

Constitución y Territorio en la España Contemporánea

JUAN B. VILAR
CARMEN GONZÁLEZ MARTÍNEZ
Universidad de Murcia

La ordenación del territorio de acuerdo con criterios funcionales y de racionalidad se halla en el centro de la reforma político-administrativa abordada por los ilustrados primero y por los liberales más tarde. Una reforma a mitad de camino entre el respeto a la configuración histórica heredada del pasado y la adecuación a las necesidades impuestas por los nuevos tiempos de acuerdo con criterios naturales. De tipo geográfico, demográfico, económico y cultural fundamentalmente.

Tales reformas conllevaron el abandono del modelo federal acuñado a finales del siglo XV por los Reyes Católicos, introductores en España del Estado moderno, y mantenido por los Habsburgo durante dos siglos en su Monarquía hispánica. En su lugar sería introducido un modelo territorial y político-administrativo de inspiración francesa, fuertemente centralizado, y en el cual, con pocas excepciones, se hizo tabla rasa de cuantas instituciones y normas (parlamentos regionales, privilegios concejiles y cualquier manifestación de derecho privativo público o privado) representasen menoscabo de la impuesta uniformidad.

Esas reformas fueron facilitadas a partir de 1700 con el cambio dinástico (instauración de la francesa Casa de Borbón) y con la represión suscitada por la militancia austracista

* Fecha de recepción: 30 junio 2004.

de los estados de la Corona de Aragón en la guerra de Sucesión (que fue también para España guerra civil), tratados como vencidos al término de la contienda, y cuyo ordenamiento político-administrativo tradicional, en virtud de la Nueva Planta, dio paso al vigente en Castilla, previamente adaptado a modelos franceses por los ministros felipistas Orry y Amelot. Tan solo Navarra y el País Vasco salvaron parte de sus instituciones foralistas ancestrales en recompensa a su probada lealtad a la causa del primer Borbón.

Hay que decir, sin embargo, que estas reformas no cuestionaron los tradicionales deslindes entre los reinos históricos (sobre todo entre Castilla y los estados de la antigua Confederación catalano-aragonesa). De manera que, en lo que al territorio se refiere, la reforma se limitó a parcelizar las regiones existentes en provincias e intendencias con funciones gubernativas y hacendísticas respectivamente, según quedaron fijadas en 1749, en tiempos de Fernando VI, y éstas en partidos o distritos de proyección comarcal. Una realidad llamada a permanecer invariable durante la segunda mitad del siglo XVIII, y que conocemos en sus detalles por la encuesta realizada por Floridablanca en el tercio final de esa centuria, publicada en 1789, y que nos aporta una semblanza exacta de la España legada por el Antiguo régimen.

Prescindiendo de las reformas abordadas en el ocaso de esa etapa por el laborioso y emprendedor ministro mallorquín Miguel Cayetano Soler en 1799-1805 (introducción de varias provincias *marítimas*) y por el rey José en 1810 (división de España en prefecturas similares a las francesas, que contaban a su vez con el precedente del proyecto departamental de Juan Antonio Llorente del año anterior), que tuvieron escasa o nula vigencia, la reforma liberal hizo de la reordenación del territorio nacional uno de sus objetivos básicos, reordenación anunciada ya por la Constitución gaditana. Esta reforma sería puesta en marcha con el proyecto de Felipe Bauzá y Miguel de Lastarria de 1813-1814, no aplicado hasta 1821-1822 (y de forma efímera) con los retoques introducidos por J. A. Larramendi. Ensayos todos ellos que, con otros posteriores (el más notable, aunque poco conocido, el proyecto de división de España a efectos judiciales en Audiencias y partidos auspiciado en 1828-1831 por el ministro del ramo Francisco Tadeo Calomarde), fueron precedentes inmediatos de la división provincial introducida por Javier de Burgos mediante R. decreto de 30 de noviembre de 1833, de cuya trascendencia bastará decir que continúa vigente sin apenas cambios.

La reforma liberal no hizo sino profundizar en los objetivos uniformadores y centralistas de la precedente reforma ilustrada. En ambos casos los modelos fueron franceses. Si los ilustrados siguieron el ejemplo de la vertebración territorial y administrativa implantada en el vecino país por Luis XIV, los liberales hicieron lo propio con el modelo jacobino, todavía más rígidamente centralista, introducido durante la Revolución, y perfeccionado y difundido luego por Bonaparte. Mantendrán en España las regiones históricas, pero de forma solo nominal, y por tanto desprovistas de toda función práctica. Unas funciones transferidas a las nuevas provincias en que aquellas regiones fueron parcelizadas, en las cuales las competencias gubernativas fueron asumidas por gobernadores civiles (designados por Madrid), las administrativas por diputaciones provinciales y ayuntamien-

tos constitucionales (fuertemente intervenidos por el poder central) y las judiciales por Audiencias territoriales y partidos creados también por J. de Burgos meses más tarde que las provincias (1834), regidos por magistrados y jueces teóricamente independientes pero en la práctica muy subordinados al ejecutivo en cuanto a nombramiento, mantenimiento en el cargo y retribución.

Tal organigrama, salvo reajustes de detalle, permanecería vigente durante siglo y medio, hasta la introducción del presente modelo autonómico, que ha conllevado amplias transferencias de competencias del poder central a las regiones (o autonomías), tanto antiguas como las de nueva creación, las cuales han rescatado su perdido protagonismo. Todo ello en el marco de la vigente Constitución de 1978.

Tal es la temática presentada en este monográfico, nº 20 de *Anales de Historia Contemporánea*, temática hoy de máxima actualidad, incidente sobre la vertebración territorial del Estado, cuestión siempre compleja, aunque solo sea por hallarse muy condicionada por la evolución general de los regímenes y coyunturas políticas por los que ha discurrido la historia contemporánea española hasta el momento presente. El volumen monográfico aquí presentado configura sus contenidos teóricos y empíricos en siete bloques temáticos.

El primero de ellos incide sobre el afianzamiento y declive del modelo centralista resultante de la doble reforma ilustrada y liberal. Se abre con el artículo de M^a. José Vilar que lleva por título: *El primer proyecto liberal de división provincial de España. El propuesto por Felipe Bauzá y revisado por Miguel de Lastarria, 1813-1814*, en el que se expone, de forma documentada y pormenorizada, su diseño basado en tres principios: mantenimiento de los reinos históricos, división en provincias más operativas que las existentes e introducción de otras nuevas en los territorios periféricos en el caso de resultar ello conveniente. Como casi todo en la revolución liberal española, según señala la autora en sus conclusiones, los proyectos de provincialización en esta primera etapa constitucional quedaron inconclusos; no obstante, resulta altamente interesante conocer los contenidos derivados de los debates parlamentarios recogidos en el *Diario de Sesiones* relativos a este proyecto de Bauzá-Lastarria para percatarnos de que las resistencias a estas reformas por sus denostadores son el punto de arranque del moderno debate historiográfico centralismo-autonomía que aún permanece abierto. Un debate al cual contribuyen otras tres colaboraciones incluidas en el presente volumen. Por un lado, el denso e interesante artículo de Juan Gay Armenteros, *El recurso a la Administración por los reformistas autoritarios en los orígenes de la España liberal: Javier de Burgos*, que recrea la concepción del poder administrativo transmitida por los ilustrados a los reformistas autoritarios centrada en la figura de J. de Burgos, quien hizo de la Administración un instrumento de poder que sería asumido, como bien interpreta su autor, por el sector más conservador del liberalismo. Y por otro, Coro Rubio Pobes con su cohesionada investigación *El País Vasco ante la reforma liberal o el debate Fueros-Constitución (1808-1876)*, planteada desde la perspectiva analítica sobre el modelo de Estado y el reconocimiento de la realidad territorial, un estudio que ultima con un epílogo de significativo título: la

‘última etapa de la unidad nacional’, en el que se hace eco de la política de Cánovas del Castillo resuelto a completar la unidad del Estado-nación prescindiendo de las últimas manifestaciones foralistas sobrevivientes, o siquiera vaciándolas de contenido. Acabó así con los Fueros, pero como indica Coro Rubio, no con el particularismo vasco, pues el régimen de Concierptos Económicos no sería sino expresión de éste.

El primer bloque de análisis lo cierra el perspicaz texto de Fernando Sánchez Marroyo titulado *La crítica del centralismo liberal en los siglos XIX y XX. Los esfuerzos de movilización de las clases medias a la búsqueda de una nueva reordenación político-administrativa*, donde se exponen y estudian los procesos de movilización de las clases medias en sus diversos intentos para lograr soluciones alternativas en la reordenación territorial y administrativa de España, y el papel asignado a Extremadura en el acontecer histórico de los mismos. Especialmente desde que la problemática regionalista y su discurso tomaron asiento en el ámbito de la España rural que, si bien no penetró en las masas, si caló en reducidos ambientes de la pequeña burguesía de las capitales de provincia, caso de Cáceres y Badajoz. Como es bien conocido, esta prolongación del ideario regionalista hasta los umbrales de la II República culminaría con la implantación del un tanto ambiguo ‘Estado integral’ republicano como modelo alternativo al centralista-unitario, pero habría que esperar cincuenta años para que, nuevamente, el binomio democracia-autonomía fuese objeto de debate en la difícil transición a la democracia.

El estudio de Josep Clara, *La transición vista desde los gobiernos civiles. El ejemplo de moción de censura al Gobierno Suárez en 1980* da paso en el monográfico a los trabajos de investigación que se centran en esta fundamental etapa de la historia contemporánea de España desde la perspectiva de análisis de nuevas fuentes, como es la generada por los Gobiernos civiles desde 1976 a 1982, y más concretamente el de Girona, para a continuación preguntarnos por la vertebración geográfica de la actual España de las autonomías según recoge la Constitución de 1978. Dos sólidos estudios nos introducen en este apartado analítico. El de Jacobo García Álvarez aporta una atrayente reflexión geográfica sobre *Territorio y Estado autonómico (...) en el 25 aniversario de la Constitución española*, con especial incidencia en las repercusiones que el Estado de las Autonomías ha tenido y puede tener en la evolución de la geografía española, mientras que el de José M^a Serrano Martínez, *Sobre la estructuración autonómica de España y la organización territorial. Algunas consideraciones*, profundiza en la existencia de fuertes diferencias interregionales. El autor subraya que el propio sistema de organización territorial no encuentra plena aceptación por todos. Las desigualdades de la distribución espacial de la población siguen aumentando. También, en otros aspectos, las disimilitudes regionales son fuertes. Indica cuáles son algunos de los apartados, de especial significación territorial, donde la actuación de los poderes centrales del Estado es más necesaria.

Ese nuevo sistema de organización territorial, que en ocasiones ha sido y continúa siendo cuestionado, es abordado en la revista a través del análisis de algunos de los diferentes modelos autonómicos que, desde las regiones históricas a las autonomías de nuevo cuño, caracterizan la diversidad plural de la vigente vertebración estatal. Así,

Carles Santacana Torres lo hace para Cataluña, Julio Prada Rodríguez para Galicia, Mariano González Clavero para la compleja articulación de Castilla-León como comunidad autónoma, Mariano García Andreu para la Comunidad Valenciana y Juan Antonio Lacomba nos presenta la realidad autonómica andaluza a través de la dinámica política en Andalucía desde 1978 a 2004. Colaboraciones todas ellas que desbordando ampliamente la rica y amplia información empírica que contienen, aportan incisivas reflexiones sobre las particularidades de los respectivos modelos. Por ejemplo el esfuerzo, aunque infructuoso, del catalanismo para suprimir la división provincial de 1833 y sus figuras (diputaciones y gobernadores civiles) sustituyéndola por la división territorial de la Generalitat republicana; la génesis y estrategias del nacionalismo gallego ante la reforma política y su rechazo inicial del marco autonómico, así como la posición ante el mismo de los diferentes partidos de carácter estatal; la compleja problemática que ha conllevado el diseño de la autonomía castellano-leonesa (delimitación territorial, bipolaridad Castilla-León, cuestionamiento ocasional de Valladolid como sede única de esa Comunidad, escasa conciencia regional); las singularidades del modelo valenciano en su trayectoria que desbordan ampliamente los socorridos tópicos semánticos (¿Comunidad Valenciana o País Valenciano?) y lingüísticos (¿valenciano o catalán?); y los rasgos propios de la Autonomía andaluza, expuestos por quien es hoy probablemente el principal y más riguroso teórico del andalucismo.

Como puede observarse, cinco contribuciones que contribuyen a desentrañar los avatares y dificultades que ha experimentado el desarrollo del Estado autonómico consagrado constitucionalmente. A ello no es ajeno el ejemplo murciano, como muy bien se fundamenta en los artículos incluidos en este apartado del monográfico. Tanto el análisis de las harto artificiosas, y por ello inviábiles como región conjunta, provincias de Albacete y Murcia en su diseño, las rectificaciones de límites y en los procesos de reordenación territorial posteriores a la división provincial de Javier de Burgos (siglos XIX y XX), que realiza Juan B. Vilar, como la distribución territorial del electorado y su concreción en el municipio de Murcia durante el Sexenio revolucionario, de Julián Navarro Melenchón, nos conducen a la inmediata actualidad a través de la reflexión que, desde la perspectiva de la Sociología, ofrece Juan José García Escribano sobre la Región de Murcia como una realidad en construcción, que ese autor conoce como pocos por su experiencia protagonista en la Murcia de la Transición. Hay que subrayar también el análisis que desde el terreno del Derecho aporta Antonio Martínez Marín, prestigioso administrativista, quien tomando como referencia el año 2003, contribuye de forma rigurosa y metódica al conocimiento de la dimensión legal de las entidades locales murcianas.

La España insular no es soslayada en este monográfico. Antes al contrario está presente en sendas contribuciones de Sebastià Serra Busquets y José Miguel Pérez García. Uno y otro historiadores contemporanistas con larga y acreditada andadura en el campo de especialización sobre el cual incide el volumen monográfico aquí presentado. El primero hace un acabado análisis del proceso institucionalizador seguido por la Comunidad de las Islas Baleares, en tanto el segundo, comprometido además por su condición de

diputado en la política activa, y que es por tanto buen conocedor de la realidad de su región, hace una exacta reconstrucción de la andadura seguida por Canarias en las dos últimos siglos hasta llegar al momento presente.

El volumen aportado se cierra, en fin, con un apartado reservado a *Otros modelos de vertebración territorial y administrativa*, en el cual aparecen tres excelentes investigaciones incidentes sobre constitucionalismo y territorio en el primer liberalismo español e iberoamericano. La de José G. Cayuela Fernández, en una doble dimensión europea y americana, pero limitada en sus logros en ambos casos por la subordinación de tales experiencias a intereses particularistas. El fundamental modelo argentino es analizado con su lucidez y precisión habituales por José Miguel Santacreu Soler desde la triple perspectiva de la unidad monetaria, la vertebración territorial y la conformación nacional, y por último, se contiene también un documentado análisis realizado por Juana Martínez Mercader, autorizada especialista en tal temática, sobre la definitiva configuración territorial de Suiza en el marco de la ya centenaria Constitución federal de 1874.

Según es normativo en *Anales de Historia Contemporánea* de la Universidad de Murcia, el número se cierra con un valioso repaso y análisis de la producción historiográfica más reciente, recogido en treinta y dos colaboraciones agrupadas en tres secciones: *Notas críticas*, *Recensiones* y *Notas bibliográficas*. Todas ellas son exponente del compromiso adquirido por la revista con sus lectores habituales para mantenerles informados (hasta donde resulte factible) de las últimas y más relevantes aportaciones historiográficas aparecidas en el concreto ámbito contemporanista, en el convencimiento de que tal labor difusora coadyuva al avance, desarrollo y progreso del conocimiento histórico.