

Baleares y Canarias. Así continuaron las cosas hasta que las Cortes de 1820 á 1825 hicieron la primera division territorial ajustada á principios y capaz de satisfacer las necesidades de la administracion (1); pero su obra vino á tierra al expirar el breve período constitucional que la produjo. Desde entonces no se hizo innovacion alguna hasta una época reciente y muy señalada en la historia de nuestro derecho administrativo por grandes novedades é importantes reformas.

El real decreto que establece el derecho vigente en la materia, planteando la division civil del territorio «como base de la administracion interior y medio para obtener los beneficios que el Gobierno meditaba hacer á los pueblos,» es una de las leyes que anunciaron la regeneracion política y administrativa de España (2).

115.—Segun el citado decreto el territorio español de la Península é Islas adyacentes se divide en 49 provincias que toman el nombre de sus capitales, excepto las de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya que conservan sus antiguas denominaciones (3). El Gobierno quiso sin duda no herir con esta reforma á los pueblos mas sensibles en su amor provincial y mas apegados á sus tradiciones; pero una experiencia harto cruel enseñó lo inútil de semejante cautela.

En dicha ley se fijan los límites de cada provincia entendiéndose que si un pueblo situado á la extremidad de una provincia tiene una parte de su territorio dentro de los confines de la contigua, este territorio pertenece á la provincia donde se hallare sito el pueblo, aun cuando la línea divisoria los separe en la apariencia (4).

La division sobredicha no se ha establecido con ánimo de limitarla al órden administrativo, sino para que se arreglasen

(1) Decreto de las mismas de 27 de enero de 1822.

(2) Expedido en 30 de noviembre de 1833.

(3) Art. 1.º

(4) Art. 3.

tambien á ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda (1) segun asi se verificó en lo sucesivo.

116.—Las grandes fracciones de territorio llamadas *provincias* están subdivididas en 10,594 *distritos* ó *términos municipales*, que son los círculos administrativos que reconocen por centro de autoridad un pueblo cabeza de todos los comarcanos y asiento de la administracion local (2).

Cada provincia comprende un número mayor ó menor de ayuntamientos; por manera que el territorio español se ajusta, para el servicio general de la administracion, á una sencilla division de dos grados.

117.—Además de la division civil hay otras que se acomodan ó se acercan á esta fundamental, cuyo objeto es regularizar ciertos ramos especiales del servicio público, y son las siguientes:

I. La *política*, que se propone facilitar y proteger el ejercicio del derecho de eleccion inherente á la cualidad de ciudadano activo.—El territorio se divide para este servicio en 549 *distritos electorales* y en las *secciones* de distrito necesarias segun la poblacion (3).

118.—II. La *judicial*, que tiende á dejar expedita la administracion de justicia.—La Península se divide en círculos de jurisdiccion que forman el territorio de 15 *audiencias* subdividido en 496 *partidos judiciales* (4).

119.—III. La *fiscal* para regularizar la imposicion, repartimiento y cobranza de las rentas públicas.—El territorio se divide en 49 *administraciones de provincia* y 15 *administraciones de partido* (5).

120.—IV. La que reclama el servicio de la *instruccion pública*

(1) Art. 4.

(2) Real decreto de 1.º de diciembre de 1847.

(3) Ley electoral de 18 de marzo de 1846, arts. 36 y 38.

(4) Reales decretos de 26 de enero y 21 de abril de 1834.

(5) Real decreto de 15 de junio de 1845 para organizar la administracion de la Hacienda pública, cap. II.

ca, para cuyo buen desempeño se divide el territorio en 10 *distritos universitarios*, siendo cabeza de cada uno la Universidad respectiva (1).

121.—V. La que exige el servicio general ú ordinario de las *obras públicas*, con respecto al cual se divide la Península en 20 *distritos* y 2 mas en las Islas adyacentes, á saber: Baleares y Canarias (2).

VI. La establecida para el servicio de los *montes*, dividido en siete *distritos forestales*, á saber: Madrid, Jaen, Santander, Cuenca, Segovia, Avila y Oviedo (5).

122.—VII. La que pide el servicio *militar*, en 14 *capitanías generales*, 2 *comandancias generales* en Ceuta y el campo de Gibraltar, y en tantos gobiernos militares cuantas son las provincias, con mas los gobiernos de las plazas, las comandancias de fortalezas y castillos y las de armas en los pueblos cabeza de partido judicial, exceptuando las capitales de provincia ó puntos de residencia de un gobernador militar (4).

123.—VIII. La relativa al servicio de la *marina* en los tres *departamentos* de Cádiz, Ferrol y Cartagena, divididos en 10 *tercios navales*, 29 *provincias* y 95 *distritos*.

124.—IX. Y en suma, la *eclesiástica*, segun la cual para la administracion del culto se divide el territorio español en 8 *arzobispados* y 55 *obispados* que quedarán reducidos á 45 segun el Concordato ajustado con la Santa Sede en 16 de marzo de 1851, subdivididos en el número conveniente de *arcipresazgos y parroquias*.

125.—Sabidas las divisiones administrativas del territorio español, importa fijar dos puntos muy interesantes en el derecho, á saber: quién puede establecerlas y modificarlas, y á quién incumbe reconocer y declarar sus límites.

(1) Ley de 9 de setiembre de 1857, art. 259.

(2) Real decreto de 1.º de julio de 1847, real orden de 1.º de octubre de 1853 y reales decretos de 14 de enero y 11 de marzo de 1857.

(3) Real decreto de 13 de noviembre de 1856.

(4) Reales decretos de 3 de setiembre de 1844, 18 de diciembre de 1847 y 1.º de agosto de 1841, y real orden de 4 de julio de 1846.

Antes de resolver esta cuestion es preciso asentar el principio que no hay verdadera division territorial sino la civil de dos grados (provincias y ayuntamientos), pues las otras mas bien clasifican los servicios administrativos que desmiembran el territorio, y por lo comun se avienen á la establecida para la administracion general, considerándola como el fundamento de todas.

126.—Una provincia, un ayuntamiento son demarcaciones territoriales ó distritos administrativos; pero además tienen el carácter de *sociedad política*, por cuanto constituyen una corporacion cuyos individuos ejercen colectivamente ciertos derechos políticos y forman una *persona moral* con propiedades y aprovechamientos comunes, cuya adquisicion, conservacion y trasmision son actos puramente civiles. Y como solo la ley puede crear ó abolir derechos y resolver las cuestiones tocantes al estado civil de las personas y á sus derechos de propiedad, de ahí nace que solo el poder legislativo sea competente para establecer una nueva division territorial ó alterar la ya establecida.

127.—La doctrina anterior es de rigorosa aplicacion con respecto á las provincias cuyos límites invariables dan estabilidad á la administracion, garantizan el ejercicio de los derechos políticos y trazan á cada autoridad judicial el círculo de su competencia.

128.—Mas no se aplica á los términos municipales con amplitud tanta que excluya toda excepcion legal. Como en estos casos pudieran agitarse cuestiones de resolucion perentoria ó moverse intereses de leve importancia, y el poder legislativo ni ejerce una accion continua, ni puede descender á pormenores, el respeto á los principios junto con las necesidades de los pueblos, aconsejaban adoptar un temperamento medio en virtud del cual se reservasen á la ley las reformas menos urgentes, y las apremiantes se cometiesen á la administracion.

Tal es el espíritu de nuestra legislacion administrativa en punto á la creacion de nuevos términos municipales. El Go-

bierno está autorizado para introducir semejantes alteraciones en la division territorial con dos condiciones: primera, si el distrito contiene cien vecinos, y segunda oyendo á la Diputacion provincial (1). El silencio de la ley autoriza para afirmar que si la administracion puede introducir nuevos distritos municipales, carece de facultades para suprimir uno solo.

129.—Si el poder administrativo no tiene autoridad propia para crear ni suprimir distritos municipales, tampoco debe tenerla para reunir ó segregar pueblos ó secciones habitadas de un término municipal y trastornar los limites legales de sus respectivos territorios. Solo en virtud de una autorizacion especial puede alterar la obra del legislador, y esta autorizacion se la concede al Gobierno la ley citada, oyendo tambien á la Diputacion provincial, y con las condiciones de verificarse la reunion á instancia de todos los interesados, y la segregacion á solicitud del que la intente y con audiencia de los demás (2).

130.—La reunion ó segregacion de pueblos es un acto en que debe brillar la prudencia suma de la administracion, porque afecta á las pasiones mas vivas y á los sentimientos mas delicados del hombre. Separarnos del pueblo que nos vió nacer, excluirnos de toda participacion en las propiedades de que fuimos siempre condueños, alejarnos de la pila donde recibimos el agua santa del bautismo y del sepulcro donde descansan los huesos de nuestros mayores, son sacrificios dolorosos que la administracion rehusará imponer, mientras un reconocido interés público no lo exija con empeño.

131.—La rectificacion de los limites comunes á dos ó mas distritos territoriales es una operacion puramente administrativa. La administracion, en este caso, deja intactas las individualidades administrativas, pues ni crea, ni destruye derechos acerca de la propiedad ó aprovechamientos comunes, ni traslada personas de uno á otro territorio, ni señala nuevos con-

(1) Ley de organizacion y atribuciones de los Ayuntamientos, art. 71.

(2) Art. 72.

finés á la jurisdiccion de cada autoridad, sino que el acto se limita á declarar si ciertas porciones de territorio pertenecen segun la ley á tal ó cual provincia ó pueblo.

132.—Tal vez ocurran dudas fundadas acerca del verdadero carácter de esta operacion que si la administracion la violenta, puede regenerar en un acto inconstitucional, arrojándose el poder ejecutivo la facultad de reformar la division del territorio. Algunos publicistas pretendieron distinguir la rectificacion de limites del señalamiento de otros nuevos por la circunstancia de *estar ó no habitado ó poblado* el terreno controvertido é incorporado. Mas semejante razon no satisface, porque ni es legal, ni está fundada en los principios de la ciencia, segun los cuales la division administrativa mas se funda en la idea de distribuir en círculos el territorio, que en la de clasificar por grupos las personas. Añádase á lo dicho otra razon decisiva, á saber, que variando los confines del territorio se trastornan los limites señalados por la ley á la competencia judicial, y se verá claro cuán fútil es aquella distincion y cuán débil aquella base.

La operacion de réctificar los limites debe ser en el hecho, como es en el derecho, un acto interpretativo de la ley de division territorial; por consiguiente parece opinion mas cuerda que la administracion se atenga á la letra y al espíritu del texto, del cual se desviará muy poco prolongando la linea divisoria por el espacio oscuro, de suerte que una entre sí ambos extremos conocidos por medio de una recta. Si hay obstáculos naturales á esta direccion, será prudente colegir que los limites de la naturaleza son tambien los limites de la ley.

133.—Solo al Rey corresponde declarar los limites provinciales, porque solo en él reside la plenitud del poder administrativo y la superioridad comun necesaria para terminar las diferencias y dirimir las cuestiones pendientes entre dos gobernadores iguales en autoridad, como representante cada cual de su respectiva provincia. Mas cada gobernador en su territorio es competente para declarar los limites de los distritos y ayun-

tamientos comprendidos en él, porque siendo esta operación un acto administrativo, entra en el número de sus atribuciones, como autoridad nombrada por el Rey para el gobierno de las provincias.

134.—La operación de señalar los límites legales de una provincia ó ayuntamiento es muy distinta del *apeo ó deslinde* de sus territorios, porque aquella es un acto administrativo y esta un acto de mera ejecución. En el primer caso la administración procede dentro de la ley y guiada por consideraciones de interés público con cierto grado de arbitrariedad; y en el segundo no se trata sino de dar riguroso cumplimiento á la decisión de la autoridad administrativa, obedeciendo sus mandatos, sujetándose á sus instrucciones y sometiendo el resultado de estos trabajos facultativos á su censura ó aprobación.

135.—Las restantes divisiones territoriales ya dijimos que no tienen la importancia ni la estabilidad que la civil ó administrativa. Hay dos, sin embargo, dignas de mención, aunque ajenas de nuestro exámen, porque nos llevaría al estudio de materias que no caben en los límites de esta obra: la judicial y la eclesiástica.

La primera está enlazada con las leyes relativas á la organización de los tribunales y á la competencia judicial, y por tanto debe ser objeto de un acto legislativo.

La segunda pertenece á la clase de las materias mixtas, ó es asunto propio de la jurisdicción espiritual y temporal á un mismo tiempo. Sería de apetecer que las provincias civiles fuesen también provincias eclesiásticas, y esperamos que el Gobierno, de acuerdo con el jefe de la Iglesia (cual cumple en una nación católica), procurará se rectifiquen los límites extraños é irregulares de nuestras diócesis, ajustando todo lo posible su territorio al de los grandes círculos administrativos, y colocando una silla episcopal en la ciudad donde residiere la autoridad superior de aquella demarcación. Los intereses religiosos y los terrenales reclaman con urgencia esta reforma, en la cual deben resplandecer la perfecta concordia de las dos potestades

que se dividen el imperio del mundo, rigiendo una la opinión y otra gobernando las conciencias (1).

(1) La primera base de la ley que autorizó al Gobierno para que, de acuerdo con la Santa Sede, verificase el arreglo general del clero, era «establecer una circunscripción de diócesis acomodada, en cuanto fuere posible, á la mayor utilidad y conveniencia de la Iglesia y del Estado, procurando la armonía correspondiente en el número de las sillas metropolitanas y sufragáneas.» *Ley de 8 de mayo de 1849.* Conforme á este principio, deberán suprimirse diez obispados para ser incorporados á otros; con lo cual, si no se establece una completa uniformidad en la división del territorio de la Iglesia y del Estado, á lo menos se logra acercar las diócesis á las provincias. *Concordato de 16 de marzo de 1851.*