



**ESTUDIOS**

## **LA DIVISION PROVINCIAL Y SUS MODIFICACIONES**

353.071.55(46) «17/18»

Por AURELIO GUAITA

*Sumario:* 1. La división territorial española a fines del siglo XVIII y principios del XIX.— 2. Las divisiones provinciales de 1822 y 1833.— 3. Provisionalidad y cristalización de la división provincial de 1833.— 4. Protagonismo del Ministerio de la Gobernación; partidos judiciales.— 5. Modificaciones realizadas o posibles en las provincias después de 1833.— 6. Número de provincias: creación y supresión.— 7. Capitalidad.— 8. Denominación.— 9. Límites: alteración directa de los provinciales por traspaso de municipios.— 10. Modificación de límites de provincias por «alteraciones» municipales.— 11. Deslinde.

### **1. La división territorial española a fines del siglo XVIII y principios del XIX (1)**

**E**L gran número de Estados que llegaron a integrar la Monarquía (Fernando el Católico anexiona Navarra a Castilla en 1512), la diversidad de su régimen jurídico y denominación (reinos, principados, señoríos, provincias), las enormes diferencias de su extensión, y la propia división territorial interna de no pocos de ellos, llegaron a hacer del mapa político-administrativo de España algo en verdad abigarrado, complejo, confuso y, quizá sin excesiva hipérbole, casi caótico. Aún habría que agre-

(1) Constituye este trabajo la ponencia expuesta por su autor en el III Symposium de Historia de la Administración (ENAP, Alcalá de Henares, octubre de 1972). Espero poder publicarlo íntegro y separado en breve plazo.

gar a lo dicho la larga pugna que conoce ya el siglo xviii y va a alcanzar al xix entre las ideas heredadas (a veces tradiciones, a veces rutinas) que luchan por prolongar la vida del «antiguo régimen» y las nuevas concepciones político-sociales que, después de algunas batallas perdidas, acabaron imponiéndose de modo definitivo en 1833 tan pronto murió Fernando VII.

Fue, como es obvio, un cambio constitucional de primer orden. Fue también lo que hoy llamaríamos una reforma administrativa de gran estilo, extensa y profunda; y duradera, hasta el punto de que, mal que bien, seguimos viviendo de aquella reforma, pues las posteriores no han pasado, por lo común, de retoques importantes en ocasiones, pero que han dejado siempre prácticamente intactas las estructuras de la primera mitad del siglo xix: ministros y su Consejo, subsecretarios y directores generales; división territorial y gobernadores civiles; estatalización docente; leyes municipales y provinciales; Tribunal Supremo, Audiencias territoriales y provinciales y Partidos judiciales; Consejo de Estado; el recurso contencioso-administrativo... y siempre y en todo, una línea marcadamente uniformadora y estatificadora. En resumen, empleando el término deliberadamente en sentido amplio pero no inexacto, centralización. Porque *la Historia es la historia de la centralización*.

El tema propio de estas páginas es modesto y limitado dentro del vasto panorama a que se acaba de hacer referencia, pues se reduce, no ya a la división territorial, sino a sus alteraciones o modificaciones durante el siglo pasado, aunque quizá a veces será necesario, o al menos no impertinente, aludir de modo tangencial a otras cuestiones conexas con la ya dicha y que propiamente constituye el objeto de este trabajo; por lo demás, algunas de esas cuestiones las he estudiado ya en otros trabajos anteriores y, de interesarle, allí remito al lector (2).

La división territorial de fines del xviii y principios del xix no sólo nos parece confusa hoy sino que lo era también en aquella época: en 1785 Floridablanca dividía España en cuarenta «provincias», cuya sola enumeración habla bien a las claras de su

---

(2) «El concepto de provincia», en el vol. V de *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, 1965, pp. 201-31; «La división territorial en la Ley Orgánica del Estado», en *DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA*, núm. 125 (1968), pp. 11-33, y en *1 Jornadas Administrativas de Galicia*, Madrid, 1970, pp. 181-205.

falta de «simetría» y uniformidad: Toro, y Aragón o Cataluña, por ejemplo (3) y (4).

(3) Se dividía la Península en treinta y una intendencias: Galicia; León, Zamora, Salamanca, Toro; Avila, Burgos, Segovia, Soria, Valladolid, Palencia; Alava, Vizcaya, Guipúzcoa, Encartaciones de Vizcaya; Navarra; Aragón; Cataluña; Extremadura; Madrid, Toledo, Cuenca, Guadalajara, La Mancha; Valencia; Córdoba, Granada, Jaén, Sevilla, Nuevas Poblaciones de Sierra Morena-Nuevas Poblaciones de Andalucía; Murcia. Cfr. A. MELÓN RUIZ DE GORDEJUELA: «Inmediata génesis de las provincias españolas», en *Anuario de Historia del Derecho español*, núm. 27-28 (1957-58), pp. 17-58, y, antes, «El mapa prefectural de España (1810), en *Estudios geográficos*, núm. 48 (1952), pp. 5-72.

Según MELÓN (en los trabajos que se acaban de citar), los territorios de ambas Nuevas Poblaciones eran una Intendencia, pero dos provincias distintas a otros efectos. Lo mismo Galicia: una sola Intendencia, pero dividida a ciertos efectos en siete provincias: Betanzos, La Coruña, Lugo, Mondoñedo, Orense, Santiago y Tuy. En realidad, lo decisivo era la figura del intendente (cfr. la nota 2), aunque puede transigirse y aceptarse que había en la Península treinta y una Intendencias pero treinta y ocho «provincias». En cualquier caso, resulta difícil trasladar a la uniformidad y sencillez actuales la abigarrada variedad del XVIII; y, desde luego, no eran iguales —y no sólo en extensión— Valencia o Navarra que las Encartaciones de Vizcaya o ambas Nuevas Poblaciones.

A las provincias e intendencias peninsulares han de agregarse las dos insulares: la de las «siete islas de La Gran Canaria» y Baleares («provincia y reino de Mallorca» e islas de Menorca e «Iviza»).

Todos estos datos y muchos más, curiosísimos, pueden verse en el libro en dos gruesos volúmenes titulado *España dividida en Provincias e Intendencias y subdividida en Partidos, Corregimientos, Alcaldías mayores, Gobiernos políticos y militares, así Reales como de Ordenes, Abadengo y Señorío. Obra formada por las relaciones originales de los respectivos Intendentes del Reyno, a quienes se pidieron de orden de S. M. por el Excmo. Sr. Conde de Floridablanca, y su Ministerio de Estado en 22 de marzo de 1785. Con un nomenclátor o diccionario les el contenido del tomo III de todos los pueblos del Reino, que compone la segunda parte. De orden superior. En la Imprenta Real, Madrid, 1789.*

Debo —y se lo agradezco de nuevo, ahora públicamente— a mis buenos amigos los profesores Casas Torres y López Gómez, el haberme proporcionado los citados *Mapa prefectural... y España dividida...*

En este trabajo cito siempre como año de las Provincias-Intendencias el de 1785 (debido a la citada *España dividida...*, en la que aparecen relacionadas todas las entonces existentes), pero la creación de las Intendencias civiles o de Provincia (las había también de Ejército) es bastante anterior. Aunque hay fechas inseguras y falta un completo acuerdo entre los historiadores acerca de esta cuestión, puede decirse, en líneas generales, lo siguiente: quizá existieron ya en 1711, pero los intendentes aparecen clara y formalmente en la Real Ordenanza de Felipe V de 4 de julio de 1718; tres años después se suprimieron casi todas (Real Cédula de 1 de marzo de 1721, que revocó la Instrucción de 1718), salvo las de Barcelona, Valencia, Zaragoza, Palma de Mallorca, Pamplona, La Coruña, Sevilla, Salamanca y Badajoz, y en 1724 se suprimían también éstas. Por su Ordenanza de 13 de octubre de 1749, Fernando VI restableció con ciertas modificaciones esta institución de los intendentes, que ahora iban unidos, en las capitales, al corregidor de las mismas. Carlos III (Real Cédula de 13 de noviembre de 1766) separó ambos cargos (intendentes y corregidores de las capitales), quedando aquéllos para los asuntos militares y de hacienda (antecedentes, respectivamente, de los actuales Cuerpo de Intendencia y Delegados de Hacienda) y, los corregidores, para las materias de justicia y policía (a pesar de lo dicho, lo cierto es que, al menos en varias ciudades, siguieron unidos en una misma persona los cargos de intendente y corregidor: Burgos, Guadalajara, Madrid, Salamanca, Sevilla, Toro, Valladolid y quizá alguna otra). Para todo este tema, véase GONZÁLEZ ALONSO: *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970, pp. 247 y ss.

No coincide esa división con la que según Colmeiro existía a fines del XVIII: éste habla de Asturias, ausente en la división de Floridablanca, y denomina Andalucía y Ciudad Real a las anteriores Sevilla y La Mancha, aparte de distinguir entre reinos, principados, señoríos y provincias (entre ellas, dos «exentas»: Alava y Guipúzcoa) (5).

Ya en el siglo XIX, el hermano de Napoleón dividió la Península en 38 prefecturas, entre las que figuraron Vigo, Astorga, Ciudad Rodrigo, Mérida y Jerez; fue desde luego una división más racional que la anterior, y aparecen ya las tres capitales actuales de Aragón y las cuatro de Cataluña (6).

(4) CANGA ARGÜELLES, en su *Diccionario de Hacienda* (escrito en 1817, según se lee en la voz «intendentes», 2.ª ed., Madrid, 1833, reimpresión del vol. I de 1968), trata del tema en las voces «Estadística» y «División territorial» (física y política), pero de modo no poco confuso: comparándolo con Floridablanca, no aparecen las Encartaciones ni las Nuevas Poblaciones, pero sí en cambio Asturias; el nombre común que utiliza es el de provincias, que divide en marítimas (septentrionales, meridionales y adyacentes) e interiores (septentrionales y meridionales); llama «exentas» a Navarra y las tres provincias vascas (forales, de régimen especial) y no exentas a las treinta y una restantes (en realidad enumera treinta: repite Toledo-Castilla la Nueva y en una ocasión no figura Valencia); Extremadura figura en el reino de León; Valladolid, tanto en éste como en Castilla la Vieja; otras veces habla de dos principados (Asturias y Cataluña), dos señoríos (Molina y Vizcaya), dos provincias (Alava y Guipúzcoa) y doce (o trece) reinos: Aragón, Toledo (Castilla la Nueva, La Mancha, Madrid, Guadalajara, Cuenca) Castilla la Vieja (Ávila, Segovia, Soria, Burgos), Sevilla, Córdoba, Jaén, Granada, Galicia, León (Extremadura, Palencia, Valladolid, Salamanca, Zamora, Toro), Mallorca, Murcia, Navarra y Toledo (comprendido en Castilla la Nueva); Valencia, omitida aquí, sí aparece en la «división física», al tratar de los ríos y montes; en la «división física», Valladolid aparece tanto en León como en Castilla la Vieja.

Por otro lado, es de advertir que ya a fines del siglo XVIII y principios del XIX (cfr. Nov. Rec., ley 22, título 18, libro VII) había creado Carlos IV a ciertos efectos las «provincias marítimas» de Cádiz (segregada de Sevilla), Málaga (de Granada), Cartagena (de Murcia), Alicante (de Valencia) Santander (de Burgos) y Asturias (de León). CANGAS sólo alude a Asturias; todas ellas, salvo Cartagena, acabaron siendo provincias «independientes».

(5) COLMEIRO habla de nueve reinos: Andalucía, Aragón, Córdoba, Galicia, Granada, Jaén, Murcia, Valencia y Navarra; dos principados: Asturias y Cataluña; dieciséis provincias de Castilla: Ávila, Burgos, Zamora, Ciudad Real, Cuenca, Extremadura, Guadalajara, León, Madrid, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Toledo, Toro y Valladolid; las dos provincias exentas de Alava y Guipúzcoa y el señorío de Vizcaya; Baleares y Canarias (*Derecho administrativo español*, 4.ª ed., Madrid, 1878, I, p. 60).

Por su parte, ABELLA habla de dieciocho provincias; catorce reinos: Castilla la Nueva, Extremadura, León, Galicia, Castilla la Vieja, Navarra, Aragón, Valencia, Murcia, Granada, Jaén, Córdoba, Sevilla y Mallorca; dos principados: Asturias y Cataluña; el señorío de Vizcaya, y las islas Canarias (*Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1888, I, p. 284).

(6) Coruña, Lugo, Orense, Vigo; Oviedo; Astorga, Ciudad Rodrigo, Salamanca, Santander, Burgos, Soria, Valladolid, Palencia; Vitoria; Pamplona; Zaragoza, Huesca, Teruel; Barcelona, Gerona, Lérida, Tarragona; Cáceres, Mérida; Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara; Valencia, Alicante; Córdoba, Granada, Jaén, Málaga, Sevilla, Jerez; Murcia; había además ciento once Subprefecturas (Decreto de 17 de abril de 1810, de José II. Posteriormente, un Decreto imperial de 28 de

Por su parte, para la Constitución de Cádiz (art. 10) el territorio español comprendía: «Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Gra-

enero de 1812 dividió Cataluña en las cuatro Prefecturas o Departamentos de Montserrat (Barcelona), Ter (Gerona), Segre (Puigcerdá) y Bocas del Ebro (Lérida).

MELÓN (v. *El mapa...*, pp. 13-14, cit. en la nota 3) trae el cuadro completo de las Prefecturas y Subprefecturas: había tres de éstas por cada Prefectura, excepto la mayor, Murcia, que tenía cuatro, y Ciudad Real, Cuenca, Madrid (la más pequeña) y Teruel, que sólo tenían dos; las capitales de Prefectura lo eran también de Subprefectura. Parece que fue Llorente el autor de esta división territorial, si bien, en su proyecto inicial, los Departamentos tenían nombres geográficos: Cabo de la Nao (Alicante); Guadalaviar Bajo (Valencia), Ebro y Jalón (Zaragoza), Tambre (Coruña), Manzanares (Madrid), Bidasoa (Pamplona), etc.

De todos modos, la división de Bonaparte fue muy efímera y, salvo en Cataluña, apenas si tuvo realidad práctica.

He aquí completa la relación de Subprefecturas (en cada caso, la primera que se cita era también la capital de la Prefectura; puede recordarse que Javier de Burgos fue subprefecto de Almería; entre paréntesis figuran los nombres de los Departamentos en el proyecto de Llorente):

Alicante, San Felipe (Játiva: v. *infra* la nota 26 b) y Denia (Cabo de la Nao).  
 Astorga, León y Benavente (Esla).  
 Barcelona, Manresa y Solsona (Llobregat).  
 Burgos, Logroño y Calahorra (Arlanzón).  
 Cáceres, Talavera de la Reina y Plasencia (Tajo).  
 Ciudad Real y Alcázar (Ojos del Guadiana).  
 Ciudad Rodrigo, Navarredonda y Béjar (Agueda).  
 Córdoba, Lucena y Ecija (Guadalquivir).  
 Coruña, Santiago y Corcubión (Tambre).  
 Cuenca y Tarazona de la Mancha (Júcar Alto).  
 Gerona, Vich y Camprodón (Ter).  
 Granada, Almería y Baza (Genil).  
 Guadalajara, Sigüenza y Huete (Tajo Alto).  
 Huesca, Jaca y Barbastro (Ebro y Cinca).  
 Jaén, La Carolina y Ubeda (Guadalquivir Alto).  
 Lérida, Urgel y Talarn (Cinca y Segre).  
 Lugo, Mondoñedo y Vivero (Miño Alto).  
 Madrid y Alcalá de Henares (Manzanares).  
 Málaga, Antequera y Osuna (Salado).  
 Mérida, Badajoz y Llerena (Guadiana).  
 Murcia, Cartagena, Huéscar y Albacete (Segura).  
 Orense, Monterrey y Monforte (Sil).  
 Oviedo, Gijón y Navia (Cabo de Peñas).  
 Palencia, Cervera y Carrión (Carrión).  
 Pamplona, San Sebastián y Olite (Bidasoa).  
 Salamanca, Zamora y Toro (Tormes).  
 Santander, Laredo y Villarcayo (Cabo Mayor).  
 Sevilla, Ayamonte y Aracena (Guadalquivir Bajo).  
 Soria, Osma y Medinaceli (Alto Duero).  
 Tarragona, Tortosa y Alcañiz (Ebro).  
 Teruel y Aliaga (Guadalaviar Alto).  
 Toledo, Ocaña y Casarrubios (Tajo y Alberche).  
 Valencia, Segorbe y Castellón de la Plana (Guadalaviar Bajo).  
 Valladolid, Segovia y Aranda de Duero (Duero y Pisuerga).  
 Vigo, Pontevedra y Túa (Miño Bajo).  
 Vitoria, Bilbao y Azcoitia (Cabo Machichaco).  
 Xerez, Cádiz y Ronda (Guadaleta).  
 Zaragoza, Calatayud e Híjar (Ebro y Jalón).

nada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de Africa» (a continuación enumeraba los territorios de ultramar). Como se observa, esta relación se aparta no poco de las anteriores: es, más o menos, la división histórica en reinos (o regiones a veces), aunque algunos de ellos no hubieran tenido sustantividad propia en la España cristiana: ya en esta época había desaparecido la personalidad jurídico-pública de los Estados de la Corona de Aragón, pero aún subsistían las diferencias, y no pequeñas, entre, por ejemplo, los reinos «nominales» de Jaén o Murcia, y el reino de Navarra, el señorío de Vizcaya y las provincias de Alava y Guipúzcoa. Todavía entonces se podían detectar cinco regímenes político-administrativos diferentes: Alava, Guipúzcoa, Vizcaya, Navarra y el resto del territorio «metropolitano». Sorprende en la enumeración de Cádiz la mención expresa de Molina, silenciada por Floridablanca y siempre después de 1812. Muy de acuerdo con la mentalidad de los doceañistas, los reinos (o provincias, principados o señoríos) aparecen ordenados alfabéticamente (7).

Pero esa división territorial, heredada de los siglos anteriores e incluso de la España musulmana, no podía satisfacer a los constituyentes, aunque de momento arrancaran de ella. Conscientes de su inviabilidad, así como de la dificultad (y necesidad) de establecer otra más acorde con las nuevas exigencias, se excusaron de no presentarla ya, pero la anunciaron en el preámbulo y en el articulado de la Constitución; en efecto, se

---

En el proyecto de Llorente, aparte de su «manía fluvialista», muy francesa como se sabe, había algunas dudas o vacilaciones en cuanto a la capital de varios Departamentos: Astorga o León (Esla), Lérida o Balaguer (Cinca y Segre), Orense o Monterrey (Sil), Tarragona o Reus (Ebro), Vitoria o Bilbao (Cabo Machichaco) y Jerez o Santa María (Guadalete); además, Llorente ponía la capital de Guadalquivir Alto no en Jaén, sino en La Carolina, que era la capital de la Intendencia y Provincia de Nuevas Poblaciones de Sierra Morena.

Se observa que ni siquiera tenían la categoría de Subprefecturas dos actuales capitales de provincia: la tradicional Avila, y Huelva (capital desde 1822).

A este tema de la división de Bonaparte aluden también, con menos datos que MELÓN, BENEYTO PÉREZ: *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, 1958, p. 544, y MERCADER RIBA (que ha publicado otros varios trabajos sobre la Administración napoleónica en España): *La organización administrativa francesa en España*, comunicación, Zaragoza, 1959, pp. 12 y 15.

(7) Ya con anterioridad a la Constitución, las Cortes habían establecido, por Ordenes dirigidas al secretario interino del Despacho de Hacienda, las Intendencias de tercera clase o entrada de Asturias (10 de noviembre de 1811) y Canarias (18 de enero de 1812).

lee en el primero: «Como uno de los principales fines de la Constitución es conservar la integridad del territorio de España, se han especificado los reinos y provincias que componen su imperio en ambos hemisferios, *conservando, por ahora, la misma nomenclatura y división que ha existido hasta aquí*. La Comisión hubiera deseado hacer más cómodo y proporcionado repartimiento de todo el territorio español en ambos mundos, así para facilitar la administración de justicia, la distribución y cobro de las contribuciones y la comunicación interior de las provincias unas con otras, como acelerar y simplificar las órdenes y providencias del Gobierno y promover y fomentar la unidad de todos los españoles, cualquiera que sea el reino o provincia a que puedan pertenecer. Mas *esta grande obra exige para su perfección un cúmulo prodigioso de conocimientos científicos, datos, noticias y documentos que la Comisión ni tenía ni podía facilitar en las circunstancias en que se halla el reino*. Así, ha creído debía dejarse para las Cortes sucesivas el desempeño de este tan difícil como importante trabajo». Que el tema es importante y difícil parece innegable, aunque la Comisión pecaba algo de ingenua quizá al cifrar tantas esperanzas en las venturas que habían de seguirse de la futura división territorial. Ya unos años antes en Francia, al crearse los departamentos se había dicho con alborozo que ya no había Bretaña o Languedoc (8); también aquí se anuncia un repartimiento «más cómodo y proporcionado» del territorio español, con lo que se confía, entre otros importantes logros, «promover y fomentar la unidad de todos los

(8) Cuenta MELÓN (*El mapa...* p. 8) que en la discusión del Decreto de 23 de mayo de 1812, sobre Diputaciones provinciales, el diputado Pelegrín («sin parecer a nadie estridente») dijo que «sancionada la Constitución había llegado el caso de olvidar los nombres de los reinos y señoríos que componen la Monarquía española, y de que no se volviesen a oír las denominaciones de catalanes, aragoneses, castellanos, etc., adoptando otras aun para la denominación de las provincias, o al menos dividiendo el territorio sin consideración a sus antiguos límites».

Realmente el texto transcrito del tal Pelegrín no tiene desperdicio.

Ni éste de SILVELA, que escribía en 1839 (*Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas*, Madrid, p. xvii; citado por ARIÑO ORTIZ: «Realidad y dogmática de la descentralización», en *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, Madrid, 1972, I, página 191): «una división territorial que, en lugar de repartir los antiguos reinos en provincias lesto fue para mí uno de los muchos méritos de la división de 1833, todavía vigente), hubiese procurado formarlas tomando terrenos de unos y otros; una nomenclatura nueva que hiciese olvidar poco a poco la antigua: ... la propagación de la lengua castellana, la publicación de Códigos uniformes..., favorecerían extraordinariamente la creación de un interés general, nacional, español, y harían de nosotros un todo más compacto, más unido».

españoles, cualquiera que sea el reino o provincia a que puedan pertenecer».

En este fragmento de la exposición de motivos de la Constitución se trasluce claramente la triple motivación y finalidad de la reforma territorial que se anuncia: *a)* igualdad de régimen jurídico de todos los territorios; *b)* centralización y unidad nacional, y *c)* eficacia («reforma tecnocrática» en la jerga ahora en boga).

Es claro que en el pensamiento de la Comisión (y luego de las Cortes) la futura división será *nueva* («ahistórica») y uniforme, con una sola categoría jurídica: no habrá reinos, principados, señoríos y provincias, sino tan sólo provincias; y, especialmente, no habrá reinos, sino el Reino. En fin, la futura división no se dejará al arbitrio del Gobierno, será misión exclusiva de las propias Cortes: «Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan» (art. 11).

Por supuesto, las aludidas «circunstancias políticas de la Nación» eran las que implicaba la presencia de los franceses en nuestro país (ya queda dicho que habían hecho su propia división territorial en 1810), pues aparte de que se careciera de estudios, datos y noticias para planear la nueva división, y por muy importante que se la juzgara, es obvio que era asunto que podía y debía esperar: antes estaba la expulsión de los franceses y el regreso de Fernando VII, la conclusión victoriosa de la guerra; podemos también recordar el ciceroniano *silent leges inter arma*. Lo que quizá no pensaron las Cortes es que ellas y su Constitución (y la proyectada división territorial) iban a ser incompatibles con Fernando VII, y que habrían de esperar al trienio constitucional para crear (de momento, de modo efímero) las añoradas nuevas provincias.

De todos modos, antes de la anunciada división general en provincias y en espera de ella, fueron creadas algunas a determinados efectos, especialmente judiciales, de contribuciones y para el establecimiento de diputaciones provinciales; así, por ejemplo, por decreto de 23 de mayo de 1812 se mandó establecerlas en las provincias de que hablaba Floridablanca, pero con varias novedades: aparecía Asturias, pero no Toro, las Encarta-

ciones de Vizcaya ni las Nuevas Poblaciones de Andalucía: en total treinta y una diputaciones; el decreto de 19 de diciembre, también de 1812, la estableció en la «provincia marítima» de Cádiz, pero la orden de 31 de octubre de 1820 suprimió la mención de «marítima», «debiendo en adelante llamarse provincia de Cádiz, solamente, como las demás de la Monarquía».

El decreto de 24 de marzo de 1813 suprimió las Intendencias de Andalucía y Sierra Morena, pasando las poblaciones de la primera a la Intendencia de Córdoba, y las de la segunda a Jaén, «en cuyo territorio se hallan». En cambio, otro del mismo año, de 14 de septiembre, al repartir determinada contribución enumera todas las de Floridablanca menos las Encartaciones de Vizcaya (pero sí Toro y las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía), más, como en el citado decreto de 23 de mayo de 1812, Asturias: treinta y tres en total; no se cita en cambio Cádiz, a pesar del decreto de 19 de diciembre de 1812.

Por decreto de 23 de junio de 1813 las Cortes dictaron instrucciones para el gobierno económico-político de las provincias, Gefe*s (sic)* políticos, diputaciones y ayuntamientos.

Al propio tiempo, en 1814 fueron dividiendo las provincias en partidos, pero como no se pudo «noticiar» entonces al Gobierno (debido al regreso de Fernando VII) las órdenes relativas a las diversas provincias fueron reproducidas en 1820 (trienio constitucional): esta división intraprovincial se aprovechó también para introducir diversas alteraciones en la división de Floridablanca y se aparta en no pocos puntos de las divisiones generales posteriores de 1822 y 1833. He aquí algunos ejemplos: se habla de las provincias de la Mancha (24 de abril de 1814) y Mallorca (también de 24 de abril de 1814: pero comprende en realidad todas las Baleares: cita expresamente Mahón y Ciutadella—Ciudadela—); a Guadalajara se le pasan varios pueblos de Madrid, Soria y Cuenca (9 de mayo de 1814 y 12 de julio de 1820); Sevilla, pero pasando Antequera a Granada (16 de febrero de 1814 y 26 de julio de 1820); en Granada (3 de abril de 1814 y 26 de julio de 1820) se incluyen también Almería y Málaga, aunque «sin perjuicio de la separación de Málaga, si se accede a esta solicitud instruida que sea»; Burgos (10 de mayo 1814 y 26 de julio de 1820) engloba Santander, pero como ésta

ha pedido ser independiente de Burgos, se manda instruir el oportuno expediente, así como si convendría agregarle Reinosa, hasta entonces de Palencia; de Murcia se dice (24 de octubre de 1820) que en la división que se ha de hacer del territorio español Segura de la Sierra pertenecerá «a la provincia de la Mancha o a la de Jaén, pero no a la de Murcia» (quedó para Jaén); en la de Valladolid (8 de noviembre de 1820) figuran Puebla de Sanabria y Benavente; Navarra (31 de octubre de 1820) se divide en los siete partidos de Pamplona, Santisteban, Estella, Tudela, Aoíz, Olite y Los Arcos; las intendencias de Málaga y Granada serán de la misma clase que sus Gobiernos políticos (23 de septiembre de 1820); la orden de 29 de noviembre de 1813 manda hacer nuevas elecciones a Diputados en Cortes por «las provincias subalternas de La Coruña y Betanzos»: el Reino-provincia de Galicia se dividía en siete (cfr. nota 3; y Canga Argüelles, *ob. cit.* en la nota 4): las otras cinco eran las cinco diócesis gallegas: Mondoñedo, Lugo, Orense, Túy y Santiago; según Canga Argüelles, Alcalá de Henares pertenecía a la provincia de Guadalajara (v. la voz «Alcalá de Henares» en el cit. *Diccionario*), etc.

En resumen: hubo innumerables cambios entre Floridablanca, la labor parcial y *ad casum* de las Cortes en 1814 y 1820, la división general de éstas en 1822 y la actual de 1833.

Como se sabe, todos esos decretos de las Cortes, como la misma Constitución, fueron declarados «nulos y de ningún valor y efecto» por el decreto firmado en Valencia por Fernando VII el 4 de mayo de 1814.

Pero después de las Cabezas de San Juan, Fernando VII jura la Constitución de 1812 y por decreto de 7 de marzo de 1820 se restablece íntegramente la legislación emanada de las Cortes en 1810-14 y, por tanto, las ya citadas disposiciones de 1812-14 que afectaban a diversas provincias.

En esta etapa (1820-23: trienio constitucional), aparte de la disposición fundamental a que he de referirme en el número siguiente, se dictan otras menores relativas a determinadas provincias: por decreto de 20 de agosto de 1820 se declara a Málaga capital de su provincia, independiente de la de Granada, y por orden de 8 de septiembre siguiente se clasifican una y otra

de segunda clase, como cuando se segregó Cádiz de Sevilla; por órdenes de 25 de mayo y 24 de junio de 1821 se aprueba la división en partidos de las provincias de Santander y Málaga; por su parte, al hacer el reparto de las contribuciones, el decreto de 29 de junio de 1821 habla de treinta y siete circunscripciones: de la lista de Floridablanca no se mencionan Toro, las Nuevas Poblaciones de Andalucía ni las Encartaciones de Vizcaya, pero se agregan en cambio Cádiz, Málaga, Santander y Cartagena.

En resumen, la situación sigue siendo en esta época confusa por demás, y a pesar de que la Constitución declaraba su voluntad de conservar «por ahora, la misma nomenclatura y división que ha existido hasta aquí» (y se recoge en el ya transcrito art. 10) y de que se haría una nueva división (total o general) más conveniente por ley constitucional (art. 11), lo cierto es que ya antes de esa nueva división (la establecida en 1822) las Cortes habían creado varias provincias más, silenciando siempre en cambio Molina, a pesar de que aparecía expresamente en el artículo 10 de la Constitución.

Del decreto de 23 de mayo de 1812, que mandó establecer las Diputaciones provinciales, más el de 1 de diciembre del mismo año relativo a Cádiz y las órdenes de 25 de mayo y 24 de junio de 1821 referentes a Santander y Málaga («olvidados» los artículos 10 y 11 de la Constitución por las mismas Cortes) se deduce que al comenzar 1822 las provincias eran: Galicia (subdividida en siete); Asturias; León, Zamora, Salamanca; Santander; Burgos, Soria, Segovia, Avila, Valladolid, Palencia; Vizcaya, Guipúzcoa, Alava; Navarra; Aragón; Cataluña; Valencia; Madrid, Toledo, Ciudad Real (la Mancha), Cuenca, Guadalupe; Extremadura; Sevilla, Cádiz, Córdoba, Jaén, Granada, Málaga; Murcia; Baleares; Canarias: en total, treinta y cuatro provincias o circunscripciones (o cuarenta, si se cuentan siete en Galicia).

El tema éste de la división territorial (perfecta y proporcionada la querían las Cortes) fue una constante casi obsesiva a lo largo de buena parte del siglo XIX: cuando se lleve a cabo en 1822 se aprobará con carácter provisional (lo fue más de lo que las mismas Cortes habían imaginado) y se preverá su rectificación y reforma; lo mismo luego en 1833; también con pos-

terioridad se seguirá proyectando una nueva ley de división territorial (v. *Infra*, núm. 3).

Pero, naturalmente, esta comunicación no está concluida con el párrafo de «anticipación» que acabo de escribir: después de este número inicial acerca del *status quaestionis* («prehistoria») hemos de ver lo sucedido y lo previsto por la legislación española desde que se hace realidad (efímera) la promesa de las Cortes al establecer la división provincial en 1822, hasta la vigente legislación de régimen local.

## 2. Las divisiones provinciales de 1822 y 1833

A) Restablecida la Constitución por decreto de 7 de marzo de 1820, las Cortes promulgaron el decreto LIX (ley diríamos hoy), de 27 de enero de 1822, en el que se decía: «Las Cortes extraordinarias, usando de la facultad que se les concede por la Constitución, han decretado lo siguiente: Artículo primero. Con el fin de disponer el cumplimiento del artículo 11 de la Constitución, en que se manda hacer una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, y en vista del *proyecto de división remitido por el Gobierno* por lo respectivo a la Península e islas adyacentes, las Cortes decretan, *con calidad de provisional*, la división de su territorio en las provincias que a continuación se expresan.»

Seguidamente en el artículo 2.º se relacionan alfabéticamente las provincias, en número de cincuenta y dos (*récord* no alcanzado ni antes ni después), unas «clásicas» o históricas, que figuraban en todas las divisiones anteriores, otras que habían aparecido en alguna o varias de aquéllas (españolas o la francesa), otras, en fin, que figuraban por primera vez en el catálogo de las provincias españolas.

Las provincias eran las siguientes (9): Alicante (1810), Almería, Avila (1785, 1812), Badajoz (1810: Mérida), Baleares (1785,

---

(9) En su caso, a continuación de cada provincia y entre paréntesis he puesto los años de las divisiones anteriores en que ya aparecían según los datos que figuran en el texto y notas precedentes: 1812 tanto puede referirse a la Constitución como al Decreto sobre Diputaciones de dicho año (o, en Cataluña, al Decreto imperial citado en la nota 8).

En el cuadro que sigue, y agrupadas por regiones, aparecen las provincias que ha

1812), Barcelona (1810; 1812: Montserrat), Bilbao (1785 y 1812: Vizcaya), Burgos (1785, 1810, 1812), Cáceres (1810), Cádiz (1810:

habido (o hay) desde el siglo XVIII; los años de creación, como ya se dice en el texto, pueden quizá a veces discutirse, pero desde luego no se han consignado aquí de modo arbitrario; respecto a 1785, véase lo que se dice al principio del último párrafo de la nota 3:

*Andalucía:*

Almería .....				1822	1833
Cádiz .....	1799-1802		1812	1822	1833
(Jerez) .....		1810			
Córdoba .....	1785	1810	1812	1822	1833
(Nuevas poblaciones de Andalucía: La Carlota) ...	1785				
Granada .....	1785	1810	1812	1822	1833
Huelva .....				1822	1833
Jaén .....	1785	1810	1812	1822	1833
(Nuevas poblaciones de Sierra Morena: La Carolina) .....	1785				
Málaga .....	1799-1802	1810	1820	1822	1833
Sevilla .....	1785	1810	1812	1822	1833

*Aragón:*

(Aragón) .....	1785		1812		
Huesca .....		1810		1822	1833
Teruel .....		1810		1822	1833
Zaragoza .....		1810		1822	1833
(Calatayud) .....				1822	

*Asturias:*

(Asturias) .....	1799-1802	1811	1812		
Oviedo .....		1810		1822	1833

*Baleares:*

Baleares .....	1785		1812	1822	1833
----------------	------	--	------	------	------

*Canarias:*

(Canarias) .....	1785		1812	1822	1833
Santa Cruz .....					1827
Las Palmas .....					1827

*Castilla la Nueva:*

(La Mancha) .....	1785				
Ciudad Real .....		1810	1812	1822	1833
Cuenca .....	1785	1810	1812	1822	1833
Guadalajara .....	1785	1810	1812	1822	1833
Madrid .....	1785	1810	1812	1822	1833
Toledo .....	1785	1810	1812	1822	1833

*Castilla la Vieja:*

Avila .....	1785		1812	1822	1833
Burgos .....	1785	1810	1812	1822	1833
Logroño .....				1822	1833
Palencia .....	1785	1810	1812	1822	1833
Santander .....	1799-1802	1810		1821	1822
Segovia .....	1785		1812	1822	1833
Soria .....	1785	1810	1812	1822	1833
Valladolid .....	1785	1810	1812	1822	1833

Jerez; 1812), Calatayud, Canarias (1785, 1812), Castellón, Ciudad Real (1785: La Mancha; 1810, 1812), Chinchilla, Córdoba (1785, 1810, 1812), La Coruña (1785: y Betanzos y Santiago; 1810); Cuen-

**Cataluña:**

(Cataluña) .....	1785		1812	
Barcelona .....		1810		1822 1833
(Montserrat) .....			1812	
Gerona .....		1810		1822 1833
(Ter) .....			1812	
Lérida .....		1810		1822 1833
(Bocas del Ebro) .....			1812	
(Segre: Puigcerdá) .....			1812	
Tarragona .....		1810		1822 1833

**Extremadura:**

(Extremadura) .....	1785		1812	
(Mérida) .....		1810		
Badajoz .....				1822 1833
Cáceres .....		1810		1822 1833

**Galicia:**

(Galicia) .....	1785		1812	
La Coruña .....	1785	1810		1822 1833
(Betanzos) .....	1785			
(Santiago) .....	1785			
Lugo .....	1785	1810		1822 1833
(Mondoñedo) .....	1785			
Orense .....	1785	1810		1822 1833
(Túy) .....	1785			
(Vigo) .....		1810		1822
Pontevedra .....				1833

**León:**

León .....	1785		1812	1822 1833
(Astorga) .....		1810		
(Villafranca) .....				1822
Salamanca .....	1785	1810	1812	1822 1833
(Ciudad Rodrigo) .....		1810		
Zamora .....	1785		1812	1822 1833
(Toro) .....	1785			

**Murcia:**

(Murcia) .....	1785	1810	1812	
Murcia .....				1822 1833
(Cartagena) .....	1799-1802			
(Chinchilla) .....				1822
Albacete .....				1833

**Navarra:**

Navarra .....	1785		1812	1833
(Pamplona) .....		1810		1822

**Valencia:**

(Valencia) .....	1785		1812	
Valencia .....		1810		1822 1833
(Játiva) .....				1822
Alicante .....	1799-1802	1810		1822 1833
Castellón .....				1822 1833

ca (1785, 1810, 1812), Gerona (1810; 1812: Ter), Granada (1785, 1810, 1812), Guadalajara (1785, 1810, 1812), Huelva, Huesca (1810), Jaén (1785, 1810, 1812), Játiva, León (1785; 1810: Astorga; 1812), Lérida (1810; 1812: Segre), Logroño, Lugo (1785: y Mondoñedo; 1810), Madrid (1785, 1810, 1812), Málaga (1810, 1820), Murcia (1785, 1810, 1812), Orense (1785, 1810), Oviedo (1810; 1812: Asturias), Palencia (1785, 1810, 1812), Pamplona (1785: Navarra; 1810; 1812: Navarra), Salamanca (1785; 1810: Ciudad Rodrigo y Salamanca; 1812), San Sebastián (1785, 1812: Guipúzcoa), Santander (1810, 1821), Segovia (1785, 1812), Sevilla (1785, 1810, 1812), Soria (1785, 1810, 1812), Tarragona (1810; 1812: Bocas del Ebro), Teruel (1810), Toledo (1785, 1810, 1812), Vigo (1785: Túy; 1810), Villafranca del Bierzo, Vitoria (1785: Alava; 1810; 1812: Alava), Zamora (1785: y Toro; 1812) y Zaragoza (1810) (10).

Varias consideraciones sugiere esta división hecha por las Cortes (proyectada por el Gobierno y sancionada por las Cortes) en 1822:

a) En primer lugar, su carácter conscientemente «ahistórico», prescindiendo a menudo de la división heredada del siglo XVIII: haciendo caso omiso de su situación geográfica y de los reinos (que ni se citan) de los que, en su caso, habían formado parte los correspondientes territorios, las nuevas provincias se relacionan por orden alfabético y, salvo en el caso de los archipiélagos balear y canario, se denominan igual que sus capitales: no sólo

#### Vascongadas:

Alava .....	1785		1812	1833
(Vitoria) .....		1810		1822
(Guipúzcoa) .....	1785		1812	1833
(San Sebastián) .....				1822
Vizcaya .....	1785		1812	1833
(Bilbao) .....				1822
(Encartaciones: Avellaneda) .....	1785			

(10) Por Orden de 27 de agosto de 1820 se resolvió que el gobernador de Ceuta reuniera los dos mandos, político y militar. Ceuta y Melilla jamás han formado parte de las provincias peninsulares: han sido provincia por sí o, como actualmente (Decreto de 28 de diciembre de 1967), dos provincias: su demostración puede verse en *El concepto de provincia*, citado en la nota 2.

Ceuta y Melilla formaban expresamente una provincia en un anteproyecto de Código de Gobierno y Administración Local elaborado en 1941. Y sorprendentemente —pero con razón— una Resolución de la Dirección General de Enseñanza Primaria de 25 de septiembre de 1969 (*Boletín Oficial del Estado* de 9 de octubre) habla de la «Provincia de Norte de África». Sin duda se refiere a ella esta frase poco acertada y jurídicamente errónea del artículo 2.1.º de la ley constitutiva de las Cortes modificada por la LOE: «... los territorios no constituidos en provincias...»

desaparece el nombre de La Mancha, sino también aquellos otros consagrados por una historia multiseccular y que por corresponder a territorios «proporcionados» que iban cada uno a constituir una sola provincia parece podían y debían haber subsistido, pero no fue así: no se habla de La Mancha, pero tampoco de Asturias, Alava, Vizcaya, Guipúzcoa o Navarra; las correspondientes provincias se denominan Ciudad Real, Oviedo, Vitoria, Bilbao, San Sebastián y Pamplona (11).

b) Los territorios enclavados antiguamente en otros reinos o provincias son suprimidos y asignados a las provincias en las que se encuentran: así, Orduña, enclave tradicionalmente vizcaíno en la provincia de Alava (en sus confines con Burgos), se atribuye a la nueva provincia de Vitoria, y el Rincón de Ademuz, del reino de Valencia desde el siglo XIII, pero enclavado en Aragón en su límite con Cuenca, se asigna a la nueva provincia de Teruel.

c) Se respetaron en cambio *los enclaves de parte de un término municipal* en una provincia contigua. El artículo 4.º del decreto de 1822 establecía: «se declara que todo el término de un pueblo debe corresponder a la provincia a que éste se asigne»; no habrá por consiguiente pueblos de una provincia enclavados en otra [párrafo b) anterior], pero sí parte de un término municipal (y provincial) en dicha circunstancia, situación que se ha mantenido y mantiene hasta hoy, pues perduran y se han consagrado esas pequeñas excepciones al principio general de la continuidad de los términos municipales (y provinciales) (12).

---

(11) Quizá como me apunta el profesor Diego Sevilla, además de las razones ya conocidas, se prescindió de los nombres tradicionales por otras «americanas»: es bien sabido que, inicialmente, la secesión americana se hacía en nombre de Fernando VII y no contra España, sino contra el «nuevo régimen». Y si los territorios peninsulares, como los de América, estaban unidos personalmente al monarca—cuya conducta había sido poco grata a los liberales—troceándolos y relacionándolos por orden alfabético, se «partía de cero», desaparecían los reinos, se afirmaba la «unidad» y se borraba todo recuerdo personal rey-reinos. Siglos de historia se esfuman cuando Valencia se cita junto a Valladolid, y Badajoz junto a Barcelona, y cuando ni se mencionan Aragón, Cataluña, Galicia, etc.

Por su parte, el profesor Alvarez de Morales me indica que en el siglo XIX se razonaba la capitalidad de Guadalajara en detrimento de Sigüenza sobre la base de «escapar» al poder del obispo (y quizá sucedió lo propio en otros casos similares, por ejemplo en el de Tuy-Vigol: es posible, pero de ser así habría que retrotraer al argumento al siglo XVIII, pues ya he dicho que en la división de Floridablanca una de las provincias era Guadalajara y no Sigüenza).

(12) Artículo 3.º del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, artículo 1.º del de 25 de septiembre de 1863 y artículo 2.º, 2, del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 17 de mayo de 1852; dice éste: «La jurisdicción municipal

d) Naturalmente, el establecer territorios «proporcionados» exigía fraccionar o partir los reinos más extensos, pero tampoco se respetaron siempre los límites tradicionales entre los reinos o provincias: por ejemplo, algunos pueblos de Navarra se asignaron a Vitoria; otros de Valencia, a Teruel; «la Rioja alavesa para Logroño», etc.

e) Algunas provincias y sus capitales provienen de la división de Floridablanca (en ocasiones, también sus límites), pero otras reflejan la influencia de la división de Bonaparte en 1810 (¿o mera coincidencia?): la división de Galicia en cuatro provincias (incluso Vigo), ídem la de Cataluña, o la de Aragón en tres, o la de Extremadura en dos (si bien en 1810 aparecía Mérida en vez de Badajoz).

f) Son preteridas algunas capitales de Floridablanca (Toro) o de Bonaparte (Astorga, Ciudad Rodrigo, Mérida, Jerez), pero se consagran otras señaladas por éste en 1810: Vigo, Huesca, Teruel, Gerona, Lérida, Tarragona, Cáceres, Alicante, Málaga.

g) Otras capitales aparecen *ex novo* y han persistido hasta ahora (Almería, Badajoz, Castellón, Huelva, Logroño) o fueron reemplazadas como capitales en 1833 por otras ciudades (Chinchilla por Albacete) o simplemente desaparecieron como capitales y como provincias en la reforma de dicho año: Calatayud (provincia de Zaragoza), Játiva (provincia de Valencia) y Villafranca del Bierzo (provincia de León).

h) La nueva división no afectó para nada a los derechos de

---

se ejercerá sobre territorios continuos, pero serán respetadas las situaciones de discontinuidad que estén reconocidas actualmente.»

Pueden existir tales enclaves, pero su existencia ha de probarse cumplidamente, pues se presume que los términos municipales son territorios continuos: sentencias del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1957 y 23 de enero de 1969.

También según el Consejo de Estado subsisten los enclaves: Dictamen de 16 de junio de 1955 (expediente 17.117, núm. 15; del repertorio de *Doctrina Legal*, relativo a 1954-55, Madrid, 1958), si bien su existencia puede justificar la agregación a otro término y eliminar así esas situaciones de discontinuidad de los términos municipales (Dictamen de 17 de enero de 1951, expediente 7.258, núm. 65; del repertorio correspondiente a 1950-51, Madrid, 1962).

Existen 16 de estos minienclaves: afectan a 11 provincias, su superficie total es de 72 kilómetros cuadrados, y su población, en conjunto, apenas si rebasa el millar de habitantes; véase el detalle en «Enclaves territoriales provinciales», inserto en el *Repertorio de la Vida Local de España* de 1954, y en BALLESTER ROS: «Los enclaves municipales en España», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, 111 (1960), 405-13.

La disposición final tercera del proyecto de nueva ley de Bases de régimen local (BOCE núm. 1.178, de 19 de enero de 1972) prevé la posible eliminación de enclaves municipales.

mancomunidad de pastos, usos y aprovechamientos de aguas, montes y abrevaderos y todos los demás que disfrutaban los respectivos vecindarios (art. 3.º).

Ya queda dicho que esta división tenía carácter provisional, por lo que en los artículos 13, 14 y 15 se disponía que las Diputaciones informaran al Gobierno acerca de si convenía alterar la división aprobada y pasar determinados pueblos de una a otra provincia, así como de si había inconvenientes graves en que siguieran como capitales las señaladas. Reunidos todos esos datos, el Gobierno oiría a las Diputaciones a cuyas provincias afectarían, y con todos los informes recibidos haría uno general y lo remitiría con los antecedentes a las Cortes «para que éstas resuelvan lo que más convenga».

Pero no hubo de momento lugar ni tiempo para las posibles reformas, pues por decreto de 1 de octubre del siguiente año de 1823, Fernando VII, reinstalado como rey absoluto en el «Trono de San Fernando» con la ayuda de los «Cien mil hijos de San Luis», declaró nulos y de ningún valor los actos de las Cortes y del Gobierno «llamado constitucional» de «los tres mal llamados años» (1820-23) y se volvió a la división existente a principios del siglo XIX, es decir, a los reinos y provincias recogidos en la enumeración de Floridablanca de 1785.

B) Pero es absolutamente evidente que tal división territorial era inviable. Por otra parte, había sido objeto de las múltiples reformas que han quedado reseñadas en las páginas anteriores y sólo los más «ultras» del antiguo régimen y enemigos de toda reforma y «puesta al día» hubieran osado defenderla y mantenerla.

A los dos meses de la muerte de Fernando VII, por decreto de 30 de noviembre de 1833 se hace de nuevo una división en provincias que es, con los retoques que luego se indican, la actualmente en vigor.

En la exposición de motivos del citado real decreto (por cierto, autollamado *ley* en su art. 3.º) la reina gobernadora le dice a Javier de Burgos, ministro de Fomento: «Persuadida de que para que sea eficaz la acción de la Administración debe ser rápida y simultánea, y asegurada de que esto no puede suceder cuando sus agentes no están situados de manera que basten a

conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas, tuve a bien, al confiaros por mi real decreto de 21 de octubre el despacho del Ministerio de Fomento, *encargaros que os dedicaseis antes de todo a plantear y proponerme, de acuerdo con el Consejo de Ministros, la división civil del territorio, como base de la administración interior y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos. Así lo habéis verificado después de haber reconocido los prolijos trabajos hechos antes de ahora por varias comisiones y personas sobre tan importante materia, y conformándome con lo que en su vista me habéis propuesto, de acuerdo con el expresado Consejo, y oído el dictamen del de Gobierno, he venido, en nombre de mi muy cara y excelsa Hija la Reina Doña Isabel II, en mandar lo siguiente...*» (13).

Como se ve, para Javier de Burgos, como para los constituyentes de Cádiz, este tema de una nueva división territorial era de primerísima importancia, «medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos», y en la instrucción que el propio ministro y en la misma fecha dirigió a los subdelegados de Fomento que también entonces se creaban (esto es, los gobernadores civiles) les dice al prever posibles rectificaciones a hacer en la nueva división, «que vicios en el sistema de división del territorio circunscribe cuando menos, paralizan a menudo y a veces imposibilitan la acción de la Administración» (núm. 62).

Básicamente, esta división de 1833 es la misma de 1822: en unos puntos la confirma o sigue muy de cerca; en otros la varía y rectifica, por lo común y en mi opinión mejorándola.

Como la de 1822, la de Javier de Burgos respeta los enclaves parciales de términos municipales en otra provincia (art. 3.º) y los derechos de mancomunidad de pastos, riegos y otros aprovechamientos que los pueblos o los particulares disfruten en los territorios contiguos a los suyos (art. 5.º); asimismo se encarece a los subdelegados de Fomento que reúnan todas las observacio-

(13) El Consejo de Gobierno—distinto del de Ministros—era una especie de consejo privado del monarca creado por Fernando VII en su testamento: cfr. Real Decreto de 19 de diciembre de 1833.

Junto a diversas circunstancias históricas y rivalidades entre los Consejos de Ministros y de Estado, la supresión de éste en 1834 se justificó también por la existencia del de Gobierno, del que se afirmaba hacía innecesario al de Estado; cfr. FERNANDO SUÁREZ: *Documentos del reinado de Fernando VII. El Consejo de Estado (1792-1834)*, Pamplona, 1971, 81.

nes que se les dirijan sobre la agregación o separación de los pueblos que deban hacer o dejar de hacer parte de una provincia y las trasladen al Ministerio para que por éste se instruya un expediente general y se proponga a la reina al cabo de un año las modificaciones de esta especie que deban hacerse en la nueva división (art. 6.º); lo mismo les dice en el número 62 de la ya citada instrucción: «a pesar del esmero, de la atención y del tiempo que se ha empleado en la nueva división territorial, S. M. ha reconocido la posibilidad de sucesivas rectificaciones, para las cuales habrá de necesitarse la cooperación de los subdelegados de Fomento. Estos se apresurarán a prestarla tanto más eficazmente cuanto que vicios en el sistema...». Y, en efecto, entre 1836 y 1854 hubo diversas modificaciones, según luego he de decir.

Pero en esta división hay también no pocas ni desdeñables innovaciones respecto de la precedente de 1822:

a) En primer lugar, se aprueba por el Gobierno, a quien competarán también las futuras rectificaciones, no a las Cortes.

b) En segundo lugar, se basa en la historia:

a') No se relacionan las provincias alfabéticamente y en conexión con los antiguos reinos, sino que se parte de éstos, los cuales, en su caso, en la mayoría de ellos, dada su extensión, se fraccionan en provincias: «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 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, Avila, Segovia, Soria, Logroño y Santander. Cataluña se divide en cuatro provincias, a saber: 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, Ali-

- cante y Castellón de la Plana. Pamplona, Vitoria, Bilbao y San Sebastián son las capitales de las provincias de Navarra, Alava, Vizcaya y Guipúzcoa. Palma, la de las islas Baleares. Santa Cruz de Tenerife, la de las islas Canarias» (art. 2.º) (14). El orden alfabético sólo se manifiesta en la ordenación de los reinos.
- b') Las provincias toman el nombre de sus capitales, excepto (además de las dos provincias insulares) las de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, «que conservarán sus actuales denominaciones» (art. 1.º); sorprende en cambio que no se respetara el nombre de Asturias, principado que va a formar la provincia de Oviedo (¿quizá porque se le pasaron algunos pueblos, Ribadeva y Peñamellera, hasta entonces en la provincia de Santander?).
- c') En 1822 se había prescindido a menudo de los límites interregionales: ahora se respetan casi siempre, con la excepción dicha de Oviedo-Santander y alguna otra. Por lo común no hubo trasvase de territorios entre reinos, sino sólo, en su caso, partición de éstos.
- d') Incluso se respetaron los enclaves municipales de unas provincias o reinos en otros: Orduña se asignó a Vizcaya; el Condado de Treviño a Burgos; «dejando el territorio de Ademuz a esta provincia [la de Valencia], aunque se le había segregado en las divisiones anteriores», etc. (15).

(14) Por otro Real Decreto de la misma fecha, «para el establecimiento de los subdelegados de Fomento» se clasificaban las provincias en tres clases: eran de primera, Barcelona, Cádiz, La Coruña, Granada, Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia; de segunda, Alicante, Córdoba, Murcia, Oviedo, Toledo, Valladolid y Zaragoza, y de tercera las demás. Hubo cambios posteriores: por ejemplo, Zaragoza pasó a ser de primera (Real Decreto de 29 de diciembre de 1847). Hoy todas tienen idéntica categoría legal (art. 207, LRL; lo mismo, ya en el art. 1.º del Estatuto Provincial).

(15) Existen 10 de estos enclaves, que comprenden en total 18 municipios: por su extensión y población, el más importante es el que forman los siete pueblos del Rincón de Ademuz (370 kilómetros y 9.000 habitantes), situado entre las provincias de Teruel y Cuenca, pero perteneciente al reino (a partir de 1833 a la provincia) de Valencia desde su conquista y creación en el siglo XIII; Cavanilles percibió claramente que este territorio valenciano estaba aislado del resto del reino. Otro de los enclaves, Llivia (Geróna), está situado en Francia. Hay provincias que, simultáneamente, «sufren y disfrutan de enclaves»: Burgos, Santander, Vizcaya.

Sobre Ademuz dice Cavanilles: «Por Rincón o tierras de Ademuz se entiende el recinto contiguo al Reyno de Valencia, cercado enteramente por los Reynos de Castilla y Aragón. No vemos en los mapas discontinuación alguna entre el Rincón y el Reyno de Valencia, y en todos ellos el término de Aras [de Alpuente] sigue sin interrupción hasta las tierras de Ademuz, sin duda porque los autores los hicieron por informes inexactos, y sin conocer el terreno que figuraban, naciendo de aquí y perpetuándose errores geográficos de mucho bulto. Procuraré rectificarlos según mis observaciones,

c) Otros cambios de interés en esta división de 1833, respecto de la de 1822: desaparecen tres provincias de ésta (las de Calatayud, Játiva y Villafranca del Bierzo), con lo que se pasa de cincuenta y dos a cuarenta y nueve, y hay dos cambios de capitales [Albacete sustituye a Chinchilla (16) y Pontevedra a Vigol. Por otra parte, y como se deduce fácilmente de lo expuesto, hay muchas variaciones en los límites interprovinciales entre una

*hechas sobre el suelo que describo.* [Subrayado mío; ¡cuántas cosas se describen «a ojo y de memoria»! Cavanilles, que recorrió palmo a palmo todo el Reyno, desde la primavera de 1791 "al fin de 1793", según nos dice en el prólogo, después de describir muy por menudo las tierras de Ademuz sigue: l Por esta breve demarcación de límites se ve que las tierras de Ademuz quedan como cerradas enteramente por los Reynos de Aragón y de Castilla. Así es que cuando desde Aras se intenta penetrar en Ademuz, es preciso pisar antes parte de dichos Reynos: el de Aragón y término de Arcos, si se baja por La Losilla, aldea de muy pocos vecinos; y el de Castilla y término de Santa Cruz, si se toma a la izquierda en busca de este pueblo, que cae al poniente de Aras, y a dos leguas de distancia»; y añade: «Escolano ya dijo que "con ser así que tienen Castielfabib y Ademuz cuatro leguas de diámetro, no se puede llegar a ellos del Reyno de Valencia, que no sea entrando por Santa Cruz, pueblo de Castilla, o por la hoja de La Carrasca en Aragón".» (ANTONIO JOSEPH CAVANILLES: *Observaciones sobre la historia natural, geografía, agricultura, población y frutos del Reyno de Valencia*, dos vols., Madrid, 1795-97; nueva edición, al cuidado de José Manuel Casas Torres, Zaragoza, 1958; Cavanilles dedica a Ademuz las páginas 89-100 del volumen II.)

Pueden verse más datos sobre estos enclaves en los lugares citados en la nota 12. Son los siguientes:

Municipios	Pertenecen a	Enclavados en
Ademuz, Casas Altas, Casas Bajas, Castielfabib, Puebla de San Miguel, Torrebaja y Vallanca (integran estos siete el Rincón de Ademuz)	Valencia	Teruel-Cuenca
Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón	Burgos	Alava
Anchuras	Ciudad Real	Toledo-Badajoz
Llivia	Gerona	Francia
Petilla de Aragón	Navarra	Zaragoza
Berzosilla	Palencia	Santander
Villodrigo	Palencia	Burgos
Villaverde de Trucios	Santander	Vizcaya
Roales y Quintanilla del Molar	Valladolid	Zamora-León
Orduña	Vizcaya	Alava-Burgos

El proyecto de nueva ley de Bases de Régimen local (disposición final cuarta; BOCE núm. 1.178, de 19 de enero de 1972) prevé la posible supresión, mediante ley, de enclaves provinciales. ¡Qué más quisieran los neorracionalistas que sentir por la historia el respeto que inspiraba al criticado—y «condenado»—Javier de Burgos! Yo sólo lo haría con una condición: oyendo—«vinculadamente»—a las poblaciones afectadas.

(16) Según me comunica mi colega de la Universidad de Valencia Juan Galvañ, el traslado de la capitalidad de Chinchilla a Albacete se debió a las objeciones, por razones climáticas y de salud, que esgrimió el designado subdelegado de Fomento de aquella provincia. Poco después Albacete se convirtió en cabeza de una de nuestras quince Audiencias Territoriales (Real Decreto de 26 de enero de 1834).

y otra división: respeto de enclaves y de antiguos límites entre reinos y distinto número de provincias.

d) La división de 1833 se hace con carácter de generalidad: «No se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda» (art. 4.º) (17).

En fin, en este real decreto de 30 de noviembre de 1833 (art. 7.º) se encarga a los subdelegados de Fomento que hagan levantar planos topográficos exactos de sus provincias, «con presencia de los cuales» el ministro de Fomento hará «levantar una nueva carta general del reino».

De ordinario esta división ha sido juzgada no muy favorablemente: suele ser tachada de artificial, geométrica, desigual, etc., a lo que suele agregarse hoy que ha quedado anticuada y las provincias pequeñas para las necesidades actuales.

Puede ser; pero tengo para mí que la mayor parte de esas acusaciones son completamente infundadas. Ciertamente que hoy se podría hacer (pero no es seguro que se hiciera) una división mejor: es posible que alguna capital esté discutiblemente elegida, los límites no son siempre los más adecuados, quizá el mismo número de provincias no sea el óptimo, etc.

Claro que la división es artificial: como casi todas las realizaciones organizativas, administrativas y jurídicas; esas u otras, las provincias son una industria humana, un artificio (hecho por arte del hombre), una técnica más necesaria que inconveniente; pero el hecho de que las provincias hayan sido hechas «por decreto» (lo mismo daría que fueran consecuencia de una ley, como las de 1822), el hecho de que no sean un «producto de la Historia» no es ciertamente argumento válido para denostarlas..., aparte de que, en no escasa medida, son también producto histórico... y aparte también de que, sin negar la providencia divina y la naturaleza, la Historia es asimismo realización humana, «artificial».

Geométrica, fruto del racionalismo, etc. Este argumento es

---

(17) Aún hoy sigue diciendo el artículo 3.º de la LRL: «La distribución de los servicios del Estado se acomodará en lo posible a los límites de las provincias... de forma que sus territorios no queden sometidos a jurisdicciones distintas de un mismo orden»; hay algunas excepciones: las más importantes son las Confederaciones Hidrográficas y las Comisarias de Aguas.

inconsistente. Sería más aproximado a la realidad referido a la división departamental francesa o incluso a la española de 1822, pero la de 1833 no tiene nada que ver con la «geometría»: arranca de la Historia, se basa en la Historia, en general respeta las capitales históricas y de mayor «solera», mantiene algunos nombres históricos, respeta incluso (nada más ajeno al geometrismo racionalista) los tradicionales enclaves (Ademuz, etc.), por otro lado más pintorescos que perturbadores.

Lo de la desigualdad del territorio de las distintas provincias es ciertamente verdad (la menor, Guipúzcoa, con sus dos mil kilómetros cuadrados escasos, es once veces menor que la mayor, Badajoz, con cerca de veintidós mil, esto es, como Israel... antes de la guerra de los Seis Días) (18), pero tal desigualdad no es, a mi juicio, ninguna tacha de la división provincial: demuestra sencillamente que la Historia no ha sido completamente olvidada... y demuestra también la escasa consistencia de la acusación de geometría y «racionalismo». Yo diría que, en general, si bien la división es ciertamente mejorable (en algunos casos los límites se trazaron con escaso acierto), es bastante racional, razonable.

En suma: creo que es una división imperfecta, pero aceptable sin graves inconvenientes (y es al menos dudoso que los «productos» de la Historia sean siempre más perfectos que los «artificiales»).

No creo que valiera la pena pensar en una *nueva división con carácter general*, aunque sí podría pensarse en la revisión o rectificación de los casos que se viera y probara suficientemente que están gravemente defectuosos en la división actual y cuya reforma «compensara», que se «amortizaran» a plazo corto los inconvenientes o trastornos que pudieran producirse. Desde luego, la reforma habría de ir precedida de un estudio serio de geógrafos, sociólogos, historiadores, economistas, etc., y, sobre todo, habría que consultar a la población afectada, cuyo parecer, al menos en principio, habría de considerarse como «dictamen vinculante».

Contempladas hoy, ciento cuarenta años después, las provincias son además acusadas de pequeñas para las necesidades y

(18) En Norteamérica, Texas (mayor que la Península Ibérica) es 1220 veces! más extensa que Rhode Island..., y Alaska es varias veces mayor que Texas.

medios de comunicación actuales. Depende. Ya queda dicho que son de extensión muy desigual, algunas son verdaderamente grandes, y por término medio tienen más de diez mil kilómetros cuadrados, es decir, son bastante mayores que el casi centenar de departamentos franceses o las provincias italianas y, por supuesto, mucho más extensas que la mayoría de los condados británicos (19).

Por otra parte, es muy posible que la real o supuesta miniextensión de las provincias esté compensada con creces con el aumento y complejidad de los servicios actuales y con el crecimiento de la población: los servicios de vialidad, urbanismo,

(19) Sicilia—25.000 kilómetros cuadrados—está dividida en nueve provincias (por cierto, dos de ellas con enclaves), lo que supone una media de menos de 3.000 kilómetros por provincia: en España sólo Guipúzcoa y Vizcaya son menores que las provincias sicilianas.

He aquí la superficie media provincial en España, en nuestras regiones y en algunos países europeos; al final, la media regional en España, Francia e Italia (en todos los casos, números «redondos»):

	Extensión — Miles de km <sup>2</sup>	Número de provincias — Departamen- tos, condados o cantones	Superficie media provincial — Miles de km <sup>2</sup>
Extremadura .....	41,6	2	20,8
Aragón .....	47,7	3	15,9
Castilla la Nueva .....	72,4	5	14,5
Murcia .....	28,2	2	13,1
León .....	38,4	3	12,8
Andalucía .....	87,3	8	10,9
Asturias .....	10,6	1	10,6
Navarra .....	10,4	1	10,4
ESPAÑA .....	505,0	50	10,1
Castilla la Vieja .....	66,1	8	8,3
Cataluña .....	32,0	4	8,0
Valencia .....	23,3	3	7,8
Galicia .....	29,4	4	7,4
PORTUGAL .....	92,0	14	6,5
FRANCIA .....	551,0	90	6,1
Baleares .....	5,0	1	5,0
Canarias .....	7,3	2	3,6
ITALIA .....	300,0	91	3,3
BELGICA .....	30,0	9	3,3
HOLANDA .....	32,0	11	2,9
IRLANDA .....	70,0	26	2,7
REINO UNIDO .....	244,0	97	2,5
Vascongadas .....	7,3	3	2,4
SUIZA .....	41,0	24	1,7

Superficie media de las 15 regiones históricas españolas .....	33,7
Superficie media de las 22 regiones económicas francesas .....	25,7
Superficie media de las 19 regiones constitucionales italianas .....	15,7

transportes, sanidad, enseñanza, etc., han crecido en tales proporciones que cualquier provincia reclama hoy más atención que ocho o diez de las de hace un siglo.

No se opone lo dicho, por supuesto, a que se creen áreas territoriales más extensas, de ámbito regional, pues ciertamente existen servicios que sólo se pueden *planificar* hoy adecuadamente a ese nivel superior, pero en modo alguno puede afirmarse que eso reclame la desaparición de las provincias que, al menos en el momento o fase de la *ejecución* de no pocos servicios, tienen una extensión idónea, intermedia entre los municipios y las regiones: la existencia de Audiencias territoriales y de Juzgados de Primera Instancia no es incompatible con la de las Audiencias provinciales; la de las Regiones militares y Comandancias militares no es incompatible con —ni los hace innecesarios— los Gobiernos militares provinciales, etc.

Como era previsible, el proyecto de nueva Ley de Bases de Régimen Local (exposición de motivos, II; «BOCE» núm. 1178, de 19 de enero de 1972) confirma las provincias, constitucionalizadas además en el artículo 45 LOE.

### 3. Provisionalidad y cristalización de la división provincial de 1833

Ya se ha dicho anteriormente que esta división, como la de 1822, se aprobó con carácter provisional o, quizá dicho más exactamente, con carácter definitivo en general, pero previéndose la necesidad de ulteriores rectificaciones, y, en efecto, las hubo de diversa especie y fortuna según veremos *infra*.

Para los sucesores de Javier de Burgos sí era provisional propiamente la división operada en 1833: no había sido precedida de estudios suficientes, era defectuosa y, por añadidura, no había sido sancionada por las Cortes, por una ley.

Pronto se pensó, pues, en la necesidad, más que conveniencia, de llevar a cabo una nueva división territorial, no meros retoques de la existente, que habría de aprobar las Cortes.

Una orden de la Regencia de 7 de noviembre de 1840 (ya se habían producido algunas alteraciones en la división de 1833, se-

gún preveía esta misma (cfr. *infra* núm. 9), reclama de los jueces una serie de noticias (nombre, calidad y número de vecinos y de leguas de cada pueblo, y variaciones producidas en los partidos judiciales a partir de 1834, año en que se subdividieron las provincias en partidos) «a fin de que se tengan los antecedentes necesarios para redactar el *proyecto de ley* sobre división territorial que la Regencia desea presentar a las Cortes inmediatas».

Por decreto de la Regencia de 23 de noviembre de 1840, a propuesta del ministro de la Gobernación (el de Fomento en 1832 y el del Interior en 1834) (20), que lo era don Manuel Cortina, se quiere acometer la confección de un mapa exacto y científico, pues «la necesidad de una buena carta geográfica de España es universalmente sentida»: los mapas de López, «hechos por meras relaciones en el último tercio del siglo pasado [están] llenos de errores crasísimos y torpemente dibujados. Refiérense además a una división provincial que ya no existe y es imposible encontrar, aun reuniendo las contradictorias porciones de sus contornos, las nuevas provincias de Albacete y Logroño, ni las alteraciones de Madrid, Ciudad Real, Toledo, etc. Hasta degradante parece que... no hayamos intentado siquiera mejorar *nuestra carta topográfica, base de toda administración entendida y justa*, porque es el fundamento del catastro, de la estadística y de todo plan grandioso...». La extensa y prolija exposición con que Cortina remite al regente el proyecto de decreto abunda en sustanciosas y un tanto ingenuas consideraciones sobre el particular, y en el artículo 2.º del decreto se dice, aludiendo al mapa cuya confección se piensa acometer con carácter de urgente e importante necesidad: «Se trabajará al propio tiempo en un *plan de división territorial* que ponga en armonía todos los ramos de la Administración pública y un *proyecto de ley* sobre este asunto que evite las actuales complicaciones y fije de un modo conveniente y estable la suerte de los pueblos.»

La orden del regente del reino de 17 de agosto de 1841 sigue anunciando el proyecto de ley sobre la división territorial: «Estando ya reunidos en esta Secretaría [el Ministerio de la Gober-

(20) RODRÍGUEZ CAMALEÑO: *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior*, Madrid, 1835; FEDERICO SUÁREZ: «La creación del Ministerio del Interior en España», *AHDE* núm. 19 (1948-49), pp. 15-56; AURELIO GUAITA: «El Ministerio de la Gobernación cumple siglo y medio», *DA* núm. 53 (1962), pp. 35-42.

nación] todos los datos necesarios para llevar a cabo *el proyecto de ley sobre división territorial*, que deberá presentarse a las Cortes en la próxima legislatura, S. A. el Regente del Reino ha resuelto que *por ahora se suspenda toda variación*, así en las capitalidades como en las demarcaciones civiles, judiciales y administrativas. En el referido proyecto se tendrán presentes todas las reclamaciones hechas por los pueblos, corporaciones y particulares, procurándose las mayores ventajas posibles para los diferentes ramos de la Administración. Las Cortes lo examinarán con la detención que exige su importancia, y *fijada por una ley la división del territorio* se arreglarán a ella definitivamente los intereses generales y particulares. De orden de S. A. lo comunico a V. S. [se dirige a los «jefes políticos», antes subdelegados de Fomento y luego gobernadores civiles] para que haciéndolo público en esa provincia se evite la formación de expedientes y solicitudes sobre los objetos indicados, en inteligencia de que la mayor comodidad de los pueblos y su más pronta administración son las bases del *proyecto de ley de división territorial*.»

De nuevo (y por última vez que yo conozca) se anuncia una futura ley de división territorial por la real orden de 1 de marzo de 1856: «Siendo numerosas las exposiciones que se dirigen y penden en este Ministerio [de la Gobernación] en solicitud de agregación a otro pueblo, partido judicial o provincial, o traslación de capitalidad, y debiendo estas oficinas sujetarse a lo que las Cortes tengan a bien acordar sobre tan importantes ramos, la Reina (Q. D. G.) se ha servido resolver manifieste a V. S. [los Gobernadores] para que lo circule en el Boletín de esa provincia, que hasta que se apruebe la nueva Ley de Ayuntamientos y se efectúe *la división territorial que ha de practicarse*, se forme un expediente general de todas las solicitudes de aquella especie y para en su día decidir las con arreglo a la nueva legislación de uno y otro ramo.»

Fue, pues, éste un tema obsesivo, pero más adelante deja de prometerse una ley de nueva división territorial, aunque se alude a ella a menudo en la legislación provincial como cosa posible, pero sin ningún énfasis ni convicción acerca de la necesidad de una *nueva ley* sobre el particular: artículo 1.º de las leyes de 25 de septiembre de 1863, 21 de octubre de 1868, 20 de agosto

de 1870 y 2 de octubre de 1877; la de 29 de agosto de 1882 (que rigió al menos en parte hasta 1950, salvo el paréntesis de 1925-31) ni siquiera contemplaba la posibilidad —indudable, por supuesto— de una ley específica sobre el tema. La división territorial se juzga ya definitivamente cristalizada: *quieta, non movere*.

En efecto, a partir de la citada ley de 1863, aunque se prevén posibles alteraciones, que de ordinario habrán de ser objeto de una ley, se confirman el número, nombre, límites y capitalidad de las provincias (y ningún cambio ha tenido lugar desde 1854, salvo la partición en 1927 de la provincia de las islas Canarias en las dos de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas): el ya citado artículo 1.º de las leyes de 1863, 1868, 1870 y 1877; artículo 2.º de la de 1882; artículo 1.º del Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, y artículo 203 de la vigente Ley de Régimen Local, de 16 de diciembre de 1950—24 de junio de 1955.

#### 4. Protagonismo del Ministerio de la Gobernación: partidos judiciales

Ya se ha visto más arriba que el real decreto de 30 de noviembre de 1833, sobre división provincial, se había dictado a propuesta de Javier de Burgos, es decir, del ministro de Fomento (Interior, Gobernación), departamento que era sin duda el competente en la materia (los otros, todos ellos más antiguos, del siglo XVIII, eran los de Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda); referido queda también que «esta división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo [en realidad toda organización es asunto netamente administrativo, sino que esta expresión se utiliza en este decreto en el sentido restringido de la llamada Administración interior, civil, general o de fomento, esto es, excluidas las Administraciones especiales de los asuntos exteriores, la justicia, la defensa y la hacienda] (21), sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de hacienda».

---

(21) El estudio de los distintos sectores materiales de la Administración puede perfectamente hacerse con base en esa quintuple división; v. AURELIO GUAITA: *De-recho administrativo especial*, I, 3.ª ed., Zaragoza, 1969, núm. 5.

Era, pues, no sólo una división territorial total, sino también universal o general, y a ella debían acomodarse todas las restantes, las especiales.

Con acierto o sin él, pero naturalmente, cada Ministerio organizó la división territorial para sus propios servicios según juzgó oportuno; pero interpretando rectamente el espíritu del real decreto de 1833, el carácter general que había de darse, y sin duda tenía, a la división provincial y el papel de protagonista que se asignaba y correspondía al Ministerio de la Gobernación en este negocio, la Regencia del Reino declaró que toda la materia de la división territorial, sin excepción, correspondía al indicado Ministerio. El titular de Gobernación, Manuel Cortina, decía al de Gracia y Justicia por orden de 11 de noviembre de 1840: «La Regencia provisional del Reino, convencida de las poderosas razones que reclaman reunir en un solo punto todo lo concerniente a divisiones administrativas del territorio para la más expedita y acertada marcha de tan complicado asunto; penetrada también de que el Ministerio de la Gobernación de la Península es el consagrado a reunir los datos y antecedentes necesarios, así topográficos como de población, riqueza y relaciones de los pueblos, y sabedora, por último, de los entorpecimientos y contrariedades a que han dado lugar que cada Ministerio conozca de la parte de división territorial concerniente a sus dependencias, según aparece demostrado en el expediente de que se ha dado cuenta, ha tenido a bien resolver: Que todos los negocios sobre la división del territorio, así en lo civil como en lo económico, militar, judicial y eclesiástico, corran al exclusivo cargo del Ministerio de la Gobernación de la Península, al que dirigirán los demás todos los expedientes de esta materia, exponiendo las necesidades y conveniencia de los ramos respectivos. Lo digo a V. E. de orden de la Regencia provisional y espero que a la brevedad posible se servirá remitir a este Ministerio cuantos expedientes y materiales obren en el de V. E. relativos a la división judicial por audiencias y partidos, y a la eclesiástica por diócesis y parroquias.»

El decreto de la Regencia de 23 de noviembre, también de 1840, relativo a la preparación del nuevo mapa y de la futura ley de división territorial, confirma la citada orden y centraliza toda

la organización y trabajos relativos a ambas materias en el Ministerio de la Gobernación: se crea en éste la comisión facultativa *ad hoc*, a ésta han de facilitarse, «con calidad de devolución», todos los mapas, planos y trabajos que existan en las dependencias del Gobierno, «sin perdonar medio para adquirir otros particulares»; igualmente había de reunir todos los expedientes y materiales relativos a las varias divisiones del territorio «y cuanto pueda contribuir a ilustrar este asunto»; en fin, la ejecución del decreto se encomienda al Ministerio de la Gobernación, que podía reclamar, siempre que lo creyese necesario, la cooperación de los demás Ministerios.

Es posible que la atribución al Ministerio de la Gobernación también de las divisiones territoriales de carácter especial, las relativas a servicios ajenos al mismo, fuera exagerada; esa competencia la perdió pronto, y cada Ministerio, como hoy, dividía el territorio como juzgaba más oportuno para la organización de sus servicios, pero quizá de haberse mantenido las citadas disposiciones de 1840 no se hubiera llegado a la proliferación de divisiones especiales, posiblemente no siempre necesarias o justificadas; de todos modos, como ya he escrito en otras ocasiones, la propia especialidad de los servicios, sus distintas necesidades, explican casi siempre, o muchas veces, la diversidad de divisiones: otra cosa sería pretender, y no sería, ni es razonable, que hubiera de haber, necesariamente, el mismo número (y límites y capitalidad) de Regiones militares, Audiencias territoriales, Jefaturas superiores de Policía, Delegaciones regionales de Comercio, Departamentos marítimos, Jurados tributarios territoriales, Jefaturas de transportes, regiones turísticas, etc., y no se diga del peculiar, pero justificadísimo, caso de las Confederaciones Hidrográficas y de las Comisarias de Aguas, ya que en estos últimos ejemplos forzosamente se ha de prescindir de la división provincial... y de la histórica.

Entre las divisiones especiales destaca curiosamente la de las provincias en partidos judiciales: realizada ya con anterioridad, al menos fragmentariamente y con carácter provisional, se llevó a cabo de nuevo por real decreto de 21 de abril de 1834, y ha sido objeto de innumerables alteraciones; concebida inicialmente a los exclusivos efectos de la competencia territorial de los

juzgados de primera instancia e instrucción, ha sido y es también aprovechada para otros servicios (22). Se la consideraba tan importante en el siglo pasado, que cuando hubo rectificaciones en los límites provinciales, o bien se hacían trasvases de partidos enteros de una a otra provincia, o bien la razón de pasar uno o varios pueblos era la de asignarlos a otro partido, y como el partido al que se pasaba un pueblo era de otra provincia, indirectamente había también un cambio provincial, aunque la reforma proyectada fuese sólo de partidos judiciales.

Ya se ha visto que la competencia para llevar a cabo estas alteraciones y todas las divisiones territoriales (también la en partidos) correspondía al Ministerio de la Gobernación, y así ha sido casi siempre y también en la actualidad: artículo 5.º de la Ley municipal de 21 de octubre de 1868, 9.º de las Leyes municipales de 20 de agosto de 1870 y 2 de octubre de 1877, 25 del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, 16 de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, y 25 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 17 de mayo de 1952 (en éste se hace por Decreto del Consejo de Ministros y oído el Ministerio de Justicia, pero a propuesta del Ministerio de la Gobernación, que es quien instruye el correspondiente procedimiento) (23). Únicamente se atribuyó la competencia al Ministerio de Justicia (para instruir el procedimiento y refrendar el oportuno Decreto, pero éste, claro es, había de acordarse en Consejo de Ministros) en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870, no vigente en este extremo desde la Ley municipal de 2 de octubre de 1877, ratificada en esta materia, como ya queda dicho, por toda la legislación municipal posterior, incluida la vigente.

---

(22) Cfr. en la *ob. cit.* en la nota anterior su núm. 40: los partidos judiciales son también aprovechados a otros efectos: elección de diputados provinciales, Registros de la Propiedad, recaudación de contribuciones e incluso sectores aéreos. En otras ocasiones se han utilizado también para señalar la competencia territorial de ciertas Delegaciones de Hacienda y hasta de Institutos de Segunda Enseñanza (1).

(23) Es lo que dice también la Sentencia de 3 de febrero de 1958, aunque puede dar la impresión, errónea, de que en otros casos habría que aplicar la Ley Orgánica del Poder Judicial, no vigente en este punto, como se dice en el texto.

## 5. Modificaciones realizadas o posibles en las provincias después de 1833

Vista en la primera parte que antecede la panorámica general sobre el tema, en los números que siguen se hace un resumen de los cambios producidos y de la legislación que reguló o regula hoy este tema, en sus cuatro vertientes, a saber: número (y creación y supresión) de provincias, capitalidad, denominación y límites.

Establecido todo ello por Real Decreto, el de 30 de noviembre de 1833 tantas veces citado y sustancialmente vigente (y de ahí su importancia, entre otras razones) por regla general ha sido ratificado por la legislación provincial posterior, por lo que puede afirmarse que, *de iure y de facto*, desde 1863 puede considerarse en cuanto a la materia que nos ocupa como una ley y, en efecto, lo ordinario es que haga falta una ley (con las salvedades que las posteriores permitieron o permiten) para alterar la capitalidad, denominación, etc., de las provincias, pero existen esas salvedades, aparte de que la «legalización» del Decreto de 1833 no se produjo hasta treinta años después, lo que justifica que figuren en esta comunicación los números siguientes.

El proyecto de nueva Ley de Bases del Régimen Local (Base 31: BOCE núm. 1178, de 19 de enero de 1972) exige también una ley para variar los límites, denominación y capitalidad actuales (y, por tanto, el número de provincias).

## 6. Número de provincias: creación y supresión

«El territorio de España (24) e islas adyacentes continuará dividido en 49 provincias, conforme al Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 y demás disposiciones posteriores, hasta que una ley especial determine otra cosa», se lee en el artículo 1.º de la Ley provincial de 1863; por su parte, el artículo 7.º del Reglamento de la misma, también de 25 de septiembre de 1863, esta-

---

(24) Es sorprendente el lapsus padecido en esta ley, al identificar España con la Península.

blecía: «Cuando se crea *indispensable la creación o supresión de una provincia...* se instruirá expediente a fin de acreditar la necesidad... de la medida, oyendo precisamente [¿previamente?] a los ayuntamientos y diputaciones provinciales interesados. El Gobierno, previa consulta del Consejo de Estado, propondrá a las Cortes el correspondiente proyecto de ley.» En suma: se confirma por ley el número de provincias existentes, sólo en caso de acreditada necesidad podrá alterarse dicho número —también por ley— y habrá que oír en el procedimiento instruido al efecto a las corporaciones locales afectadas y al Consejo de Estado.

La legislación posterior, aunque con ligeros cambios de redacción o matiz, siguió disponiendo exactamente lo mismo: «El territorio de la Nación española en la Península e islas adyacentes se divide para su administración y economía en provincias...; por ahora... continuarán siendo provincias las 49 en que hoy se hallan divididas la Península e islas adyacentes» (arts. 1.º y 3.º de la Ley de 1868). Las leyes de 1870 y 1877 (art. 1.º) exigían asimismo una norma de idéntica categoría para introducir variaciones, aunque no aludían al número de provincias; la de 1822 (art. 2.º) sí decía expresamente que «el número de provincias» era el determinado por las disposiciones vigentes, y ni siquiera preveía que tal número pudiera o hubiera de alterarse; lo mismo el artículo 1.º del Estatuto Provincial: «Subsistiendo sin modificación su número...», y el artículo 203 de la LRL: «El territorio de la Nación española se divide en cincuenta provincias...»

La variación que en cuanto al número aparece en el texto últimamente citado se debe a que por Real Decreto-ley de 21 de septiembre de 1927 (por tanto, norma con rango de ley), ratificado por el de 18 de mayo de 1931, la provincia de las islas Canarias («el territorio nacional que constituye el archipiélago canario», art. 1.º) se dividió en dos, «con la denominación de sus respectivas capitales, que serán Santa Cruz de Tenerife [capital de la hasta entonces única provincia canaria] y Las Palmas».

Razones geográficas y rivalidades históricas entre las dos islas más importantes, que se remontan a los tiempos de su conquista a fines del siglo xv y que se prolongaron hasta entrado el xx, a lo que ha de unirse el tema de capitalidad del archipiélago, aconsejaron al Gobierno la bipartición de que se ha hecho

mérito. Realmente la medida venía gestándose con anterioridad y estaba como prejuzgada, pues ya cuando no existía más que una provincia, es decir, antes de 1927, existían dos Audiencias, dos Delegaciones de Hacienda y dos Jefaturas de Obras Públicas, de modo que la bipartición de la provincia canaria no exigía más que el dato fundamental—necesario y suficiente (25)—de la creación del Gobierno Civil de Las Palmas (lo que hizo el artículo 3.º del citado Real Decreto-ley). Las islas Canarias han sido y son región bicéfala: la capital militar, policial y docente se encuentra en Tenerife (Santa Cruz y La Laguna, respectivamente); la judicial, la marítima y la aérea, en Las Palmas.

## 7. Capitalidad

Las capitales establecidas en 1833 son confirmadas por las leyes provinciales a partir de la de 1868 (la de 1863 no alude a esta cuestión): su artículo 8.º expresaba que «continuarán siendo capitales de las provincias los pueblos que lo son en la actualidad, mientras otra cosa no se establezca en la ley de división territorial, o en una expresa para cada caso», y oyendo previamente a la diputación y ayuntamientos interesados y al Consejo de Estado (art. 4.º); de igual modo, las capitales se confirman de modo expreso en el artículo 1.º de las leyes de 1870 y 1877, en el 2.º de la de 1882, en el 1.º del Estatuto Provincial y en el 203 de la LRL.

Ya se ha visto en el número anterior que en 1927 apareció una nueva capital, Las Palmas, pero por creación de una provincia, no por traslado de capitalidad.

Pero hubo, sí, un cambio de capitalidad en la provincia de Guipúzcoa: en efecto, el Real Decreto de 19 de enero de 1844 dispuso: «Conformándome con lo que me ha propuesto mi Consejo de Ministros, y accediendo a las reiteradas súplicas de la Diputación provincial de Guipúzcoa, como asimismo al voto general de aquella provincia, he venido en decretar lo siguiente: Art. 1.º La capital de la provincia de Guipúzcoa se trasladará a la villa de Tolosa... El ministro de la Gobernación de la Península, marqués de Peñaflorida.»

(25) Cfr. *El concepto...*, cit. en la nota 2.

Sin embargo, no duró mucho tiempo esta modificación y traslado, ya que diez años después un Real Decreto de 23 de agosto de 1854, firmado por todos los ministros, volvió la capital de Guipúzcoa a San Sebastián: «Señora: la Ley de 27 de enero de 1822 fijó la capitalidad de la provincia de Guipúzcoa, entonces de San Sebastián, en la ciudad de este nombre; el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, al establecer la nueva división territorial, no alteró en esta parte la citada ley, mas por otro Real Decreto, de 19 de enero de 1844, fue trasladada dicha capitalidad a la villa de Tolosa. El Consejo de Ministros ha fijado su atención en las repetidas exposiciones de la provincia y muy particularmente en la que con fecha 9 del actual ha elevado a V. M. el Ayuntamiento de San Sebastián; ha examinado con detenimiento el expediente formado en su razón; y fundado en que la justicia exige que la capitalidad de que se trata vuelva al punto designado en la ley de división territorial y en el Real Decreto que dispuso la división vigente; considerando al propio tiempo que la importancia a que la ciudad de San Sebastián ha llegado en los últimos años y la apertura de nuevas vías de comunicación, modifican extraordinariamente los motivos de que emanó el citado Real Decreto de 1844, tiene la honra de someter a V. M. el adjunto proyecto de Decreto. Madrid, 23 de agosto de 1854. Señora. A L. R. P. de V. M. El presidente del Consejo de Ministros, el duque de la Victoria. El ministro de Estado, Joaquín Pacheco. El ministro de Gracia y Justicia, José Alonso. El ministro de Marina, José de Allende y Salazar. El ministro de la Guerra, Leopoldo O'Donnell. El ministro de Hacienda, José Manuel de Collado. El ministro de la Gobernación, Francisco de Santa Cruz. El ministro de Fomento, Francisco de Luxán. Real Decreto: Conformándose con lo que me ha propuesto mi Consejo de Ministros he venido a decretar lo siguiente: Artículo 1.º La capitalidad de la provincia de Guipúzcoa volverá a la ciudad de San Sebastián, como se dispuso por la Ley de 27 de enero de 1822 y por el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833... Está rubricado de la Real mano. El presidente del Consejo de Ministros, Baldomero Espartero.»

Es ésta de la capitalidad, cuestión algo delicada. En el número anterior se ha aludido a la de las islas Canarias, y están bien

recientes, en Italia, las rivalidades entre l'Aquila y Pescara, en Abruzzo, y las más sangrientas entre Reggio y Catanzaro, en Calabria.

### 8. Denominación

El cambio en la de los municipios es relativamente frecuente, y obedece a diversas circunstancias (26). En cuanto a las pro-

(26) Como muestra y ejemplo de tales variaciones en el siglo XIX, he aquí tres casos diferentes: los de Játiva, Sagunto y La Unión, aquéllos en Valencia y éste en Murcia.

a) Como en general sucedió en Aragón, Cataluña y Mallorca, Valencia se inclinó en la guerra de Sucesión por el archiduque de Austria, pero en su lucha contra Felipe de Anjou destacó heroica y encarnizadamente Játiva, y cuando después de la batalla de Almansa logró expugnarla el pretendiente francés, la castigó y humilló, entre otras cosas, quitándole su nombre—la antigua Saitabi—y rebautizándola con el suyo mismo: San Felipe.

En un acto de auténtica reparación y justicia, las Cortes de Cádiz, por su Decreto XCIX, de 28 de septiembre de 1811, establecieron: «Las Cortes generales y extraordinarias, atendiendo a los méritos y servicios de la ciudad de Xátiva en el reino de Valencia, que fue despojada de este nombre por el Sr. Rey D. Felipe V, y considerada colonia y población nueva de resultas de la guerra de Sucesión; y queriendo además dar un testimonio de benevolencia a sus leales habitantes, decretan: Que se restituya a la misma ciudad su antiguo nombre de Xátiva, y no se la repunte en adelante por colonia o población nueva.—Tendrálo entendido el Consejo de Regencia para que disponga su cumplimiento, y lo haga imprimir y publicar.—Dado en Cádiz a 28 de septiembre de 1811.—Bernardo, obispo de Mallorca, presidente.—Antonio Oliveros, diputado secretario.—Juan de Balle, diputado secretario.—Al Consejo de Regencia.—Reg. fol. 155.»

En 1814, Fernando VII anuló toda la obra legislativa de Cádiz, con lo que Játiva volvió a ser San Felipe, pero de nuevo las Cortes, ahora por su Decreto de 25 de septiembre de 1837, devolvieron su nombre a la ilustre ciudad valenciana: «Doña Isabel II, por la gracia de Dios y la Constitución de la monarquía española, REINA de las Españas, y en su nombre Doña María Cristina de Borbón, Reina Regente y Gobernadora del Reino, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente: Las Cortes, en uso de sus facultades, han decretado: Se restablece el Decreto de las anteriores de 28 de septiembre de 1811, en que se restituye a la ciudad de San Felipe su antiguo nombre de Játiva, y se manda que no sea reputada por colonia o población nueva. Palacio de las Cortes 17 de septiembre de 1837.—Juan de Muguiro, vicepresidente.—José Feliu y Miralles, diputado secretario.—Cristóbal de Pascual, diputado secretario. Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, gefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad que sean, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente Decreto en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule.—Está rubricado de la Real mano. En Palacio a 25 de septiembre de 1837.—A D. Diego González Alonso.»

Se comprende que los setabenses no sientan especial devoción por Felipe V.

b) He aquí la Orden del Ministerio de la Gobernación relativa a Sagunto: «En vista de la instancia del Ayuntamiento de Murviedro [Morvedre o Molvedre en valenciano] solicitando se sustituya el nombre de aquella villa por el de Sagunto, sobre cuyas ruinas fue edificada su población, y considerando que el objeto de dicha petición es el de perpetuar un hecho heroico que ha sido siempre objeto de admiración para los amantes de las glorias patrias, y que para que permaneciese vivo se dio el nombre de Sagunto a uno de los regimientos de nuestro Ejército, siendo más natural que lo lleve la población misma, como miembro del Gobierno provisional

vincias se ha hablado a veces, al menos en la prensa, de denominar La Montaña a la provincia de Santander, y Asturias a la de Oviedo; incluso en el *encabezamiento* de la Real Orden de 14 de septiembre de 1836 se habla de la «provincia de la Rioja», pero no ha habido realmente cambio alguno en este punto después de 1833 (salvo en Canarias, por la partición ya conocida: las dos provincias se denominaron y se denominan, según la regla general del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, con el nombre de sus capitales, regla que no tiene más excepciones que las cinco relativas a Navarra, Alava, Vizcaya, Guipúzcoa e islas Baleares).

Los nombres asignados a las provincias por el citado Decreto fueron respetados y confirmados tácitamente por la legislación del siglo pasado. Ya en éste, tal confirmación se hace de modo explícito (art. 1.º del Estatuto Provincial y art. 203 de la LRL), y es evidente que sólo podría alterarse o modificarse en virtud de una ley.

### 9. Límites: alteración directa de los provinciales por traspaso de municipios

Por dos causas distintas pueden alterarse los límites provinciales: la primera, porque de modo directo se modifiquen las líneas de demarcación entre las provincias, y la segunda, porque se alteren varios municipios limítrofes pertenecientes a provincias distintas, lo que, indirectamente, lleva también a una modificación («menor») de los límites provinciales.

---

de la Nación y Ministro de la Gobernación, he acordado acceder a la expresada solicitud, disponiendo en su consecuencia que la villa de Murviedro se denomine en lo sucesivo de Sagunto.—Madrid, 1.º de octubre de 1868.—Sagasta.»

c) Por último, el caso de La Unión: «... proponiendo que para evitar las continuas desavenencias que ocurren entre los distritos del Garbanzal y Herrerías; y de conformidad con los vecinos de ambos, en lo sucesivo sólo formen uno que se denominará de «La Unión»; y considerando que en el caso actual no se trata de unión o segregación de Ayuntamiento o Municipio, puesto que Garbanzal y Herrerías constituyen un solo distrito municipal: Considerando que lo que proponen se limita a adoptar una denominación para aquél, que termine las antiguas disensiones que mediaban entre la cabeza del municipio y su anejo, y haga olvidar sus antiguos nombres: Considerando que para ello no es necesario ni el acuerdo ni el informe de la Diputación provincial y Gobernador; he dispuesto como miembro del Gobierno provisional y Ministro de la Gobernación, que el pueblo de Garbanzal y su anejo de Herrerías se denomine en lo sucesivo de «La Unión».—Madrid, 27 de noviembre de 1868.—Sagasta.—Sr. Gobernador de la provincia de Murcia.»

Ya se sabe que según el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 la demarcación provincial podía rectificarse o modificarse por el Ministerio de la Gobernación según se apreciaran como fundadas y convenientes las reclamaciones o sugerencias que se formularan por los gobernadores, diputaciones y ayuntamientos interesados.

En efecto, hubo varios cambios de los que unos fueron efectivos y consolidados, mientras otros «quedaron en el papel» y sin traducción a la realidad administrativa.

a) Los cambios reales y efectivos se deben a tres disposiciones que afectaron en conjunto a seis provincias limítrofes: las de Valencia, Alicante, Murcia, Albacete, Ciudad Real y Cuenca.

a') Por Real Orden de 9 de septiembre de 1836 se dispuso lo siguiente: «Deseando S. M. la REINA Gobernadora que las rectificaciones de la actual división territorial que la conveniencia pública exige, se lleven a cabo desde luego, ha tenido a bien aprobar respecto de la provincia de Alicante [y las de Valencia, Albacete y Murcia] las disposiciones siguientes, propuestas por la Comisión mixta encargada de la rectificación de límites de las provincias y arreglo de partidos judiciales: 1.<sup>a</sup>, que los tres partidos de Onteniente, Albaida y Gandía se separen de dicha provincia y se agreguen a la de Valencia [el pueblo de Miraflor, hasta entonces del partido de Gandía, siguió, y sigue, en la provincia de Alicante, partido de Denial; 2.<sup>a</sup>, que se forme un nuevo partido en la primera (la provincia de Alicante), cuya capital sea Villena, perteneciente ahora al partido de Almansa, en la provincia de Albacete, que comprenda a Sax, del partido de Yecla, en Murcia; Biar, del de Jijona, y Benejama, del de Alcoy, en la provincia de Alicante...»]; las demás disposiciones de esta Real Orden se refieren a modificaciones internas en los partidos de la provincia de Alicante. En virtud de ella, por consiguiente, pasaron de Alicante a Valencia los partidos de Onteniente, Albaida y Gandía (salvo Miraflor), y pasaron a Alicante: desde Albacete, Villena (27), y desde Murcia, Sax.

(27) En el libro de F. ALMELA Y VIVES, *Valencia y su Reino*, Valencia, 1965, páginas 224-25, hay algunas inexactitudes en esta materia: como se ve en el texto, Vi-

La Orden del Regente del Reino de 17 de agosto de 1841 dispuso que, estando ya reunidos en el Ministerio de la Gobernación los datos necesarios para llevar a cabo el proyecto de ley sobre división territorial, *se suspendiera* «toda variación, así en las capitalidades como en las demarcaciones civiles, judiciales y administrativas». Pero hubo otras variaciones:

- b') La Real Orden de 24 de marzo de 1846 pasó Villarrobledo, hasta entonces en la provincia de Ciudad Real, a la de Albacete: «He dado cuenta a S. M. la Reina (Q. D. G.) del expediente instruido por ese Gobierno político a instancia del Ayuntamiento y varios vecinos de Villarrobledo, en solicitud de que se les segregue de esa provincia, partido judicial de Alcázar de San Juan, a que en el día corresponde, y se les agregue a la de Albacete y partido de La Roda, fundándose en los perjuicios que se siguen a aquel vecindario por la mucha distancia que les separa de esa capital y de la cabeza del partido, en la escabrosidad y la inseguridad del camino, con otras causas de que se hace expresión en la mencionada instancia. S. M., en su vista, y con presencia de lo informado en el particular por el Ministerio de Gracia y Justicia, se ha servido resolver que el pueblo de Villarrobledo quede segregado a todos los efectos de esa provincia y partido judicial de Alcázar de San Juan e incorporado a Albacete y partido de La Roda, como tiene solicitado, y que esta resolución se ponga en conocimiento del expresado Ministerio y demás autoridades a quienes corresponda, para los efectos conducentes. De Real Orden lo digo a V. S. para su inteligencia y efectos consiguientes. Dios guarde a V. S. muchos años. Madrid, 24 de marzo de 1846. Javier de Burgos. Sr. Gefe político de Ciudad Real.»
- c') Y un tercer cambio hubo, el determinado por la Real Orden de 25 de junio de 1851, ahora «a costa» de la pro-

---

llena pertenecía a la provincia de Albacete, no a la de Murcia; y el traspaso de los pueblos de la zona norte de Alicante al sur de Valencia no tuvo lugar en 1847, sino en 1836; tampoco pasó a ésta desde Cuenca todo el partido de Requena, sino sólo su parte situada al este del Cabriel.

vincia de Cuenca y, como el de 1836, «en favor» de Valencia: «La Reina se ha enterado del expediente instruido sobre la conveniencia de trasladar a la provincia de Valencia la ciudad de Requena y demás pueblos que comprende su partido judicial y se hallan situados al otro lado del río Cabriel, perteneciente en la actualidad a Cuenca, quedando en lo sucesivo el mencionado río de límite que divida las dos provincias. En su vista, y atendidas las razones que así lo aconsejan, S. M. se ha servido resolver que la ciudad de Requena y las villas de Utiel, Caudete, Venta del Moro, Camporrobles, Fuenterrobles y Villargordo del Cabriel se incorporen y pertenezcan en adelante a la provincia de Valencia, fijándose por límite divisorio de ésta y la de Cuenca en aquel territorio el río Cabriel, y que los demás pueblos comprendidos hasta aquí en el partido judicial de Requena, que no se trasladan a la provincia de Valencia, queden incorporados en el partido judicial de Motilla del Palancar. De Real Orden... Firmado, Beltrán de Lis.»

Como la ya citada Orden del Regente de 17 de agosto de 1841, y por los mismos motivos (preparar un expediente general comprensivo de todas las rectificaciones pedidas o proyectadas, para decidirlo todo en la futura ley de división territorial), la Real Orden de 1 de marzo de 1856, de Escosura, suspendió la tramitación de los expedientes iniciados sobre este extremo. Y fuese o no consecuencia de esa Orden, es lo cierto que no ha habido más alteraciones en la línea divisoria de las provincias.

b) La lectura de los repertorios legislativos de la época nos muestra otras tres o cuatro modificaciones en los límites provinciales, pero o bien las correspondientes disposiciones fueron ignoradas de plano o no ejecutadas, o bien fueron luego derogadas por otras posteriores (aunque yo no he podido encontrar esas hipotéticas disposiciones posteriores derogatorias); en cualquier caso, lo cierto es que *la situación actual sigue siendo en estos ejemplos exactamente la misma trazada en 1833.*

- a') La Real Orden de 14 de septiembre de 1836, relativa a la «demarcación de límites de la provincia de Rioja», y dirigida «al gefe político de Logroño... atendiendo a la conveniencia pública y conformándose con lo que dicha Junta Ila de armamento y defensa de la provincial ha propuesto», resolvió restablecer provisionalmente los límites señalados por las Cortes el 27 de enero de 1822 vistos los «graves inconvenientes» que resultaban de la delimitación llevada a cabo en 1833. De nuevo, ahora por Decreto del Regente del Reino de 12 de octubre de 1841, «y no obstante lo dispuesto en la circular de 17 de agosto último» (es la antes citada ordenando se suspendiera de momento la tramitación de los expedientes relativos a los cambios de límites) «atendiendo a la conveniencia pública y al mejor servicio del Estado», se restablecieron los límites asignados a la provincia de Logroño por las Cortes en 1822. Esta reiterada modificación afectaba o hubiera afectado también a Alava (la Rioja alavesa) y a Navarra (Viana y otros pueblos), cuyos territorios se disminuían en favor de Logroño.
- b') Otro cambio «nonnato» es el que disponía el decreto del Regente de 27 de octubre, también de 1841, por el que se operaba una especie de permuta compensatoria entre las provincias de Alava y Vizcaya con motivo de la necesidad de establecer en ésta jueces de Primera Instancia como los demás del reino: pasaban, pero no pasaron, a Vizcaya «los valles de Llodio y Oquendo, hasta aquí pertenecientes a la provincia de Alava, y, en su lugar, incorporada a ésta la ciudad de Orduña con sus aldeas».
- c') Y un tercer cambio «teórico»: el mandado por Real Orden de 28 de junio de 1850, que, accediendo a lo solicitado por la villa de Iznájar, del partido judicial de Rute, en la provincia de Córdoba, la incorporaba al partido de Loja, en la provincia de Granada. Así lo comunicaba dos días después Arrazola, ministro de Gracia y Justicia, que había dado su conformidad a este traslado, al Regente de la Audiencia de Granada.

c) Aunque no se han producido —al menos que yo conozca— otras alteraciones directas en los límites interprovinciales, la legislación siguió, y sigue, contemplando esta posibilidad, si bien prevista y regulada de distinto modo por las diversas leyes promulgadas a partir de la de 1863.

Según el artículo 7.º del Reglamento de ésta, también de 25 de septiembre, «cuando... se considere conveniente segregar uno o más pueblos de alguna de las [provincias] existentes para unirlos a otra, se instruirá expediente a fin de acreditar la... utilidad de la medida, oyendo precisamente a los ayuntamientos y diputaciones provinciales interesados. El Gobierno, previa consulta del Consejo de Estado, propondrá a las Cortes el correspondiente proyecto de ley», pues, en principio (art. 1.º) se confirmaban como límites de las provincias «los señalados en el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 y *en las disposiciones posteriores*» (esto es, las Ordenes antes citadas de 1836, 1846 y 1851); en suma, se confirman por ley los límites existentes de 1863 y, para alterarlos, se requería asimismo una ley y previa audiencia de las corporaciones interesadas y del Consejo de Estado.

Los límites existentes son confirmados por toda la legislación posterior. Ahora bien, en las leyes del siglo XIX podían alterarse por el Gobierno, oyendo a las corporaciones afectadas, y si aquél estuviese conforme con el parecer del Consejo de Estado, necesitándose en caso contrario una ley (1868, art. 4.º); en las de 1870 y 1877 (art. 3.º) se requería una ley a falta de conformidad de las corporaciones, del Consejo de Estado o del Gobierno, y en la de 1882 (art. 3.º), también oído el Consejo de Estado, si no concurría la conformidad de las diputaciones o ayuntamientos interesados: en una palabra, sólo en caso de faltar la conformidad de los organismos ya dichos según las diversas leyes se requería una norma de dicho carácter para llevar a cabo la alteración de los límites provinciales y el consiguiente trasvase de municipios de unas a otras provincias, pero los cambios podrían hacerse por decreto si existía dicha conformidad.

Según el Estatuto provincial (art. 2.º), la alteración de los límites provinciales sólo podía hacerse por ley, pero el Gobierno podía, en el plazo de dos años contados a partir de la publicación del propio Estatuto, rectificar la división territorial vigente,

«a fin de acomodar los límites de las provincias a las necesidades y medios de comunicación actuales». Para la ejecución de dicho precepto, la Real Orden de 30 de marzo de 1925 abrió información pública durante el plazo de seis meses, para que los ayuntamientos y toda clase de corporaciones expusieran las alegaciones y pretensiones que consideraran conveniente elevar al Gobierno.

En cuanto a las normas actualmente en vigor, confirman de nuevo los límites actuales, que sólo podrán ser variados por medio de una ley (arts. 203 y 205.1 de la LRL y art. 74.1 de su Reglamento de Población y Demarcación territorial de 17 de mayo de 1952).

d) Un caso especial es el de las alteraciones que afectaran a las provincias del llamado régimen foral, es decir, Navarra, Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, únicas que lo conservaban después de la Guerra de Sucesión, a principios del siglo xviii, y sólo las dos primeras a partir del Decreto-ley de 23 de junio de 1937. Aun cuando en la legislación de 1868-82 las alteraciones podían hacerse por decreto (si concurría la conformidad ya dicha), se requería (y requiere) siempre una ley: si se trataba de «la agregación de una parte cualquiera de territorio a provincia exenta, en todo o en parte, del régimen general de la Monarquía» (1868, art. 5.º: aquí se prevé el traspaso de territorio desde el régimen general al foral y, literalmente —probablemente no en la intención—, también de foral a foral); si se trataba de «alteraciones... de provincias exentas en todo o en parte del régimen general de la Nación» (1870, art. 3.º: aquí se engloba el trasvase en «ambas direcciones»; sorprendentemente, la Ley de 1877 no reprodujo ese precepto y tampoco la de 1882); el Estatuto municipal (art. 18) reiteró la regla en términos análogos a los de la legislación vigente: «Ningún municipio de régimen común podrá utilizar los trámites que regulan la incorporación de términos municipales a fin de agregarse, total o parcialmente, a una provincia que tenga régimen foral en el orden económico-administrativo» (artículo 206 LRL y art. 75 del Reglamento de Demarcación territorial citado: en los términos de este precepto sí podrían producirse trasvases entre Alava y Navarra o, claro es, desde alguna de estas provincias hacia las de régimen común).

Por supuesto, la interdicción —salvo ley, claro está— del acrecentamiento del territorio foral en mengua del de régimen común, vale también para el caso de las alteraciones provinciales «indirectas», de las que se habla seguidamente.

## 10. Modificación de límites de provincias por «alteraciones municipales»

El supuesto examinado en el número anterior se refería a la posibilidad —realidad a veces— de modificar directamente los límites provinciales: en él lo que se persigue es precisamente esa modificación que, sin embargo, se produce sin alteraciones municipales: aunque cambien de provincia, subsisten los mismos municipios y en sus mismos términos.

a) El caso al que ahora me refiero, previsto y regulado también en la legislación histórica y en la actual, es mucho menos importante, no se ha producido nunca que yo sepa, no requiere ley (salvo en cierto supuesto en las municipales de 1870, 1877 y 1924 y en el ya conocido del incremento de los territorios forales) y puede tener como resultado indirecto una alteración de las provincias en cuanto se alteren *municipios limítrofes pertenecientes a provincias distintas*: son los casos de fusión de dos o más municipios, incorporación total de uno a otro y agregación-segregación parcial.

Todas estas llamadas alteraciones municipales requieren, como es obvio, la instrucción del correspondiente procedimiento que, por lo general y en síntesis, consiste en la audiencia de las corporaciones y vecindarios interesados y del Consejo de Estado.

Pero aparte de diversas variaciones en el procedimiento que carecen de interés para mi propósito, la resolución no se ha encomendado siempre al mismo órgano. Nuestra legislación ha seguido alguno de estos sistemas:

1) Acuerdo de las diputaciones, que el Gobierno había de aprobar: artículo 4.º de la Ley de 5 de julio de 1856 (dejada sin efecto por Real Decreto de 16 de octubre) y artículo 30 de la Ley municipal de 21 de octubre de 1868.

2) Si existía acuerdo de las poblaciones interesadas, acuerdo de las diputaciones y, en caso contrario, ley: artículo 7.º de las

Leyes municipales de 1870 y 1877 y artículos 17-22 del Estatuto municipal (en éste el Ministerio de la Gobernación había de examinar si se habían cumplido los requisitos de procedimiento, pero jugaba el «silencio positivo»).

3) Acuerdo del Gobierno: artículo 5.º de la Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840 (se suspendió esta ley por Decreto de 13 de octubre, pero se puso de nuevo en vigor desde diciembre de 1843 hasta enero de 1845); artículo 72 de la de 8 de enero de 1845 (vigente hasta agosto de 1854, y de octubre de 1856 a octubre de 1868); artículo 74 del Real Decreto de 21 de octubre de 1866, por el que se modificaba la Ley de 1845; artículos 11 y 12 de la Ley de 1935 y artículos 13 y siguientes y 205 de la vigente LRL, y su Reglamento de Demarcación Territorial de 17 de mayo de 1952.

b) La regulación del tema en las normas vigentes es algo confusa y curiosa en el caso de la *agregación-segregación parcial*, especialmente la referida a la posible alteración de los territorios de las provincias (si se trata de fusión, el nuevo municipio pertenece a la provincia que acuerde el Gobierno previa audiencia de las corporaciones interesadas: artículo 205.2 LRL y artículo 74.2 del Reglamento): unos textos, lógicamente, exigen la audiencia de las diputaciones (art. 20.1, b), LRL y art. 14, 2.ª del Reglamento), pero según otros (art. 20.2 y 3 LRL y artículos 14, 2.ª, y 19 del Reglamento), sólo ha de oírse a la diputación si alguno de los municipios se opusiera a la proyectada agregación-segregación (y entonces compete resolver al Consejo de Ministros), pero si todos los municipios son favorables a la medida, basta su acuerdo, no ha de oírse a las diputaciones y simplemente habrá que comunicar aquél al Ministerio de la Gobernación, *quien deberá aprobarlo* (salvo que existiesen vicios de procedimiento o que razones de orden público aconsejaren lo contrario); más: el acuerdo de los ayuntamientos se presume favorable a la agregación-segregación por el simple transcurso de un mes desde que la hubieran instado los vecinos.

Causa algo de extrañeza la regulación que se acaba de sintetizar relativa a la agregación-segregación parcial, especialmente si con ello se alteran los límites provinciales (la regulación es la misma, se alteren o no las provincias), toda vez que si los

municipios afectados son favorables a la medida: *a)* se omite la intervención del Consejo de Ministros, sustituida aquí por un simple control (de legalidad y de oportunidad) del Ministerio de la Gobernación, el cual, en principio, ha de aprobar los acuerdos municipales; *b)* no ha de oírse a las diputaciones, lo que es manifiestamente absurdo e incluso injusto, toda vez que se altera el territorio de las provincias, elemento constitutivo y esencial de las mismas, y *c)* más sorprendentemente todavía, los acuerdos municipales pueden «adoptarse» por silencio administrativo.

En una palabra: puede variarse el territorio y límites de las provincias (aunque variación menor y que seguramente no se producirá nunca) simplemente por silencio administrativo municipal.

*c)* Supuesto parecido, y también insólito, es el previsto en el artículo 22 del Reglamento: si una o varias entidades locales menores pretenden segregarse de sus municipios para formar uno nuevo, no se precisa acuerdo favorable de éstos, sino únicamente su informe si aquellas contarán al menos con dos años de existencia (¿y por qué no si fuesen más recientes?): la resolución compete al Consejo de Ministros. Si las entidades fuesen de distintas provincias, «el Gobierno resolverá en la forma prevista por la ley»: la verdad es que la LRL no prevé este caso, y quizá el Reglamento alude al artículo 205.2, según el cual, cuando se fusionen dos municipios de provincias distintas, el resultante pertenecerá a la que previa audiencia de las corporaciones interesadas acuerde el Gobierno (por cierto, dicho artículo está reproducido literalmente en el 74.2 del propio Reglamento, que se remite a la ley).

## 11. Deslinde

Un caso que puede cruzarse con el de las alteraciones municipales (y provinciales) y puede, en cierto modo, enturbiarlo, pero que es *de iure* real y radicalmente distinto, es el del deslinde de términos municipales (y provinciales).

La LRL trata del deslinde en el capítulo dedicado a las alteraciones municipales, pero, con mejor criterio, el Reglamento dis-

tingue y separa ambos temas (28); tal distinción es correcta, pues al practicar y aprobar un deslinde no se ha llevado a cabo ninguna alteración, sino que, previo su esclarecimiento, se confirman y ratifican los límites realmente existentes con anterioridad, por lo que no hace falta ley, trátase sólo de deslinde intermunicipal, o, además, de deslinde interprovincial (29); claro que si, con motivo de un deslinde, lo que realmente se hace es alterar los límites, también y realmente se alteran los términos municipales y en su caso provinciales, y entonces habrá que anularlo, pues los procedimientos para una y otra operación son distintos, como diferentes son también los órganos competentes para su aprobación (el Gobierno, para las alteraciones, y el Ministerio de la Gobernación, para el deslinde): se habría llevado a cabo una alteración (agregación-segregación parcial) bajo el nombre de deslinde, y aprobado por el Ministerio hay realmente vicio de incompetencia (30), pero ello porque el competente es el Consejo de Ministros, y no, como a veces ha declarado la jurisprudencia, porque se precise una ley, pues en el Derecho vigente sólo se requiere ley para alterar directamente el territorio provincial (traspaso de municipio «tal como es y está» de una provincia a otra), pero no para alterar términos municipales (fusión, incorporación total, agregación-segregación parcial, «independencia» de parte de un municipio), lo que tiene lugar por acuerdo del Consejo de Ministros, de conformidad o no con las corporaciones interesadas, y aunque la alteración municipal comporte también la provincial.

El deslinde, por consiguiente, no es en modo alguno alteración territorial; se aprueba por el Ministerio de la Gobernación,

---

(28) La LRL habla del deslinde (art. 21: lo aprueba el ministro de la Gobernación en la sección titulada «De los términos municipales», capítulo sobre «Constitución y alteración de las entidades municipales».

En cambio, el Reglamento dedica su capítulo III a la «alteración de los términos municipales», y el IV al «procedimiento para la alteración y deslinde»; la sección 1.ª de éste se destina a la alteración (arts. 14-25) y la sección 2.ª al deslinde (arts. 26-33).

(29) Sentencias de 18 de enero de 1936 (Cáceres-Salamanca), 16 de noviembre de 1956 y 25 de marzo de 1966 (Huesca-Zaragoza); dictamen del Consejo de Estado de 5 de junio de 1942, expediente 92/197, núm. 173 del repertorio de *Doctrina legal* de 1940-43, Madrid, 1944.

(30) Sentencias de 3 de enero de 1923, 3 de octubre de 1945 (Alava-Burgos), 29 de marzo de 1952 (Guadalajara-Cuenca), 16 de noviembre de 1956 (el mismo caso anterior) y 8 de febrero de 1958 (Guadalajara-Segovia: es el mismo caso de la s. cit. de 1923).

y su regulación es idéntica, sea sólo intermunicipal o también interprovincial, sin más particularidad que, en este último supuesto, a la Comisión formada por los alcaldes y tres concejales de cada ayuntamiento, cada una de las diputaciones interesadas tendrá derecho a incorporar una representación igual a las municipales (31). Incluso, discutiblemente en mi opinión, se ha declarado que el hecho de no haberse oído a una de las diputaciones (la de Cuenca) priva, sí, de un elemento de interés para resolver acerca del deslinde, pero no vicia el procedimiento (el caso es anterior a la vigente LRL, aunque posterior a su Ley de Bases de 1945), aparte de que el presidente de la diputación delegó en el alcalde, y éste sí compareció y alegó cuanto tuvo por conveniente, etc. (32).

---

(31) Artículo 31 del Reglamento.

(32) Sentencia ya citada de 18 de noviembre de 1956.

