

ANTECEDENTES JURÍDICO-POLÍTICOS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ESPAÑA

M^a Carolina Rovira Flórez de Quiñones
Universidade de Santiago de Compostela

Sumario

I.- De los Reinos de España el Reino de España. 1.- Los cuatro reinos. 2.- La unión real y la unión personal. 3.- La casa de Borbón. **II.- La Nación Española.** 1.- El período constitucional. 2.- La Parroquia y el Municipio. 3.- La Provincia. 4.- De la Región a la Comunidad Autónoma

Introducción

La constitución española de 1978, muestra en su gestación y en su contenido un cambio profundo. No sólo frente al sistema político que la precede sino a cualquier sistema anterior.

Este cambio afecta también el sentido en que hay que entender viejos términos de ciencia política. Los términos de Estado, Nación, nacionalidades, pueblo, popular patria, españoles, regiones, Comunidades Autónomas, ciudadanos, nacionalidad, país, individuo, comunidad, persona, población, habitantes e incluso monarquía adquieren matizaciones distintas.

Es posible que el término que adquiere una significación mas peculiar sin cambiar de significado sea el de *Territorio*. No aparece en el artículo 1, ni en el 2, puntales sobre los que se asienta la Constitución pero en el art.8 se señala que "garantizar la soberanía e independencia de España, defender su *integridad territorial* y el ordenamiento constitucional" es la misión de las Fuerzas armadas.

En el artículo 69 se señala que el Senado es la Cámara de *representación territorial* aunque sin desvirtuar al Art. 66 según el cual las Cortes Generales representan al pueblo español; en el título VIII se establece la *organización territorial* en 3 capítulos, el primero dedicado a principios

generales, el segundo a la Administración Local y el tercero a las Comunidades Autónomas (art. 137 a 158). En el art.123 se dice que el Tribunal Supremo tiene jurisdicción en toda *España*, en el art. 161 señala que el Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el *territorio español*. Además en las disposiciones transitorias se hace referencia a *territorios*.

Parece necesario, antes de que por los especialistas sea precisada la significación jurídico-política de territorio, rememorar como ha sido la organización territorial histórica de España.

I. De los reinos de España al Reino de España

1. Los cuatro reinos

Al iniciarse la edad moderna en el actual territorio español existían cuatro Estados.

A.- Los Reinos de Castilla y León (unidos de modo definitivo en 1229 por Fernando III el Santo) en los que se integraron sucesivamente los reinos de Córdoba (1236), Murcia (1241), Jaén (1244) y Sevilla (1248) y las Islas Canarias (1402).

Era un Estado unitario en el que las instituciones políticas son comunes a los distintos reinos que, por tanto, se rigen todos por un mismo derecho, salvo las variantes de los derechos locales.

Estaban dotados de amplia autonomía los territorios que después se llamaron Provincias Vascongadas. En cambio Galicia no tenía ninguna peculiaridad en su régimen jurídico-político. Perteneció desde su origen al Reino de Asturias y luego al de León y sólo fue independiente esporádicamente por cortos períodos como consecuencia del sistema sucesorio, de distribución de territorios entre hijos del monarca, propio del Reino de León. Quedó definitivamente unida a este Reino en 1073.

B.- La Corona de Aragón que comprendía, en el actual territorio español, los Reinos de Aragón, Valencia y Mallorca y el Condado (o Principado) de Cataluña. Su régimen jurídico era el que correspondía a una *unión real*; es decir, cada uno de ellos formaba una unidad distinta, con asambleas, gobierno y Derecho propios de modo que no tienen más institución común que la persona del monarca.

C.- El Reino de Navarra, incorporado a la Corona de Castilla en 1512 pero conservando sus instituciones representativas, su gobierno y Derecho peculiar. El lazo jurídico de unión a Castilla es de *unión real*, que conservó políticamente hasta el S. XIX.

D.- El Reino de Granada *anexionado* por Castilla en 1492 y sujeto al mismo régimen de los otros territorios de Castilla y León,

2. La unión real y la unión personal

Aunque se ha dicho que los Reyes Católicos realizaron la unidad nacional, la ascensión a los respectivos Tronos de Castilla y Aragón no produjo esta unión sino que ambas Coronas conservaron su independencia, instituciones políticas y Derecho propios. Las relaciones entre Castilla y Aragón se regularon en las "Capitulaciones de Cervera" (1469) y en la "Concordia de Segovia" (1475). El régimen que se estableció en esos pactos es el de *unión personal*.

La calificación jurídico-política de la unión castellano-aragonesa cambia al morir Fernando I de Aragón (1516) sin descendencia de su segundo matrimonio y le sucede Juana I de Castilla, en Aragón, y, conjuntamente con ella, en ambas Coronas, su hijo Carlos I de Austria, dada su incapacidad. Así el sistema de *unión personal* se transforma en *unión real*.

En esta época no sufre alteración la *unión real* entre Castilla y Navarra y la de los reinos de la Corona de Aragón. Las Cortes de cada uno de ellos siguen reuniéndose separadamente y conservaron su respectivo régimen jurídico y sus instituciones políticas independientes aunque para la Corona de Aragón Fernando I el Católico en 1494 había creado un órgano administrativo común el "Consejo de Aragón".

Lo que aparece con la Casa de Austria es una tendencia centralizadora de sus reyes que se manifiesta bien modificando o intentando modificar las instituciones, bien creando órganos comunes a toda la Monarquía.

Ejemplos claros de modificaciones son: el cambio jurídico-político que representa el despojar de independencia al "Justicia Mayor" de Aragón (1590-1592) realizada por Felipe II o la pretensión de Felipe IV de uniformar el régimen jurídico de los distintos reinos según el patrón castellano, frente a la que se levantaron en armas los catalanes (1640-1659), intento que fracasó

cuando estuvo a punto de provocar la secesión de Cataluña (aunque sí produjo la separación de Portugal -en *unión personal* con Castilla (1640) y cuya independencia fue reconocida en 1669- y la cesión a Francia del Rosellón y la Cerdaña).

La aparición de órganos comunes a toda la Monarquía tiene mucha importancia y se manifiesta con la creación de órganos centrales, con funciones predominantemente administrativas, que permiten una acción política conjunta. Así la atribución de facultades amplias a los "secretarios del rey" (o validos) o la creación de Consejos con competencia en todo el territorio como el de *Inquisición* (1478), el de *Hacienda* (1534) y sobre todo el *Consejo de Estado* (1526) con amplias competencias en asuntos internacionales y de política común.

3. La casa de Borbón

Al fallecimiento del Carlos II y en virtud de su testamento, asciende al trono Felipe V de Borbón que es jurado como Rey en Castilla, Valencia y Mallorca (1701) y por las Cortes de Navarra (1701), de Cataluña y de Aragón (1702). No obstante, como es sabido, la instauración de la dinastía borbónica provoca la guerra europea que se conoce como "Guerra de Sucesión" (1701-1713). Los territorios de la Corona de Aragón toman partido por el Archiduque Carlos de Austria, al que proclaman Rey, lo que origina, simultáneamente a la "guerra de sucesión", una guerra civil entre Castilla y Aragón.

Felipe V, tomando como pretexto la "rebelión" aragonesa y alegando "derecho de Conquista" dicta el Decreto de 29 de junio de 1707 (primero de los llamados de *Nueva Planta*) por el que suprime la organización jurídico-política y el Derecho peculiar de Aragón y Valencia "siendo mi voluntad que estas se reduzcan a las leyes de Castilla".

Otro Decreto de 3 de abril de 1711 relativo a Aragón, aunque mantiene la supresión de las instituciones políticas, restablece la vigencia de su derecho privado. Otros dos Decretos de 28 de noviembre de 1715 y de 16 de enero de 1716 hacen lo mismo con Mallorca y Cataluña respectivamente. Valencia continuó rigiéndose por el de 1707. El régimen de Navarra y los Señoríos Vascongados no sufrieron alteración alguna.

Por todo ello se puede afirmar que la unidad nacional se produce con Felipe V, con las excepciones de las Vascongadas y Navarra. Empieza entonces

a usarse el título de Rey de España y aunque se siguen llamando “reinos” a los distintos territorios la designación carece de significación política (es posible que estos reinos sólo puedan tener en este momento el significado de simples divisiones administrativas de la Corona de Castilla).

Las Cortes de toda la Monarquía se reúnen, con excepción de Navarra, por primera vez en 1709. Termina este período con el nacimiento del período Constitucional.

II. La Nación Española

1. El período constitucional

Al iniciarse el período constitucional la configuración del territorio, se va a establecer en base a las circunscripciones necesarias para según la población elegir representantes en las Cortes. Estas circunscripciones son la Parroquia, el Partido y la Provincia como entes agrupacionales y el cómputo de la población se hace sobre la base del censo de 1797: por cada setenta mil almas de población habrá un Diputado a Cortes. Distribuida la población por provincias, si alguna tuviera 35.000 almas a mayores se elegirá un Diputado más. Si en alguna provincia no hubiera 70.000 almas pero si 35.000 elegirá Diputado. En caso de no llegar a ese número se unirá a la provincia inmediata para completar el número requerido.

En la Constitución de 1812 se señala que para la elección de Diputados a Cortes se celebrarán Juntas electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia. Se parte, por tanto, de una división territorial: parroquia, y de una población: vecinos que nombrarán electores en función de su número y éstos elegirán compromisarios en un sistema complejo.

2. La parroquia y el Municipio

Con estas premisas, las parroquias son la base para formar los futuros municipios, que se crean agrupando parroquias según modelos diferentes ya que las parroquias no se pueden dividir ni repartir entre dos o más Municipios (la parroquia es circunscripción electoral) y además cada parroquia es núcleo poblacional único aunque podía estar compuesto de varias aldeas o lugares.

Establecidos los Municipios, en la Ley de 14 de julio de 1840 se dispone que en cada parroquia habrá un alcalde pedáneo nombrado por los vecinos

electores. En la ley de 8 de enero de 1845 se repita la misma redacción con el añadido de que no será necesario nombrar pedáneo cuando en la misma parroquia resida un teniente de Alcaldía.

Establecida la demarcación municipal con arreglo al sistema de territorio y vecinos cuya capitalidad o denominación en muchos casos se corresponde con demarcaciones históricas y con anteriores concejos, se plantean dos problemas no resueltos con claridad por los historiadores: el primero es si estos Municipios son los Partidos de la Constitución del 12 o si el Partido pasa a ser una circunscripción distinta con fines judiciales (partido judicial) que ejerce según los sistemas, a su vez de circunscripción electoral.

El segundo problema está en dilucidar que ocurre cuando el sistema de organización municipal no sirve en determinados núcleos poblacionales.

Sobre el primer asunto no queda reflejo en la organización territorial de la Constitución actual de 1978. Sobre el segundo se legisla ya en la ley de 10 de agosto de 1870 que en su artículo 85 señala que los pueblos que formando con otros Municipio tengan territorio propio, aguas, pastos, montes o cualquier derecho que les sea peculiar, conservaran sobre ellos su administración particular y tendrán una Junta administradora. Pero es la ley de 2 de octubre de 1877 la que en los artículos 91 a 96 rotulados "de la administración de los *pueblos agregados* a un Municipio" señala que los pueblos nombrarán una Junta con un presidente y de dos a cuatro vocales que serán elegidos directamente por los vecinos del pueblo de que se trate y de entre ellos mismos. El Municipio en el que esté enclavado el pueblo sólo tendrá la función de inspeccionar la administración bien por propia iniciativa, bien a petición de dos o más vecinos del pueblo.

Es el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 el hito siguiente en el que, al definir las *entidades locales menores*, dice comprender anexos, parroquias, lugares, aldeas, casones y poblados que dentro de un Municipio y constituyendo un núcleo separado de edificaciones, forman un conjunto de personas y bienes con derechos o intereses peculiares colectivos, diferenciables de los generales del municipio.

Estas entidades se gobernaron por una Junta vecinal, *con capacidad legal plena* compuesta por un presidente y dos vocales adjuntos designados por elección. Esta Junta se llamará *vecinal* cuando se trate de un anexo, poblado o casal y *parroquial* cuando se trate de una parroquia separada del resto del Municipio.

Estas entidades locales menores eran en la provincia de León más de mil, por ello la ley de 31 de octubre de 1935 las reconoce y vuelve a nombrar la parroquia señalando que los Presidentes de las Juntas administrativas de las entidades administrativas menores tendrán las mismas facultades que los Alcaldes para la administración y gobierno de las entidades.

El texto refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 sigue reconociendo a parroquias.... señalando las atribuciones de su alcalde pedáneo y la junta vecinal. La Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, exige ya el reconocimiento de la Comunidad autónoma correspondiente para la existencia de estas entidades locales menores pero reconoce a su vez su existencia. Por su parte la Constitución de 1978 en el art. 140 en el último punto señala "La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto".

Esta normativa general de Parroquia parece que no fue aplicada en Galicia donde, sin embargo, la organización territorial real se componía de lugares, parroquias, municipios y provincia.

3. Las provincias

Como un aspecto de la uniformidad impuesta por Felipe V a partir de los Decretos de Nueva Planta aparecen las provincias como divisiones territoriales administrativas al frente de las cuales se coloca un Intendente (1718) con competencias de tipo económico, administrativo y fiscal (que entre 1749 y 1776 se denomina Intendente-corrector y se le atribuyen además funciones judiciales). Tal y como figura en leyes de la Novísima Recopilación al iniciarse el Siglo XIX el territorio español se halla dividido en 39 provincias de muy desigual extensión, en alguna de ellas no había intendente y Navarra y las Vascongadas conservan sus regímenes peculiares.

Estas provincias, por orden alfabético, son: *Álava*, Alicante, Aragón, Asturias, Ávila, Burgos, Cádiz, Canarias, Cartagena, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadalajara, Guipúzcoa, Ibiza, Jaén, La Mancha, León, Madrid, Málaga, Mallorca, Menorca, Murcia, Navarra, Palencia, Salamanca, Santander, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Toro, Valencia, Valladolid, Vizcaya y Zamora. Se han puesto en cursiva las que corresponden a los antiguos Reinos o regiones Históricas.

Ahora bien, parece más adecuado hablar de división territorial provincial, cuando a imitación del modelo francés de los "departamentos" se pretende la división en territorios delimitados arbitrariamente teniendo en cuenta criterios geográficos con extensión semejante y régimen jurídico uniforme. Esta división se intentó con Carlos IV a iniciativa de Cabarrús pero no llegó a culminarse.

José I Bonaparte dictó el Decreto de 17 de abril de 1810 con la división administrativa de España en 38 Departamentos o prefecturas, disposición que no tuvo aplicación.

La Constitución de 1812 además de señalar en su art. 10 el territorio de las Españas en el art.11 dice que "se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan". El capítulo segundo del título sexto (art. 324 a 337) se ocupa del gobierno político de las provincias y de las Diputaciones provinciales y encomienda al gobierno el jefe superior de cada una de ellas que será nombrado por el Rey. Así se crean las provincias como unidades de la organización administrativa territorial, intermedias entre el Estado y el Municipio con un contenido funcional uniforme, criterio que con pocas excepciones fue seguido en las posteriores Constituciones.

El Decreto de las Cortes de Cádiz de 1812 estableció de modo provisional las Diputaciones provinciales en las provincias entonces existentes. Pero el establecimiento definitivo de las Diputaciones así como la nueva división provincial no se llevaron a efecto hasta el "trienio constitucional" de Fernando VII. Así el Decreto de 27 de enero de 1822 dividió el territorio en cincuenta y dos provincias la mayor parte de las cuales coinciden en sus límites y denominación con las actuales. Este Decreto como el resto de la labor legislativa del trienio fue abolido por el propio Fernando VII el reestablecerse el régimen absoluto.

Las provincias de la división de 1822 eran las siguientes: Alicante, Almería, Ávila, Badajoz, Baleares, Barcelona, Burgos, Cáceres, Cádiz, *Calatayud*, Canarias, Castellón, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, *Chinchilla*, *El Bierzo*, Gerona, Granada, Guadalajara, Huelva, Huesca, Jaén, *Játiva*, La Coruña, León, Lérida, Logroño, Lugo, Madrid, Málaga, Murcia, Orense, Oviedo, Palencia, *Pamplona*, Salamanca, San Sebastián, Santander, Segovia, Sevilla, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo Valencia, Valladolid, *Vigo*, Vitoria,

Vizcaya, Zamora, Zaragoza. Las provincias de Calatayud, El Bierzo y Játiva desaparecieron en la posterior división de 1833. Las de Chinchilla, Pamplona, San Sebastián, Vigo y Vitoria corresponden a las actuales Albacete, Navarra, Guipúzcoa, Pontevedra y Álava.

Una nueva división que es la que perdura, sin más modificación importante que la de 1927 que dividió Canarias en dos provincias, se realizó en 30 de noviembre de 1833, obra del Ministro Javier de Burgos. El territorio español quedó dividido en 49 provincias con los nombres de sus respectivas capitales excepto Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. Así la provincia queda como circunscripción territorial administrativa.

Los fines de la uniformidad no llegaron a conseguirse plenamente. Además Navarra que hasta 1841 no recibió el régimen provincial, la legislación reconoce ciertas peculiaridades de otras provincias, No existe una extensión territorial semejante ni todas formaron un conjunto territorial continuado pues existen "enclaves" de los cuales los más importantes son:

Anchuras (Ciudad Real) entre Badajoz y Toledo; Condado de Treviño (Burgos) en Álava; Llivia (Lérida) en territorio francés; Orduña (Vizcaya) entre Álava y Burgos; Petilla de Aragón (Navarra) en Zaragoza; Rincón de Ademuz (Valencia) entre Cuenca y Teruel y Villaverde de Trucios (Santander) en Vizcaya. Hasta la Constitución actual con el establecimiento de una situación peculiar, los municipios de Ceuta y Melilla pertenecieron a las provincias de Cádiz y Málaga respectivamente. La isla de Alborán pertenece a la provincia de Almería.

El Decreto de 1833 se basó en la división de 1822 y en las Regiones Históricas. Castilla la vieja se divide en ocho Provincias; Castilla la Nueva en cinco; Cataluña y Galicia en cuatro cada una; Aragón, Granada, León, Sevilla, Valencia y Vascongadas en tres provincias; Extremadura y Murcia en dos; Asturias, Baleares, Canarias, Córdoba, Jaén y Navarra forman una provincia cada una. La capital de Guipúzcoa se fijó en Tolosa hasta que un Decreto de 1854 volvió a fijar la capital en San Sebastián.

Instituidas las Diputaciones provinciales y una vez efectuada la división territorial el régimen provincial fue regulado por el Decreto de 23 de julio de 1835, la Ley provincial de 8 de enero de 1845 y de 23 de septiembre de 1863, el Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868, la Ley de 20 de agosto de 1870, la Ley provincial de 29 de agosto de 1882 y es posible que alguna más.

Esta profusa legislación pasó por diferentes alternativas en su aplicación, según las vicisitudes políticas, pero en general se concibe a la provincia como división administrativa dependiente del Poder central, y con muy escasa autonomía. Al frente de la provincia está el gobernador civil, que fue denominado, según las épocas, Jefe político (1813, 1836, 1845), Subdelegado de Fomento (1833), Gobernador de Provincia (1849) o Gobernador Civil (1834 y definitivamente desde 1882).

Además del Gobernador Civil en la provincia se encuentra el Intendente (hasta su desaparición en 1849) y son los dos quienes presiden la Diputación provincial que es considerada como superior jerárquico de los Ayuntamientos. Las diferencias entre la legislación citada se refieren fundamentalmente al modo de elección o nombramiento de los Diputados provinciales y del Presidente de la Diputación cuando se permitía.

El Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 intentó para las Diputaciones un carácter representativo pero no se aplicó. El Decreto de la República de 16 de junio de 1931 derogó el Estatuto provincial del 25 y puso en vigor la Ley provincial de 1882.

La Constitución de 1931 parece concebir la provincia de un modo parecido a la legislación anterior y no cita a las Diputaciones provinciales sino que se refiere a un órgano Gestor de la provincia cuyo régimen habría de determinarse por ley. El artículo 10 dice así: "Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor para sus fines político administrativos. En su término jurisdiccional entrarán los propios Municipios que actualmente los forman, salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes". Pero esta ley provincial no llegó a publicarse; lo que sí hizo un Decreto de 21 de abril de 1931 es disponer que con carácter transitorio se encargasen de la administración de las Diputaciones provinciales unas Comisiones Gestoras.

Este sistema perduró con algunas modificaciones hasta la Ley de Régimen Local de 1950 que no hace casi innovaciones. La provincia se considera como una entidad administrativa intermedia entre el Municipio y el Estado.

Se constatan algunas especialidades en el régimen provincial, por ejemplo una ley de 11 de julio de 1912 creó para las Islas Canarias, en sustitución de la Diputación Provincial, los Cabildos insulares, en cada una

de las dos provincias en las que se dividió por el Decreto-ley de 21 de septiembre de 1927; Navarra mantiene su régimen especial por la ley de 16 de agosto de 1841; las Diputaciones de las Provincias Vascongadas conservaron cierta autonomía derivada del régimen de “conciertos económicos” previstos en la ley de 21 de julio de 1876, que fue suprimido respecto a Guipúzcoa y Vizcaya por el Decreto-Ley de 23 de julio de 1937. Este Decreto-Ley se derogó por los Decretos-leyes de 6 de junio de 1968 y 30 de octubre de 1976. La Ley de Elecciones Locales organiza la provincia de Baleares en Consejos insulares y un Consejo interinsular que sustituye a la Diputación provincial.

4. De la Región a la Comunidad Autónoma

Ya se ha reseñado el conjunto de reinos que componían el territorio español al inicio de la edad moderna y como algunas de las provincias del siglo XIX se corresponden con “Regiones históricas”. La Constitución de 1812 en su artículo 10 señala “El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes. Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las Islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En....”.

El Decreto de 1833 presenta las siguientes modificaciones con respecto a las regiones históricas: omite el Señorío de Molina que aunque aparece en la relación de 1812 en la Edad Moderna formaba parte del Reino de Toledo o Castilla la Nueva y que se integró en el Siglo XVIII en la provincia de Guadalajara (en la actualidad el Señorío de Molina es una “Comunidad Supramunicipal” reconocida en el Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha); la referencia a Extremadura que si bien está en la relación de 1812 que aunque provincia desde el S. XVIII formaba parte de los reinos de León y Toledo. Andalucía aparece comprendiendo los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla.

El Real Decreto de 29 de septiembre de 1847 (que sólo estuvo en vigor seis días) intentó organizar la Administración territorial y hace una división en once gobiernos generales que no se corresponden con las regiones históricas. Trata de lograr divisiones administrativas uniformes con un afán centralizador, en las que se agrupaban varias provincias. Aparentemente este

Real Decreto de 1847 tenía la finalidad de establecer una escala jerárquica de autoridades gubernativas. 1º) Gobernadores civiles generales, 2º) Gobernadores civiles de provincia, 3º) Subdelegados civiles de distrito, 4º) Alcaldes de los pueblos. Para ello en el art. 2 se divide el territorio de la Península en once Gobiernos generales:

“1º.- Castilla la Nueva, su capital Madrid. Comprende las provincias de Madrid, Cuenca, Segovia, Guadalajara, Toledo y Ciudad real.

2º.- Cataluña, su capital Barcelona. Comprende las provincias de Barcelona, Lérida, Gerona y Tarragona.

3º.- Andalucía, su capital Sevilla. Comprende las provincias de Sevilla, Cádiz, Córdoba y Huelva.

4º.- Valencia y Murcia, su capital Valencia. Comprende las provincias de Valencia, Murcia, Alicante, Albacete y Castellón.

5º.- Galicia, su capital La Coruña. Comprende las provincias de La Coruña, Pontevedra, Lugo y Orense.

6º.- Aragón, su capital Zaragoza. Comprende las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel.

7º.- Granada, su capital Granada. Comprende las provincias de Granada, Málaga, Almería y Jaén.

8º.- Castilla la Vieja, su capital Valladolid. Comprende las provincias de Valladolid, León, Palencia, Salamanca, Zamora, Ávila y Oviedo.

9º.- Extremadura, su capital Badajoz. Comprende las provincias de Badajoz y Cáceres.

10.- Cantabria, su capital Pamplona. Comprende las provincias de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

11.- Burgos, su capital Burgoa. Comprende las provincias de Burgos, Logroño, Santander y Soria.

En las Islas Baleares y las Canarias no se hace alteración por ahora.”

Esta figura de Gobernador General se corresponde con la actual de Delegado del Gobierno en cada Comunidad Autónoma y la de Gobernadores civiles de provincia con la de Subdelegado del Gobierno. Según el art. 154

de la vigente Constitución el delegado del Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.

No obstante la organización del territorio desde la idea de Región sufre en este período dos muy importantes influencias: la cultural, basada en el historicismo romántico y la política, basada en la confrontación liberalismo/conservadurismo que se entrecruzan apareciendo los *movimientos regionalistas* que según cada momento y cada dirigente pretenden conseguir desde una pluralidad cultural hasta un Estado Federal como en el proyecto de Constitución de 1873, que no llegó a aprobarse, que en el art. 1 señala: Comprenden 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. Los *Estados* podrán conservar las actuales provincias modificarlas, según sus necesidades territoriales. En el párrafo 2º del mismo artículo habla de los otros territorios que a medida de sus progresos se elevarán a Estados por los poderes públicos; estos son los siguientes: Islas Filipinas, de Fernando Póo, Annobón, Corisco y los establecimientos de África.

El Decreto de 18 de diciembre de 1913 será la base legal que autoriza la creación de Mancomunidades entre las provincias limítrofes con características históricas y culturales comunes. La misma tendencia de reconocimiento regional está en el Estatuto provincial de 1925 que dedicó un título a "La Región" pero careció de vigencia aunque si alcanzó vigencia la derogación que el Estatuto hace del Decreto de Mancomunidades Provinciales.

No debe olvidarse que Navarra conservó su sistema propio que no fue afectado ni por la obra reformista de Felipe V, ni por las divisiones provinciales de 1822 y 1833, ni por la posterior legislación provincial. No obstante al término de la primera guerra carlista (1832-1839) en la que Espartero y Maroto establecen la paz el 31 de agosto de 1839 en el Convenio ("abrazo") de Vergara aunque se confirmaba el régimen peculiar de Navarra lo hacía "sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía". Esta adaptación a la unidad constitucional se hizo a través de la ley "paccionada" de 16 de agosto de 1841, que transforma el antiguo Reino en provincia en la que corresponde a la Diputación foral las facultades que competían al Consejo de Navarra y la Diputación del Reino. Un Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925 ordenó

la constitución del Consejo Foral Administrativo, con facultades consultivas y potestad reglamentaria en materia municipal. Situación organizativa a la que hace referencia la disposición transitoria cuarta de la vigente Constitución española de 1978 a la que se acoge la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Las provincias Vascongadas tampoco se vieron afectadas por los decretos de Nueva Planta y conservaron una amplia autonomía regulada por las Juntas con un especial régimen jurídico de origen consuetudinario concretado en Fueros cuya vigencia fue reconocida por los reyes. No obstante, en el siglo XIX el espíritu centralizador de la Constitución de Cádiz fue mirado con recelo y motivó que se sumaran a la causa carlista. Terminada la primera Guerra carlista, a la que antes se hizo referencia, el Convenio de Vergara le fue de aplicación lo mismo que a Navarra pero mientras que Navarra se acogió a la "unidad constitucional" en 1841 no ocurrió lo mismo en Vascongadas y siguieron funcionando las antiguas Juntas Generales sin sufrir alteración incluso con la publicación del Decreto centralizador de 1841. La tercera guerra carlista en su primera fase termina con el Convenio de Amorebieta en un indulto general, pero en su segunda fase de 1873 a 1875, fue vencido el ejército carlista, y por la Ley de 21 de julio de 1876 se suprime el régimen foral pero autorizando al Gobierno para que con audiencia de las tres provincias vascas se conservaran o modificaran los fueros provinciales por el tiempo que fuere preciso.

En uso de esa "autorización" se estableció el régimen de los *conciertos económicos*, el primero de los cuales es de 28 de febrero de 1878 y fueron periódicamente renovados; a través de ellos las Diputaciones forales de las tres provincias mantuvieron cierta autonomía administrativa y económica.

Acogiéndose a la Constitución de 1931 que en el art.1 señala "La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipio y las Regiones" (y aunque en el art.13 se señala a la letra que "En ningún caso se admite la instauración de regiones autónomas"), por la vía de los art. 8, 10, 11 (provincias limítrofes) y 12, las provincias vascongadas elaboraron el proyecto de Estatuto, comprensivo también de Navarra pero que fue rechazado por esta provincia, que tras los trámites constitucionales y abarcando las tres provincias se promulgó en 6 de octubre de 1936.

El Decreto-Ley de 23 de julio de 1937 suprimió el régimen de *conciertos* de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, sin hacer referencia al Estatuto, eso significó que para la provincia de Álava continuaron los conciertos que no ha sufrido alteraciones hasta el sistema actual que en la disposición derogatoria 2^a de la Constitución de 1978 se señala que en tanto pudiera conservar alguna vigencia se considera definitivamente derogada la ley de 21 de octubre de 1839, en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la ley de 21 de julio de 1876.

Como consecuencia de la agudización del problema vasco, en lo referente a Guipúzcoa y Vizcaya en 1968 se promulgó un Decreto-Ley en el que se suprimieron algunos de los términos usados en el Decreto-Ley de 1937 y el 7 de noviembre de 1975 se creó una Comisión que habría de estudiar la implantación de un régimen administrativo especial para estas dos provincias. Otro Decreto -ley de 4 de marzo de 1977 reestablece las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya, así como el Decreto-ley de 2 de junio del mismo año lo hará para Álava. Las Juntas Generales se configuran como órganos de participación de los pueblos guipuzcoano, vizcaíno y alavés, a través de sus Municipios, en los respectivos gobiernos provinciales, aunque declarando subsistentes las Diputaciones forales como órganos de representación y administración de las provincias.

Posteriormente al Decreto-Ley de 4 de enero de 1978 creó el Consejo General Vasco como órgano común de gobierno de las provincias. El desarrollo posterior se hace en vigencia de la actual Constitución.

Cataluña fue la Región que más tempranamente exteriorizó el sentimiento regionalista a través de la denominada *Renaixença*. Pero es en la segunda mitad del S. XIX cuando la tendencia regionalista adquiere una orientación política por obra del federalismo republicano, que produjo el proyecto de Constitución de 1873, y después la aparición del movimiento del Derecho Foral Catalán con muy distintas posturas hasta la breve unificación de Prat de la Riva a finales de siglo.

El Decreto de Mancomunidades de 1913, al que antes se hizo referencia, aunque tuvo un carácter general, se hizo para solucionar el problema catalán y bajo su amparo se constituyó la Mancomunidad de Cataluña que estuvo en funcionamiento, primero de hecho y luego en virtud del Estatuto

provincial. Un gran enfrentamiento entre la Mancomunidad y el Gobierno sobre las competencias de la Mancomunidad llevó a que se convocara en 1919 una Comisión extraparlamentaria con el encargo de redactar las bases de un Estatuto de Autonomía que no llegó a discutirse a causa de la Dictadura de 1921.

En aplicación de la Constitución de 1931 se promulgó el Estatuto de Cataluña el 15 de septiembre de 1932. En 1977 un Decreto de 18 de febrero creó el Consell General de Catalunya que tendría por finalidad elaborar un anteproyecto de Estatuto. Esta disposición fue derogada por el Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977 (que igualmente derogó la Ley de 5 de abril de 1938 en que se suprimía el Estatuto del 32) y reestableció la Generalitat. El Decreto del Desarrollo del día siguiente (30 de septiembre 1977) ordena la constitución de dos comisiones mixtas para la transferencia de competencias del Estado y de las Diputaciones a la Generalitat. Finalmente el 4 de marzo de 1979 se establece la renovación de los miembros electivos del Consejo ejecutivo, vigente ya la constitución del 78, y por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, se aprobó el Estatuto de Autonomía para Cataluña.

Por Leyes Orgánicas desde diciembre de 1979 hasta febrero de 1983 se aprueban los Estatutos de Autonomía y en ellos figura de demarcación territorial de País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León. De ellas son uniprovinciales Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Navarra y la Comunidad de Madrid. Las Islas Baleares y Canarias comprenden sus territorios insulares, Navarra comprende los municipios de las *Merindades* de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite. Tiene dos provincias Extremadura. Tienen tres el País Vasco, Valencia y Aragón; tiene cuatro provincias Cataluña y Galicia; cinco Castilla La Mancha; y, nueve Castilla León.

La Ley de 12/1983 de 14 de octubre del proceso autonómico mantiene las Diputaciones provinciales pero sometidas al control de la Comunidad Autónoma correspondiente y la delegación de competencias se efectuará señalando las mismas en cada Diputación de las comprendidas en cada Autonomía. El Estado no podrá transferir o delegar directamente competencias a las Diputaciones provinciales (excepto el servicio de recaudación de tributos).

La demarcación territorial de los municipios se regula en el Real Decreto 1680/1986 de 11 de julio. Se señala que todo Municipio pertenecerá a una sola provincia y que el término municipal estará formado por territorios continuos aunque podrán mantenerse las situaciones de discontinuidad que estén reconocidas. En este mismo Real Decreto el art.51 señala que "El territorio de la Nación española se divide en 50 provincias con los límites, denominaciones y capitales que tienen actualmente".