuciones fijadas. El primero de ellos fue establecido por el Decreto de 28 de febrero de 1878, al que siguieron nuevos conciertos en 1887, 1874, 1906 y 1925. De esta manera, eran las propias Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava las encargadas del cumplimiento de lo concertado⁴⁰.

El Estatuto provincial de 1925 no altera el sistema tributario especial de concierto económico con las Provincias Vascas, así como tampoco el de Navarra.

6.3- Los territorios de ultramar en la organización territorial de la Constitución de 1876. Cartas Autonómicas de Cuba y Puerto Rico, Protectorado de Marruecos y otros territorios en África.

³⁹ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, pp. 291-293.

⁴⁰ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, pp. 291-294.

A. Las provincias de ultramar en la Constitución de 1876. Las Cartas Autonómicas de Cuba y Puerto Rico

El gobierno de las provincias de ultramar queda regulado en el Título XIII, en el artículo 89. Como ya sucedía en anteriores Constituciones, se establece que las provincias de ultramar serán gobernadas por leyes especiales, quedando al margen del sistema peninsular, pero esta vez, con la posibilidad de que el Gobierno autorice la aplicación, en estas provincias, de las leyes aprobadas para la península, con las modificaciones correspondientes y dando cuenta a las Cortes. Además, Cuba y Puerto Rico pasan a tener representación en las Cortes del Reino según determine una ley especial que, además, podrá ser diversa para cada una de las dos provincias.

Por Decreto de 9 de junio de 1878 se reorganiza la administración cubana. De esta manera, al frente del Gobierno de la isla se sitúa a un gobernador general, delegado del Gobierno de la Nación con competencias civiles y militares. También cabe destacar, la Ley Orgánica Provincial de la Isla de Cuba de 21 de junio de 1878, donde se refundía la reforma de la división provincial de la isla⁴¹ con la Ley Provincial de la península de 1877⁴².

Un hecho de suma importancia en la organización histórica española son las Cartas Autonómicas de Cuba y Puerto Rico, ya que constituyen el primer intento de autonomía política en España.

Las reivindicaciones autonomistas y la nueva guerra de Cuba, iniciada en 1895, junto con la muerte de Cánovas, aceleraron el proceso autonómico de Cuba. La Carta Autonómica es una carta otorgada, también denominada Constitución Autonómica, en la que no se establece una soberanía diferenciada de la española, ni unos derechos especiales para los habitantes de las islas antillanas, que son denominados en todo momento como españoles⁴³. Esto se debe a la plena vigencia en las islas de los derechos enunciados en el texto español de 1876.

⁴¹ Cuba queda dividida en seis provincias frente a la división tradicional de la isla, desde el siglo XVII, en dos gobernaciones.

⁴² MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 296.

⁴³ NÚÑEZ MARTÍNEZ, M., *Cuba y Puerto Rico en el Constitucionalismo español. Las Cartas Autonómicas primer antecedente del Estado Autonómico español*, pp. 67 y ss.

La autonomía concedida no es solo administrativa sino también de carácter político, pudiendo los nuevos órganos realizar sus propias políticas con independencia del Gobierno peninsular. Asimismo, también se concede autonomía legislativa en materias de sus competencias. El principio autonómico también se hacía extensivo a la administración local de manera que, la Carta establecía el funcionamiento autónomo de las Diputaciones Provinciales.

El art. 2 de la Constitución Autonómica establece que «el Gobierno de cada una de las Islas se compondrá de un Parlamento Insular, dividido en dos cámaras y de un Gobernador General, representante de la metrópoli, que ejercerá en nombre de esta la Autoridad Suprema».

La Guerra Hispano-Americana impidió la correcta implantación de este modelo de autonomía, que finalmente se vería frustrado con la pérdida de las islas en el Desastre de 1898⁴⁴.

B. El Protectorado de Marruecos y otros territorios en África

Por otra parte, en cuanto a las posesiones españolas en África, podemos hablar del Protectorado de Marruecos, cuyo origen encontramos en el Tratado, de 2 de abril de 1913, por el que Francia reconoce la influencia española en la zona. España debía prestar apoyo al Gobierno de Marruecos, que seguía bajo autoridad del Sultán. La región correspondiente al protectorado de España era administrada por un alto comisario delegado del Gobierno español junto con un jalifa, elegido por el Sultán.

De esta manera, se aprobó un Reglamento Orgánico para la Administración del Protectorado, que estaba encabezada por el alto comisario, que a su vez era el general en jefe del Ejército de España en África⁴⁵.

⁴⁴ NÚÑEZ MARTÍNEZ, M., *Cuba y Puerto Rico en el Constitucionalismo español. Las Cartas Autonómicas primer antecedente del Estado Autonómico español*, p. 91,92.

⁴⁵ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 296, 297.

En esta zona, también podemos hacer referencia al África Occidental Española, las posesiones de Río Oro y Adra, reconocidas en el Tratado de 25 de mayo de 1860 con el Sultán de Marruecos.

Por su parte, las colonias situadas en el Golfo de Guinea fueron reorganizadas, por Real Decreto de 11 de julio de 1904, quedando divididas en cuatro circunscripciones y dirigidas por un gobernador general⁴⁶.

⁴⁶ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 296, 297

7- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931

7.1- El Estado Integral

La caída del general Miguel Primo de Rivera, en enero de 1930, dio paso a la última etapa de la dictadura, llamada la dictablanda, con los gobiernos de Dámaso Berenguer y el almirante Juan Bautista Aznar. Este último decide posponer las elecciones a Cortes Generales con carácter constituyente y celebrar primero elecciones municipales.

Al ser las primera elecciones desde antes del inicio de la dictadura, la gente las entendió como un plebiscito. El 12 de abril de 1931 se celebraron los comicios y las candidaturas republicanas y socialistas triunfaron en las principales ciudades de España. Es por ello que el rey Alfonso XIII, entendiendo los resultados como una derrota, abandona el trono y se exilia de España, proclamándose la República el día 14 de abril de 1931. Tras esto, toma el poder un gobierno provisional, presidido por Niceto Alcalá-Zamora, que se compromete a convocar Cortes constituyentes para promulgar una constitución republicana. El resultado de esto es la Constitución de la República Española de 1931⁴⁷.

La Constitución hace referencia a la organización territorial en el Título Preliminar, en el tercer párrafo del artículo 1 que dice: «[...] La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones [...]». Esta innovación pretende evitar la disyuntiva entre un estado unitario y uno federal. Supone la integración y el pacto entre de las dos posturas existentes, de manera que, sin dejar de ser un estado unitario permite la autonomía de determinados territorios⁴⁸.

El concepto de Estado Integral es desarrollado en el Título I, sobre la organización nacional (artículos 8 al 22). El artículo 8 establece en el primer párrafo que el Estado está integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía. Una o varias provincias limítrofes con «[...] características históricas, culturales y económicas comunes [...]» podrán acordar

⁴⁷ TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo Histórico...cit.*, p. 203 y ss.

⁴⁸ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia...cit.*, pp. 461 y ss.

constituirse en región autónoma, presentando un Estatuto para ser aprobado por las Cortes, como queda reflejado en el artículo 11. De esta manera, no todas las regiones con las características y circunstancias enumeradas quedan constituidas en autonomías, sino solo las que así lo acuerden.

El artículo 12 establece las condiciones para aprobar el Estatuto que debe regir en cada región autónoma. Estas son: que proponga el Estatuto la mayoría de los Ayuntamientos de la región, que lo prueben dos tercios de los electores inscritos en el censo de la región mediante plebiscito y, por último, que sea aprobado por las Cortes.

Por otra parte, el artículo 13 veta cualquier tipo de federación entre regiones autónomas.

Las competencias quedan distribuidas entre el Estado y las regiones autónomas en los artículos 14 y siguientes. Así, existen una serie de materias de competencia exclusiva del Estado, tanto en la legislación como en su ejecución; otras, donde el Estado es el encargado de legislar y las Regiones Autónomas pueden asumir su ejecución si así lo recogen sus respectivos estatutos; y, por último, materias que podría corresponder su legislación y ejecución a las regiones si así lo dispusiesen sus estatutos⁴⁹. También quedan establecidas dos cláusulas sobre competencias residuales en los artículos 16 y 18, otorgando las competencias no recogidas en los artículos que le anteceden a las regiones autónomas, si así lo estipulan sus estatutos, y por otra parte las competencias que no están establecidas en los estatutos se entienden asumidas por el estado⁵⁰.

En cuanto a los municipios y provincias, hace referencia la Constitución en el artículo 9 a la autonomía de los municipios en materia de sus competencias, así como, a la elección de los ayuntamientos mediante sufragio universal. Continúa el artículo 10 hablando de las provincias como conjunto de municipios mancomunados a los que encomienda a una ley posterior sobre su régimen, funciones, fines político-administrativos y manera de elección. Además, constitucionaliza los Cabildos Insulares canarios, ya existentes por ley de 11 de julio de 1912, y ofrece la posibilidad a las Islas Baleares de constituir estos mismos órganos en sus respectivas islas.

⁴⁹ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia...cit.*, pp. 461 y ss.

⁵⁰ TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo Histórico...cit.*, p p. 216-218.

7.2- Los Estatutos de Autonomía

La primera región en constituirse en autonomía fue Cataluña. El Estatuto de autonomía de Cataluña de 1932, conocido como Estatuto de Nuria, fue aprobado por ley de las Cortes Españolas de 15 de septiembre de 1932. Más tarde, serán las tres provincias vascas las que presenten un Estatuto de autonomía para el País Vasco, que será aprobado por ley de 6 de octubre de 1936. Galicia, por su parte, llegó a aprobar en plebiscito su propio Estatuto pero no llegó a ser sancionado por las Cortes a causa del inicio de la Guerra Civil en julio de 1936. También otras regiones tuvieron anteproyectos de Estatutos para convertirse en regiones autónomas, pero que finalmente no llegaron a concretarse, como es el caso de Valencia, Aragón y Andalucía⁵¹.

En el caso concreto de Cataluña, las reivindicaciones políticas provenían de un proceso histórico, comenzado en el segundo tercio del siglo XIX con la *Renaixença*, de carácter cultural y romántico. Este nacionalismo derivó en anhelos políticos, sobre todo a partir de las Bases de Manresa en 1892. Con el Estatuto de Nuria, la *Generalitat* de Cataluña, dentro del marco de la Constitución de 1932, asumía extensas competencias en numerosas materias.

Por otra parte, en las Provincias Vascas y Navarra, hubo un primer intento de aprobar un Estatuto el 14 de junio 1931, es decir, antes de la aprobación de la Constitución de la República de 1931, por lo que su redacción terminó siendo incompatible con esta. Poco después, hubo otro intento de Estatuto pero los representantes de Navarra votaron en contra, por lo que pasó a ser solo de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava. Cabe destacar que, en el Estatuto del País Vasco finalmente aprobado en 1936, no se hace referencia de ningún modo a restaurar instituciones vascas propias del Antiguo Régimen, sino que se constituye como región autónoma dentro del marco constitucional. De esta manera, obtenían amplias competencias y mantenían el concierto económico vigente⁵² como ya se había establecido en 1931 por ley de 9 de septiembre⁵³.

⁵¹ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia...cit.*, pp. 581 y 582.

⁵² Se mantenía el concierto económico vigente de 1926.

⁵³ También Decreto de 8 de mayo de 1931.

Finalmente, serán las vicisitudes de la guerra Civil las que terminarán por eliminar el concierto económico en las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, por el contrario, Álava y Navarra lo mantendrán. Queda establecido esto en el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937⁵⁴, en el cual se habla de «[...] traición a la generosidad excepcional [...]» con la que se ven favorecidas estas provincias por el concierto y su falta de apoyo a la sublevación, no así en Álava y Navarra donde sí que triunfó rápidamente el golpe de estado⁵⁵.

También, los Estatutos de autonomía que se mantuvieron vigentes durante la Guerra Civil hasta la derrota del bando republicano, fueron suprimidos. La instauración del Régimen de Franco supone la finalización del proceso autonómico diseñado por el Estado Integral republicano en su Constitución de 1931. La España que saldrá de la guerra se convertirá en un estado unitario que garantizará la unidad nacional, frente a los nacionalismos periféricos y sus intentos de autonomía y, en algunos casos, de secesión.

⁵⁴ Boletín Oficial del Estado de 24 de junio de 1937.

⁵⁵ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia...cit.*, pp. 581 y ss.

8- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LAS LEYES FUNDAMENTALES DEL REINO

La victoria de Franco, como ya hemos indicado, trajo consigo el estado unitario, permitiendo únicamente el desarrollo de los derechos civiles forales.

Durante este periodo no existió una constitución propiamente dicha, sino que una serie de leyes llamadas Leyes Fundamentales del Reino fueron las encargadas de organizar los poderes del estado.

La primera referencia legal a la organización de España la encontramos en la Ley de Sucesión en la Jefatura de Estado, de 26 de julio de 1947. En su artículo primero establece que “España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino.”

Será en la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, cuando se desarrolle más extensamente la organización territorial del estado. Como indica en el preámbulo de esta ley, las exigencias de adecuación a las necesidades del momento aconsejan perfeccionar la legislación fundamental para institucionalizar el Estado nacional. De esta manera, la ley permitiría «[...] perfeccionar y encuadrar en un armónico sistema las instituciones del Régimen».

El concepto de unidad política manifestado en la Ley de sucesión en la jefatura del Estado, es reafirmado en los primeros artículos de la Ley orgánica del estado. Así, el artículo primero establece que el Estado representa la suprema institución de la comunidad nacional y le incumbe el ejercicio de la soberanía. Continúa el artículo segundo afirmando que la soberanía nacional es indivisible y no puede ser cedida ni delegada. En este mismo sentido, el artículo tercero establece como uno de los fines fundamentales del Estado la salvaguarda de la unidad entre los hombres y las tierras de España.

De lo anteriormente expuesto, podemos deducir que no hay ningún tipo de reconocimiento a las regiones o su autonomía. La regulación de la organización territorial del estado, relativa a la administración local, la encontramos en el Título VIII de la, ya citada, Ley orgánica del estado de 1967. En estos artículos, establece que los municipios

son las entidades básicas de la comunidad nacional, como entes naturales que son. También, la provincia, como agrupación de municipios sirve como división territorial de la administración del estado. Ambas tendrán personalidad jurídica y capacidad para el cumplimiento de sus fines. Por último, el artículo 48 remite a la regulación legal, determinada por una ley, del régimen de la administración local y de sus corporaciones.

Esta regulación legal, ya se había producido con anterioridad a la promulgación de esta ley fundamental. Recién empezada la Guerra Civil, por Decreto de 5 de octubre de 1936, se estipuló que al frente de las Comisiones gestoras de las Diputaciones Provinciales debería ponerse a personas de notoria solvencia moral, provenientes de las Cámaras agrícolas y de comercio y preferiblemente no políticos. Finalmente, con la creación del Ministerio de la Gobernación será este el encargado del nombramiento de los responsables de las Diputaciones⁵⁶.

A estas alturas, las entidades locales eran reguladas por disposiciones legales diversas y promulgadas en periodos históricos muy distintos. Así, se aplicaban leyes de la Restauración como la Ley provincial de 1882, disposiciones de la Dictadura como el Estatuto provincial de 1925, leyes de la República como la Ley municipal de 1935 e, incluso, disposiciones dictadas durante el del Régimen de Franco. Se vio la necesidad de poner claridad en materia de regulación de la administración local, tanto municipal como provincial⁵⁷.

En 1945, destaca la aprobación de la Ley, de 17 de julio, de Bases de la Administración Local⁵⁸. Esta ley, inspirada en buena medida en los Estatutos municipal y provincial de 1924 y 1925, dice que los municipios agrupados en provincias son las entidades naturales que componen el Estado español⁵⁹. De esta manera, la Ley de Bases se aparta de la concepción decimonónica de la provincia como división constituida por la ley estatal y acoge los principios recogidos en el Estatuto de Primo de Rivera y de la

⁵⁶ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 287.

⁵⁷ ROYO VILLANOVA, S., *La ley de régimen local de 16 de diciembre de 1950*; RUIZ DEL CASTILLO, "Las bases del Régimen local", en *Revista de Estudios de la Vida local*, 1945, núm. 22, pp. 567 y ss.; PI SUÑER, "Algunos aspectos de la Ley de Bases de Régimen local", en *Revista de Estudios de la Vida local*, 1945, núm. 22, pp. 597 y ss.

⁵⁸ BOE 18 de julio del 1945

⁵⁹ PÉREZ-BUSTAMANTE, R., *Historia de las instituciones...cit.*, p. 198.

Constitución de la República de 1931. Es decir, una visión que entendía la provincia autónomamente como agrupación territorial de municipios.

La Ley de Bases de 1945 fue desarrollada por la Ley, de 16 de diciembre de 1950⁶⁰, adoptando un criterio ecléctico al establecer que la provincia «[...] 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». A su vez, en el Libro segundo, sobre la organización y administración de las provincias, establece en el artículo 204 que las provincias constituyen una circunscripción administrativa intermedia entre los municipios y el estado⁶¹. Por otra parte, en esta ley, se capacita a las Diputaciones para tutelar e implantar los servicios imprescindibles en los municipios pequeños que estuvieran dentro de su respectiva provincia. También, vuelve a configurarse al Presidente de la Diputación Provincial como órgano unipersonal de gerencia y dirección.

Finalmente, esta ley, junto con sus modificaciones y legislación anterior⁶², fue refundida por el Decreto, de 24 de junio de 1955⁶³. Este nuevo texto, desarrollado por ocho reglamentos, supone un régimen local de carácter centralizador y uniformista⁶⁴.

Como ya ha sido indicado anteriormente, tras la guerra civil, los Estatutos de autonomía fueron eliminados. Solo se permitió el desarrollo de legislación en materia civil foral, de nulo contenido político. Así, también fueron eliminados los regímenes fiscales especiales de Vizcaya y Guipúzcoa⁶⁵, manteniéndose por otra parte los de Navarra y Álava⁶⁶. En esta última, queda definido el régimen de su Diputación Foral por Decreto de 4 de febrero de 1949, aplicándose el resto de la legislación de régimen local

⁶⁰ BOE de 29 diciembre de 1950.

⁶¹ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 288

⁶² Decreto-ley, de 18 de febrero de 1949, sobre elecciones de diputados provinciales; Ley, de 3 de diciembre de 1953, sobre modificación de la de bases del régimen local de 17 de julio de 1945 (BOE de 4 de diciembre de 1953); Decreto de 18 de septiembre de 1953, sobre modificación de la de bases del régimen local de 17 de julio de 1945.

⁶³ BOE de 10 de julio de 1955.

⁶⁴ PÉREZ-BUSTAMANTE, R., *Historia de las instituciones...cit.*, p. 206.

⁶⁵ Por Decreto-Ley de 23 de junio de 1937 (Boletín Oficial del Estado de 24 de junio de 1937), quedaba suprimido el concierto económico de 1925.

⁶⁶ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia...cit.*, p. 583.

en lo que no se opusiera a las especialidades forales. En cuanto a Navarra, el Decreto de 5 de febrero de 1949, mantiene el Consejo y la Diputación Foral, que seguirán rigiéndose por la Ley de 16 de agosto de 1841, la llamada Ley Paccionada, y supletoriamente por la legislación nacional de régimen local⁶⁷.

En cuanto al Protectorado de Marruecos, fue reorganizado mediante Ley de 8 de noviembre de 1941, que mantenía al alto comisario como máximo representante de España en África. Finalmente, en 1958 fue reconocida la soberanía de Marruecos y terminó el Protectorado.

Por su parte, las posesiones del Golfo de Guinea pasaron a formar una entidad única en 1938, que sería convertida en la Provincia del Golfo de Guinea en 1956. Esto será reformado en 1959, dividiéndose en dos provincias, una continental, en Río Muni, y otra insular, en Fernando Poo. Ambas dirigidas por un gobernador general⁶⁸.

Por último, en los territorios del África Occidental Española, cabe destacar el Decreto de 20 de julio de 1946, que reorganiza las provincias del Ifni y Sahara. Estas posesiones terminarían entregándose a Marruecos en 1975.

⁶⁷ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 295.

⁶⁸ MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho... cit.*, p. 297.

9- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Con el fallecimiento del general Franco da inicio la transición a la democracia. La aprobación de la Ley para la Reforma Política, el 18 de noviembre de 1976, supone el inicio de un proceso constituyente que dará como resultado la promulgación de nuestra actual Constitución de 1978.

La Constitución retoma el proceso de descentralización paralizado con la caída de la Segunda República. De esta manera, en el artículo 2 se establece «[...] la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles [...]», pero a la vez reconoce, en este mismo artículo *in fine*, el derecho a la autonomía de las regiones y de las nacionalidades. Podemos deducir de esto tres principios fundamentales en los que se basa la Constitución: la unidad de la Nación, el derecho a la autonomía y la solidaridad entre las nacionalidades y regiones⁶⁹. Este artículo es el resultado de un proceso de negociación e integración entre posturas muy dispares. A pesar del consenso, hubo críticas desde las dos perspectivas. Para un sector era inadmisibles la referencia al término nacionalidades, por entender que la única nación es la española. Además, consideraban que es un término confuso y ambiguo que puede entenderse relativo a una entidad que tiene derecho a organizarse en un estado soberano e independiente. Para otro sector, lo impropio era la referencia a la Nación española, por entender que España no es una nación, sino un estado formado por varias naciones.

El principio de unidad se ve reforzado por el artículo 1.2 que establece que la soberanía nacional corresponde al pueblo español en su conjunto, del que emanan todos los poderes. Por tanto, las regiones carecen de la facultad de autodeterminación.

Por otra parte, el artículo 3 habla de la lengua española oficial de estado, que será el castellano, y permite en su punto segundo que otras lenguas españolas sean oficiales en las Comunidades Autónomas, si así lo estipulan sus respectivos estatutos de autonomía. También, el artículo 4.2, reconoce el derecho a que las Comunidades Autónomas tengan banderas propias que deberán usarse en todo caso junto con la española.

⁶⁹ PÉREZ-BUSTAMANTE, R., *Historia de las instituciones...cit.*, p. 200.

La organización territorial está desarrollada en el Título VIII de la Constitución. Este título no crea un estado descentralizado, sino que se limita a permitir su descentralización. El artículo 137 dice: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan».

Los requisitos para el acceso al derecho voluntario de autonomía están regulados en el Capítulo tercero, del mencionado Título VIII de la Constitución. De esta manera, se establecen dos procedimientos para acceder a la autonomía, el del artículo 143 y el del 151.

El artículo 143 indica, con carácter general, que los territorios que deseen configurarse como autonomía deben ser provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, archipiélagos o las provincias con entidad regional histórica. Además, la iniciativa la deberán encabezar las Diputaciones correspondientes, junto con las dos terceras partes de los municipios que al menos representen a la mitad del censo en esa provincia.

El artículo 146 CE dice que miembros de la Diputación del territorio interesado, así como diputados y senadores elegidos en aquellas circunscripciones, serán los encargados de elaborar un proyecto de Estatuto, que enviarán a las Cortes para que lo tramiten como ley. Asimismo, el siguiente artículo de la Constitución establece que los Estatutos son la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas y que, por tanto, el Estado los reconoce como parte de su ordenamiento jurídico.

Por otra parte, el artículo 151 diseña una vía rápida para acceder a la autonomía. Las Comunidades que accedieron a la autonomía aprobando sus Estatutos según esta modalidad fueron el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. El resto de las regiones de España también configuraron Comunidades Autónomas, pero accediendo a través del artículo 143⁷⁰.

⁷⁰ Estatuto de autonomía para País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre; Estatuto de autonomía para Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre; Estatuto de autonomía para Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril; Estatuto de autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre; Estatuto de autonomía para Asturias, aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre; Estatuto de autonomía para Cantabria, aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre; Estatuto de autonomía para La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio; Estatuto de autonomía para la Comunidad Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio; Estatuto de autonomía para Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto; Estatuto de autonomía para Murcia, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 9 de junio; Estatuto de

En materia local, comenzada la transición se promulgó la Ley 39/1978, de 27 de julio, de Elecciones Locales, que derogaba las anteriores reformas en materia local del régimen, democratizando los órganos de gobierno local⁷¹.

Cabe destacar, ya una vez aprobada la Constitución, el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero⁷², que finalmente sería transformado en Ley 40/1981, de 28 de octubre, de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales⁷³. Estas reformas siguen los principios en materia de régimen local propugnados por la Constitución en el Capítulo segundo del Título VIII. Aquí, se establece, en el artículo 140, que «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales [...]». Podemos deducir, por tanto, que la autonomía local, la organización democrática y la autosuficiencia financiera, recogidos en los artículos 140, 141 y 142 de la Constitución, son los principios que informan el régimen local de provincias y municipios⁷⁴.

autonomía para Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto; Estatuto de autonomía para Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto; Actualización del Régimen Foral de Navarra, por Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto; Estatuto de autonomía para Extremadura, aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero; Estatuto de autonomía para Baleares, aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero; Estatuto de autonomía para Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero; Estatuto de autonomía para Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero.

⁷¹ PÉREZ-BUSTAMANTE, R., *Historia de las instituciones...cit.*, p. 207.

⁷² BOE de 18 de marzo de 1981.

⁷³ BOE de 12 de noviembre de 1981.

⁷⁴ AGUDO ZAMORA, M., ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, F., CANO BUESO, J., *et al.*, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 2010, pp. 671 y ss.

III- CONCLUSIONES

Tras el análisis efectuado en el presente trabajo, cabe señalar que el Estado español ha sido, a lo largo de su historia constitucional, más proclive a la defensa de un estado centralizado, sustentado en la existencia de un solo centro de poder político para todo el territorio del país, en detrimento de la descentralización.

España es un país plural, integrado por diferentes realidades, lo que ha ocasionado la emergencia de movimientos nacionalistas con pretensiones de consolidar su identidad cultural. Estos movimientos nacionalistas, surgidos en España a finales del siglo XIX, han forzado desde su nacimiento distintos cambios en la vida política del país. Así, promovieron, en primer lugar, un sistema casi autonómico con la Mancomunidad de Cataluña en 1914 y, más tarde con la II República, los nacionalismos lograron que se reconociera el derecho a la autonomía, llegando a la concesión de la misma a Cataluña en 1932 y al País Vasco en 1936.

La cuestión territorial es un problema abierto, ya que ni los más de ocho intentos a lo largo de dos siglos por lograr un modelo estable de organización territorial del Estado español han logrado evitar que siga siendo un problema enquistado de la idiosincrasia del país. Del tal modo, que ni el provincialismo de 1812, ni el federalismo de 1873, ni las mancomunidades provinciales de 1913, ni las regiones autónomas del Estado integral del 1931, ni tampoco el centralismo 1939 supieron poner un punto y final a esta controversia.

Por su parte, la España de las Comunidades Autónomas que surgió con la Constitución de 1978 y la transición, supo dar una respuesta descentralizadora y autonomista mediante la que concedió autogobierno a los territorios españoles.

El devenir de la organización territorial a lo largo de la historia culmina en la actualidad con la redacción del artículo 2 de la Constitución de 1978, ya mencionado anteriormente. Este artículo, que reza: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas», supone la integración de dos posturas casi antagónicas hasta ese momento.

Sin embargo, casi cuarenta años después de la promulgación de la Constitución de 1978, algunos territorios españoles no consideran colmadas sus expectativas de autogobierno. Por lo que, la cuestión territorial continua siendo un problema abierto.

Debido a ello, el actual modelo de organización territorial no está exento de críticas, puesto que la complejidad de su regulación constitucional, especialmente cuando se trata de territorios con gran arraigo nacionalista y autonomista, hace plantearse si cumple con las expectativas de seguridad jurídica y estabilidad que se esperan de él.

De lo que no cabe duda, es que la organización territorial del Estado y su reconocimiento constitucional se verán sometidos a un fuerte debate jurídico y político, en el cual la disyuntiva entre centralización y descentralización volverá a ser un asunto de capital importancia.

IV- BIBLIOGRAFÍA

AGUDO ZAMORA, M., ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, F., CANO BUESO, J., *et al.*, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 2010.

BURGUEÑO RIVERO, J., *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, “Las Prefecturas de 1810”, Madrid, 1996.

CALERO AMOR, A. M^a, *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid, 1987.

CAVERO LATAILLADE, Í., ZAMORA RODRÍGUEZ, T., *Constitucionalismo Histórico de España*, Madrid, 1995.

ESCUADERO LÓPEZ, J. A., *Curso de historia del derecho, fuentes e instituciones político-administrativas*, Madrid, 1985.

FRANCO PÉREZ, A., *Cuba en los orígenes del constitucionalismo español: la alternativa descentralizadora (1808-1837)*, Zaragoza, 2011.

MONTANOS FERRÍN, E., SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia del derecho y de las Instituciones*, vol. 3, Madrid, 1991.

NÚÑEZ MARTÍNEZ, M., *Cuba y Puerto Rico en el Constitucionalismo Español. Las Cartas Autonómicas primer antecedente del Estatuto Autonómico español*, Madrid, 2008.

PÉREZ-BUSTAMANTE GONZÁLEZ, R., *Historia de las instituciones públicas de España*, Madrid, 1995.

SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia de las Instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, 1994.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general*, Madrid, 2005.

TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de historia del derecho español*, Madrid, 1979.

TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo Histórico Español*, Madrid 2012.

VILAR, J., “La frontera de Ceuta con Marruecos: Orígenes y conformación actual”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2003, núm. 273-287.