



VNiVERSiDAD D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Departamento de Historia del Derecho y Filosofía Jurídica, Moral y Política

Área de Historia del Derecho y de las Instituciones

Curso 2019/20

Organización político-territorial de España desde 1812 hasta 1945

Political-territorial organization of Spain from 1812 to 1945

Autor: Antonio García Llata

DNI: 72358054P

Tutora: Dra. Dña. Regina Polo Martín

Junio de 2020

Resumen

En el presente trabajo se aborda, de manera pormenorizada, la evolución de la organización territorial de España desde los antecedentes de la división provincial implementada, por el secretario de fomento don Javier de Burgos, en 1833, hasta la instauración del régimen dictatorial del general Franco.

El trabajo se centrará, en un principio, en presentar todas las propuestas que precedieron al Decreto de 1833, poniendo especial atención en el mismo, debido a que son, aún hoy en día, las provincias sobre las que se asienta nuestro Estado.

Posteriormente, se tratarán las sucesivas constituciones que han ido dando forma a nuestro país, con especial vigilancia al proyecto de Constitución Federal de 1873 y a la Constitución de 1931, sin duda las más rupturistas con la tradición centralizadora del liberalismo español.

Palabras Clave: provincias, organización territorial de España, evolución de la división territorial, división política, centralismo.

Abstract

This paper deals in detail with the evolution of the territorial organization of Spain, from the projects prior to the provincial division implemented by the Secretary of Public Works, don Javier de Burgos, in 1833, to the establishment of the francoist regime.

The work will focus on presenting all the proposals that preceded the Decree of 1833, paying special attention to it, because they are, even today, the provinces on which our state is based.

Subsequently, the successive constitutions that have been shaping the country will be dealt with, specially the 1873 Federal Constitution project and the 1931 Constitution, undoubtedly the ones that most break with the centralizing tradition of Spanish liberalism.

Keywords: provinces, territorial organization of Spain, evolution of the territorial division, political division, centralism.

Índice de Contenidos

1.	Introducción.....	4
2.	Antecedentes.....	5
2.1	El sistema polisinodial de los Habsburgo	5
2.2	Los Decretos de Nueva Planta.....	6
2.3	Las Intendencias borbónicas	8
2.4	El proyecto de prefecturas de Lanz.....	9
3.	De la Constitución de 1812 a la Década Ominosa	11
3.1	Proyectos de división territorial hasta 1814	11
3.1.1	Proyecto de división territorial de 1813, de Felipe Bauzá	15
3.1.2	Proyecto de división territorial de 1814, de Miguel de Lastarria	16
3.2	Restauración absolutista de Fernando VII y Trienio Liberal	17
3.2.1	Proyecto de división territorial de 1822, de Bauzá y Larramendi.....	18
3.3	La Década Ominosa.....	20
4.	Las Provincias de Javier de Burgos	21
4.1	El Decreto de 30 de noviembre de 1833	21
4.2	Las provincias de 1833: organización y atribuciones	23
4.2.1	Los Gobernadores provinciales	26
4.2.2	Los Partidos Judiciales.....	26
4.3	Modificaciones realizadas al mapa provincial de 1833	27
5.	Las particularidades vasco-navarras: Fueros y Concierto Económico	28
5.1	Desarrollo previo a la Primera Guerra Carlista	28
5.1.1	La Ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación de Fueros	30
5.1.2	La Ley de 16 de agosto de 1841, de Fueros de Navarra	31
5.2	El concierto económico de las Provincias Vascongadas	32
5.2.1	Ley de 21 de julio de 1876, de abolición de los Fueros vascos	32
6.	De la Revolución Gloriosa a la Restauración Borbónica.....	34
6.1	La Primera República Española	34
6.1.1	El proyecto de Constitución Federal de 1873	35
6.1.2	La Revolución Cantonal.....	36
6.2	La Restauración Borbónica	37
6.2.1	La Constitución de 1876	37
6.2.2	Intentos de Desarrollo el artículo 89 de la Constitución.....	38
6.2.3	La Ley de Mancomunidades	39

6.3	Los Estatutos de Primo de Rivera.....	41
7.	La Constitución de 1931	42
7.1	El Estado Integral	42
7.2	Los Estatutos de Autonomía durante la Segunda República.....	45
7.3	Comparación del Estado Integral con la Federación propuesta en 1873	46
8.	La Ley de Bases del franquismo.....	47
8.1	La Ley de Bases de 1945, de Régimen Local	48
9.	Conclusión.....	50
10.	Anexo de mapas.....	52
10.1	Anexo I. Intendencias del Reino.....	52
10.2	Anexo II. Proyecto de prefecturas de Lanz.	52
10.3	Anexo III. Proyecto de división territorial de Ranz y Espiga.	53
10.4	Anexo IV. Proyecto de división territorial de 1813.....	53
10.5	Anexo V. Proyecto de división territorial de 1822.....	54
10.6	Anexo VI. División territorial de 1833.	54
11.	Bibliografía.....	55
11.1	Webs consultadas.....	57
12.	Fuentes normativas	58

1. Introducción

La realización del trabajo ha estado marcada, de principio a fin, por la excepcional situación de confinamiento debida, no ya en España sino a nivel global, a la pandemia de la COVID-19.

El confinamiento y la cuarentena, necesaria y obligatoria, han supuesto la imposibilidad de acceder a bibliotecas, librerías y otra serie de recursos físicos, aunque, por suerte, abundan las publicaciones académicas consultables telemáticamente desde la cómoda privacidad del hogar, lo que me ha permitido desarrollar el trabajo sin excesivas complicaciones.

El porqué del tema seleccionado para la realización del trabajo reside, en primer lugar, en la terna de posibilidades presentadas por mi tutora y, en segundo lugar, en mis intereses personales. Siempre me ha inquietado el siglo XIX español, el conocer cómo pudo el imperio global heredado por Carlos IV convertirse en uno de los hombres enfermos de Europa, atrasado y pobre, en menos de cien años. Si bien la organización territorial no es, ni mucho menos, la única respuesta a esa pregunta, sí que es uno de los condicionantes más importantes.

La metodología en sí ha sido sencilla y se puede condensar en una sola palabra, leer. Como ya he dicho antes, me vi obligado a recurrir a los portales y buscadores en línea de información, siendo especialmente útil *Dialnet* y mucho menos funcional *Google Scholar*. Por lo tanto, mucha de mi información ha sido extraída de esa primera mentada página. En segundo lugar, también invertí un sustancial tiempo en buscar, consultar y procesar, en la página del *Boletín Oficial del Estado*, las publicaciones de la *Gaceta de Madrid*, en circulación hasta 1936, es decir, durante la práctica totalidad de la extensión temporal de este trabajo. En tercer lugar, mis propios conocimientos, tanto como aficionado a la historia, como estudiante de Ciencia Política y Administración Pública, lo que sin duda aporta un importante bagaje a la hora de desarrollar un trabajo sobre la evolución de la organización político-territorial patria.

Para el desarrollo del TFG me incliné por un relato temporal, siguiendo la línea de desarrollo histórico, desde 1812 hasta 1945, debido a su simplicidad, creo que es mucho más visible y fácil de entender así que de cualquier otra forma.

2. Antecedentes

La península ibérica es uno de los espacios geográficos con más historia de nuestro mundo, estación de paso asegurada de todas las civilizaciones que en la vertiente mediterránea han visto la luz, codiciada por todos los grandes imperios que ambicionaron controlar el mentado mar.

Por lo tanto, en un caso como el de nuestro Estado, tal vez sea relevante dedicar unas líneas para explicar el por qué he decidido tomar como punto de expansión del presente trabajo el advenimiento de la Casa de Austria al trono español. Podría argumentarse que el inicio debería estar en el control romano de la península, pues fueron los latinos quienes establecieron por vez primera un dominio pleno en esta; o tal vez comenzar esta escrita disertación con un somero repaso de los reinos y coronas peninsulares que desde mediados el siglo XIV se dividieron el territorio, a la sazón, Castilla, Aragón, Navarra, Portugal y el pequeño dominio nazarí de Granada. Sin embargo, ha de tomarse en consideración que es durante el reinado de Carlos de Habsburgo cuando, por vez primera, se ciñeron las coronas hispánicas de manera efectiva sobre una misma cabeza, obviando deliberadamente a Juana de Trastámara quien, si bien reina *de iure*, no llegó a gobernar debido a su enfermedad. Por lo tanto, es esta la razón que me ha hecho decantar por iniciar aquí el relato.

2.1 El sistema polisinodial de los Habsburgo

El sistema polisinodial tiene su razón de ser en la propia naturaleza de los dominios que había heredado el gantés, separados e inconexos los unos de los otros, cada cual con sus distintas leyes, impuestos, estamentos y Cortes. Además, la propia naturaleza de las comunicaciones imposibilitaba el establecimiento de un gobierno efectivamente centralizado, por lo que en cada uno de estos dominios era designado un gobernador o virrey, que hiciese las veces de regente y representase la autoridad del monarca en aquellos estados.

Esta organización polisinodial se basaba en el establecimiento de una serie de consejos, o sínodos; territoriales y temáticos, integrados normalmente por letrados, juristas y aristócratas nativos que servirían al Rey en su correcto gobierno.

Son de importancia para el presente trabajo los consejos territoriales, divididos en los Consejos Reales de Castilla, Aragón, Italia, Flandes, Indias y, una vez coronado Felipe II como rey de Portugal, tras la extinción de la Casa de Avís, el Consejo de Portugal.

Todos los anteriormente mencionados sínodos se coordinaban mediante el Consejo de Estado, órgano creado por el propio Carlos I para facilitar su control sobre todos los otros y que, además, establecía esa imagen de unidad e indivisibilidad de los reinos de España.

El régimen polisinodial se mantendrá prácticamente inalterado hasta la llegada al trono de los Borbones, aunque la composición interna de los miembros de los consejos cambia bajo los reinados de los tres Austrias menores. Según más nos acerquemos al siglo XVIII, los juristas y gentilhombres, concedores del derecho y las costumbres de los reinos en cuestión, irán siendo desplazados por aristócratas, tanto de la nobleza como del clero, y por la figura del valido, noble de especial confianza del rey al que se le encomendaba la coordinación de los consejos y el gobierno de los reinos.

Es de justicia reconocer, llegados a este punto, los intentos de Gaspar de Guzmán y Pimentel, el más reconocidos de los validos españoles, por dar homogeneidad administrativa a la monarquía. El Conde-Duque de Olivares intentó, sin éxito, implantar una Unión de Armas para someter los muchos reinos de su Católica Majestad, Felipe IV, al *estilo y leyes de Castilla* (Pérez Sarrión 2011, 32). El amago se saldó con la Crisis de 1640, que a punto estuvo de desintegrar el Estado y supuso, de hecho, la independencia de Portugal bajo el reinado de la nueva Casa de Braganza.

2.2 Los Decretos de Nueva Planta

Con el advenimiento del siglo XVIII llega también el final de la rama hispánica de los Habsburgo, tras la muerte sin descendencia del desdichado Carlos II, el primero de noviembre de 1700. Subía entonces al trono patrio Felipe de Anjou quien, tras catorce años de cruenta guerra sucesoria, fue reconocido como Felipe V de España. La llegada del Animoso, como terminaría conociéndose a nuestro primer Borbón, supuso el final de la monarquía compuesta y polisinodial que había predominado durante los dos siglos previos. Si bien los Consejos en sí no desaparecieron, se les fueron restando competencias y su importancia como órganos de gobierno fue desplazada por el establecimiento de *secretarios de Estado y del despacho, convertidos con los años en verdaderos ministros* (Escudero 2016, 332).

Lo que supuso la puntilla y efectivo desmantelamiento de la monarquía compuesta fueron los Decretos de Nueva Planta, que abolieron las instituciones y leyes propias de la corona de Aragón, mas no las del reino de Navarra, pues este sí que se había posicionado en apoyo del monarca durante la Guerra de Sucesión.

El desarrollo del Estado francés, en el que había sido criado el nuevo Rey, fue antagónico del español, especialmente durante el reinado de Luis XIV, abuelo de Felipe V. Una centralización acentuada y acelerada había producido que, para 1650, la hegemonía francesa en Europa fuese incontestable. Así, mientras las mismas leyes se aplicaban en todos los dominios del Rey Sol, los monarcas españoles *vieron, si no impedida, si dificultada su libertad de actuación ante la necesidad de respetar los privilegios de sus reinos* (Bonell Colmenero 2010, 18). Obviamente esto contravenía los deseos de Felipe, así como, especialmente, los planes de toda la camarilla de consejeros galos que lo habían acompañado hasta Madrid.

El apoyo de los reinos de la corona aragonesa a Carlos de Habsburgo, candidato austracista a la sucesión, le brindó al nuevo ocupante de nuestro trono la justificación perfecta para igualar las diversas leyes de la Monarquía Hispánica a una sola, la castellana. Las disposiciones de los Decretos varían someramente según el territorio al que estén dirigidos, pero pueden resumirse en: la sustitución de los virreyes por capitanes generales, todos ellos mandos militares que ejercían el papel de gobernadores; el establecimiento de Reales Audiencias, formadas por juristas y con atribuciones en materia judicial, y el establecimiento de Intendencias, bajo control de un Superintendente General, *una especie de superministro de finanzas que aglutinaría en sus manos todos los fondos de los recursos públicos* (Bonell Colmenero 2010, 29), que había de encargarse de su administración y recaudación. Ya para 1717, se habían establecido *en España once Capitanías-Audiencias: Castilla la Vieja, Galicia, Asturias, Extremadura, Granada, Sevilla, Canarias, Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca. Por debajo de este nivel (...) el país queda dividido en 28 provincias-intendencias* (Ruiz Ortiz 2011, 8-9) que, aunque sufrirán intentos de reforma y racionalización, como los de Floridablanca o Cayetano Soler, será *esta la división que se toma para la convocatoria, en 1810, de las Cortes de Cádiz* (Ruiz Ortiz 2011, 9).

2.3 Las Intendencias borbónicas

El sistema de intendencias era complejo y sumamente impráctico. Si bien los Decretos de Nueva Planta habían derogado la mayoría de las particularidades jurídicas de los reinos de la extinta corona de Aragón, España seguía siendo administrativamente disfuncional. Ni siquiera podía argumentarse que entre las distintas intendencias existiese el mismo régimen pues algunas, como la provincia-reino de Navarra, disfrutaban de exenciones y regímenes impositivos especiales. Por si fuera poco, en la propia corona de Castilla sobrevivían decenas de señoríos -nobiliarios, eclesiásticos o de las ordenes militares- que no estaban bajo administración directa del monarca de turno, sino del señor en cuestión.

Además, la delimitación de las intendencias era absolutamente irracional¹ y absurda: algunas eran demasiado grandes para ser administradas adecuadamente, como las de Aragón, Cataluña, Galicia o León, mientras que otras eran tan pequeñas que no tenía sentido alguno mantenerlas, como las de Madrid o Palencia. Los límites respondían únicamente a criterios históricos, lo que con el paso de los siglos había producido entes incomprensibles, como las intendencias de Burgos, Palencia, Valladolid o, especialmente, Toro, conformada por la unión de tres partidos -Toro, Carrión de los Condes y Reinosa- que ni siquiera tenían continuidad territorial.

La *intendencia de las Nuevas Poblaciones de Andalucía y Sierra Morena* era la guinda de esta teratológica organización territorial: constituida por Carlos III mediante la unión de una ristra de parajes inhóspitos y despoblados sobre los que transcurría el Camino Real, su única finalidad era la de favorecer su poblamiento -mediante el traslado de *6000 colonos centroeuropeos* (Sena Medina 1993, 191)- para dar seguridad al tráfico de mercancías y personas que transcurriese por el mentado camino. En definitiva, se creó toda una intendencia, con su particular *Real Cédula del Fuero de Población* (Sena Medina 1993, 191), para solo 2000 familias.

Es durante el reinado de Carlos IV cuando podemos apreciar los primeros movimientos para abordar una reforma administrativa en profundidad. El más relevante de esos actos preparatorios es el registro realizado por el secretario de Estado y del Despacho, su ilustrísimo señor José Moñino y Redondo, conde de Floridablanca.

¹ Véase Anexo I

El Ilmo. Sr. llevará a cabo una encomiable labor de documentación de poblaciones y jurisdicciones del Reino, poniendo especial atención al conocimiento de las diferentes entidades locales que componían la administración, condensándose en el conocido como *Nomenclátor de Floridablanca*, donde se definen todas las *ciudades, villas, lugares, aldeas, granjas, cotos redondos, cortijos y despoblados de España y sus islas adyacentes con expresión de la provincia, partido, termino á que pertenecen y clase de justicia que hay en ellas*². La importancia del mismo radica en que, antes de la encomiable labor de documentación del Conde, simplemente no se conocían a ciencia cierta los pueblos, aldeas, comarcas, etc. que existían en España, menos aún si su jurisdicción era real o señorial.

Diez años más tarde, en 1799, el superintendente de Hacienda, don Cayetano Soler, planteó una *racionalización del sistema impositivo*, empleándose como criterio de división el sistema de la mínima distancia: *la distancia de cualquier núcleo de población a su capital de provincia o partido siempre debe ser menor que la distancia a cualquier otra capital* (Farinós Dasí, García García y Zornoza Gallego 2019). Sin duda alguna, la división territorial de Soler es la primera que podemos calificar como *de la época contemporánea*, puesto que tenía unos rasgos que eran útiles para cualquier institución, y es, en cuanto a criterios utilizados, el precedente más claro de la división provincial de Javier de Burgos, que tan sólo tuvo que añadir pequeños retoques (Rodríguez Mateos s.f., 7-8). Al final, Soler estableció seis provincias marítimas, Santander, Cádiz, Asturias, Málaga, Alicante y Cartagena, las cuales, salvo la cartagenera, serán integradas en la reforma de 1833, impulsada por Javier de Burgos.

2.4 El proyecto de prefecturas de Lanz

El último punto que me gustaría tocar en este apartado es el concerniente a las prefecturas napoleónicas. En España, los primeros quince años de los siglos XVIII y XIX podrían definirse como sísmicos, en el sentido de que en ambos periodos se producen auténticos terremotos político-administrativos producidos, de manera más o menos directa, por Francia. Si el siglo XVIII comenzó con el establecimiento de una nueva dinastía en España y la promulgación de una serie de Decretos que cambiaron la planta de la

² Transcripción parafraseada del título del *Nomenclator ó Diccionario* del conde de Floridablanca, *de las ciudades, villas, lugares, aldeas, granjas, cotos redondos, cortijos y despoblados de España y sus islas adyacentes con expresión de la provincia, partido, termino á que pertenecen y clase de justicia que hay en ellas*.

organización territorial del Reino, los primeros lustros del XIX están marcados por la invasión napoleónica y posterior Guerra de Independencia.

En 1809, el ya Rey de España, José I Bonaparte, encargó al novohispano José María de Lanz y Zaldívar el desarrollo de un nuevo proyecto de división departamental, tomando como base lo recogido por el Estatuto de Bayona, carta otorgada desde París que había de regir la monarquía del Bonaparte, el cual establecía la representación popular en las Juntas de la Nación, de 62 diputados, de los cuales 22 serían elegidos de entre los *reinos y provincias españolas de América y Asia* y los 40 restantes por la Metrópoli.

Dado que habían de reservarse dos, uno para cada uno de los archipiélagos, balear y canario, restan los 38 diputados territoriales de la propia península. Así pues, el proyecto de Lanz, que vería la luz en 1810 con unas nimias alteraciones, estableció 38 prefecturas³ y 73 subprefecturas basándose, principalmente, en accidentes geográficos para su demarcación, con una absoluta *indiferencia respecto a las individualidades histórico-culturales que integran el Estado, y particularmente hacia las de la corona de Aragón. Su ruptura con un gran número de límites históricos, unida a la supresión de antiguas provincias y a la elección de determinadas capitales, hace que la división departamental pueda considerarse la más revolucionaria y decididamente ahistórica de cuantas se trazaron en España en la primera mitad del siglo XIX* (Burgueño Rivero 1996, 23).

Aunque el inestable control territorial durante el reinado de “Pepe Botella”, sumado a las ambiciones de su hermano Napoleón sobre Cataluña, supusieron la nula implantación del nuevo sistema de división del territorio, sí que se designaron los órganos que administrarían las prefecturas, a saber, el prefecto y la *Junta General de Prefectura, formada por 20 individuos nombrados por el Rey entre los que propongan las municipalidades, que dirigirían el control de la inversión de los fondos de la prefectura y propondrían al ministerio del Interior las actuaciones públicas convenientes* (Burgueño Rivero 1996, 24).

El prefecto, por su parte, se establecía como un delegado del Gobierno, *máximo representante del Estado en la prefectura, atribuyéndose las funciones del intendente, y asume además las tareas de fomento y policía* (Burgueño Rivero 1996, 24). Por lo tanto, estos no habrían tenido encomendadas funciones meramente fiscales y de hacienda, sino

³ Véase Anexo II

que se les añadieron aquellas de desarrollo y promoción de la riqueza, así como las de seguridad y mantenimiento del orden.

3. De la Constitución de 1812 a la Década Ominosa

3.1 Proyectos de división territorial hasta 1814

En 1808, tras las abdicaciones de Bayona, el poder real en España queda vacante. Mientras que, como ya dije con anterioridad, los invasores franceses nombraron monarca al hermano primogénito de Napoleón, José Bonaparte; el revoltoso pueblo español se negó a aceptar semejante afrenta, estableciéndose por todo el territorio nacional Juntas Provinciales, las cuales asumieron la soberanía y defensa nacional proclamando a Fernando VII como rey de España *in absentia*.

Unos meses después, las abdicaciones de Bayona fueron invalidadas por el Consejo de Castilla, único consejo real peninsular de aquel régimen polisindial que había sobrevivido a la purga de Felipe V, y todas esas antedichas Juntas de defensa provinciales se centralizaron en una única Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino. Es en el seno de este órgano donde nace la idea de constituir unas Cortes Constituyentes que redactasen la que, a la postre, sería la primera Constitución española. Sin embargo, la convocatoria de Cortes es una prerrogativa regia, más aún en el absolutismo propio del Antiguo Régimen decimonónico, por lo que una simple conjunción de Juntas Provinciales, aunque organizadas, no podían llamar a su establecimiento.

Por ello, en 1810, la Junta General dará paso como máximo poder ejecutivo en los territorios patrios no ocupados por el Imperio Francés al Consejo de Regencia de España e Indias, el cual jurídicamente, en tanto en cuanto consejo de regencia que se imbuye de los poderes de la Corona cuando el monarca no puede ejercerlos, sí que tenía la capacidad de llamar a la constitución de las Cortes al estar el Rey *in absentia*, recluso en Valençay.

Cumpliendo con su cometido, las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación quedan establecidas el 24 de septiembre de 1810. Tal y como lo recoge el Diario de Sesiones de tan excelsa fecha, *en la Real isla de León, el día 24 de Setiembre del presente año de 1810, hallándose el número de Sres. Diputados propietarios de las provincias que están libres del enemigo, y de suplentes, así de las ocupadas por él, como de los demás dominios de esta Monarquía, de los que por su distancia no habían podido acudir aun*

los respectivos representantes para este día que el Consejo Supremo de Regencia designó para la abertura é instalación de las Cortes generales y extraordinarias de la Nación.

El 18 de octubre del mismo año dará comienzo el proceso constituyente en sí, mediante la lectura del proyecto constitucional de Gabriel de Ayesa, siendo la redacción de este modificado durante el próximo año y medio, dándose como resultado la Constitución Política de la Monarquía Española (en lo sucesivo Constitución de 1812), proclamada por las Cortes de Cádiz el 19 de marzo de 1812, día de San José.

Entrando en materia, la Constitución de 1812 es claramente liberal. Se declara la soberanía nacional⁴ en el marco de una *Monarquía moderada hereditaria*⁵, mientras que la potestad legislativa la ejercen las *Cortes con el Rey*⁶.

La elección de los diputados miembros de estas Cortes se realizaría por sufragio universal masculino e indirecto, en una ratio de *1 por cada 70.000 almas de la población*⁷. El proceso electoral, detallado en la Constitución, es un sistema escalonado y sucesivo de complicada ejecución, que solo se explica por el temor que los redactores albergaban hacia el caciquismo y la manipulación, estableciendo para su prevención un sistema de control a diferentes niveles territoriales.

Este tortuoso procedimiento, que procederé a explicar, se regula en los seis primeros Capítulos del Título III de la Carta. En un primer momento, los *ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva*⁸ elegirían, por sufragio universal masculino, a los compromisarios de parroquia, los cuales compondrían la Junta Electoral Parroquial, que habría de nombrar a un elector parroquial *por cada 200 vecinos*⁹. Se establece, por lo tanto, como circunscripción electoral básica, en la cual los ciudadanos ejercerán su derecho al voto, a la parroquia eclesiástica.

Esos electores conformarían la Junta Electoral de Partido, con la función de nombrar al *elector o electores que han de concurrir a la capital de la provincia para elegir los diputados de Cortes* (Burguera Amenave y Vidal Prado 2012, 57), en un número aún a determinar por el censo, según reza el artículo 66. A modo de curiosidad, es interesante

⁴ Constitución de 1812, artículo 3º

⁵ Ídem, artículo 14º

⁶ Ídem, artículo 15º

⁷ Ídem, artículo 31º

⁸ Constitución de 1812, artículo 35º

⁹ Ídem, artículo 38º

que en este punto se establece en el artículo 74 un sistema de doble vuelta, en el cual si *ninguno hubiere tenido la pluralidad absoluta de votos, los dos que hayan tenido el mayor número entrarán en segundo escrutinio, y quedará elegido el que reúna mayor número de votos.*

El último escalón lo comprenden las Juntas Electorales de Provincia, compuestas *de los electores de todos los partidos de ella, que se congregarán en la capital a fin de nombrar los diputados que le correspondan para asistir a las Cortes, como representantes de la Nación* (Burguera Amenave y Vidal Prado 2012, 59), electos estos diputados por el mismo sistema de doble vuelta explicado en el párrafo inmediatamente superior.

Llegados a este punto la pregunta obvia que a todo lector le asalta es, ¿Qué provincias? Respecto de la materia territorial, el texto constitucional se limita a expresar la extensión de los territorios españoles en el artículo 10º, nada más. En ningún momento hace referencia a la división interna del Estado, sí de su gobierno mediante *jefes superiores y diputaciones provinciales* en el capítulo II del Título VI, llegándose incluso a enumerar las diputaciones provinciales mediante Decreto de Cortes de 23 de mayo de 1812 (Vilar 2004, 25); pero nunca se establece el definitivo ordenamiento interno en el texto constitucional. Tampoco existía en España una división provincial racionalizada y moderna, como ya expliqué en la introducción.

La respuesta a todas estas dudas la encontramos en el undécimo artículo de la Constitución, que promete la realización de una *división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan*, es decir, una enmienda a la Constitución cuando el país no estuviese luchando por su propia supervivencia en el campo de batalla.

La organización territorial establecida en el articulado constitucional es claramente unitaria, centralista y centralizadora: unitaria, pues *la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales*¹⁰, *sin cuerpos intermedios y unitaria de representación* (Pérez Núñez 2014, 74); centralista, pues solo existirá *una administración nacional atribuida sin fisura alguna al Estado, al ser los intereses nacionales [...] los únicos que se*

¹⁰ Constitución de 1812, artículo 3º

contemplaban (Pérez Núñez 2014, 74), y, sobre todo, centralizadora, pues busca homogeneizar la dispar y compleja organización heredada de las Intendencias.

Ha de entenderse que, a principios del siglo XIX, lo progresivo, la modernidad y el futuro es la centralización del poder, el lograr establecer una verdadera unidad estatal homogeneizada y unificada en todos sus ámbitos, culminando el desarrollo administrativista que había caracterizado el pensamiento ilustrado del siglo pasado.

Es por ello por lo que se promete una nueva organización territorial que sustituiría la ya añeja división en señoríos y realengos del Antiguo Régimen, eliminándose de una vez por todas *las desiguales y diferenciadas estructuras estamentales y territoriales*, donde *la nación única* formaría *un solo Estado* [...] *que, además, para garantizar mejor los derechos individuales, su razón de ser, se articulaba internamente mediante la división o fragmentación del poder y asignación de las partes a órganos diferentes, y monopolizaba la creación de un solo ordenamiento jurídico: «a una nación correspondía un solo Estado y un mismo y único derecho»* (Pérez Núñez 2014, 73).

Los órganos base del organigrama administrativo territorial eran dos: el ayuntamiento y la ya mentada provincia. El establecimiento de ayuntamiento municipal como base del ordenamiento territorial responde al *empeñamiento de algunos liberales doceañistas por recuperar las antiguas libertades locales destruidas por el absolutismo*, reconociéndose a los *pueblos como unidades naturales de convivencia y en el consiguiente otorgamiento de unos intereses privativos*, eso sí, superándose el *particularismo y diversidad del municipio medieval* (Pérez Núñez 2014, 77), en el cual cada villa y ciudad tenía sus fueros y privilegios propios.

Los municipios se agruparían en las más importantes provincias, aún por determinar, las cuales estarían gobernadas por el jefe superior, designado por el rey, que haría las veces de delegado del Gobierno y se encargaría del gobierno político de la provincia, y por la diputación provincial, con atribuciones competenciales que van mucho más allá de las que se les daban a las provincias absolutistas.

Se rompe por primera vez, de manera efectiva, con el absolutismo ilustrado. Pese a establecer la Constitución de 1812 una organización territorial centralista y centralizadora, las corporaciones municipales y, sobre todo, provinciales disponían de autonomía para la gestión de sus asuntos según más les conviniese. Además, por vez primera, se dota a la provincia de contenido político: serán sus diputados quienes

formarán las Cortes y serán sus jefes políticos y diputaciones los que *aprobarán el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones*¹¹ y velarán por su buena inversión; crearán ayuntamientos; realizarán los censos y estadísticas, fomentarán la educación de la juventud y el desarrollo económico de su territorio; *darán parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia*¹²; se mantendrán el orden público...

3.1.1 Proyecto de división territorial de 1813, de Felipe Bauzá

De la mano de esta modernización orgánica y competencial, era absolutamente necesaria realizar una profunda racionalización del mapa administrativo territorial. Las propuestas no tardaron en ser presentadas ante las Cortes pues, en el propio 1812, Antonio Ranz y José Espiga¹³ descubren su particular plan de división provincial, el cual intentaba socavar la autonomía de las diputaciones provinciales aglutinándolas en regiones, otro órgano administrativo de mayor porte, que recordaban a los antiguos reinos del absolutismo y, de hecho, recuperaba muchas de sus fronteras, como en el caso de Aragón, Valencia, Galicia, Granada o el Principado de Cataluña.

El primer proyecto de división provincial solicitado por las propias Cortes es el realizado en 1813 por el capitán de fragata don Felipe Bauzá, director del Depósito Hidrográfico y famoso geógrafo (Vilar 2004, 29), quien *fundamentó el diseño de su mapa nacional de España en tres principios: mantenimiento de los reinos históricos* -los establecidos en el artículo 10 de la Constitución, identificadas con aquellas provincias de primer orden-, *su división en provincias más operativas* -las de segundo nivel-, *e introducción de otras nuevas en los territorios periféricos cuando fueran estimadas convenientes* las que restan, de tercer rango- (Vilar 2004, 30).

Uno de los aspectos más reconocibles de la división provincial de Bauzá es su escalonamiento en tres niveles¹⁴, basándose en la importancia económica y demográfica que tuviesen las provincias en cuestión. Además, este escalonamiento en provincias de primer, segundo y tercer nivel servía, también, para combinar el respeto de los límites históricos y sociales de los tradicionales reinos con los accidentes geográficos que

¹¹ Constitución de 1812, artículo 335, apartado primero.

¹² Ídem, artículo 335, apartado décimo.

¹³ Véase Anexo III

¹⁴ Véase Anexo IV

pueblan nuestra península, sin sacrificar los imperantes requisitos de racionalización demográfica y económica de las circunscripciones (Vilar 2004, 34).

Según María José Vilar, en *torno al primer grupo (las más ricas y pobladas) giraban las demás. De 2ª eran aquellas que, siendo menos relevantes, convenía preservar porque siempre se habían «manejado solas» (caso de Murcia), o bien figuraban entre las «marítimas», introducidas por Miguel Cayetano Soler, las cuales habían funcionado bien (todas excepto Cartagena, ahora no contemplada). Las de 3ª son presentadas como subalternas de las de 1ª, algo así como subprovincias, gobernaciones o distritos de aquellas, convenientes cuando las provincias matrices resultaban excesivamente extensas o pobladas* (Vilar 2004, 31). Atendiendo a lo anterior, se dividió el Reino en cuarenta y cuatro provincias (Vilar 2004, 32) repartiéndose en:

-Nueve de primer nivel: Cataluña, Aragón, Valencia, Granada, Sevilla, Extremadura, Toledo, Madrid-Guadalajara, León y Galicia.

-Veinte de segundo: Asturias, Santander, Provincias Vascongadas (Vizcaya, Álava y Guipúzcoa), Navarra, Soria, Cuenca, Murcia, Jaén, Málaga, Cádiz, Córdoba, La Mancha, Salamanca, Valladolid, Burgos, Segovia y las archipelágicas de Baleares e Islas Canarias

- 14 de tercer orden, subalternas de las primeras: Tarragona y Urgel, de Cataluña; Huesca y Teruel, de Aragón; Segorbe y Alicante, de Valencia; Guadix, de Granada; Écija, de Sevilla; Cáceres, de Extremadura; Talavera, de Toledo. Astorga, de León; Tuy, Orense y Lugo, de Galicia. Solo Madrid quedaba como provincia principal sin otra subalterna.

Estas subalternas estarían regidas por *gefes políticos subalternos* (Vilar 2004, 42), dependientes del jefe político de la de primer nivel que le correspondiese.

3.1.2 Proyecto de división territorial de 1814, de Miguel de Lastarria

En 1814, estando ya liberado el territorio nacional tras la salida de las tropas francesas de España, reconocido por el propio Napoleón en el Tratado de Valençay (si bien no fue este ratificado por las Cortes de Regencia) y ante la inminente vuelta del, aún, deseado Fernando VII, se trasladan las Cortes a la capital del Reino, Madrid.

Todo parecía indicar que, ahora sí, era el momento de abordar la tan ansiada reordenación territorial, creándose a tal efecto *una comisión parlamentaria llamada de «División geográfico-política»* (Vilar 2004, 34). Se recuperó el plan autonómico de Bauzá, pero

sería ulteriormente modificado en el seno de la Comisión por su secretario, Miguel de Lastarria.

Los cambios fueron menores, siendo el más importante la reducción de los niveles clasificatorios de las provincias a únicamente dos, principales y subalternas, elevando Lastarria *de rango a las subdelegadas de Cataluña -Tarragona y Urgel-, Valencia -Segorbe y Alicante- y Galicia -Tuy, Orense y Lugo-*, además de dividirse *definitivamente Aragón en sus tres provincias clásicas, si bien Teruel como subalterna*, y optó por fusionar *las tres provincias vascas en una sola con capital en Vitoria* (Vilar 2004, 35), resultando 36 provincias principales y 6 subalternas, 42 en total.

3.2 Restauración absolutista de Fernando VII y Trienio Liberal

Huelga decir que todo lo anteriormente expuesto quedó en papel mojado. El 4 de mayo de 1814, aclamado por el incauto pueblo y escoltado por Francisco Javier de Elio, general en jefe de los ejércitos de Cataluña y Valencia, desembarcaba Fernando VII en aquella ciudad. Inmediatamente después, mediante una Real Orden hecha pública el 12 del mismo mes, se hizo público el decreto que sesenta y nueve diputados de las Cortes sitas en Madrid habían suscrito, el denominado Manifiesto de los Persas, en el que se declaraba la restauración absolutista de España y la clausura de las Cortes Generales del Reino. Daban comienzo seis años de represión y virulenta violencia contra los liberales y doceañistas, acusados de afrancesados.

El regreso de Fernando VII supuso la vuelta a la situación previa a 1808 en todos los aspectos y, obviamente, el que compete en este trabajo no iba a ser la excepción, aunque algunos cambios son reseñables: si bien se volvió a la situación propia del siglo XVIII, dividiéndose el territorio de nuevo en intendencias y reinstituyéndose al Consejo de Castilla en su labor, *la justicia señorial, suprimida por los liberales, quedará en adelante en manos del rey*, (Luis 2014, 109) lo que significó la efectiva supresión de los señoríos en España.

Los liberales, que eran muchos en el ejército, pues fueron ellos quienes cargaron en sus hombros la resistencia contra el invasor transpirenaico, no se quedaron de brazos cruzados ante la traición del Monarca al que tanto habían esperado y la consiguiente represión que contra ellos mismos había desatado. Los pronunciamientos militares se repitieron entre los militares, especialmente en el Levante y Andalucía, pero, una tras otra, las intentonas de Díaz Porlier, ahorcado en La Coruña en 1815; del capitán general Lacy, fusilado en

Mallorca en 1817, y de Joaquín Vidal, ahorcado en 1819, fracasaron estrepitosamente, siendo ajusticiados los cabecillas.

En 1820, tras seis años de reinado absoluto, el teniente coronel Rafael del Riego y el general Antonio Quiroga realizan el enésimo pronunciamiento que, aunque parece estar a punto de fracasar, es secundado por otros acuartelamientos en Cataluña y Galicia, expandiéndose la euforia liberal por todo el país. El 18 de marzo, Fernando VII jura la Constitución de 1812 y, así, daba comienzo el Trienio Liberal.

3.2.1 Proyecto de división territorial de 1822, de Bauzá y Larramendi

Al volverse a instaurar las instituciones constitucionales, resurgió el enquistado problema provincial: cómo dividir el territorio de conformidad a la reinstaurada Constitución. Para resolverlo, los liberales procedieron a, en primer lugar, dismantelar *el viejo régimen polisinodial con la desaparición -por Decreto de 12 de marzo de 1820- de los antiguos Consejos que reunían atribuciones tanto judiciales como administrativas. Sólo sobrevive el Consejo de Estado, que, [...] sufre una reforma muy profunda, recuperando el carácter consultivo -de único «Consejo del Rey»- que durante la primera etapa constitucional le habían conferido su Decreto de creación de 21 de enero de 1812* (Esteban de Vega 1998, 95).

En segundo lugar, el recientemente constituido gobierno, *con el fin de disponer el cumplimiento del artículo 11º de la Constitución*¹⁵, encomienda el dibujo de un nuevo mapa territorial al ya célebre Felipe Bauzá, autor de la propuesta de 1812, a quien se sumará José Agustín de Larramendi. En 1820 presentan, ante la secretaría de las Cortes su primer plan, estableciéndose una división en 47 provincias¹⁶ sobre los criterios de *superficie, población, riqueza y «las preocupaciones de provincialismo» que, combinados «se corregirían unos a otros»* (Calero Amor 1984, 7-8)

Bauzá tomará como base su proyecto en niveles de 1812, aunque lo someterá a numerosos cambios: instaura la igualdad jurídica en todas ellas, eliminando las subalternas o dependientes; se redibujan prácticamente todas las fronteras y límites provinciales; se suprimen las provincias de Astorga, Écija, Palencia y Talavera mientras que se crean otras tantas nuevas -Albacete, Calatayud, Gerona, Logroño, Ponferrada y Valverde del Camino-, y se agrupan las Provincias Vascongadas en una sola.

¹⁵ Decreto LIX de 27 de enero de 1822, de división provisional del territorio español.

¹⁶ Véase Anexo V

El proyecto sería entonces elevado a las Cortes que, en 1821, nombran su particular Comisión, presidida esta por el *murciano* *Diego Clemencín* e, inteligentemente, pidieron la *colaboración de los Diputados para que, como presuntos conocedores del terreno de sus provincias, aportaran los datos y modificaciones que estimaran convenientes, mejorando así el Informe de la Comisión y supliendo algo el estado precario en que se encontraban por aquella época los conocimientos geográficos, cartográficos y estadísticos de España* (Calero Amor 1984, 8). Esto se debió al deficiente conocimiento que se tenía sobre la geografía, tanto física como política, del país que iba a dividirse.

La modificación de las Cortes aumenta las provincias hasta 51, en un intento por *facilitar la acción administrativa y gubernativa mediante la multiplicación de las diputaciones y jefes políticos* (Pérez Núñez 2014, 85), y, además, matizaba el organigrama establecido en la propia Constitución, estableciéndose dos esferas de atribución competencial muy claramente diferenciadas: la económico-administrativa, conferida a las diputaciones y ayuntamientos; y la político-gubernativa, relegadas para los jefes superiores y alcaldes. En segundo lugar, *se articulaban las relaciones institucionales fundamentales: en la esfera competencial, bajo el principio de subordinación jerárquica, lo que suponía permitir al enlace diputación-ayuntamientos la comunicación directa; y en el mismo nivel espacial (municipal: alcalde-ayuntamiento; provincial: jefe político-diputación), bajo el presupuesto del auxilio recíproco* (Pérez Núñez 2014, 85).

Esta última propuesta, modificación de aquella realizada por Bauzá y Larramendi, llegará a ser aprobada por las Cortes Extraordinarias del Reino mediante el Decreto LIX de 27 de enero de 1822, de división provisional del territorio español ¹⁷, siendo las provincias en cuestión, especificadas en el segundo artículo del Decreto, las que siguen:

-Alicante, Almería, Ávila, Badajoz, Barcelona, Bilbao, Burgos, Cáceres, Calatayud, Castellón, Ciudad Real, Chinchilla, Córdoba, Coruña, Cuenca, Gerona, Granada, Guadalajara, Huelva, Huesca, Jaén, Játiva, León, Lérida, Logroño, Lugo, Madrid, Málaga, Murcia, Orense, Oviedo, Palencia, Pamplona, Salamanca, San Sebastián, Santander, Segovia, Sevilla, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo, Valencia, Valladolid, Vigo, Villafranca, Vitoria, Zamora y Zaragoza, más las insulares de Baleares y Canarias.

¹⁷ Extraído de la *España. Decreto LIX de 27 de enero de 1822, de división provisional del territorio español. Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y extraordinarias, 1820-1823, Imprenta Real de Madrid.*, pág. 203

3.3 La Década Ominosa

Como si de una mala serie en la que siempre se repite el argumento se tratase, de nuevo se quedarán los constitucionalistas sin tiempo para lograr la implantación de la reforma pues, en 1822, durante el Congreso de Verona, la Santa Alianza jura su compromiso para con la lucha contra el liberalismo en el continente y, ante la solicitud de Fernando VII, cien mil franceses al mando del duque de Angulema marcharon *invocando al Dios de san Luis para conservar en el trono de España a un nieto de Enrique IV*.¹⁸

Los Cien Mil Hijos de San Luis reinstaurarían el absolutismo en España, dándose paso a la Década Ominosa del reinado de Fernando VII, durante la que, como su propio nombre indica, vendría a acontecer más bien poco. La división político-administrativa del Reino no sería excepción y, mayoritariamente, se volvió a la situación de 1808, previa a la invasión del Imperio de Napoleón. Institucionalmente, sin embargo, sí se dio un cambio fundamental, con la sustitución plena del régimen polisindial por el ministerial. Es cierto que se intentó, siendo especialmente insistente en este aspecto desde su destierro parisino don Javier de Burgos, reformar la organización territorial mediante un sistema racionalizado de provincias e, incluso, llegó a designarse una Comisión en 1825, con la presencia del incombustible José Agustín de Larrañendi, y llegó a discutirse un proyecto de división territorial en 1829, básicamente idéntico al de 1822, aunque las provincias se reducían hasta 49. Posteriormente sería desechado por su Católica Majestad en 1832, tan solo un año antes de su fallecimiento. Fernando VII fallecería, para alivio de los liberales y preocupación de los absolutistas, el 9 de septiembre de 1833, abriéndose un nuevo periodo constitucional y parlamentario en la historia de España.

¹⁸ Interpretación del discurso pronunciado por Luis XVIII de Francia el 8 de enero de 1823: *cent mille Français, commandés par un prince de famille (...) sont prêts à marcher, en invoquant le Dieu de Saint Louis, pour conserver le trône d'Espagne à un petit-fils d'Henri IV*. Extraído de *La création artistique espagnole à l'épreuve de la modernité esthétique européenne (1898-1931)*, de Denis Vigneron, página 61.

Fernando VII era, en efecto, descendiente de Enrique IV de Francia y III de Navarra, primer Borbón que reinó en el país galo.

4. Las Provincias de Javier de Burgos

El reinado de Fernando VII había supuesto para la decadente España el último de los clavos en el ataúd del antaño Imperio transoceánico. La hacienda se encontraba vilipendiada; la población, maltratada; la flor y nata de la intelectualidad liberal había sido perseguida o, en el mejor de los casos, vivía exiliada en Londres o París. Territorialmente, nada se controlaba ya en la América continental y, a duras penas, se había conseguido mantener el dominio en las Capitanías Generales de Cuba, Puerto Rico y Filipinas. Si bien se había conseguido reestructurar el Ejército, tras la purga de mandos y oficiales que se realizó una vez desmantelado el Trienio Liberal, la Armada Real se encontraba en la peor situación de su historia, contando en el año de 1834 con, tan solo, tres navíos de línea, cinco fragatas, cuatro corbetas, ocho bergantines y siete goletas (Fernández Duro 1973, 365), ruinoso situación para la que, hasta 1808, había sido la segunda fuerza naval con más porte del globo.

En esta triste y precaria realidad patria es en la que fina el “Rey Felón”, ascendiendo al trono la princesa de Asturias, su hija Isabel. Sin embargo, debido a su corta edad de dos años, regiría en su nombre, durante la primera década de su reinado, la consorte doña María Cristina de Borbón-Dos Sicilias y, después, el General Baldomero Espartero. Mientras tanto, exiliado en Portugal, el infante don Carlos, hermano de Fernando VII y esperanza del absolutismo español, reunía sus apoyos y esperaba las noticias de la Villa y Corte pues, como es de común sabido, se consideraba el legítimo heredero debido al *Reglamento sobre la Sucesión en estos Reynos*, de 1713, el cual había sido formalmente derogado por Fernando VII en 1830 mediante una Pragmática Sanción que, al haberse promulgado sin contar con la aprobación de las Cortes, era considerada inválida.

4.1 El Decreto de 30 de noviembre de 1833

Mientras que el infante don Carlos contaba con el apoyo de absolutistas y reaccionarios, los liberales españoles depositaron sus esperanzas en la reina Isabel y, tan pronto como se instituyó la regencia de su madre, corrieron a emprender esa reforma de la administración territorial que tantas veces habían iniciado y ninguna implantado. El artífice de tan importante empresa sería el célebre Javier de Burgos, por entonces Secretario de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino (Rojas Juárez y de Andrés Díaz 2015, 40), quien no malgastó más tiempo del necesario para presentar a la

regente su particular proyecto. Así, por fin, se promulga Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, de división civil de territorio (en lo sucesivo Decreto de 1833) que establecía, definitivamente, una administración territorial adecuada para los tiempos que corrían, presentándose en la Gaceta de Madrid el 3 de diciembre de 1833.

La institución de ese Secretariado de Fomento es vital para comprender el éxito de la reforma de 1833. En palabras del propio Javier de Burgos, Fomento debía ser *un Centro de donde partiese el impulso para regularizar el movimiento de la maquina administrativa* (Martínez 1995, 316), suponiendo la creación de este ministerio el primer paso la modernización administrativa de nuestro Reino.

De Burgos, que había vivido exiliado en el explosivo París de principios del Diecinueve, era consciente de *que caían gobiernos y se desmoronaban y sustituían poderes y dinastías; pero cuando la Administración estaba bien organizada, ella perduraba sin apenas conmoveerse, y los pueblos continuaban el camino emprendido* (Mesa Segura 1945, 974) pues, la nueva organización, al igual que se había intentado con aquellas diputaciones provinciales doceañistas, serviría para apuntalar la administración liberal y el orden constitucional.

De todos modos, considero que el porqué de las necesidades de esta reforma están, llegados a este punto, más que expuesto en el apartado anterior, a saber: control efectivo del territorio, racionalización de los recursos, igualdad jurídica y unidad administrativa... en definitiva, *buscar un método con el que conseguir el mayor rendimiento del gobierno de España* (Mesa Segura 1945, 972).

En el Decreto de 1833 se contienen las provincias que compondrán la *división civil del territorio*¹⁹. De Burgos se apoyó, para su realización, en todo el enorme trabajo de información y documentación que, desde 1810, habían venido realizando todos los que, como él, intentaron abordar el problema territorial.

En especial se basó en el proyecto de 47 provincias que doce años antes habían preparado, en el seno de la comisión gubernamental, Joaquín Bauzá y José Agustín de Larramendi, comentada en el apartado concerniente al Trienio Liberal, aunque con ciertas correcciones, principalmente debido a que varias de las provincias de la propuesta de Bauzá y Larramendi estaban infra pobladas desde el punto de vista de Burgos, que

¹⁹ Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, de división civil de territorio.

prefería que aglutinasen a alrededor de 300.000 habitantes cada una, recuperando la estimación de las *60.000 familias, 300.000 almas* (Vilar 2004, 35) por la que se habían decantado tanto Bauzá como Lastarria en 1814.

4.2 Las provincias de 1833: organización y atribuciones

La administración provincial quedará conformada por cuarenta y nueve provincias, siguiendo los ya repetidos criterios de geografía, población, distancia y consideraciones históricas.

Entrando a explicar el contenido material del Decreto de 1833, este se compone de siete artículos: el 1º establece la división de los territorios peninsulares e insulares en 49 provincias²⁰, que se enumeran en el 2º:

*-La Andalucía, que comprende los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla, se divide en las ocho provincias siguientes: Córdoba, Jaén, Granada, Almería, Málaga, Sevilla, Cádiz y Huelva. El de Aragón se divide en tres provincias, a saber: Zaragoza, Huesca y Teruel. El principado de Asturias forma la provincia de Oviedo. Castilla la Nueva continúa dividida en las cinco provincias de Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara. Castilla la Vieja se divide en ocho provincias, a saber: Burgos, Valladolid, Palencia, Ávila, Segovia, Soria, Logroño y Santander. Cataluña se divide en cuatro provincias: Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona. Extremadura se divide en las de Badajoz y Cáceres. Galicia en las de Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra. El reino de León en las de León, Salamanca y Zamora. El de Murcia en las de Murcia y Albacete. El de Valencia en las de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana. Pamplona, Vitoria, Bilbao y San Sebastián son las capitales de las provincias de Navarra, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Palma la de las Islas Baleares. Santa Cruz de Tenerife la de las Islas Canarias.*²¹

La exposición sigue el mismo esquema en todas las enumeraciones: en primer lugar, se nombra una entidad administrativa superior a la provincia, la región, hasta cierto punto heredera de los reinos históricos, meramente clasificatoria y vacía de contenido administrativo, pero presupuesta por si en el futuro un cambio de necesidades o una evolución administrativa hiciese necesaria su articulación. En segundo lugar, pasan a enumerarse las provincias propiamente dichas. Es relevante el caso de Andalucía, que

²⁰ Véase Anexo VI

²¹ Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, de división civil de territorio; artículo 2º.

contiene la enumeración de los reinos primitivos que dejan de existir para componerla - Córdoba, Jaén, Granda y Sevilla- dependientes de la corona de Castilla y existentes desde la Reconquista.

Realizando un corto análisis comparativo con la división que se tomó como base, la de Bauzá y Larramendi de 1822, se observa que desaparecen las provincias de Ponferrada y Calatayud, siendo absorbidas por las de León y Zaragoza, respectivamente. También se recupera la provincia de Palencia y se divide esa única Provincia Vascongada en tres, Guipúzcoa, Vitoria y Álava. Además, se redibujan todos los límites provinciales, siendo especialmente relevantes estos cambios en las provincias andaluzas y la de Santander y, por último, se hacen mayores concesiones a las tradiciones históricas en detrimento de la racionalización, como atestigua el mantenimiento de enclaves, tales como el de Treviño, municipio burgalés en Álava; el de Villaverde de Trucios, territorio adscrito a la provincia de Santander enclavado en Vizcaya, o el exclave valenciano del Rincón de Ademuz.

El tercero de los artículos del Decreto de 1833 establece que la extensión y límites de las provincias *estarán designados a continuación de esta Ley*. Además, se determina que, *si un pueblo situado a la extremidad de una provincia tiene una parte de su término dentro de los límites de la provincia contigua, este territorio pertenecerá a aquella en que se halle situado el pueblo, aun cuando la línea divisoria general parezca separarlos*.

El cuarto de los puntos del articulado entronca con la voluntad doceañista de dotar a la provincia de un contenido mucho más amplio del meramente económico o fiscalizador propio de las intendencias absolutistas ya que, sobre estas divisiones, *se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda*.

Son varias las intenciones que saltan a la vista tras esta promulgación: en primer lugar, dar estabilidad a la administración evitando la duplicidad de divisiones administrativo-judiciales y militares, lo que también favorece la racionalización de los recursos del Estado y facilita la comprensión de la administración territorial para todos los servidores públicos y funcionarios, facilitándoles su trabajo. En segundo lugar, en palabras del mismo de Burgos, *para que sea eficaz, la acción de la administración debe ser rápida y simultánea* (Mesa Segura 1945, 981) y, obviamente, esto no puede lograrse si han de aplicarse varias jurisdicciones, planes y mapas administrativos diferentes. Por poner un claro ejemplo, afirma Antonio Mesa Segura que *fue tal la rapidez que esto dio a la acción del gobierno, que en pocos días pudo hacerse una quinta urgentísima, para atender a las*

necesidades que el movimiento carlista provocaba (Mesa Segura 1945, 981). Finalmente, existe también la intención clara de hacer de la provincia algo vital para el funcionamiento del Estado, indivisible del mismo, que apuntalase el régimen parlamentario y constitucional de una vez por todas en España.

El quinto artículo asegura el mantenimiento de los tradicionales bienes de régimen comunal que existían en las áreas rurales de España -*mancomunidad en pastos, riegos y otros aprovechamientos, que los pueblos o los particulares disfruten en los territorios contiguos a los suyos-*, así como de los *cerramientos y acotamientos de las heredades*.

Los artículos sexto y séptimo introducen la figura del Subdelegado de Fomento, agentes del ministerio homónimo en cada provincia, con atribuciones comparables a las de las diputaciones provinciales de la Constitución de 1812, encargados de *estudiar las necesidades locales y de socorrerlas él mismo, o de proponer al Gobierno los medios de verificarlo* (Mesa Segura 1945, 983).

Adicionalmente a este mandato tan general y brumoso, se incorporaron otros de carácter más práctico, recogidos en el propio decreto: el artículo 6º encomienda a los subdelegados la *misión de demarcar los confines de sus provincias respectivas, reunir todas las observaciones que les dirijan sobre la agregación a separación de los pueblos, y proponer en un año, mediante expediente, las modificaciones de esta especie que deban hacerse en la nueva división*.

Por su parte, el séptimo les ordena *levantar planos topográficos exactos de sus provincias respectivas, con presencia de los cuales haréis levantar una nueva carta general del reino* y, posteriormente, encargarse de su publicidad y distribución.

El porqué de la inclusión de estas misiones puede parecer extraño, pero ha de tenerse en cuenta que el conocimiento de la topografía y orografía del país que se acababa de repartir, así como de su geografía política, seguía siendo realmente deficiente. De Burgos se encontraba, en este sentido, en la misma posición que la Comisión de las Cortes de 1821, obligada a pedir la participación de todos los Diputados territoriales para suplir su desconocimiento.

Además, es indiscutible que la inclusión de una cláusula de esta índole aporta estabilidad y seguridad al proyecto de división, al permitirse la realización de pequeños arreglos y correcciones sin la necesidad de mayores traumas.

4.2.1 Los Gobernadores provinciales

La figura del Subdelegado de Fomento, anteriormente mencionado, se establecerá de manera efectiva mediante el Real Decreto de 23 de octubre de 1833, con la idea de tener el ministerio homónimo, en cada una de las provincias, *un agente suyo que fuera el ejecutor de sus planes de reforma* (Pérez de la Canal 1997, 1077). El mismo Javier de Burgos ya había expresado durante su exilio en Francia que era necesaria la formación de una *cadena, que, acabando en el último agente de policía municipal, empiece en el jefe de la Administración, el cual responsable de sus errores o de sus descuidos propios, y hasta cierto punto de los errores y descuidos de sus subalternos... desempeñe sus atribuciones..., vele y remueva obstáculos... y promueva con un solo impulso uniforme e ilustrado una masa inmensa de prosperidad* (Mesa Segura 1945, 983).

El Subdelegado de Fomento, que mediante el Real Decreto de 13 de mayo de 1834 pasó a denominarse Gobernador Civil de Provincia, hunde sus raíces en la administración provincial establecida en el Título IV de la Constitución de 1812: en primer lugar, al igual que las diputaciones provinciales, sus competencias versaban sobre la *agricultura, industria y comercio, minería, ayuntamientos, policía general, instrucción pública, sociedades económicas, hospitales y establecimientos benéficos, cárceles, bibliotecas, museos, teatros y espectáculos, caminos, canales* (Archivo General y Fotográfico s.f.)..., pero también acogía la labor de seguridad interna del jefe político doceañista: si aquel controlaba la milicia nacional, el Subdelegado haría lo propio con la policía, que se desligaría del control del Gobernador Militar para pasar al Civil (Pérez de la Canal 1997, 1080).

La división provincial fue puesta en servicio de forma prácticamente instantánea, al igual que los Subdelegados de Fomento, cuyos nombramientos no tardaron en llegar. Solo en las provincias vascas, Navarra y Cataluña se experimentaron grandes contratiempos para su implementación, debido a la insurrección carlista.

4.2.2 Los Partidos Judiciales

Como conclusión de la actividad administrativa de don Javier de Burgos, ha de mencionarse que, mediante Decreto de 21 de abril de 1834, las provincias fueron subdivididas en partidos judiciales. Esta división no se produjo de manera aleatoria, sino que se realizó mezclando los ya clásicos elementos geográficos, históricos, demográficos y económicos, con otros particulares como el de dotación administrativa. Como su propio nombre indica, nacen para articular la administración de justicia a nivel subprovincial,

especificando el Decreto de 1834 el *cese de los alcaldes ordinarios en sus funciones judiciales, las cuales debían traspasarse inmediatamente a los Jueces de los Partidos* (Gómez Díaz 2014, 168), aunque también se usará de base para el establecimiento de las circunscripciones electorales de cara a las elecciones de 1834, que debían de elegir la composición de las *Cortes Generales del Reino previstas en el Estatuto Real de 1834* (Gómez Díaz 2014, 168).

Su número *ascendió a 463 núcleos de población con juzgados de primera instancia* (Martínez 1995, 316). El segundo punto de este corolario es la administración local, que también intentó ser racionalizada y modernizada. Se establecieron *9355 ayuntamientos para toda España* (Martínez 1995, 316), los cuales se demostrarán básicos para la administración estatal de todos los gobiernos venideros.

4.3 Modificaciones realizadas al mapa provincial de 1833

Las provincias se han demostrado, con el paso de los lustros, como una división práctica y útil, que ha requerido mínimos ajustes y cambios a lo largo de los, casi, dos siglos que lleva vigente. Sin embargo, no estuvo exenta de críticas y ataques por parte de los liberales de la época pues, aunque de Burgos fue un político liberal e ilustrado y la reforma territorial había sido una ambición del liberalismo español desde principios de siglo, las reformas se hicieron bajo la presidencia de Francisco Cea-Bermúdez, a la postre, el último Gobierno propiamente absolutista de España. Sin embargo, de Burgos consideró que *sólo bajo la influencia de un régimen absoluto, ilustrado y paternal, como lo era el que representaba Zea Bermúdez, podían desarrollarse los elementos necesarios para mejorarlo y cambiarlo progresivamente, sin convulsiones ni trastornos* (Mesa Segura 1945, 976).

Durante el siglo XIX, los cambios ocurridos al mapa provincial serán mínimos, adecuándose los límites provinciales ligeramente, de acuerdo con el artículo 6º del Decreto de 1833, que encomendaba a los Subdelegados de Fomento a *recomendar todas las modificaciones de esta especie que deban hacerse en la nueva división*. Con razón de estas recomendaciones, por ejemplo, se incorporará el municipio de Aranjuez a Madrid, Oñate pasa a depender de la provincia de Guipúzcoa o se modifican las fronteras entre Valencia y Alicante.

El más relevante de los cambios llegará durante la dictadura de Primo de Rivera, cuando en 1927 divide la unificada provincia canaria en dos, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.

Por último, y ya durante la Transición, se producirán numerosos ajustes, de acuerdo con la nueva realidad autonómica, tales los cambios de nombre de las provincias de Santander y Oviedo a Cantabria y Asturias, respectivamente.

5. Las particularidades vasco-navarras: Fueros y Concierto Económico

5.1 Desarrollo previo a la Primera Guerra Carlista

Recapitulando en el relato histórico mantenido hasta este momento, las únicas particularidades político-jurídicas que habían conseguido sobrevivir eran las vasco-navarras, pues las denominadas *Provincias Exentas* habían logrado eludir los intentos centralizadores de los Borbones al posicionarse del lado de Felipe V en la guerra de Sucesión.

Así, hasta la invasión napoleónica, *Navarra era un reino con su virrey, su consejo real y otros tribunales (la corte mayor, la cámara de comptos), sus Cortes estamentales y su diputación (...) no había corregidores -encargados de administrar justicia-, pero sí los había en Vizcaya y Guipúzcoa, además de un alcalde mayor en Álava, como representantes de la autoridad real, sobre todo en el ámbito judicial, pero su autoridad debía tener en cuenta la existencia de juntas electivas en cada uno de los territorios, con sus respectivas diputaciones* (Molas 2014, 31-32).

Con la entrada del XIX y la invasión napoleónica de la península, estas instituciones propias serán puestas en suspenso y, aunque no llegó a implantarse, el plan de reforma territorial de Lanz preveía la sustitución de Navarra por la prefectura de Bidasoa, la cual incluiría la actual provincia de Guipúzcoa.

Por su parte, como ya es sabido, la Constitución de 1812 prometía, en su artículo undécimo, la realización de una reforma territorial que, si bien no llegó a concretarse pese a los esfuerzos de Bauzá y Lastarria, es obvio pensar que hubiese supuesto su total derogación debido, en primer lugar, a la propia naturaleza centralizadora del liberalismo

español, y, en segundo lugar, a lo establecido en el título IV de la Constitución de 1812, que preveía y establecía las competencias y atribuciones de todas las diputaciones y jefes políticos de las provincias de España.

La vuelta de Fernando VII supuso la vuelta a la situación previa a la invasión francesa en todos los aspectos, restituyéndose las particularidades territoriales de Navarra y las intendencias vascas. El gobierno liberal del Trienio intentó, de nuevo, reorganizar la administración territorial y aplicar lo dispuesto en la Constitución de 1812, pero se les acabaría el tiempo antes de poder aplicar el proyecto de Bauzá y Larramendi. Así pues, a la muerte de Fernando VII, la situación era prácticamente la misma que la que se encontró su abuelo Felipe V.

En 1833, tras la muerte de su hermano, Carlos María Isidro de Borbón se proclama en Abrantes como rey de España, congregando a su alrededor a todos los absolutistas, ultramontanos y reaccionarios que, descontentos con la nueva deriva liberal del Reino, deseaban mantener el *statu quo* que hasta entonces había existido en España. Ante ese llamamiento, muchos milicianos del Cuerpo de Voluntarios Realistas -milicia creada en 1823 para mantener el orden absolutista- se alzaron en armas en el norte y el Levante.

Si la centralización y homogenización administrativa eran el santo y seña del liberalismo de Madrid; el mantenimiento de los Fueros lo fue del carlismo, directo heredero del absolutismo fernandino. Las áreas rurales vascas y navarras, profundamente conservadoras, católicas y deseosas de mantener sus privilegios, se entregaron rápidamente a la causa carlista, al igual que el interior de Cataluña y el Maestrazgo valenciano-aragonés, que querían recuperar los suyos.

Destacan en este momento dos figuras claves, artífices de las iniciales victorias militares que cosecharon los insurgentes: Tomás de Zumalacárregui, el Lobo de las Amezcoas, y Ramón Cabrera, el Tigre del Maestrazgo, los cuales llegarán a poner en jaque a las fuerzas cristinas durante los dos primeros años de guerra. Sin embargo, debido a la excepcional habilidad del general Espartero y a las reformas de Javier de Burgos -que permitieron levantar las quintas necesarias rápidamente- los reductos carlistas irán siendo progresivamente pacificados y, tras siete años de guerra civil, los partidarios del infante Carlos serán ajusticiados, se exiliarán a Francia acompañando a su Rey o se integrarán en el Ejército isabelino.

5.1.1 La Ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación de Fueros

La primera de las Guerras Carlistas concluye con el Abrazo de Vergara, acuerdo convenido entre Espartero y Maroto que reflejaba, en su artículo primero, el compromiso del propio Espartero de recomendar *con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros.*

Esto se tradujo en la escueta Ley de 25 de octubre de 1839, de Confirmación y Modificación de los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, la cual establecía el mantenimiento *de los Fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía* -artículo 1º- y la promesa del Gobierno de, *tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes* -artículo 2º- (Monreal Zia 2012, 322-323).

Simultáneamente a estos acontecimientos bélicos, en Madrid crecía el hastío hacia la regente María Cristina, especialmente por parte del Partido Progresista, cansado de sus continuas interferencias en la vida parlamentaria del Reino.

Desde 1834 estaba en vigor el Estatuto Real, una carta otorgada que desencantaba tanto a los absolutistas -a los que les parecía excesivo-, como a los liberales, que lo juzgaban insuficiente; tanto así que en 1836 se amotina la Guardia Real de la Granja de San Idelfonso, siendo secundado el pronunciamiento por numerosas ciudades, obligando a la Regente a derogar el Estatuto y reinstaurar la Constitución del 12. Inmediatamente después se nombró un gobierno progresista que convocó cortes constituyentes, las cuales redactaron la Constitución de 1837.

En 1840, cuando la popularidad de María Cristina se había desvalorizado hasta niveles sin precedentes y la del general Baldomero Espartero, reconocido como vencedor sobre los carlistas, no podía ser más alta, se exiliará aquella, debido a las presiones de los políticos y militares progresistas, y el puesto será ocupado por el Duque de la Victoria.

5.1.2 La Ley de 16 de agosto de 1841, de Fueros de Navarra

Ya como regente del Reino, Espartero sanciona la Ley de Fueros de Navarra, de 16 de agosto de 1841, también conocida como *Ley Paccionada de Navarra*. La nueva legislación supuso la supresión del reino de Navarra, sustituyéndolo por una provincia, pero con particularidades forales pues *se respetó la continuidad de un régimen especial navarro, si bien en aquellos aspectos que no lesionasen la unidad constitucional de la Monarquía* (Adot Lerga s.f., 244).

El artículo 1º de la norma establecía la supresión de la figura del virrey, sustituyéndolo en sus competencias militares por una *autoridad superior nombrada por el Gobierno, y con las mismas atribuciones de los comandantes generales de las demás provincias*. Esto se complementa con el artículo 13º, que estipulaba la creación de una autoridad política en Navarra, nombrada por el gobierno que presidirá -artículo 11º- la diputación provincial la cual mantenía, en virtud del artículo 10º, *las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y además las que siendo compatibles con éstas tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía* (Adot Lerga s.f., 245). Esta diputación estaría conformada por siete miembros -artículo 8º-, electos según las reglas generales, según el artículo 9º. Estos privilegios provinciales también se filtraban a la administración local pues, aunque los ayuntamientos serían elegidos según las reglas aplicadas en el resto de España -artículo 5º- y sus atribuciones eran generalmente las mismas que las del resto de ayuntamientos españoles -artículo 7º-, aquellas referentes a la *administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, con arreglo a su legislación especial* -artículo 6º- (Adot Lerga s.f., 245).

La justicia tampoco estaba exenta de trato especial pues, el artículo 3º, *estipulaba la existencia de una Audiencia territorial, con sede permanente en Pamplona, como órgano inferior al Tribunal Supremo de Justicia, pero superior al del orden provincial, al poseer un carácter supraprovincial* (Adot Lerga s.f., 245).

Por último, también se aseguraba el mantenimiento de ciertos privilegios en materia de derecho privado y hacienda pública.

A partir de 1841 el régimen foral navarro se mantendrá, sin muchas alteraciones, hasta 1975, aunque el Estado nunca cejó en su intento de lograr la plena homogeneización jurídica en el Estado. El más relevante de estos intentos fue *la Gamazada* de 1893, cuando

el ministro de Hacienda, Valentín Gamazo, pretendió suprimir la autonomía fiscal de Navarra para aplicar los impuestos del Estado (Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra 1999, 43). Sin embargo, las áreas de autogobierno no hicieron más que crecer y fortalecerse.

En 1898 se crea el *Consejo Foral Administrativo, como órgano consultivo y de asesoramiento de la Diputación y con la intención, en cierto modo, de sustituir a las antiguas Cortes* (Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra 1999, 41) y en 1925 se establece el Convenio Municipal, que salvaba a los municipios navarros de la aplicación del Estatuto Municipal de 1924, establecido por Primo de Rivera para intentar acabar con el caciquismo que imperaba en los mismos.

Tras la guerra civil española, Navarra mantendrá sus fueros, debido al vital apoyo que dio al alzamiento militar de 1936 y durante el franquismo, sus competencias evolucionarán, promulgándose en 1977 la Compilación de Derecho civil foral de Navarra de 1973, que establece el derecho privado navarro. En la actualidad, la norma institucional base de la Comunidad Autónoma de Navarra es la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

5.2 El concierto económico de las Provincias Vascongadas

El desarrollo de los fueros vascos es diferente. Para empezar, nunca tuvieron la condición de reino, únicamente Vizcaya era un señorío, ni tampoco constituían las provincias vascongadas una sola unidad político-administrativa.

Hasta 1939, los fueros vascos, al igual que los navarros, fueron mantenidos en virtud de la Ley de Confirmación de Fueros, pero, al contrario que en 1841, los vascongados no se desarrollaron mediante una ley posterior, *manteniéndose a lo largo de cuatro décadas una estrategia dilatoria «ad infinitum» (...), prefiriendo la comodidad del statu quo vigente, pero desaprovechando las opciones que se presentaron —en especial durante la Década Moderada— de conseguir un «arreglo» de sus Fueros razonablemente satisfactorio* (Castells y Cajal 2005, 603).

5.2.1 Ley de 21 de julio de 1876, de abolición de los Fueros vascos

Sin embargo, esa situación de indefinición legal de los fueros de las provincias vascas no significa que la situación permaneciese incólume. Dos fueron los decretos que afectaron la organización interna de las Vascongadas: en primer lugar, *la orden de 5 de enero de 1841, que abolió el pase o uso foral, respecto a las leyes que con la Corona elaborasen*

las Cortes, respecto a los decretos del gobierno y de las sentencias de los tribunales (Pérez Núñez 1996, 572), y en segundo, el Real Decreto de 29 de octubre de 1841, que supuso su homologación aduanera y judicial con las demás provincias del Estado, salvo para la administración militar y la fiscalidad.

El más relevante de los cambios será fruto de la Tercera Guerra Carlista, esta vez para entronizar al nieto del infante Carlos María Isidro, don Carlos de Borbón y Austria-Este. Si bien esta guerra civil tuvo un carácter más reaccionario y ultracatólico que fuerista, pues estalló como reacción a la Revolución Gloriosa y a la Constitución de 1869, el renovado apoyo al pretendiente carlista en las Vascongadas sirvió de justificación al presidente Cánovas para suprimir la foralidad vasca una vez concluida la contienda civil, traducándose en la Ley de abolición de los Fueros vascos, de 21 de julio de 1876, que *extendía a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya los deberes constitucionales en materias económica y militar* (Castells y Cajal 2005, 605), aunque se le reconocía al Gobierno, en el segundo punto del artículo 3º, la potestad para *de hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje, a fin de facilitar el cumplimiento del art. 3º*, que establecía la obligación de las provincias vascongadas de contribuir a la Hacienda del Reino. Además, el artículo 4º autorizaba *al Gobierno a establecer todas las “reformas que en su antiguo régimen foral exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados como el buen gobierno y la seguridad de la Nación”* (Castells y Cajal 2005, 605).

Aunque Cánovas intentó emular la Ley de 1841 y establecer una foralidad privilegiada, pero armonizada, con el orden constitucional, tanto las propias juntas como los diputados liberales vascos se opusieron a esta solución y, al final, Cánovas decidió en 1877 derogar los fueros y suprimir las Diputaciones Forales de las tres provincias, aunque mantuvo un concierto económico particular, como medida meramente transitoria por ocho años hasta que la recaudación tributaria pudiese homogeneizarse con la del resto de España. Sin embargo, esta especial tributación ha ido renovándose hasta nuestros días. El nuevo régimen tributario, establecido por el Real Decreto de 28 de febrero de 1878, permitía que fuesen las propias diputaciones provinciales las que recaudasen los tributos -artículo 11º- que después pagarían un cupo predefinido en los artículos 1º al 6º a la Administración Central.

La situación en las vascongadas permanece prácticamente inalterada hasta 1936 cuando, en plena Guerra Civil, se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Sin embargo,

durará en vigor menos de un año pues, tras el éxito de la ofensiva de Vizcaya y la toma de Bilbao por las tropas sublevadas, Franco abolirá tanto la autonomía vasca como el Concierto, salvo para Álava, en 1937. Tanto el Estatuto como el del Decreto-Ley de 23 de junio de 1937 serán tratados en el apartado concerniente a los Estatutos de Autonomía de la Segunda República.

6. De la Revolución Gloriosa a la Restauración Borbónica

Como he mencionado antes, la Tercera Guerra Carlista fue la contrarrevolución reaccionaria de la Revolución Gloriosa de 1868. Esta había supuesto la expulsión de Isabel II del trono español por parte de los sectores político-militares desafectos con su gestión, desvergonzadamente favorable hacia el Partido Moderado.

Los revolucionarios, agrupados en torno al héroe de la batalla de Castillejos, el general Juan Prim, forman un gobierno progresista y convocan elecciones, las primeras en las que se aplica el sufragio universal masculino, para las Cortes Constituyentes que alumbrarán la Constitución Democrática de la Nación Española de 1869, la primera plenamente democrática vigente en España. Esta establecía, entre otras cosas, el sufragio universal masculino, la separación de poderes, la plena soberanía nacional y el control de las Cortes sobre el Ejecutivo.

La Constitución del 1869 era monárquica y, al no haber rey en España, hubo que buscarlo en el extranjero. Se tantearon varios candidatos, como Antonio de Orleans, duque de *Montpensier*; o el propio Baldomero Espartero, aunque la corona acabó recayendo sobre el italiano Amadeo de Saboya, hijo de Víctor Manuel II, rey de Italia. Sin embargo, dos años después de ceñirse la corona y habiendo sido asesinado su principal valedor -el general Prim- el mismo día en que el saboyano embarcaba para España, Amadeo I abdica y huye a Italia, asustado por la endémica inestabilidad política de la España decimonónica.

6.1 La Primera República Española

Es en este contexto en el que se proclama la Primera República Española, que durante sus once meses de existencia tendrá que lidiar contra la insurgencia cubana -Guerra Grande-, contra los carlistas en el norte -Tercera Guerra Carlista- y contra los federalistas intransigentes en el sur -Rebelión Cantonal-.

Lo más relevante de esta primera intentona republicana es el proyecto constitucional de 1873. Debido al retraimiento de los demás partidos, las elecciones del 11 de marzo alumbraron unas Cortes Constituyentes en las que el Partido Republicano Federal de Estanislao Figueras logró 346 escaños sobre los 383 totales, aunque estaba internamente dividido en tres grandes corrientes en torno al clivaje del federalismo: centristas, moderados e intransigentes.

6.1.1 El proyecto de Constitución Federal de 1873

El Proyecto de Constitución Federal de la República Española (en lo sucesivo proyecto de Constitución de 1873) establecía la organización federal del Estado en el artículo trigésimo noveno *-la forma de gobierno de la Nación española es la República federal-*, dividiéndose la administración territorial en tres niveles: Estado federal, el Estado regional y el municipio local, todos electos de forma democrática mediante sufragio universal masculino.

Las competencias federales de los Estados se recogían en el Título XIII de la Carta. El artículo 92º les reconocía *completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación*²² y, por su parte, el nonagésimo tercero también les entregaba la potestad para *darse una Constitución política, que no podrá en ningún caso contradecir a la presente*, sancionada por las Cortes Federales, las cuales *examinarán si están respetados o no en ellas los derechos de la personalidad humana, los límites de cada Poder y los preceptos de la Constitución federal* -artículo 102-. Las instituciones federales se designaban en el artículo 94, gobierno y asambleas legislativas, además se les dotaba a los Estados de plena libertad para -artículo 101- *constituir sus Poderes con entera libertad, pero con analogía al tipo federal*.

Esta libertad también se extendería a la organización territorial, artículo 100; la emisión de deuda, artículo 97, y, en definitiva, a *todos los asuntos civiles y sociales que no hayan sido por esta Constitución remitidos al Poder federal*, recogidos estos últimos en el Título V de la Constitución.

Además, se establecían dos cláusulas de índole territorial, los artículos 104 y 105 que aseguraban la supervivencia de los Estados enumerados en la propia constitución, pues

²² Proyecto de Constitución 1873, artículo 92º

no se erigiría ningún Estado nuevo sobre la jurisdicción de otro, ni se agruparían estos *sin el consentimiento de las Cortes de los Estados interesados*²³.

Esa enumeración estatal quedaba establecida en el artículo 1º, que dividía la República en diecisiete Estados: *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*, basada esta división estatal en las regiones que había nombrado Javier de Burgos en el Decreto del 30 de noviembre de 1833, si bien se observan ciertos cambios. En primer lugar, se introducen en el articulado sendas Capitanías Generales americanas, que no estaban previstas en el Decreto de 1833, y, además, se omite León, mientras que se divide Andalucía en dos entidades diferenciadas.

El artículo 2º, por su parte, confirmaba el mantenimiento de los regímenes aplicados hasta el momento para el resto de las posesiones de la República, *las islas Filipinas, de Fernando Poo, Annobón, Corisco, y los establecimientos de África*, aunque se preveía su elevación a Estados si su desarrollo era juzgado como adecuado por los *Poderees públicos*. Esto ha de entroncarse con el artículo 44, que obligaba al Estado a aplicar en esos territorios *leyes especiales, destinadas a implantar allí los derechos naturales del hombre y a procurar una educación humana y progresiva*.

6.1.2 La Revolución Cantonal

Como adelanté en la introducción de este apartado, los diputados del Partido Republicano Federal, virtualmente el único de las Cortes, se encontraban divididos en tres corrientes: los moderados, que ocupaba la derecha del espectro político del partido y *apostaban por una república federal de unidad estatal basada en el modelo francés* (León Rojas y Porras Castaños 2014, 162); los centristas, partidarios de una Federación emanada del poder constituyente, es decir, *desde arriba*, y los intransigentes, federalistas radicales que preferían que los entes federados naciesen de la voluntad popular, *desde abajo*, mediante la *creación de juntas revolucionarias que vertebrarían el país formando cantones federados entre ellos* (León Rojas y Porras Castaños 2014, 162).

La constante pugna entre los intransigentes y las otras dos corrientes de su mismo partido convirtieron las Cortes en ingobernables, dimitiendo a causa de esto el presidente Figueras, sustituyéndole a la cabeza del gobierno Francisco Pi y Margall. Seguidamente,

²³ Proyecto de Constitución 1873, artículo 105º

el 31 de junio, los *intransigentes abandonaron el gobierno que acababa de formar el nuevo presidente de la República (...)* y se dedicaron a recomendar a sus seguidores que *formasen cantones locales y se enfrentaran al gobierno de la Primera República* (Cervera Fantoni 2017, 7), siendo respondidas sus arengas con el establecimiento de *Juntas Revolucionarias* que proclamaron su independencia, en aquellas poblaciones en las que se habían constituido, como cantones federados a la República Española.

El cantonalismo fue una explosión revolucionaria espontánea, heterogénea y popular, contraria tanto al centralismo de los moderados, lo que le ganó el apoyo de muchos regionalistas (Lacomba 1993, 26); como al federalismo *desde arriba* burgués, pero como vino se fue. Tras el pronunciamiento del general Pavía y su “irrupción galopante” en las Cortes el 3 de enero de 1874, se proclama presidente el general Serrano, quien restituye la Constitución democrática de 1869, dejándola en suspenso, y acaba con el bastión cartagenero el 12 de enero.

6.2 La Restauración Borbónica

Aunque se hubiese aplastado a los rebeldes cantonalistas, el conflicto civil continuaba en el norte, donde los carlistas seguían resistiendo, a lo que había que sumar los, cada vez más descarados, movimientos de los monárquicos alfonsinos para intentar restaurar al Borbón en el trono. De entre todos destaca sobremanera el artífice del régimen restauracionista, Antonio Cánovas del Castillo, quien logrará atraer a todas las familias políticas opuestas a la dictadura del general Serrano hacia su proyecto: colocar a Alfonso de Borbón, hijo de Isabel II, en el trono de España. Tras el *Manifiesto de Sandhurst*, escrito por Cánovas y firmado por Alfonso, que confirmaba sus aspiraciones regias, el general Arsenio Martínez Campos se pronuncia en Sagunto y pone fin a los, a todas luces desastrosos, once meses de República en España.

6.2.1 La Constitución de 1876

El nuevo régimen quedará establecido, como era costumbre en España, mediante la promulgación de una constitución, la de 1876, antagónica de la proyectada en 1873 al ser monárquica y profundamente centralista.

El apartado referente a la organización territorial es el Título X, *de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos*. El artículo 82 establece la constitución de diputaciones en todas las provincias y el 83 de *alcaldes y ayuntamientos* en los pueblos.

Al contrario que en otras constituciones, no se establece su composición y forma de elección en la propia Carta Magna, delegándose su desarrollo a una ley posterior, si bien del articulado se desprende que solo las instituciones locales serán representativas al ser *nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho*.

Por último, el artículo 84 establece los principios rectores a los que habrán de ajustarse la organización y las atribuciones que *regirán por sus respectivas leyes*, siendo de estas cuatro disposiciones finales, especialmente la tercera, de las que se desprende el carácter plenamente centralista del Estado:

- *Primero. Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas corporaciones.*
- *Segundo. Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos de las mismas.*
- *Tercero. Intervención del Rey, y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.*
- *Cuarto. Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.*

A todo esto, ha de sumarse el artículo 89 que promete representación en las Cortes del Reino para las provincias de Cuba y Puerto Rico, a desarrollar su forma y tipo mediante una ley especial, mientras que para el gobierno del resto de las provincias de ultramar se promulgarán otras tantas, aunque sin representación en las Cortes.

6.2.2 Intentos de Desarrollo el artículo 89 de la Constitución

6.2.2.1 El proyecto de Estatuto de Autonomía de Cuba y Puerto Rico, de 1893

Respecto a las leyes que debían aplicarse en Cuba y Puerto Rico, estas tardaron bastante más en ser siquiera planteadas, debido al estado casi continuo de insurgencia guerrillera que había vivido la isla desde 1868. Así dispuesto, el primer *proyecto de Estatuto de Autonomía de Cuba y Puerto Rico* (Piña Homs 2003) no llegaría a las Cortes hasta 1893, de la mano del ministro de Ultramar, don Antonio Maura, aunque finalmente no sería aprobado al juzgarse como excesivo.

No en vano, esta ley preveía más representatividad para las provincias americanas que en la propia metrópoli: tanto los ayuntamientos como las diputaciones serían electos por los

votantes, y los alcaldes y *presidentes de diputación* resultarían nombrados por, y de entre, los concejales municipales y diputados de provincia, respectivamente.

6.2.2.2 Las Constituciones Autonómicas de Cuba y Puerto Rico de 1897

El segundo de los intentos data de 1897 y, aunque el proyecto entró en vigor en 1898, no sirvió para alterar la suerte de las últimas provincias de Ultramar. Estas fueron las llamadas *Constituciones Autonómicas*, las cuales establecieron para Cuba y Puerto Rico una verdadera autonomía no ya administrativa, sino también política y legislativa: (...) *en este sentido, y sin que la enumeración suponga limitación de sus facultades, les corresponde estatuir sobre cuantas materias y asuntos incumben a los Ministerios de Gracia y Justicia, Gobernación, Hacienda y Fomento, en sus tres aspectos de Obras Públicas, Instrucción y Agricultura. Les corresponde además el conocimiento privativo de todos aquellos asuntos de índole puramente local que afecten principalmente al territorio colonial* (Núñez Martínez 2010, 363).

Sendas constituciones autonómicas establecían unas *Cámaras Insulares* con potestad legislativa, las cuales eran bicamerales y estaban formadas por la *Cámara de Representantes*, electos sus miembros mediante sufragio, y el *Consejo de Administración*, la mitad electa y la mitad nombrada por el rey, presididas por un Gobernador General nombrado desde Madrid.

Su importancia radica en que las puede considerar como los verdaderos antecedentes de los Estatutos de autonomía que la Segunda República pondría en uso tan solo tres décadas después. Sin embargo, el mismo año de su entrada en vigor, los Estados Unidos declaraban la guerra a España y esta, que siempre ha preferido la honra a los barcos, correspondió aun a sabiendas de la derrota segura.

6.2.3 La Ley de Mancomunidades

Explicar en detalle el origen y la evolución de las reivindicaciones autonomistas de los nacionalismos periféricos presentes en España excedería, con mucho, tanto el tema como la extensión del presente trabajo, aunque sí que es pertinente introducir someramente el tema. Tanto en el caso catalán como en el vasco, el nacimiento y evolución de sus reivindicaciones particularistas vienen de la mano de la enriquecida burguesía industrial. Sin embargo, todo lo sucesivo, más allá de su análogo nacimiento, es diferente: mientras que el catalanismo era regionalista y no quería la independencia, sino la autonomía, llegando incluso a participar la *Lliga Regionalista* en el Gobierno de España, siendo

Francesc Cambó ministro en dos ocasiones; en las provincias vascas, el autonomismo no tenía sentido ni cabida, pues los territorios ya disfrutaban de regímenes particulares en virtud de los fueros, defendidos por el absolutismo carlista, y no fue hasta su abolición cuando nace un movimiento que siempre fue independentista, personificado en el Partido Nacionalista Vasco, fundado en 1895.

La *Lliga* fue un partido de gobierno, *pro-establishment* y decididamente monárquico, y con el advenimiento de la Segunda República en 1931, perdió su papel como fuerza predominante hacia partidos de izquierdas y nacionalistas, especialmente ERC, mientras que la primacía del PNV como catalizador del nacionalismo vasco nunca se ha visto seriamente amenazada, aunque ideológicamente sí que se dio una moderación en sus postulados políticos, dejando de ser durante la Segunda República *una fuerza radicalmente reaccionaria y frontalmente opuesta a la democracia representativa y a las libertades y valores propios de un Estado moderno* (Beramendi González 2003, 55). Sin embargo, esto se tratará en el apartado correspondiente a la Segunda República.

Tras el desastre del 98, las presiones de la burguesía catalana en pro de una mayor autonomía se multiplican, articuladas en torno a la *Lliga Regionalista*. Al final, sus reivindicaciones serían escuchadas y, en 1913, se promulga el *Real Decreto de 18 de diciembre, sobre Mancomunidades*²⁴, el cual establece, en solo dos artículos, la posibilidad de mancomunarse *las provincias para fines exclusivamente administrativos que sean de su competencia, mediante la delegación de servicios determinados y facultades propias de la Administración Central*²⁵. Al amparo de este solo se constituirá, en 1914, la Mancomunidad de Cataluña.

La *ley de Mancomunidades* constituye el único caso, con excepción de las particularidades vascas y navarras expuestas anteriormente, en el rígido centralismo de la Restauración, aunque huelga decir que lo delegado a las corporaciones subestatales era infinitamente menor que lo establecido en las Cartas Autonómicas de 1897. Además, el gobierno se reservaba la potestad de disolverlas siempre *que en sus acuerdos y propuestas resulte infringida alguna ley del Reino, o cuando de aquéllos pueda inferirse algún peligro para el orden público o los altos intereses de la Nación*.

²⁴Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, sobre Mancomunidades Provinciales

²⁵ Ídem

6.3 Los Estatutos de Primo de Rivera

El régimen turnista ideado por Cánovas entrará en decadencia a partir de la crisis de 1917, llegando a su abrupto final en 1923 cuando, contra todo pronóstico, Miguel Primo de Rivera es nombrado presidente del Gobierno tras pronunciarse en Barcelona. El nuevo régimen dictatorial instauró un sistema corporativista de partido único e, inmediatamente, procedió a reformar las instituciones locales y municipales mediante dos estatutos, el Estatuto Municipal de 1924²⁶ y el Provincial de 1925²⁷.

El Título V del Estatuto Municipal establece las competencias de los ayuntamientos y, en definitiva, supuso la *emancipación de los ayuntamientos de las diputaciones provinciales*²⁸, dotándose a estos ayuntamientos de atribuciones -artículo 150- tales como el trazado de ferrocarriles, las policías urbanas y rurales; establecimiento de instituciones de crédito popular... Interessantemente y por primera vez, se les garantiza el derecho al voto a todas las mujeres *mayores de veintitrés años que no estén sujetas a patria potestad, autoridad marital ni tutela, y sean vecinas, con casa abierta en algún termino municipal*²⁹.

El Estatuto de 1925 mantenía las provincias sin cambios de índole perital, pero las sometía a los entes locales, ya que estos tenían la capacidad para, en virtud del artículo seis del primer libro, modificar el *régimen provincial que establece esta ley, bien sustituyendo la Diputación por otro u otros organismos, bien alterando su estructura orgánica, administrativa y económica*. Además, la mitad de los diputados provinciales serían designados por los ayuntamientos de forma directa -artículo 58 del Libro Primero- de entre las corporaciones que estos mismos tenían la potestad para crear en virtud del Estatuto de 1924, reforzándose aún más el control municipal sobre las provincias. Por último, el libro tercero del Estatuto Provincial presenta la posibilidad de crear regiones de carácter supraprovincial y con fines administrativos, pero de nuevo, la iniciativa y ratificación, por dos terceras partes, correspondía a los ayuntamientos, no a las diputaciones de aquellas provincias que iban a regionalizarse.

²⁶ Véase la Gaceta de Madrid del 9 de marzo de 1924, sobre el Estatuto Municipal

²⁷ Véase la Gaceta de Madrid del 21 de marzo de 1925, sobre el Estatuto Provincial

²⁸ Ídem, página 1447: *Merced al Estatuto municipal, en efecto, los Ayuntamientos se han emancipado total mente de las Diputaciones provinciales, en el orden Político funcional.*

²⁹ Estatuto Provincial de 1925, artículo 51

7. La Constitución de 1931

La *República democrática de trabajadores* de España fue proclamada el 14 de abril de 1931 tras el exilio del rey Alfonso XIII.

El primer artículo de la Constitución de 1931 definía el nuevo régimen como un *Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones*, desarrollándose la nueva organización territorial en el Título Primero.

Se mantenía la ya manida administración local dividida en municipios regidos por sus propios Ayuntamientos electos, todos salvo los de concejo abierto, *por sufragio universal, igual, directo y secreto*, incluidos los alcaldes que ya no serían designados por y de entre los concejales o por el Rey, como establecía la Constitución de 1876. Se mantenía, de igual manera, a las provincias como administraciones superiores a los municipios, aunque sin borrarse ese carácter local que le había dado el Estatuto de 1925, si bien no tan acentuado, como se sobreentiende del artículo 10 que define la provincia como una mancomunidad de municipios³⁰.

7.1 El Estado Integral

El punto diferencial y rupturista con el sistema anterior lo constituían las llamadas *regiones autónomas*, a medio camino entre la descentralización del republicanismo federal y el centralismo del liberalismo clásico español, una suerte de compromiso que no desagradaba en demasía a los conservadores unionistas mientras contentaba a los autonomistas, principalmente la ERC de Maciá que, como ya introduje unos cuantos apartados atrás, se había convertido en la fuerza dominante del autonomismo catalán.

Con el establecimiento de la República, estas reivindicaciones que habían permanecido larvadas y soterradas durante la dictadura de Primo de Rivera se hicieron presentes de forma explosivamente repentina, sirva de ejemplo la declaración, por parte de Maciá, del *Estado catalán*, (...) integrado en la *Federación de Repúblicas Ibéricas* (Beramendi González 2003, 59), meses antes de la promulgación de la Constitución de 1931.

³⁰ Constitución de 1931, artículo 10: *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 de sus fines político-administrativos.*

Por su parte, el nacionalismo vasco también se hizo presente mediante la redacción, también en 1931, del Estatuto de Estella, antecedente del Estatuto de 1936, el cual tenía un marcadísimo componente reaccionario y *etno-nacionalista*, propio del PNV de la época, y que, entre otras cosas, restringía los derechos y obligaciones emanados del propio Estatuto a los *naturales del País Vasco, siempre que tuvieran un año de residencia dentro de él, a los hijos de padre y madre naturales del mismo, o solamente de padre o madre de dicha naturaleza, mediante igual condición de un año de residencia, y a los que no siendo naturales del País, ni siéndolo tampoco sus padres, hubieran adquirido vecindad mediante residencia de diez años por lo menos en el mismo*³¹.

La solución a estos nuevos desafíos políticos fue el ya mentado Estado integral, autonomista pero no federalista, unitario pero descentralizado.

Si bien la Constitución en ningún momento determina la división territorial del Estado, sí que permitía en el undécimo artículo la constitución de regiones autónomas, a iniciativa de *una o varias provincias limítrofes*, mediante la promulgación de sus respectivos Estatutos los cuales funcionarían como *la ley básica de la organización Político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico*.

El estatuto en cuestión podía arrogarse todas aquellas competencias recogidas en los artículos 15º y 16º del texto constitucional, pero en ningún caso las del 14º, completamente exclusivas del Estado.

Así pues, eran competencia del Estado la *Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los Poderes regionales*; la *legislación y ejecución directa* en lo referente a la nacionalidad y los derechos y deberes de los españoles; la política religiosa; la diplomacia; la defensa; la producción y comercio de armas; la regulación en materia de pesca marítima y marina mercante; la hacienda general y las políticas fiscales, económicas y monetarias; el régimen de extradición; el cuidado de las fronteras; el aprovechamiento de los recursos hídricos e hidroeléctricos cuando abarquen más de una región autónoma; la defensa sanitaria cuando afecte a más de una región, y *las líneas aéreas correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación*.

³¹ Estatuto General del Estado Vasco, artículo 3º

Por su parte, las regiones autónomas podían asumir, o no, las competencias recogidas en el artículo decimoquinto. Ese “menú” competencial permitía a las regiones la ejecución, pues la legislación seguía correspondiendo al Estado, en los asuntos de *legislación penal, social, mercantil, procesal* y gran parte de la civil; la *legislación sobre propiedad intelectual e industrial; la eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos*; las *pesas y medidas*; la *minería* y las *bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería*; los *ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general*; la *legislación sanitaria* que afecte a la provincia; el *régimen de seguros generales y sociales*, los recursos hídricos regionales y la *caza y pesca fluvial*; el *régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos*; el derecho de *expropiación*, y la *socialización de riquezas naturales y empresas económicas*.

Por último, en el artículo 16 se establecía que todas aquellas materias que no hubiesen sido expresamente mencionadas en los apartados anteriores corresponderían íntegramente, *la legislación exclusiva y la ejecución directa*, a las regiones autónomas en conformidad con lo establecido en sus Estatutos, siendo necesaria su conjunción con lo establecido en los artículos 17º, según el cual quedaba prohibida la regulación de *ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles*, y 18º, por el que todas las atribuciones que no estuviesen explícitamente previstas en los Estatutos serían de competencia estatal.

La aprobación de los Estatutos estaba regulada en el artículo 12º, habiendo de superarse tres cláusulas: en primer lugar, que la propuesta naciese *de la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región*; en segundo lugar, que fuese refrendado por *al menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región*, y, por último, que fuese aprobado por las Cortes.

Para asegurar la preeminencia del Estado republicano sobre las Regiones autónomas y la armonía en el ordenamiento legislativo español, el artículo 19 permitía al Estado sentar las bases sobre las que tenían que adecuarse *disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República*. Además, el artículo 21 recogía la preeminencia de la legislación nacional sobre la regional, salvo para aquellas materias que fuesen de *exclusiva competencia de éstas en virtud de sus Estatutos*.

7.2 Los Estatutos de Autonomía durante la Segunda República

Como ya se menciona anteriormente, la regionalización dependía de las provincias y, en consecuencia, solo dos Estatutos de Autonomía fueron promulgados antes del final de la Guerra Civil: el de Cataluña, de 1932, y el del País Vasco, de 1936. Al no hacerse referencia en la Constitución a los órganos regionales, considero que este es el punto más relevante para reseñar de los mentados Estatutos.

El Estatuto catalán establecía la Generalidad como el órgano superior de gobierno de la administración catalana, formada por *el Parlamento*, que ejercería las funciones legislativas; *el presidente de la Generalidad*, que ejercía la más alta representación de Cataluña, y *el Consejo ejecutivo* que, junto con el presidente, ejercía el poder ejecutivo de Cataluña. Por su parte, el artículo décimo del Estatuto del País Vasco de 1936 instauraba, de igual manera, un órgano legislativo y su contraparte ejecutiva, aunque sin ningún tipo de profundidad o serio desarrollo, debido a la simple razón de que el Estatuto se publica en la Gaceta de Madrid el siete de octubre de 1936, casi tres meses después de comenzada la contienda civil.

Enlazando con lo expuesto en el apartado referente al concierto económico vasco, el Estatuto mantiene intacto el Concierto, aunque obviamente aumenta sensiblemente las competencias del autogobierno de las provincias vascongadas, constituyéndose, bajo la denominación de País Vasco, una región autónoma dentro del Estado Español formada por las provincias de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Sin embargo, como ya mencioné con anterioridad, una vez concluido el conflicto fratricida, el Estatuto será derogado en su totalidad en virtud del Decreto-Ley de 23 de junio de 1937³², mas no el Concierto que se mantuvo para Álava:

- *Artículo cuarto: el Concierto económico aprobado por Decreto de 9 de junio de 1925 y reglamentado por el de 24 de diciembre de 1926, subsistirá en toda su integridad para la provincia de Álava, continuando, por tanto, la Diputación de la misma investida de las facultades que aquél la reconoce.*

Pero no para las *provincias traidoras* de Vizcaya y Guipúzcoa, castigadas por haberse mantenido fieles al Gobierno de Azaña:

³² Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, *abolitorio del Concierto*

- *Artículo primero: queda, por tanto, sin efecto en aquellas provincias, desde la indicada fecha, el régimen concertado con sus Diputaciones que en materia económica estaba vigente en la actualidad.*

El único precedente reseñable de estos Estatutos lo constituyen las Cartas Autonómicas de Cuba y Puerto Rico de 1897. Es relevante señalar que el origen del concepto de *autonomía* sobre la *federación* es íntegramente patrio (Aguado Renedo 2002, 251) y la elección de aquel sobre este es relevante: mientras que la idea de la federación suele evocar en el ideario popular a un grupo de Estados federados que delegan ciertas competencias a un ente superior, siendo este el Estado federal; la autonomía nos produce una asociación conceptual inversa, en el que es la Nación, superior y suprema, la que de su propia voluntad entrega contadas competencias a las regiones autónomas, sin dudarse en ningún momento de la unidad del Estado.

7.3 Comparación del Estado Integral con la Federación propuesta en 1873

Llegados a este punto, es obligado comparar la Constitución de 1931 con el proyecto de Constitución de 1873. En primer lugar, la diferencia más relevante es la del propio Estado: mientras que la primera República se constituía como una federación, la segunda se decantaba por ese nuevo concepto de *Estado integral*, el cual no contentaba a nadie, pero tampoco enfadaba a ninguno.

La diferencia fundamental entre ambos es, obviamente, el grado de atribución competencial que se les da a los entes autónomos. El Título V del proyecto de Constitución de 1873 establecía un pequeño número de materias que eran exclusivas de la Federación, estando todas las demás en manos de los Estados federados, tal y como rezaba el artículo 96º: *los Estados regirán (...) todos los asuntos civiles y sociales que no hayan sido por esta Constitución remitidos al Poder federal*. En su lugar, la Constitución de 1931 invertía la ecuación, desplazando la enumeración de las competencias a los estatutos de autonomía regionales, siendo *todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma* atribuidas al Estado central.

En segundo lugar, el proyecto de Constitución de 1873 redactaba, en su artículo primero, los Estados que componían la Nación española; mientras que la del 31 simplemente permitía la constitución de regiones autónomas, dándose esa prerrogativa a las provincias.

Otra diferencia principal y de vital importancia es la inclusión en la Constitución de 1931, concretamente en el artículo 121, del *Tribunal de Garantías Constitucionales*, el cual tenía competencia para conocer los conflictos de competencia legislativa y cuantos surjan entre el Estado y las Regiones autónomas y los de éstas entre sí, es decir, de discernir y solucionar los conflictos competenciales que naciesen en el seno del Estado, algo realmente novedoso para el año 1931 teniendo en cuenta que los primeros ejemplos datan de las *Constituciones de Austria y Checoslovaquia de 1920* (Tribunal Constitucional de España s.f.).

Por su parte, la Constitución de 1873 delegaba, en los artículos 78 y 79, la resolución e interpretación de estos conflictos entre los Estados y la Federación, así como los conflictos entre los propios Estados federados, al *Tribunal Supremo de la Federación*, además de facultar, en el artículo 70, al Senado para realizar el control de constitucionalidad de las leyes.

La propia institución senatorial constituye la cuarta de las más obvias diferencias entre ambas constituciones: mientras que el parlamento de la Segunda República era unicameral, las Cortes de la Primera eran bicamerales, comprendiéndose al Senado en el proyecto de Constitución como una cámara plenamente territorial al ser los senadores, según lo expuesto en el artículo 52, *elegidos por las Cortes de sus respectivos Estados, que enviarán cuatro por cada Estado, sea cualquiera su importancia y el número de sus habitantes*.

8. La Ley de Bases del franquismo

En junio de 1936, diversas guarniciones militares se sublevarán contra el Gobierno republicano y, al fracasar el golpe de estado, se desatará una cruenta Guerra Civil de tres años que acabará con el bando republicano derrotado y, en consecuencia, con la Constitución de 1931 derogada.

Obviamente, en el territorio controlado por las tropas golpistas, todos los alcaldes y oficiales públicos fueron separados de sus puestos y sustituidos en esas responsabilidades por personas adeptas a la sublevación, principalmente militares. En territorio leal al Gobierno, por su parte, surgieron numerosos entes, unos nacidos de la propia evolución del conflicto, como el Consejo Soberano de Asturias y León, y otros por las intentonas

revolucionarias que numerosos grupos anarquistas y ciertos comunistas llevaron a cabo tras las líneas del frente, como el Consejo Regional de Defensa de Aragón.

La organización territorial que alumbró el nuevo régimen dictatorial del general Francisco Franco supuso la disolución de las regiones autónomas de Cataluña y el País Vasco, y la vuelta al sistema provincialista y local que había imperado durante el reinado de Alfonso XIII. El proceso de institucionalización de la nueva administración comienza en 1940, con la redacción del *Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local, cuya elaboración quedó concluida antes del mes de septiembre* (Orduña Rebollo, El municipio franquista 2012) entrando en vigor al mes siguiente.

Ha de entenderse el contexto internacional en el que este proyecto de Código es redactado, pues en 1940 todo parecía apuntar que el Eje derrotaría al Reino Unido en la II Guerra Mundial, ganando las potencias fascistas la guerra, de ahí la *tendencia francamente autoritaria* que desprendía este Proyecto, en el que *cualquier atisbo de autonomía municipal* (Orduña Rebollo, El municipio franquista 2012) era imposible.

8.1 La Ley de Bases de 1945, de Régimen Local

Sin embargo, para 1943, la situación había cambiado y las derrotas tudescas alejaron cada vez más la posibilidad de victoria alemana. En consecuencia, se decide abandonar el proyecto de Código expuesto antes, promulgándose en su lugar la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, la cual regirá durante la práctica totalidad de la dictadura, pese a los intentos de reforma de la década de los años 60 llevadas a cabo por las nuevas élites tecnócratas (Orduña Rebollo, El municipio franquista 2012).

Esta Ley de Bases establecía la división territorial del Estado en municipios, agrupados territorialmente en provincias. Los primeros estarían gobernados por alcaldes y ayuntamientos, mientras que en las provincias regirían los gobernadores civiles y las diputaciones provinciales. La representatividad de estos órganos era nula: el Gobierno nombraba a los gobernadores civiles³³ y estos nombraban a los alcaldes, salvo en las capitales de provincia y en los municipios de más de 10.000 habitantes, que lo hacía el ministro de la Gobernación³⁴. Los miembros de las diputaciones provinciales, por su parte, eran designados de entre, y por, los concejales de los ayuntamientos³⁵, siendo estos

³³ Ley de Bases de Régimen Local de 1945, base 35

³⁴ Base 6

³⁵ Base 38

por su parte designados: un tercio por *elección de los vecinos cabezas de familia*, un segundo tercio *por elección de los organismos sindicales radicantes en el término* y los restantes mediante la *elección que harán los Concejales representantes de los dos grupos anteriores entre vecinos* -propuestos por el gobernador civil- *miembros de entidades económicas, culturales y profesionales, radicantes en el término*.³⁶

El Estado era profundamente centralista, delegándose competencias meramente administrativas. La undécima base establecía las competencias municipales, desprendiéndose de ella su carácter de mera administración local en materias como la *urbanización en general*, la *conservación del patrimonio*, el *fomento del turismo*, el saneamiento de las aguas, organizar y disponer sobre los mataderos, las panaderías, los bienes comunales... en definitiva, todos asuntos mundanos y del día a día, sin ninguna autonomía más que para el *gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos*.

Las provincias se mantenían tal cual, en su denominación, capitalidad y número, aunque, como ya mencioné en el apartado concerniente a los *Fueros y el Concierto Vasco*, los privilegios de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya fueron suprimidos por el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937. Las competencias que se encomendaban a las provincias eran simplemente las *de fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia, con subordinación a las Leyes generales*. Resulta interesante, sin embargo, las atribuciones que se les dan a los Gobernadores Civiles en materia de control y fiscalización de las actividades locales, pues tenían que *informar por escrito al ministro de la Gobernación, en el primer trimestre de cada año, sobre la actuación de las Autoridades y Corporaciones locales durante el año anterior*³⁷ y, además, se encargaban de controlar la legalidad y adecuación al ordenamiento jurídico de la *actuación y los servicios de las Autoridades y Corporaciones locales*.

³⁶ Base 8

³⁷ Base 37

9. Conclusión

Se ha intentado, en este trabajo, repasar, de manera concisa, la evolución de la organización territorial de España, desde la promulgación de la Constitución de 1812 hasta la Ley de Bases de 1945, poniendo especial atención a la continua lucha entre el centralismo y la descentralización, eterno clivaje en nuestro país.

España arrastró, hasta 1833, una organización territorial desfasada, obsoleta y totalmente ineficaz, aunque, como ya se ha explicado, los intentos para abordar la reforma del sistema fueron francamente precoces pues, tan pronto como en 1799, Cayetano Soler planteó la modernización de la organización territorial atendiendo al criterio de la distancia de las poblaciones respecto a las capitales de provincia. Sin embargo, para 1799 la atención y los intereses del Estado y del monarca Carlos IV habían cambiado considerablemente, tras haber perdido el año anterior Menorca, capturada por la pérdida Albión, y estar inmerso en la guerra de la Segunda Coalición como aliado de la República Francesa.

Los primeros intentos serios y relevantes al respecto de la reforma territorial se dan a partir de la proclamación de la Constitución de 1812, la cual prometía, en su undécimo artículo, una reforma territorial que se desarrollaría posteriormente. La primera propuesta es la de Felipe Bauzá, de 1813, cuyo rasgo más relevante y llamativo es la clasificación en tres niveles de las provincias propuestas, según su relevancia e historia. El proyecto moriría sin ser implementado, aunque será revisado por Miguel de Lastarria una vez expulsado el invasor, aunque correrá su misma su misma suerte, pues la restauración de Fernando VII en el trono restituirá también las intendencias decimonónicas.

Todo el reinado del antedicho monarca fue monolítico e inamovible, salvo por el interludio protagonizado por el Trienio Liberal. El gobierno liberal volvió a abordar la reforma territorial en 1822, de Bauzá y Larramendi, que llegará a ser aprobada por las Cortes del Reino, pero de nuevo, tras la recuperación del poder absoluto por Fernando VII el plan quedó en papel mojado.

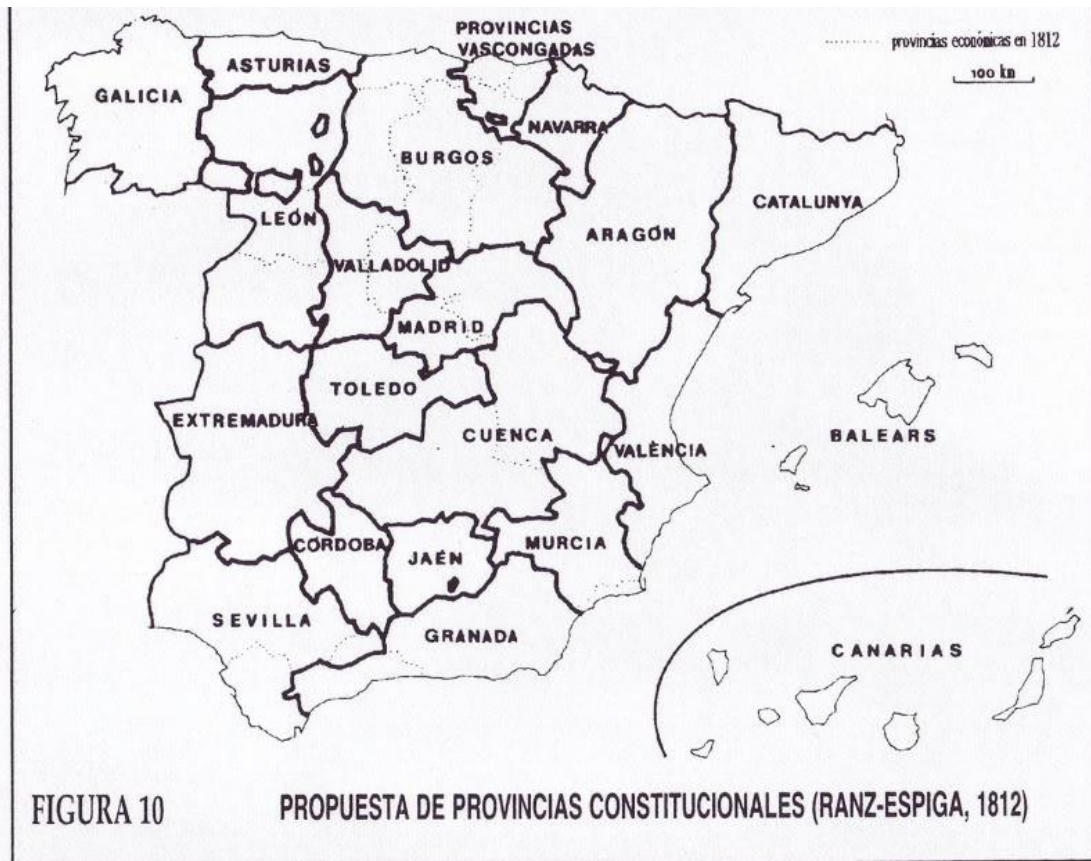
La ambicionada reforma se completa en 1833, tras la muerte del ominoso Monarca, ideada por el Secretario de Fomento, don Javier de Burgos. Esta división del territorio, que siguiendo la doctrina del liberalismo clásico español era centralista, enterró de una

vez por todas al languideciente absolutismo en España y, aún hoy, continua vigente y vertebrando nuestro Estado.

La organización territorial del estado se mantuvo estable durante cuarenta años, hasta que en 1873 se proclama la Primera República, que intento traer el federalismo a España, dividiéndose en 17 estados federados con alto nivel competencial, aunque la Constitución de 1873 no pasó de ser un proyecto. La República, acosada por todos los frentes y fuerzas, acabó sucumbiendo devorada por sus propios problemas y, entronada de nuevo la Casa de Borbón en España, la Constitución de 1876 estableció un Estado férreamente centralista y unitario, aunque pueden señalarse dos excepciones: las Cartas -ampliamente- Autónomas para Cuba y Puerto Rico, y la Ley de Mancomunidades, que dotó de cierta autonomía administrativa a la Mancomunidad de Cataluña. Esta Constitución confirma también el cambio de paradigma político que se había iniciado en 1873: los liberales clásicos y más tarde la derecha defenderán el centralismo y la centralización del estado, mientras que serán los partidos y políticos más progresistas e izquierdistas quienes buscarán la descentralización del Estado. Aunque la dictadura de Primo de Rivera es atípica en este sentido, pues intentó “municipalizar” las provincias, la Segunda República y su Estado Integral sí que confirmarán la dinámica: la descentralización vino de la mano de la izquierda, aunque se quedó a medio camino de la federalización. No ha de olvidarse que, si bien unidos por su repudio a la monarquía de Alfonso XIII, los republicanos eran de todos los colores y la Constitución de 1931 fue fruto del entendimiento de fuerzas de derecha, de izquierda e incluso, como bien dijo don Ángel Ossorio y Gallardo, de *monárquicos sin Rey*, por lo que el sistema político-territorial plasmado en la Carta Magna, ese Estado Integral, se queda a medio camino. Durante su vigencia llegarán a aprobarse dos Estatutos de Autonomía, para Cataluña y el País Vasco, aunque se proyectaron alguno más, como el de Galicia o Andalucía.

Sea como fuere, la sublevación de parte del Ejército en 1936 puso un largo punto y aparte a la descentralización en España, mientras que la dictadura del general Franco impuso una exacerbada centralización del Estado en la Ley de Bases de 1945, ley con la cual concluye el trabajo.

10.3 Anexo III. Proyecto de división territorial de Ranz y Espiga.



10.4 Anexo IV. Proyecto de división territorial de 1813.



10.5 Anexo V. Proyecto de división territorial de 1822.



10.6 Anexo VI. División territorial de 1833.



Fuente de los mapas del anexo I al VI: (Prieto 2017)

11. Bibliografía

- Adot Lerga, Álvaro. «Documentos.» *NAVARRA: DE REINO A PROVINCIA. La ley de Fueros de Navarra o Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841*, s.f.: 239-249.
- Aguado Renedo, César. «El primer precedente directo de los Estatutos de Autonomía: las "Constituciones Autonómicas" de Cuba y Puerto Rico.» *Historia Constitucional*, nº 3 (2002): 249-255.
- Beramendi González, Justo. «Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la Segunda República.» *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, nº 2 (2003): 53-82.
- Bonell Colmenero, Ramon. «Los Decretos de Nueva Planta.» *SABERES. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales.*, nº 8 (2010): 1-38.
- Burgueño Rivero, Jesús. *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1996.
- Burguera Amenave, Leyre, y Carlos Vidal Prado. «Sistema Electoral en la Constitución de Cádiz de 1812.» *Revista de Derecho Político de la UNED*, nº 83 (2012): 43-64.
- Calero Amor, Antonio M^º. «Liberalismo y División Provincial.» *Revista de Historia Contemporánea*, nº 3 (1984): 5-31.
- Castells, Luis, y Arturo Cajal. «La negociación imposible (Cánovas y el fuerismo vasco en 1876).» *Hispania*, nº 220 (2005): 601-642.
- Cervera Fantoni, Ángel Luis. «La sublevación cantonal de 1873.» *Revista Digital de la RACV - Segunda época*, nº 2 (2017): 1-26.
- Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra. *Navarra, Comunidad Foral. Historia y actualidad del Fuero Navarro*. Pamplona : Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra , 1999.
- Escudero, José Antonio. «La Nobleza y los altos cargos de la Administración en la España del Antiguo Régimen.» *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 2016: 321-337.
- Esteban de Vega, Mariano. «El Estado y la Administración Central durante el reinado de Fernando VII.» *Revista de Historia Contemporánea*, nº 17 (1998): 81-117.
- Fernández Duro, Cesáreo. *Historia de la Armada Española desde la unión de los reinos de Castilla y Aragón*. Vol. 9. Madrid: Armada Española, 1973.
- Gomez Díaz, Juan. «División territorial de España: provincias y partidos judiciales, 175 años.» *Toletum*, nº 55 (2014): 151-175.
- Lacomba, Juan Antonio. «Reflexiones sobre el Sexenio democrático: Revolución, Regionalismo y Cantonalismo.» *Anales de História Contemporanea* 9 (1993): 19-31.
- León Rojas, José, y Carlos María Porras Castaños. «El cantonalismo gaditano: el movimiento cantonal en Tarifa.» *AL QANTIR*, nº 16 (2014): 159-165.

- Luis, Jean-Philippe. «El Absolutismo y la cuestión del territorio durante las Restauraciones (1814-1833).» En *Poder y territorio en la España del siglo XIX*, de Justo Beramendi y Xosé Ramón Veiga, 93-116. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científicoda Universidade de Santiago de Compostela, 2014.
- Martínez, Mateo. «La reforma administrativa de Javier de Burgos y la división territorial militar en Castilla y León: proceso y criterios diferentes.» *Investigaciones históricas*, 1995: 315-328.
- Mesa Segura, Antonio. «Labor administrativa de Javier de Burgos.» *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autónoma*, nº 24 (1945): 971-1003.
- Molas, Pere. «La organización territorial del poder en la monarquía española en visperas de la guerra de independencia, de las Cortes de Cadiz a la Restauración.» En *Poder y territorio en la España del siglo XIX*, de Justo Beramendi y Xosé Ramón Veiga, 19-32. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científicoda Universidade de Santiago de Compostela, 2014.
- Monreal Zia, Gregorio. «La elaboración de la ley de 25 de.» *Iura Vasconiae*, nº 9 (2012): 235-325.
- Núñez Martínez, María. «Las cartas autonómicas de Cuba y Puerto Rico : primer antecedente del estado autonómico.» *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 25 (2010): 335-372.
- Pérez de la Canal, Miguel Ángel. «Documentos inéditos sobre la creación de los subdelegados de fomento y los primeros nombramientos.» *Cuadernos De Historia Del Derecho*, nº 4 (1997): 1075-1089.
- Pérez Núñez, Javier. «Democracia y Poder Local bajo la Constitución de 1812: entre el centralismo y la descentralización.» En *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*, de Justo Beramendi y Xosé Ramón Veiga, 68-91. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científicoda Universidade de Santiago de Compostela, 2014.
- Pérez Núñez, Javier. «El alzamiento moderado-fuerista de octubre de 1841. El caso de la Villa de Bilbao.» *Hispania*, nº 193 (1996): 565-586.
- Piña Homs, Roman. «El proyecto del estatuto "Maura" de 1893, Para la autonomía de Cuba y Puerto Rico.» Editado por Academia Puertorriqueña de la Historia. *XIII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano : Actas y estudios*. San Juan: Academia Puertorriqueña de la Historia, 2003. 149-161.
- Rojas Juárez, José Rafael, y Rosana de Andrés Díaz. *Ministerio del Interior, dos siglos de historia*. Bilbao: Ministerio del Interior, 2015.
- Ruiz Ortiz, Miguel Angel. «La organización territorial de España a lo largo de la historia.» *Revista de Claseshistoria*, 2011: 1-15.
- Sena Medina, Guillermo. «Las Nuevas Poblaciones de Carlos III y la División Provincial.» *Boletín del Instituto de Estudios Gienenses*, nº 150 (1993): 191-203.
- Vilar, María José. «El primer proyecto liberal de división provincial de España. El propuesto por Felipe Bauzá y revisado por Miguel de Lastarría, 1813-1814.» *Anales de Historia Contemporánea* 20 (2004): 21-64.

11.1 Webs consultadas

Archivo General y Fotográfico. s.f. <http://archivo.dival.es/es/fondo-documental/fondo-gobierno-civil#:~:text=Dada%20la%20inestabilidad%20pol%C3%ADtica%20y,cuyas%20funciones%20versan%20sobre%20agricultura%2C> (último acceso: 05 de 06 de 2020).

Farinós Dasí, Joaquín, María del Mar García García, y Carmen Zornoza Gallego. Atlas Nacional de España. http://atlasnacional.ign.es/index.php?title=Organizaci%C3%B3n_territorial_e_institucional_del_Estado&mobileaction=toggle_view_desktop#TOP (último acceso: 29 de 05 de 2020).

Orduña Rebollo, Enrique. *El municipio franquista*. 14 de 03 de 2012. <http://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1057504> (último acceso: 18 de 06 de 2020).

El Régimen Municipal en la Constitución de 1876. 08 de 03 de 2012. <http://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1057383> (último acceso: 15 de 06 de 2020).

Pérez Sarrión, Guillermo. *Guillermoperezsarrion.es*. 09 de 09 de 2011. <https://www.guillermoperezsarrion.es/files/2011/07/1624OlivaresGranMemorial.pdf> (último acceso: 25 de 05 de 2020).

Prieto, Gonzalo. *Geografía Infinita*. 07 de 10 de 2017. https://www.geografiainfinita.com/2017/10/asi-se-ha-formado-el-mapa-de-espana/#Organizacion_territorial_en_las_Cortes_de_Cadiz (último acceso: 17 de 06 de 2020).

Tribunal Constitucional de España. *Historia del Tribunal Constitucional*. s.f. <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/historia/Paginas/Tribunal-Constitucional-de-Espania.aspx> (último acceso: 15 de 06 de 2020).

Rodríguez Mateos, Juan Carlos. *Las divisiones político-territoriales en España. De las demarcaciones medievales a la España actual*. s.f. <http://www.geografia.us.es/web/contenidos/profesores/materiales/archivos/divisiones.pdf> (último acceso: 26 de 05 de 2020).

12. Fuentes normativas

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812.
Disponible: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

España. Decreto LIX de 27 de enero de 1822, de división provisional del territorio español.
Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y extraordinarias, 1820-1823, Imprenta Real de Madrid.
Disponible: http://bvrajyl.rajyl.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?posicion=7&path=1000998&presentacion=pagina

España. Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, de división civil de territorio. La Gaceta de Madrid, de 3 de diciembre de 1833, número 154.
Disponible: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1833/154/A00657-00658.pdf>

España. Decreto de 21 de abril de 1834, de subdivisión en partidos judiciales. *Subdivisión en partidos judiciales de la nueva división territorial de la Península e islas adyacentes*, Imprenta Real de Madrid, 1854.
Disponible: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/subdivision-en-partidos-judiciales-delanueva-division-territorial-de-la-peninsula-e-islas-adyacentes--0/>

España. Real Decreto de 13 de mayo de 1834, por el que se crea el ministerio de Fomento. La Gaceta de Madrid, de 15 de mayo de 1834, número 84.
Disponible: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1834/084/A00385-00386.pdf>

España. Ley de 25 de octubre de 1839, de Confirmación y Modificación de los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra. La Gaceta de Madrid, de 26 de octubre de 1839, número 1812.
Disponible: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1839/1812/A00001-00001.pdf>

España. Ley de 16 de agosto de 1841, de Fueros de Navarra. La Gaceta de Madrid, de 19 de agosto de 1841, número 2498.
Disponible: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1841/2498/A00001-00002.pdf>

Constitución Democrática de la Nación Española, promulgada el 6 de junio de 1869.
Disponible: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1869.pdf

Proyecto de Constitución Federal de la República Española, de 1873.
Disponible: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873_cd.pdf

Constitución de la Monarquía Española, de 1876.
Disponible: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1876.pdf

España. Ley Municipal. *La Gaceta de Madrid*, de 4 de octubre de 1877, número 277.
Disponible: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1877/277/A00039-00046.pdf>

Constitución de la Segunda República Española, de 1931.
Disponible: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf

Estatuto de Autonomía de Cataluña. *La Gaceta de Madrid*, de 1 de septiembre de 1932, número 265.
Disponible: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1932/265/A02090-02094.pdf>

ORGANIZACIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL DE ESPAÑA DESDE 1812 HASTA 1945

España. Estatuto Municipal de 1924. *La Gaceta de Madrid*, de 9 de marzo de 1924, número 69,
Disponible: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/069/A01218-01302.pdf>

España. Estatuto Provincial de 1925. *La Gaceta de Madrid*, de 21 de marzo de 1925, número
80.

Disponible: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1925/080/A01446-01483.pdf>

Estatuto General del Estado Vasco. Documentación Administrativa, número 175.

Disponible: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4237>

Estatuto de Autonomía del País Vasco. *La Gaceta de Madrid*, de 7 de octubre de 1936, número
281.

Disponible: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1936/281/B00211-00214.pdf>

Provincias Vascongadas. Decreto Ley 23 de junio de 1937, abolitorio del Concierto.

Disponible: <http://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/decreto-ley23junio1937.pdf>

España. Ley de 17 de julio de 1945, de Bases del Régimen Local. *La Gaceta de Madrid*, de 18 de
julio de 1945, número 199.

Disponible: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/199/A00360-00384.pdf>