

PAÍSES	POBLACIÓN total.	LA DE MÁS POBLACIÓN	LA DE MENOS
Inglaterra y País de Gales.....	29.002.525	Londres, 4.306.411.	Radnor, 21.791.
Prusia.....	29.955.281	Rhin, 4.710.391.	Hohenzollern, 66.085.
Francia.....	38.343.192	Sena, 3.141.595.	Altos Alpes, 115.522.
Italia.....	30.724.897	Milán, 1.259.181.	Grosseto, 123.018.
Bélgica.....	6.262.272	Brabante, 1.154.126.	Luxemburgo, 213.155.
Portugal.....	4.306.554	Beira, 1.377.432.	Algarves, 204.037.
Chile.....	2.915.332	Santiago, 401.561.	Tacna, 31.895.
República Argentina	4.086.492	Buenos Aires, 850.000.	Jujuy, 90.000.

10.—Las circunscripciones municipales también varían muchísimo. Basta fijarse en que se conceptúan municipios las grandes capitales como París, que cuenta 2.447.957 habitantes y las agrupaciones de 300 y 400 almas. Según los datos de Gneist (1), había en 1870 en Inglaterra 737 parroquias de 50 almas; 1.907 de 100; 6.681 de 300: total, unas 12.000 de menos de 800. Francia cuenta con 36.140 comunes: 99 tienen más de 20.000 almas, y 31.488 menos de 1.500, y en proporciones análogas en los demás países (2).

11.—La universalidad de las dos circunscripciones indicadas, ha inducido á considerarlas, sobre todo los municipios, de naturaleza distinta de las demás, por su carácter espontáneo, histórico, necesario, afirmando que el Estado, al organizarse, debe respetarlas siempre. Realmente cabe hacer una distinción entre circunscripciones y circunscripciones: de un lado, están las formaciones territoriales que surgen espontáneamente de la composición histórica de las fuerzas locales, dando vida á las sociedades totales de primer grado, y á otras de ulteriores grados; y, de otro, las circunscripciones de carácter especial hechas por el Estado para su *uso particular*. Es decir, que es preciso distinguir la vida política local que se afirma en los municipios siempre, y á veces en las provincias, de la vida del Estado, que puede exigir para sus funciones propias, una adecuada distribución del territorio nacional. En su virtud, la división territorial no puede reducirse á términos uniformes, ni resolverse de una manera dada. Entraña dos aspectos y pide muy diversas soluciones. Los dos aspectos na-

(1) *La Constitution communale de l'Angleterre*, IV.

(2) Pyfferoen, ob. cit., pág. 6.

cen del punto de vista diferente que entraña la división territorial *local*, como vida *total*, y cuyo principio es la autonomía, comparada con la del Estado para sus servicios—político, judicial, militar, sanitario, escolar, social...—y cuyo principio es el interés del Estado y sus fines. La división territorial autónoma pide el reconocimiento por parte del Estado de las circunscripciones tal cual las han conocido y practicado las generaciones que se han sucedido durante siglos. En cambio, la división territorial para los servicios sociales á cargo del Estado, debe hacerse siempre en atención al servicio. Y no se crea con esto que se proponen necesariamente dos sistemas distintos (1): en primer lugar, es preciso dejar á las circunscripciones fundamentales locales una gran iniciativa, tanto para cumplir por sí los fines sociales como para unirse y cooperar á su cumplimiento; y en segundo lugar, como estas circunscripciones históricas son los núcleos naturales de población, lo ordinario será que el interés mismo del Estado esté en atribuirles el valor de división territorial para sus servicios. Lo principal es no violentar la formación de las circunscripciones históricas ni adaptar á ellas, violentándolos, los servicios del Estado.

(1) Como ocurre en Inglaterra. (Véase Boutmy, *La tutelle de l'Etat en Angleterre*.—Chalmers, *Local government*, pág. 33.—Probyn, *Local government and Taxation in the United Kingdom*, pág. 127.)

§ 3.º—*La división territorial en España.*

1.—En España la división territorial responde al principio siguiente: el territorio español peninsular, con las islas Baleares y Canarias, se divide en circunscripciones uniformes y correlativas para todos los servicios locales y nacionales, por obra de los Poderes centrales; la tendencia á que obedece encamínase á someter la división territorial histórica local, á las necesidades del Estado nacional.

2.—El territorio español hállase, pues, dividido en circunscripciones, de límites uniformes y casi siempre correlativos, para los diferentes servicios del Estado. La división fundamental, que representa el organismo del Estado según la composición de sus elementos territorial y personal, es la que comprende las *provincias* y los *municipios*. Todo el territorio español se divide en *provincias*, y éstas en *municipios*, por obra del Poder central y según las leyes provincial y municipal vigentes (1).

3.—La *provincia* es una circunscripción territorial intermedia compuesta por un número dado de municipios, de carácter esencialmente administrativo.

4.—Las provincias no reproducen la estructura geográfica de las agrupaciones formadas en España como consecuencia de la Constitución histórica del Estado y de la nacionalidad. Las provincias implican la creación por el Gobierno central de un sistema uniforme de división territorial.

(1) R. D. de 30 de Noviembre de 1833. L. provincial de 29 de Agosto de 1882 y municipal de 28 de Octubre de 1877.

La España tradicional formábanla los antiguos Estados, que habían ido surgiendo en el territorio peninsular, como consecuencia de la Reconquista, y merced al influjo de las condiciones geográficas, de los intereses dinásticos y de las luchas entre los pueblos hispano-cristianos é hispano-musulmanes. Realizada la unidad política, base aquí de la unidad nacional, al reconstituirse España en principios del siglo actual, bajo la influencia de las ideas de la Revolución francesa, el territorio hallábase dividido, según declaración de la Constitución de 1812, por las regiones siguientes en la Península: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia; las islas Baleares y las Canarias, como adyacentes, y las posesiones de Africa (1). Esta división histórica no respondía á las ideas puestas de moda por el influjo francés, y así la misma Constitución de Cádiz, disponía en su art. 11 que era necesario hacer, por una ley, una «división del territorio español más conveniente», iniciándola desde luego con la creación de las Diputaciones provinciales (2).

5.—La división territorial en provincias, reclamada por la Constitución de 1812, verificóse poco después: en virtud de ella creáronse 52 provincias; pero esta división apenas tuvo vida á causa de la reacción absolutista de 1814. El establecimiento definitivo de esta reforma administrativa data de 1833, mediante un decreto de la Reina gobernadora (3), en el cual se dividió el

(1) Const. de 1812, art. 10.

(2) Idem, tít. IV.

(3) R. D. de 1833, art. 3.º

territorio español en la Península é islas adyacentes en *cuarenta y nueve* provincias, que tomaron el nombre de sus respectivas capitales, excepto las de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. La distribución se verificó sin atender á las antiguas regiones, ni á la extensión territorial proporcionada, ni á la distribución adecuada de la población.

6.—En efecto: comparada la nueva división con la antigua, se obtiene el resultado siguiente (1): 1.º Andalucía—comprensiva de los antiguos reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla;—contiene *ocho* provincias: Córdoba, Jaén, Granada, Almería, Málaga, Sevilla, Cádiz y Huelva. 2.º Aragón, *tres*: Zaragoza, Huesca y Teruel. 3.º Asturias, *una*: Oviedo. 4.º Castilla la Nueva, *cinco*: Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara. 5.º Castilla la Vieja, *ocho*: Burgos, Valladolid, Palencia, Avila, Segovia, Soria, Logroño y Santander. 6.º Cataluña, *cuatro*: Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona. 7.º Extremadura, *dos*: Badajoz y Cáceres. 8.º Galicia, *cuatro*: Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra. 9.º León, *tres*: León, Salamanca y Zamora. 10. Murcia, *dos*: Murcia y Albacete. 11. Valencia, *tres*: Valencia, Alicante y Castellón de la Plana. 12. Navarra, *una*: Navarra. 13. Las Provincias Vascongadas, *tres*: Vizcaya, Alava y Guipúzcoa. 14. Las islas Baleares, *una*. Y 15. Las islas Canarias, *una*. La extensión y límites de las provincias creadas se han determinado por la ley. Las provincias se consideran como división reguladora, tanto del orden administrativo como del militar, económico y judicial, habiéndose adaptado á ellas los municipios.

7.—En cuanto á la extensión de las provincias y á la población núcleo de las mismas, ya queda dicho que no se ha tenido un criterio fijo. Las hay tan extensas que comprenden hasta *unas once veces* el territorio de otras. La primera y la última del cuadro siguiente representan esa proporción, y el cuadro todo da idea de la diferente extensión y población de las provincias de España (2).

(1) R. D. de 1833, art. 4.º

(2) Datos del censo de 1887.

PROVINCIAS	KILÓMETROS cuadrados.	NÚMERO de habitantes de hecho.
Guipúzcoa.....	1.884,71	181.845
Vizcaya.....	2.165,46	235.659
Alava.....	3.044,92	92.915
Pontevedra.....	4.391,32	443.385
Baleares.....	5.014,11	312.593
Logroño.....	5.041,12	181.465
Santander.....	5.419,96	244.274
Alicante.....	5.659,71	433.650
Gerona.....	5.864,96	306.583
Castellón.....	6.465,37	292.437
Tarragona.....	6.490,35	348.579
Segovia.....	6.826,87	154.443
Orense.....	6.978,71	405.127
Canarias.....	7.272,60	291.625
Cádiz.....	7.342,23	429.872
Málaga.....	7.348,79	519.377
Valladolid.....	7.569,35	267.148
Barcelona.....	7.690,50	902.970
Avila.....	7.882,09	193.093
Coruña.....	7.902,79	613.881
Madrid.....	7.988,75	682.044
Palencia.....	8.433,79	188.845
Almería.....	8.703,79	339.452
Lugo.....	9.880,54	432.165
Huelva.....	10.137,94	254.831
Soria.....	10.318,05	151.530
Navarra.....	10.506,37	304.122
Zamora.....	10.614,71	270.072
Valencia.....	10.751,17	733.978
Oviedo.....	10.894,50	595.420
Murcia.....	11.536,70	491.436
Guadalajara.....	12.113,21	201.518
Lérida.....	12.150,79	285.417
Salamanca.....	12.510,15	314.472
Granada.....	12.768,41	484.638
Jaén.....	13.480,38	437.842
Córdoba.....	13.726,63	420.728
Sevilla.....	14.062,50	544.815
Burgos.....	14.195,92	338.551
Teruel.....	14.817,94	241.865
Albacete.....	14.863,10	229.105

PROVINCIAS	KILÓMETROS cuadrados.	NÚMERO de habitantes de hecho.
Huesca.....	15.148,80	255.137
Toledo.....	15.257,47	359.562
León.....	15.377,17	380.637
Cuenca.....	17.193,49	242.462
Zaragoza.....	17.424,34	415.195
Ciudad Real.....	19.607,51	292.291
Cáceres.....	19.863,22	339.793
Badajoz.....	21.893,62	481.508
<i>Totales.....</i>	<i>504.516,88</i>	<i>17.560.352</i>

8.—La división en provincias indicada es la que se declaró por la ley provincial vigente como válida, diciendo que existe para el régimen y administración de la nación española (1).

9.—Los términos provinciales, obra de la ley, así como el señalamiento de su capitalidad, no pueden variarse sino por medio de una ley. Sin embargo, el Gobierno podrá cambiar, oyendo al Consejo de Estado en pleno, la dependencia de un término municipal de una provincia á otra, siempre que concorra la conformidad de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales interesados (2).

10.—Con el carácter de circunscripciones territoriales generales del orden administrativo, inferiores á las provincias y en ellas comprendidos, hay en España los *municipios*. El municipio representa la sociedad territorial política de primer grado: es *una nación en pequeño*; en él se resuelven las oposiciones nacidas de la diversidad de aptitudes mediante las relaciones de *vecindad*.

(1) L. provincial, artículos 1.º y 2.º

(2) Idem, art. 3.º

Legalmente el municipio es la asociación de todas las personas que residen en un término municipal (1).

Como circunscripción territorial, es la primera y más sencilla, en el orden legal, de las formaciones locales, creada por la ley ó por la ley reconocida y consagrada; porque con el municipio, la acción del Poder central es necesariamente menos eficaz y más limitada que con la provincia: generalmente el municipio es producto natural y espontáneo, afirmándose y persistiendo á veces con el carácter de *pueblo* y con su representación el *concejo*, aun á pesar de las operaciones legales encaminadas á fundirle con otros pueblos para formar el municipio legal (2).

11.—La relación del municipio con el sistema de división territorial, responde al principio de la uniformidad y de la correlatividad con las circunscripciones superiores.

En primer lugar, todos los municipios en España tienen análogo tratamiento legislativo; en segundo lugar, los municipios se forman sin atender á la distinción fundamental del campo y de la ciudad; y en tercer lugar, todo término municipal forma necesariamente parte de un partido judicial y de una provincia de la nación, no pudiendo pertenecer bajo ningún concepto á distintas jurisdicciones de un mismo orden (3).

12.—El número de municipios en España, según la última estadística, se eleva á 9.287, repartidos en proporciones muy diferentes en las 49 provincias.

(1) Ley municipal, art. 1.º

(2) Véase ley municipal, *Administración de los pueblos agregados* (artículos 90 á 96).

(3) Ley municipal, art. 1.º

He aquí la distribución aproximada de los municipios en sus provincias respectivas: *dos* provincias tienen menos de cincuenta; *quince*, de cincuenta á ciento; *diez*, más de ciento y menos de doscientos; *trece*, de doscientos á trescientos; *nueve*, más de trescientos.

13.—La circunscripción territorial del municipio es el *término municipal*. Término municipal es el territorio, dice la ley, á que se extiende la administrativa del Ayuntamiento. La ley aquí reconoce la existencia *anterior* del municipio.

14.—La alteración de los términos municipales se verifica de la manera siguiente:

Primer caso.—*Supresión* de un término municipal por agregarse á otro ú otros colindantes, bien porque así lo acuerden los Ayuntamientos y la mayoría de los vecinos de los municipios interesados, por carencia de recursos ú otros motivos fundados, bien porque del ensanche y desarrollo de edificaciones resulte que se confunden los límites de los pueblos, y no sea fácil determinarlos (1).

Segundo caso.—*Segregación* de parte de un término municipal para formar parte de otro ú otros existentes, cuando lo acuerde la mayoría de los vecinos de la porción del término que se segrega y no perjudique los intereses del municipio de quien se segrega (2).

Tercer caso.—*Segregación* de parte de un término municipal para constituir otro, ya por sí, ya con otra ú otras porciones, siempre que lo acuerden la mayoría de los interesados; que no lastime los intereses de los pueblos respectivos, y que dichas porciones puedan ser municipios según la ley (3).

Cuarto caso.—*Agregación* de los grupos de población, aunque tengan Ayuntamiento propio, situados á una distancia máxima de 10 kilómetros del término de la capital de la Monarquía, á este término (4).

(1) Ley municipal, art. 3.º, núm. 1, y art. 4.º

(2) Idem, arts. 3.º núm. 2 y 5.º § 1.º

(3) Idem, arts. 3.º núm. 2 y 5.º § 2.º

(4) Idem, art. 10.

Quinto caso.—*Ensanche* de los términos de las poblaciones de más de 100.000 habitantes, hasta una distancia máxima de seis kilómetros (1).

15.—Ahora bien: en cualquiera de los tres primeros casos, los interesados señalarán las nuevas demarcaciones de los términos y practicarán la división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos, sin perjuicio de los derechos de propiedad y servidumbres públicas y privadas existentes (2), teniendo en cuenta que la resolución de los expedientes sobre *creación, segregación y supresión* de municipios y términos, corresponde á las Diputaciones provinciales, cuyos acuerdos son ejecutivos cuando fueren adoptados de conformidad con los interesados. En caso de disidencia, la aprobación será objeto de una ley (3). La agregación y ensanche de que se habla en los casos cuarto y quinto, puede hacerse por Real decreto, previa consulta al Consejo de Estado, dando cuenta á las Cortes (4).

16.—Dispuesto por la ley que todo término municipal ha de estar enclavado en un partido judicial, para hacer pasar un término municipal de uno á otro partido, será preciso oír á los Ayuntamientos del pueblo ó de las cabezas de partido, á la Diputación provincial y al gobernador y al Ministro de Gracia y Justicia, correspondiendo la resolución al Ministro de la Gobernación, con audiencia del Consejo de Estado (5).

17.—La determinación de los límites de las circunscripciones provinciales y municipales, entraña una operación de carácter *administrativo*. En nuestra legislación se atribuye á la Administración la facultad de verificar las opera-

- (1) Ley municipal, art. 10.
- (2) Idem, art. 6.º
- (3) Idem, art. 8.º
- (4) Idem, art. 10.
- (5) Idem, art. 9.º

ciones de deslinde y fijación de límites territoriales de municipios y provincias (1).

18.—Ya hemos dicho que la división territorial de España en provincias y municipios, es la fundamental. El Real decreto de 30 de Noviembre de 1833 disponía que no se considerase limitada al orden administrativo, sino que se arreglasen á ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda. Y así es, en efecto.

19.—Las principales divisiones territoriales hechas en España, son las siguientes: la *judicial*, la *electoral*, la de *instrucción pública*, la *económica*, la *militar*, la *marítima*, la *geológica*, la *forestal*, etc. Se indicarán estas divisiones al tratar de los diversos servicios sociales, políticos y administrativos del Estado.

- (1) Art. 23 de la ley de 25 de Septiembre de 1863. Reales decretos de 2 de Marzo de 1888 y de 30 de Agosto de 1889.

BIBLIOTECA ALEJANDRINA