

# LAS PROVINCIAS VALENCIANAS

POR

JOSÉ MARÍA BOQUERA OLIVER

Catedrático de Derecho Administrativo

**SUMARIO:** 1. DIVISIONES PROVINCIALES Y PROVINCIAS.-2. PERÍODOS DE LA HISTORIA DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES Y PROVINCIAS VALENCIANAS.-3. DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LA ÉPOCA FORAL: A) *La primera división del Reino*. B) *Las Gobernaciones de Valencia, Orihuela, Castellón y Játiva*. C) *Territorios de los señoríos, realengos y de la ciudad de Valencia*.-4. LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE 1707 A 1812.-5. LA OBRA DE LAS CORTES DE CÁDIZ.-6. EL NACIMIENTO DE LAS ACTUALES PROVINCIAS DE ALICANTE, CASTELLÓN Y VALENCIA.-7. DEL ESTATUTO PROVINCIAL DE 1925 A NUESTROS DÍAS.-8. CONCLUSIONES.

## 1. DIVISIONES PROVINCIALES Y PROVINCIAS

Actualmente existen dos cosas con el nombre de provincias. Unas divisiones territoriales del Estado y unas entidades locales. Las primeras tienen una larga historia. Las segundas nacieron en 1812 para gran parte de España. En Asturias, Euskadi y Navarra habían nacido antes. Salvo en éstas, las divisiones territoriales del Estado prepararon el advenimiento de las personas provincias.

La personalidad jurídica es una etiqueta, un *label*, como diría TRUCHET (1), que el legislador sólo pone a realidades sociales que necesitan capacidad de derecho y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. La realidad social o sustrato de la mayor parte de las provincias actuales —la conjunción de un territorio, población organizada y sentimiento provincial— se fraguó, primero, en las demarcaciones territoriales de los reinos y condados hispánicos, y, después, en las divisiones territoriales del Estado español. Sobre este sustrato, la Constitución de 1812 y el Decreto de las Cortes de Cádiz de 23 de mayo de 1812, levantaron las Diputaciones Provinciales, primer nombre de las Provincias entidades locales.

En 1812 nacieron las Diputaciones Provinciales, pero no desaparecieron las divisiones territoriales en las que aquéllas se gestaron. El territorio y población de cada una de las Diputaciones Provinciales no siempre coincidía con los de una demarcación del Estado. Pero pronto se procuró hacer coincidir el territorio de las

(1) Puede verse, «Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat», LGDJ, Paris, 1977, y «Réponse á un article de S. Regourd: *Label de service public et Droit Administrative*», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, núm. 2, 1987, página 501.

Diputaciones Provinciales con las divisiones territoriales estatales denominadas provincias. Más tarde las Diputaciones Provinciales pasaron a llamarse provincias. La coincidencia de los nombres origina confusiones que pueden deshacerse si se estudia la evolución de las provincias, demarcaciones estatales y de las provincias, Administraciones locales. Expondremos esta evolución limitándonos a las divisiones territoriales y provincias valencianas, pero algunos de los planteamientos y conclusiones tienen validez para toda o casi toda España (2).

## 2. PERIODOS DE LA HISTORIA DE LAS PROVINCIAS VALENCIANAS

En el origen y evolución de las provincias valencianas pueden señalarse dos grandes períodos: De 1238 a 1812 y de este año a nuestros días (3).

El primero podemos dividirlo, a su vez, en los siguientes: La época foral (1238-1707); desde la instauración de los Borbones hasta las Cortes de Cádiz (1707-1812). El segundo también puede dividirse en dos: Desde la Constitución de 1812 al Decreto de 21 de septiembre de 1835 y de éste al momento presente.

## 3. DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LA EPOCA FORAL

### A) La primera división del Reino

Persona (4) mucho más autorizada que yo ha dicho que Jaime I el Conquistador se propuso crear el Reino de Valencia como experiencia —la primera del mundo— de un Estado burgués. A mí, lo digo con temor de equivocarme, no me lo parece. La impresión que me ha producido el conocimiento escaso, de *Els Furs* es la de que el Conquistador pretendió que la ciudad de Valencia, exenta de jurisdicción señorial o de realengo, fuera gobernada por las clases superiores de sus moradores, excluyendo a los nobles (5), y que el resto del Reino se organizase de acuerdo con los principios feudales de la época. El Rey don Jaime dispuso, sin embargo, que

(2) Las provincias españolas no tienen un origen común. Como ejemplo puede verse el diferente origen de las provincias vascas y castellanas en el excelente resumen de G. DE VALDEAVELLANO, L., *Historia de las Instituciones españolas*, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1968, pp. 500-513.

(3) Sobre las divisiones de estos territorios anteriores a 1238 puede consultarse CASTELL MAIQUES, V., *La provincia eclesiástica valentina. Precedentes y justificación histórica*, Valencia, 1970.

(4) UBIETO, A., Introducción histórica a *Valencia. Tierras de España*, Madrid, 1985, p. 96.

(5) Puede verse SANCHÍS GUARNER, M., *La Ciutat de València*, Valencia, 1972.

los señores de vasallos no tuvieran poder judicial, salvo que expresamente la Corona se lo concediera (6), pero éstos fueron titulares de poder legislativo y administrativo (7).

El Reino de Valencia quedó inicialmente dividido en dos partes: El término de la ciudad de Valencia y el resto del territorio. El primero tenía por límites, al norte, Morvedre; al oeste, Olocau, Chiva, Buñol, Turis y Monserrat; al sur, Alcira y Cullera, y al este, el mar (cien millas mar adentro). Esta división marcaba los límites de dos organizaciones o regímenes territoriales diferentes. La ciudad de Valencia, exenta del poder señorial, y el resto del Reino con señoríos jurisdiccionales, solariegos y tierras de realengo.

Cada señorío, como decían después de la recepción del derecho romano los juristas medievales, era un *corpus* o *universitas* (todavía no se había inventado el concepto de persona jurídica del que aquéllos son antecedentes) (8). El territorio de los señoríos solía comprender varios pueblos (algunos eran muy extensos) y sus límites dividían el territorio del Reino de Valencia a excepción de su ciudad más importante. División, pues, consecuencia de la existencia de las corporaciones señoriales. Esta situación hacía innecesaria

(6) «Bajo pena de las personas —dice Jaime I en *Els Furs*— (Ed. Vicent García, Editores, S. A., pág. 184) prohibimos para siempre que algún feudatario haga justicia personal alguna en castillos, en villas, en alquerías, o en cualesquiera otros lugares suyos a menos que les fuere concedido especialmente por nos o expresamente por carta.» Para fijar con exactitud el alcance de la reserva real de potestad judicial habría que conocer el significado de la expresión «justicia personal» que parece indicar sólo el poder de castigar a las personas. En el siglo XIII fue ésta una medida que se calificaría hoy de progresista. Don Jaime se reservó, pues, para él y sus sucesores la facultad de juzgar y la posibilidad de concederla a quien lo estimara conveniente. «Multitud de datos y fuentes evidencian —dice GIL OLCINA, A., ('La propiedad señorial en tierras valencianas', *Del Cenit al Segura*, Valencia, 1979, p. 9)— la implantación excepcionalmente extensa de las jurisdicciones señoriales en el antiguo reino de Valencia.» Esto demuestra que los Reyes hicieron amplio uso de la facultad de descentralizar poder judicial. En 1329, Alfonso II otorgó de manera general jurisdicción civil y criminal a gran número de pequeños señoríos (GIL OLCINA, *ob. cit.*, p. 16). aunque dicha jurisdicción, denominada alfonsina, era menos amplia (comprendía menos asuntos) que la suprema o de mero imperio.

El propósito del Rey don Jaime I de ejercer él y sus sucesores la potestad judicial quizá fue la causa de que en *Els Furs* (en la edición citada pp. 44 y 45) estableciera una incipiente división judicial que, al evolucionar, lleva a la división del Reino en once Justiciazgos con un Justicia en cada uno de ellos. Al Justicia, oficial real, correspondía el poder judicial ordinario, mantener la paz pública, recaudar tributos y conservar y defender las fortalezas (Cfr. GARCIA DE VALDEAVELLANO, L., *Historia de las Instituciones españolas*, cit. p. 516).

(7) Los señoríos se han llamado jurisdiccionales porque, como decía ORTEGA Y GASSET, J., (*España invertebrada*, Rev. de Occidente, Madrid, 7.<sup>a</sup> ed., 1951, p. 114) el «dominio sobre la tierra, fundado precisamente en que no se la labra, es el "señorío". Dominio fundado en haberla ganado en batalla». Y GARCÍA-GALLO, A., («La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna», Comunicación presentada al II Symposium de Historia de la Administración, Actas, IEA, Madrid, p. 291) dice que «el Estado medieval tiene un solo fin que cumplir» y «el regimiento o régimen —o gobernación, como también se dice en la Corona de Aragón— es ante todo realización de la Justicia, concebida de la manera amplia antes indicada y no sólo como función judicial». Esto explica el significado de una expresión —señorío jurisdiccional— difícil de entender desde la actual concepción de la jurisdicción.

(8) Véase G. de VALDEAVELLANO, *ob. cit.*, pp. 418 y ss. En el siglo XVI, en el Reino de Valencia, cuando un núcleo de población se segregaba del municipio del que formaba parte y se constituía en entidad independiente, recibía el nombre de «universitat».

la designación de oficiales reales para gobernar partes del Reino y también señalar demarcaciones para limitar su competencia, pues, en virtud de la inmunidad, característica esencial de los señoríos medievales, «el inmunitista, como dice GUILARTE, (9), sustituye a los delegados del Rey en el ejercicio de competencias de gobierno». Los señoríos jurisdiccionales hacían innecesarias una mayor división territorial del Reino.

La autoridad del Rey en muy pocas materias llegaba directamente a los vasallos de los señores. Por eso la administración real era sencilla. El Rey tenía como inmediato colaborador a un Gobernador general, que solía ser su hijo primogénito u otra persona de estirpe real, que se ocupaba de todos sus territorios: los reinos de Aragón, Mallorca y Valencia, los condados de Barcelona y Urgel y el señorío de Montpelier. En el Reino de Valencia el ejercicio del poder real correspondía a un *Portant veus* del Gobernador general.

## B) Las Gobernaciones de Valencia, Orihuela, Castellón y Játiva

Jaime I, por las diferencias sobre límites que mantenía con el Rey de Castilla, había conquistado, pero no incorporado al Reino de Valencia, la parte meridional de lo que hoy es la provincia de Alicante. El límite sur del Reino era una línea que iba del puerto de Biar al mar, aproximadamente poco después de Altea, según unos, o Calpe, según otros (10).

En 1305, Jaime II anexionó al Reino de Valencia las comarcas de Alicante, Elche, Elda, Novelda y Orihuela (11). Estas eran zona de frontera. Por esta razón Jaime II designó un «Portantveus» del Gobernador General, con sede en Orihuela, cuya autoridad se extendía desde el río Jijona hasta el límite con el Reino de Murcia (12). De este modo, y por primera vez, se divide el Reino en dos demarcaciones reales o estatales, diríamos hoy (13). La primera que va desde la frontera con Cataluña hasta el río Jijona, al mando del «Portantveus de Gobernador general de la ciutat i regne de València» y la segunda, bajo la autoridad del «Portantveus de Gobernador general de la ciutat d'Oriola i regne de València», desde

(9) *El régimen señorial en el siglo XVI*, IEP, Madrid, 1962, p. 1.

(10) En *El Furs* este límite se señala así: «... y según va la sierra de Biar hasta la Mola y hasta el mar, que limita con Busot y Aigües (de Busot)».

(11) También el valle de Ayora y otras zonas menores. Puede verse MOMBLANCH Y GONZÁLBZ F. DE P., «Incorporación de Alicante, Elche, Orihuela y Guardamar al Reino de Valencia», IX Asamblea de Cronistas del Reino de Valencia, Anexo II, Valencia, 1974.

(12) Durante la reconquista española fue frecuente establecer oficiales reales especiales en las zonas fronterizas. Los más estudiados han sido los Adelantados y Merinos que estaban al frente de los Adelantamientos y Merindades, origen de algunas de las provincias castellanas y andaluzas.

(13) GERMÁ COLÓN Y ARCADI GARCÍA, *Furs de Valencia*, Barcelona, 1970, vol. 1, p. 169.

el río Jijona a Murcia. Según MATEU Y LLOPIS (14) «ambos tenían igual potestad en su respectivo territorio, pero el de Valencia tenía diferente dignidad».

En 1347, quizá por el desarrollo económico y demográfico alcanzado por el norte y centro del Reino de Valencia, lo que debió aumentar el trabajo del Portantveus de Valencia, éste delegó en lugartenientes el gobierno de las comarcas de Játiva y Castellón, «con lo cual —dice GARCÍA DE VALDEAVELLANO (15)— el Reino de Valencia vino a quedar dividido en cuatro distritos o Gobernaciones, que eran las de Valencia, Játiva, Castellón y Orihuela». Las nuevas demarcaciones se denominaron la «governació d'enllà lo riu de Xúquer», con la capitalidad en Játiva, donde residía el «Lloctinant de Portantveus de Governador d'enllà Xúquer», y la «Governació d'enllà Uxo», con la capitalidad en Castellón de la Plana, sede del «Lloctinant del Portantveus de Governador d'enllà Uxo». En Orihuela continuaba el que las fuentes de este período denominan «Portantveus del general Governador del present Regne d'enllà Xixona» y que dependía, como ya hemos dicho, no del Portantveus de Valencia, sino, como su mismo nombre indica, directamente del Gobernador General (16).

Esta división territorial del Reino de Valencia era, diríamos ahora, una división para el cumplimiento de los fines estatales y dura hasta el final de la época foral (17).

En 1693 el jesuita P. Francisco Antonio Cassaus hizo una carta geográfica del Reino de Valencia en la que figuran como divisiones dos gobernaciones (Valencia y Orihuela) y dos lugartenencias (Játiva y Castellón) (18). El P. Cassaus las explica así: «... en lo político se parte en dos gobernaciones y dos tenencias. Las gobernaciones son de Valencia y Orihuela. La primera por su grande extensión se desmembró en las dos tenencias, que son la de Xátiva y la de Castellón de la Plana en quienes conserva jurisdicción el gobernador de Valencia...» (19).

(14) *El País Valencià*, L'Estel, Valencia, 1933, pp. 59 y ss.

(15) *Historia de las Instituciones españolas*, cit., p. 516.

(16) MATEU Y LLOPIS, *Ob. cit.*, p. 61.

(17) BURNS, R. I., S. J., («El Reino de Valencia en el siglo XIII», *Del Cenit al Segura*, Valencia, 1982, pp. 376 y 392) dice que, en 1417, el Rey Alfonso solicitó de Roma la creación de nuevas diócesis en Castellón y Xátiva, prueba del arraigo de estas divisiones civiles y su influencia en las eclesiásticas.

(18) MATEU Y LLOPIS, *Ob. cit.*, p. 68. Véase también, REGLA, J., *Historia del País Valencià*. Edicions 62, S. A. Barcelona, 1975, III, p. 119.

(19) Cita tomada de GARRIGÓS PICO, E., «Organización territorial a fines del Antiguo Régimen», en *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV. Instituciones*. Edición e introducción de M. ARTOLA, Alianza, Madrid, 1982, p. 17.

### C) Territorios de los señoríos, realengos y de la ciudad de Valencia

Durante toda esta época las gobernaciones y tenencias se superpusieron –como las líneas que en papel transparente dibujan los delineantes–, a los territorios de los señoríos y realengos y al territorio de la ciudad de Valencia. Los ducados de Segorbe, de Gandía, el condado de Concentaina, el marquesado de Elche, etcétera; el realengo de Alcira, el de Cullera, etc. (20); la ciudad de Valencia, también dividía el Reino. Algunos de los señoríos comprendían gran número de pueblos. El ducado de Gandía –por ejemplo– reunía, cuando Jaime II lo constituyó para su hermano Pedro, Gandía, Játiva, Denia y Jávea. Este señorío, como todos los demás, a lo largo del tiempo, varía en su extensión, composición e importancia. Lo que importa destacar es que los señoríos atendían los intereses que superaban a los pueblos y les eran comunes (construcción y mantenimiento de los caminos que los unían, «els murs y els valls» que interesaban a varios pueblos, la paz de los caminos...); los que ahora llamamos intereses supramunicipales. También prestaban servicios que hoy consideramos nacionales, como recaudar los tributos para el Rey, la organización militar, la resolución de determinados litigios...

No conocemos las relaciones e influencias recíprocas entre las divisiones territoriales del Estado y los señoríos y realengos. Pero, a la larga, la centralización del poder en el Estado, característica política esencial de la Edad Moderna, iniciada ya durante la Baja Edad Media, favorecería a las Gobernaciones y aumentaría las atribuciones de los oficiales reales situados al frente de ellas. Tampoco sé cuál sería la actitud de la población con respecto a los señoríos seculares y eclesiásticos en relación con las Gobernaciones y Lugartenencias. Sí se sabe que los que vivían en tierras de señorío procuraban que se convirtieran en realengas, pues en éstas se pagaban menos impuestos y se tenía a la autoridad más lejos. Los Gobernadores y Lugartenientes, con más competencias en los realengos que en los señoríos, se verían favorecidos por esta inclinación de la población.

Debieron haber altibajos en esta relación. Así, por ejemplo; la expulsión de los moriscos, a medio plazo, fortaleció a los señoríos, lo que repercutiría negativamente en las Gobernaciones.

Durante las germanías, el Rey apoyó a los señores jurisdiccionales en contra de los habitantes de las ciudades. Los Portantveus y

---

(20) Las poblaciones de realengo no llegaban a 80, pero eran las más importantes a excepción de las recordadas en el texto al referirnos a algunos señoríos GUAITA A., *ob. cit.*, nota 30.

sus Lugartenientes, que en esta época parece ser que ya se llamaban Gobernadores, intervendrían en las luchas y aumentarían su influencia (21).

No conocemos datos que permitan medir el arraigo que durante los siglos XIV, XV, XVI y XVII alcanzaron las demarcaciones reales de Valencia, Orihuela, Castellón y Játiva, pero acontecimientos posteriores parecen probar que no fue escaso.

#### 4. LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE 1707 A 1812

En 1707 (29 de junio), Felipe V dicta los Decretos de Nueva Planta y disuelve el Reino de Valencia. Con los primeros Borbones no sé si desaparecen, pero sí se eclipsan, las Gobernaciones y Lugartenencias de Orihuela, Valencia, Játiva y Castellón.

El territorio del antiguo Reino de Valencia es el territorio de una Intendencia. En 1711, don Rodrigo Cavallero y Llanes es nombrado primer Intendente de Valencia para ocuparse de las finanzas, policía, justicia y guerra.

La Intendencia de Valencia, no sabemos desde cuándo (22), se dividió en 13 Gobernaciones: Peñíscola, Morella, Castellón de la Plana, Valencia, Alcira, San Felipe (Játiva), Cofrentes, Montesa, Denia, Alcoy, Jijona, Alicante y Orihuela. Estas Gobernaciones continuaron, según GARRIGÓS (23), las 11 Bailías Generales de distrito existentes durante los últimos Austrias, pues Cofrentes y Montesa son Subdelegaciones de la Gobernación de San Felipe. Las Bailías Generales tenían, a su vez, como antecentes los 11 Justiciaos de la Baja Edad Media, con un Justicia, Juez ordinario, encargado de mantener la paz pública, recaudar los tributos y procurar el buen estado y defensa de las fortalezas (24).

KAMEN, en su libro *La Guerra de Sucesión en España* (25), presenta a las Gobernaciones borbónicas como protagonistas de la organización territorial de la Intendencia de Valencia (26). En cambio, MATEU Y LLOPIS (27) les da poca importancia.

(21) Durante los Austrias al frente del Reino de Valencia había un Virrey que, pese al nombre, era más un gobernador que un *alter ego* del Monarca. También un Baile General que administraba y defendía las regalías y derechos del Reino.

(22) KAMEN, H., *La Guerra de Sucesión en España*, Barcelona, 1974, si no he entendido mal, considera la Orden de 26 de octubre de 1709, firmada por Caetano y Aragón, que ha visto en AHN, Estado legajo 375, el acto que les dió nacimiento. En cambio MATEU Y LLOPIS (*Ob. cit.*, páginas 67 y 68) dice que «en 1762 el reino fue dividido en gobernaciones...».

(23) *Organización territorial a fines del Antiguo Régimen*, cit., pp. 16 y 40.

(24) Véase nota 6, último párrafo.

(25) Cit., pp. 329, 358, 375.

(26) Con respecto a ellas ofrece datos sobre rentas y población, que toma de documentos de la época, refiere los nombramientos de Gobernadores militares....

(27) *Ob. cit.*, p. 26.

Durante el siglo XVIII, la demarcación territorial de Valencia tiene rasgos muy significativos. En primer lugar, la entidad política Reino de Valencia se sustituye por una división administrativa del Estado español denominada Intendencia, que tiene los mismos límites que tenía aquél. En segundo lugar, se hacen en ella divisiones territoriales pequeñas, lo que responde a la idea de la época de que una buena Administración requiere, de una parte, que las autoridades puedan conocer de cerca los problemas de deben resolver y, de otra, que los súbditos puedan desplazarse con comodidad al lugar en donde tienen que presentar sus peticiones y pagar sus impuestos.

Los primeros Borbones no abolieron los señoríos seculares y eclesiásticos (28). Debemos seguir, pues, imaginando que, debajo o junto a las divisiones territoriales estatales, los señoríos —ahora del Duque de Medina Sidonia, de Vistahermosa, de Liria, del Marqués de Denia, Arzobispo de Valencia, Obispo de Tortosa, Obispo de Orihuela, etc.— dividían también al ex Reino de Valencia (29). Tenían menos competencias que antes, pero seguían ocupándose de materias que en sus territorios superaban la competencia municipal y no eran competencia estatal.

Con sus divisiones territoriales, los primeros Borbones trataron de dar uniformidad a la Administración y hacerla más eficaz, pero también —dice RODRÍGUEZ CASADO (30)— fueron «el procedimiento empleado para reducir de modo eficaz las jurisdicciones eclesiásticas y de señorío, limitando el poder local». Se redujo su poder, no su número; tenían menos competencia, pero ésta era aquello que superaba las posibilidades de los municipios y no atendía en Estado. No olvidemos que, como dice UBIETO (31), «a principios del siglo XIX, aproximadamente, el 75 por 100 del territorio valenciano era de jurisdicción señorial, secular o eclesiástica».

## 5. LA OBRA DE LAS CORTES DE CADIZ

En relación con las provincias españolas, las Cortes de Cádiz, como en tantas otras cosas, llevan a cabo una obra capital. Decidieron, simultáneamente, abolir los señoríos y crear entidades

(28) Véase PESET, M., *Dos ensayos sobre la historia de la propiedad de la tierra*, editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1982, pp. 200 y ss.

(29) Resulta curioso comprobar que incluso oficialmente se daba el nombre de Reino de Valencia a lo que había dejado de serlo. Los Capitanes Generales destinados por Felipe V y por Monarcas posteriores a Valencia se autodenominan Capitanes Generales del Reino de Valencia.

(30) «La Administración pública en el Reinado de Carlos III», *Cuadernos de la Cátedra Feijoo*, Oviedo, 1961, p. 31.

(31) *Ob. cit.*, pág. 101, final de la segunda columna. Pueden verse, PESET, M., *ob. cit.*, páginas 218 y ss., y LLUCH, E., «Pueblos de realengo y de señorío en el reino de Valencia en 1818», *Anales de la Academia de Cultura Valenciana*, T. XIV, 1946, núm. 14.

representativas que asumieron las competencias de aquéllos (32). En ellas, JOAQUÍN LORENZO VILLANOVA propuso la restitución a la Corona de las ciudades, villas y lugares enajenados del Reino de Valencia (33), mediante «justa compensación y tanteo». El Diputado valenciano Lloret y Martí, a partir de la moción de Lorenzo Villanova, solicitó la abolición de los señoríos en todos los territorios de la Monarquía. Esta petición inició el procedimiento de elaboración del importante Decreto abolicionista de los señoríos de 6 de agosto de 1811 (34). Poco después, la Constitución de 19 de marzo de 1812 dio nacimiento a las entidades administrativas que iban a heredar la competencia pública de los señoríos. Su artículo 10 enumeró los territorios que constituían el Estado español (35). «Se han especificado —se lee en su discurso preliminar— los reinos y provincias» que lo componen, «conservando, por ahora, la misma nomenclatura y división que ha existido hasta aquí». La enumeración del artículo 10 de la Constitución dice «Valencia», sin ningún calificativo, y no menciona a Castellón, ni a Játiva, ni a Orihuela, ni tampoco a ninguna de las 13 Gobernaciones borbónicas (36). Lo de la conservación de la misma nomenclatura y división, que dice el discurso preliminar, no se ve nada claro en el texto de la Constitución, a no ser que todavía considere a toda Valencia un Reino, porque nunca fue una provincia. Sólo a Alava, Guipúzcoa y Vizcaya las comprende bajo la expresión «Provincias Vascongadas». Después veremos la razón de esta denominación.

En el discurso preliminar también se dice que la Comisión «hubiera deseado hacer más cómodo y proporcionado repartimiento de todo el territorio español», pero, por «las circunstancias en que se halla en Reino», deja «para las Cortes sucesivas el desempeño de este tan difícil como importante trabajo». Así lo dispone el artículo 11 del texto constitucional. La Constitución dedica su título VI al «gobierno interior de las provincias y de los pueblos». «En cada provincia —dispone el artículo 325— habrá una

(32) Entre las competencias de los Intendentes figura «trazar un plano en el que quedarán aclarados los términos que eran de realengo, abadengo o señorío...» (RODRÍGUEZ CASADO *ob. cit.*, p. 33).

(33) Así parece que se decía literalmente en la proposición de ley.

(34) DE MOXO, S., «La disolución del régimen señorial en España», CSIC, Madrid, 1965, página 15.

(35) Porque es «uno de los principales fines de la Constitución» —dice su discurso preliminar— «conservar la integridad del territorio de España».

(36) La «Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes», fecha 1 de enero de 1810 (Puede verse en SEVILLA ANDRÉS, D., *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Editora Nacional, Madrid, 1969, I, pp. 69 y ss.), en su artículo 10 contenía una relación de «provincias», aunque decía que «corresponde a cada uno de los reinos y provincias de España, el siguiente número de Diputados...», en la que figura Valencia, sin ninguna mención a otros territorios que constituyen hoy provincias en la Comunidad Valenciana. Resulta expresivo que como provincias figuren «Alava, Aragón,... Cataluña» y «Córdoba,... Granada,... Jaén,... Nuevas Poblaciones,... Sevilla,...

Diputación llamada provincial, para procurar su prosperidad, presidida por el Jefe superior» (nombrado por el Rey, según dice el art. 324), y que «se compondrá... del Intendente y de siete individuos elegidos» «por electores de partido... , por el mismo orden» con que se nombran los Diputados de Cortes (arts. 326 y 328).

La Constitución dispone, en su artículo 11, que «se hará una división más conveniente del territorio español por una Ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan», y en su título VI, que inmediatamente se creen Diputaciones Provinciales. Tiene, pues, clara conciencia de que una cosa es la división del territorio del Estado español y otra las Diputaciones Provinciales.

El discurso preliminar, que fue leído al presentar el proyecto de Constitución, dice (LXXIII) que «el régimen económico» de las provincias «debe quedar confiado a *cuerpos* que estén inmediatamente interesados en la mejora y adelantamientos de los pueblos del distrito». Las Diputaciones Provinciales se califican de «cuerpos» y tienen por finalidad la mejora y el adelantamiento de los pueblos. «Cuerpos —añade el discurso— formados (aunque no únicamente)... por la elección libre de las mismas provincias, ...» y «... tocará a estas Diputaciones», según el artículo 335 de la Constitución, un conjunto de competencias que, si las analizáramos, comprobaríamos que, en muy buena parte, correspondían tradicionalmente a los señoríos. Las Diputaciones Provinciales se consideran «cuerpos» (de «cuerpos» deriva el término «corporaciones»).

Traducidas a términos actuales y resumidas, las declaraciones constitucionales ponen de manifiesto que las Diputaciones Provinciales son personas jurídicas del tipo de las Corporaciones y atienden fines públicos cuya satisfacción supera las posibilidades de los pueblos y no requieren la intervención del Estado.

¿De dónde llegan a la Constitución de 1812 ideas y términos que, al menos, en la parte oriental de la península Ibérica no tenían ninguna tradición? Nos lo dice el Conde de Toreno en su libro *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España* (37). Las Cortes de Cádiz ordenaron las Diputaciones, para el gobierno interior de las provincias, «a ejemplo de las de Navarra, Vizcaya y Asturias...». En estos territorios, durante la Edad Media, las villas y lugares se asociaron en Uniones o Hermandades dirigidas por Juntas, formadas por los Procuradores, que cada población elegía. Las Juntas designaban una Diputación permanente para el gobierno ordinario de aquéllas (38).

(37) Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1953.

(38) En Castilla el término «provincia» se empleó con sentido diferente al que tenía en Navarra, Vizcaya, Alava, Guipúzcoa y Asturias. Véase MARTÍNEZ DIEZ, G., «Génesis histórica de

De Navarra, provincias vascongadas y Asturias los constituyentes de Cádiz tomaron ideas y términos, pero no su concepción de las provincias como asociaciones de pueblos, pues ésta quizá no hubiera podido generalizarse a toda España o no les interesó. Así, los Vocales de las Diputaciones se eligen «por electores de partido...», por el mismo orden con que se nombran» los Diputados a Cortes (art. 328), y no son representantes de cada una de las poblaciones.

El Decreto de 23 de mayo de 1812, sobre establecimiento de las Diputaciones Provinciales en la península y ultramar, decía, en su artículo I, «que mientras no llega el caso de hacerse la conveniente división del territorio español, ..., habrá Diputaciones Provinciales en ...». Este precepto es una prueba más de que la división del territorio español era entendida como distinta del establecimiento de las Diputaciones Provinciales. En Valencia, en el territorio del antiguo Reino de Valencia y para todo él, se estableció una Diputación Provincial. El artículo 2.º del citado Decreto disponía «que hasta que se verifique el nuevo arreglo de provincias, no habiendo de haber Diputación en todas aquellas en que se hará elección de Diputados de Cortes, donde esto suceda, los individuos de la Diputación Provincial serán nombrados en las capitales de las provincias comprendidas en el territorio de la Diputación». Se dice, pues, que las demarcaciones que vendrán recibirán el nombre de provincias, pero que en todas estas provincias no habrá una Diputación Provincial. Esta es una entidad local y aquéllas serán divisiones territoriales del Estado. Después, el mismo artículo regula la elección de los Diputados, según «en el distrito» de la Diputación «hubiere siete provincias, menos de siete o más de siete». En este precepto, el Decreto de 23 de mayo de 1812 habla de provincias como si en toda España las hubiere, lo que no era cierto (39); se expresa como si su deseo fuera ya una realidad.

No he podido averiguar cómo se hicieron las primeras elecciones para la Diputación Provincial de Valencia, un «cuerpo» de

---

las provincias españolas», en *Anuario de Historia del Derecho español*, T.LI, 1981, pp. 523 y ss. Sobre Euskadi puede verse CIRIQUIAN GAIZTARRO, M., «La personalidad de la Provincia y los regímenes especiales», en *Problemas políticos de la Vida local*, II, I.E.P., Madrid, 1962, pp. 47 y ss.; MINGUIJON, S., *Historia del Derecho español*, Labor, 1943, 3.ª ed., pp. 365 y ss.; ESTECHA, *Régimen político y administrativo de las Provincias vasco-navarras*, Bilbao, 1902. Para Asturias, véase DE LA VALLINA, V., *La Provincia, entidad local, en España*, Oviedo, 1964. Para Navarra, además de CIRIQUIAN GAIZTARRO, cit., y ESTECHA, cit., URIZ, «Diputación foral de Navarra», en *Curso de Derecho foral navarro*, Pamplona, 1959, II, pp. 35 y ss.

Las Juntas y Diputaciones eran presididas por el Corregidor como representante del Rey (Véase ORTEGA GALINDO, «Importancia del Corregidor en la historia del Señorío de Vizcaya», en *Estudios de Deusto*, vol. 14 (1966), pp. 93-126 y 301-341, y MINGUIJON *ob. cit.*, p. 366.

(39) Esto ocurría desde hacía ya mucho tiempo en las disposiciones que se dictaban para todo el Estado. Un ejemplo lo tenemos en el Real Decreto de 4 de julio de 1718 sobre las Intendencias.

extensión regional y no provincial. No sé si enviaron Diputados las 13 Gobernaciones borbónicas o sólo Orihuela, Valencia, Castellón y Játiva. Esta información sería la mejor respuesta a la cuestión sobre si aquellas Gobernaciones sustituyeron o no a éstas.

La reacción absolutista de Fernando VII paralizó de 1814 a 1820 tanto los trabajos encaminados a llevar a cabo la división provincial como la constitución de las Diputaciones Provinciales.

El Decreto de Cortes LIX de 27 de enero de 1822, en cumplimiento del artículo 11 de la Constitución de 1812, dividió el territorio de España, «con calidad de provisional», «en las provincias que a continuación se expresan». Fijación, pues, de divisiones territoriales del Estado, llamadas y bien llamadas, provincias, porque lo otro, las personas jurídicas provinciales, entonces recibían el nombre de Diputaciones Provinciales. La «expresión» de las provincias se hace por orden alfabético. Como a la actual Alava el citado Decreto la denominó Vitoria, la primera provincia de la relación es «Alicante; su capital, Alicante», y después, en el lugar que alfabéticamente les corresponde, están «Castellón; su capital, Castellón de la Plana»; «Játiva; su capital, Játiva», y «Valencia; su capital, Valencia».

El Decreto de 27 de enero de 1822 tiene dos anexos. En el primero figuran «los límites de las provincias de la península», cuestión interesante a la que ahora no nos referiremos (40). En el segundo se publica el número de habitantes de cada provincia y el número de diputados a Cortes que por aquél le corresponden. Valencia tenía cinco Diputados; Alicante, cuatro; Castellón, tres, y Játiva, dos. Aparecen, pues, por primera vez, al menos que nosotros sepamos, en un texto de primerísima significación, calificadas de provincias, las cuatro divisiones territoriales más importantes y tradicionales de nuestro territorio. Diputación Provincial, recuerdo, sólo había una, Valencia, y su territorio y población era la suma de los territorios y de las poblaciones de las divisiones provinciales conocidas con los nombres de Valencia, Alicante, Castellón y Játiva.

El contenido del Decreto de 27 de enero de 1822, por lo que ahora primordialmente nos interesa, demuestra que las divisiones territoriales del antiguo Reino de Valencia no desaparecieron con éste y que, si lo hicieron, ahora resucitan de manera sorprendente (41).

(40) Para los límites de las valencianas en dicha fecha y su evolución posterior, véase GUAITA, A., «El territorio valenciano: Sus límites y divisiones», en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, Madrid, 1982.

(41) En la preparación de esta división tuvo gran importancia el trabajo técnico de don FELIPE BAUZA. En el proyecto de división territorial que presentó el 21 de septiembre de 1813 decía: «Reunidos bajo un solo gobierno las diferentes partes que componían antes reinos separados, todos conservan todavía cierto afecto y unión a los mismos territorios que los

La división provincial de 1822 es la más estudiada de toda nuestra historia (42). Tuvo también mucha trascendencia.

El Decreto de 27 de enero de 1822, en primer lugar, prescinde de establecer cualquier tipo de vínculo entre las provincias de Alicante, Castellón Játiva y Valencia (43). No emplea ningún término, ni ninguna expresión, que implique relación entre las cuatro provincias. No utiliza el nombre de Valencia en el sentido del artículo 10 de la Constitución, es decir, para referirse a todo el territorio del antiguo Reino de Valencia. La ordenación alfabética de las cuatro provincias las iguala y las distancia.

En segundo lugar, a la provincia más meridional le da el nombre de Alicante y no Orihuela, y establece su capital en la ciudad de Alicante, cambio que venía preparándose hacia ya algún tiempo (44).

---

compusieron y a las ciudades que en todos tiempos han reconocido por sus capitales... y por lo mismo variarlo ahora, creo yo, sería dar ocasión de disgustos que pueden evitarse, sin perjuicio de adoptar un plan en que no se toquen estos inconvenientes...» cita tomada de GARRIGÓS, *Ob. cit.*, p. 59. La exposición de BAUZA se reproduce en el libro de CALERO AMOR, A. M.<sup>o</sup>, *La división provincial de 1833, Bases y Antecedentes*. IEAL, Madrid, 1987, pp. 113 y siguientes.

(42) Cfr. MARTÍNEZ DIEZ *ob. cit.*, 567, y CALERO AMOR A. M.<sup>o</sup>, *ob. cit.*

(43) Don FELIPE BAUZA (Exposición citada) proponía tres clases de provincias, «dejando en su estado actual o con muy pocas variaciones los Reynos que hasta hoy se han manejado por una sola autoridad civil y militar tales como Aragón, Valencia, Cataluña, Galicia y otros...» Sin embargo, el 17 de marzo de 1821 la Comisión especial para el proyecto de división del territorio, de la que también formaba parte don FELIPE BAUZA y en la que sus trabajos tuvieron un papel capital, se quejaba reiteradamente de la fuerza que todavía tenía el provincialismo, lo que impedía la ejecución de la idea muy liberal de BAUZA de hacer divisiones de igual extensión y población. Transigen «con las preocupaciones del provincialismo por aquél tan sabido axioma político: "a los pueblos no se han de dar las mejores leyes, sino las que mejor puedan recibir"». También procuró «que en las nuevas provincias la cantidad de 70.000 almas, asignadas por la Constitución para un diputado a Cortes, sea en lo posible parte alícuota del número total de las que formen cada uno». Se combinaron los datos de «superficie, población, riqueza, base de la representación popular, *máximum* y *mínimum* de almas que un jefe puede gobernar y provincialismo...» Se adjuntó un mapa y un cuadro en el que, por lo que ahora nos interesa, en la casilla «Antiguos reinos y provincias» figura Valencia, en «Nuevas que se proponen» Castellón de la Plana, Valencia, Alicante. «Almas», 238.850, 383.215 y 343.200, respectivamente. La explicación que la Comisión da de su trabajo es la siguiente: «Valencia constaba de 900 leguas cuadradas, 1.200 almas (debe ser una errata en el informe transcrito en el libro de CALERO AMOR, *cit.*, p. 130, única fuente que del mismo conozco) y 31.144.464 pesos fuertes de riqueza»: desde luego se conoce que en esta provincia marítima había los datos suficientes para formar tres nuevas con su superficie, población y riqueza proporcionadas; además, la continuación de las cordilleras, que de lo interior de la península vienen a morir en su costa, ofrecieron unos límites inalterables: por todo lo que se formaron las de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana: en las dos primeras capitales no puede haber motivo de duda; la tercera, Castellón de la Plana, se ha elegido por más céntrica y reunir mayores proporciones que ningún otro pueblo de la provincia que se propone, pues aunque Segorbe tiene a su favor la actual residencia episcopal, no ha parecido a la comisión que esta sola circunstancia debía determinar prefiriéndola».

(44) El Real Decreto 25 de septiembre de 1799 constituyó, entre otras, la provincia marítima de Alicante para todo lo concerniente a los ramos de rentas (véase GARRIGÓS, *Ob. cit.*, págs. 51 y ss.). El Rey José Bonaparte, por Decreto de 17 de abril de 1810, dividió el territorio peninsular en 38 prefecturas y 111 subprefecturas. Dos de las prefecturas fueron Alicante y Valencia, la primera con las subprefecturas de Alicante, San Felipe (Játiva) y Denia, y la segunda con Valencia, Segorbe y Castellón de la Plana.

El Decreto de 27 de enero de 1822, importantísimo, tiene en cuenta la historia, al menos la historia valenciana, para fijar el número de provincias y sus nombres, pero, de conformidad con las nuevas ideas, es centralizador y uniformista. Aprovechó los nombres tradicionales de las divisiones territoriales, pero modificó sensiblemente sus límites. No analizaremos este cambio de límites, que resulta muy expresivo, porque extenderíamos excesivamente este trabajo con detalles de fatigosa exposición que sólo puede ahorrar la representación de los límites mediante planos. En lo que respecta a la delimitación de las provincias, el propósito racionalizador primó sobre el respeto a la historia, como demuestra el hecho de que el Decreto de 1822 incluye el Rincón de Ademuz en la provincia de Teruel (45).

El 3 de febrero de 1823 las Cortes decretaron una Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias que fue una verdadera Ley de Régimen Local. Como Ley de 3 de febrero de 1823 se le citó después y su vigencia sufrió los vaivenes de la Constitución de 1812. En ella la Diputación Provincial se regula como verdadera entidad local.

En 1823 de nuevo Fernando VII declara nulos todos los actos del que calificaba «Gobierno llamado constitucional».

En tiempos ya de la Reina Gobernadora, el Decreto de 30 de noviembre de 1833, que llevó a cabo la actual división provincial y se considera obra de Javier de Burgos, parte y a mi modo de ver mejora, el Decreto de 27 de enero de 1822 (46).

El Decreto de 30 de noviembre de 1833 utiliza las grandes denominaciones históricas. Su artículo 2.º comienza: «La Andalucía, que comprende los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla, se divide en las ocho provincias siguientes...» y, más adelante, «el Reino de León en las de... *El de Valencia en las de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana*». Con el término Reino reconoce que existe un vínculo histórico y sentimental, entre las tierras y pobladores de Alicante, Castellón y Valencia. No resucita el antiguo Reino de Valencia. No podía hacerlo un Decreto y supongo que tampoco quería hacerlo. Abandona el orden alfabético en la enumeración de las provincias. Las del Reino de Valencia las coloca en atención al número de sus habitantes; por eso dice Valencia, Alicante y Castellón de la Plana. Señala sus límites, que son los actuales. El Rincón de Ademuz vuelve a ser parte de la provincia de Valencia.

(45) GUAITA, *ob. cit.*

(46) «... la división territorial de Javier de Burgos... más bien parece —dice GARRIGÓS, *Ob. cit.*, p. 74— que sea el reajuste previsto de la división provisional de 1822 que una nueva división territorial completamente distinta...». Esta es la razón, junto a la gran capacidad y preparación de Javier de Burgos, por la que, en menos de veinte días, presentó el proyecto de Decreto con la división provincial (MARTÍNEZ DÍEZ *Ob. cit.*, p. 586).

Suprime la provincia de Játiva, sin que yo conozca las razones que tuvo para ello Javier de Burgos. Ni si esto fue o no un acierto (47).

No creo que, como se ha dicho, en 1833 tuviera lugar «l'esquarterament del País Valencià en provínciès» (48). Las provincias de Alicante, Castellón y Valencia, con otros nombres, tienen muchos siglos. Para enjuiciar el cambio más importante, la desaparición de Játiva como demarcación estatal no debemos olvidar que durante mucho tiempo fue Lugartenencia de la Gobernación de Valencia. También me parecería pura fantasía sostener que Javier de Burgos restableció la división territorial de 1347 con algunos retoques. La historia parece un libro de muchas hojas, pero realmente es el conjunto de acontecimientos creadores de lo actual sin que pueda prescindir de ninguno de ellos (49).

## 6. EL NACIMIENTO DE LAS ACTUALES PROVINCIAS DE ALICANTE, CASTELLON Y VALENCIA

Desde 1812, las Diputaciones Provinciales viven con independencia de las divisiones provinciales y van perfilando su condición en regulaciones distintas.

El Decreto de 27 de enero de 1822 las mencionaba y las tenía en cuenta, para algunas cuestiones derivadas de la nueva división provincial (arts. 5.º y ss.), pero el Decreto de 30 de noviembre de 1833 no las nombra para nada (50). Otra prueba de la calidad de la obra de Javier de Burgos. La Ley de 3 de febrero de 1823 las regula con detalle. El Decreto de 21 de septiembre de 1835 dispone de nuevo el modo de constituir y la composición de las Diputaciones (51). Su preámbulo dice: «En virtud de lo acordado en Cortes..., y anhelando... completar con el establecimiento provisional de las Diputaciones Provinciales la *organización municipal...*».

(47) Cuando se discutió el Decreto de 1822 algunos alegaron en contra de esta provincia que resultaba pequeña.

(48) MATEU Y LLOPIS, *ob. cit.*, p. 89. Este autor sostiene (*Ob. cit.*, p. 71) que el siglo XIX fue el siglo del descuartizamiento de las regiones que secularmente formaron las viejas entidades políticas españolas». Véase también lo que, con propósito crítico, dice en la p. 73.

(49) Leer el libro de la historia sólo la página que nos interesa y desde lo leído en ella enjuiciar el presente o proponer el futuro, suele hacerse con frecuencia.

(50) Con fecha de 30 de noviembre de 1833 también se dictó un Decreto «disponiendo los Subdelegados y demás empleados de Fomento que habrá en las provincias...» Las provincias se dividieron en tres clases para el establecimiento de las plantillas de personal, como se aprecia en los artículos 2.º y 3.º de este Decreto. Esta división no trataba de fastidiar a algunas provincias, como algunos sostienen. En 1833 las divisiones territoriales del Estado denominadas provincias tienen al frente un grupo de funcionarios del Estado.

(51) Véase TOMÁS VILLARROYA, J., «El decreto de 21 de septiembre de 1835 sobre organización de las Diputaciones Provinciales», en *La Provincia*, ICS, Barcelona, 1966, I, pp. 53 y siguientes.

Las Diputaciones Provinciales completan la organización municipal. Después, el artículo 1.º dispone que habrá en cada provincia una Diputación compuesta por ahora del Gobernador civil..., el cual será su Presidente nato; del Intendente o Gefe principal de Real Hacienda; de «un Vocal por cada uno de los partidos judiciales...». Habrá, pues, una Diputación Provincial en cada división territorial llamada provincia y aquélla y ésta quedarán vinculadas por medio del Gobernador civil, lo que sólo es posible por ser dos cosas diferentes (52).

El Decreto de 21 de septiembre de 1835 sustituye la Diputación Provincial, creada por el Decreto de 23 de mayo de 1812 para toda Valencia, por tres Diputaciones Provinciales que tendrán, cada una de ellas, el mismo territorio y la misma población, de las tres divisiones provinciales establecidas por el Decreto de 30 de noviembre de 1833 en lo que este denomina Reino de Valencia.

En 1835 es cuando Alicante, Castellón y Valencia se convierten en Diputaciones Provinciales, o sea, en tres entidades jurídicas diferentes cuyos territorios coinciden con las demarcaciones territoriales del Estado de nombre provincia de Alicante, provincia de Castellón y provincia de Valencia. En 1835 nacen las actuales provincias de Alicante, Castellón y Valencia, pero con la denominación de Diputaciones Provinciales. La proximidad de los términos (provincias y Diputaciones Provinciales) y de nombres (provincias de Alicante, Castellón y Valencia, y Diputaciones Provinciales de Alicante, Castellón y Valencia) crean la impresión de que la Diputación Provincial (entidad local) es de la provincia (demarcación territorial del Estado). Las leyes que después se publican sobre las Diputaciones Provinciales se preocupan de su «organización y atribuciones» (la Ley de 8 de enero de 1845, por ejemplo), por lo que algunos hablan como si la Diputación Provincial fuera un órgano de la demarcación provincia (53). Esto no es así, ni lo dice ningún texto legal. Al contrario, algunos de sus preceptos ponen de manifiesto, aunque con expresiones confusas, que la Diputación es el órgano de una persona jurídica distinta del Estado y de los municipios, y no de una división territorial del Estado. El artículo 56 de la Ley de 8 de enero de 1845 dispone que «las Diputaciones

---

(52) Las Diputaciones provinciales tuvieron muy pronto enemigos de gran categoría porque entendían que con ellas se disminuía el poder de los Jefes políticos y el del Estado. Pueden recordarse a SILVELA, F. A., *Estudios prácticos de Administración*, Madrid, Imprenta Nacional, 1839, pp. 103 y ss.; OLIVÁN, A., *De la Administración pública con relación a España*, 1842, ed. en el IEP, Madrid, 1954, pp. 245 y ss. y 259 y ss.; DONOSO CORTÉS, «Principios constitucionales aplicados al Proyecto de Ley fundamental por la Comisión nombrada al efecto», en *Obras Completas*, edición en la BAC, Madrid, 1946.

(53) Hay algún otro dato que contribuye a la confusión. Por ejemplo, los Diputados juran desempeñar su cargo «mirando en todo por el bien del Estado general, y por el de la provincia en particular» (art. 14 del Decreto de 21 de septiembre de 1835), y sobre todo porque el Jefe Político o Gobernador Civil de la provincia preside la Diputación Provincial.

Provinciales pueden deliberar, ...: 1.º Sobre el modo de administrar las propiedades que tenga la provincia... 2.º Sobre la compra, venta y cambio de propiedades de la misma... 5.º Sobre los litigios que convenga intentar o sostener. 6.º Sobre la aceptación de donativos, mandas o legados». El artículo 59 de la misma Ley dice: «El Gefe político representa en juicio a la provincia; pero en el caso de que la acción se intentare contra el Estado, la Diputación nombrará uno de sus vocales para que la siga en su nombre». Todo esto sólo es posible si la Diputación Provincial es persona jurídica.

La regulación de las Diputaciones Provinciales y el gobierno de las provincias se hace en textos legislativos diferentes. Si la Ley de 8 de enero de 1845 regula a aquéllas, la Ley de 2 de abril de 1845 regula los «gefes políticos» «para el gobierno de las provincias de la monarquía».

La personalidad de las Diputaciones Provinciales queda probada con datos tan expresivos como el Real Decreto, autorizado por las Cortes, de 27 de diciembre de 1836 (54), que les permitió levantar tropas y hacer la guerra al enemigo por cuantos medios se indicaban (55).

En 1836 se extinguen definitivamente los señoríos. Sus titulares se convierten en propietarios de tierra. Las Diputaciones Provinciales, preparadas para ocuparse de todas aquellas cosas que durante siglos atendieron los señores con el ejercicio de poder público, y que, en buena parte, ya atendían, fueron un medio fundamental para hacer posible una de las revoluciones sociales y políticas más importantes de nuestra historia: La liberación de gran número de españoles de los vínculos del vasallaje.

La Revolución de julio de 1854 restableció la Ley de 23 de febrero de 1823 (56). La Revolución de 1868, con la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870, también favoreció a las provincias.

En 1888 el Código Civil (art. 345) ya dice que la provincia —no la Diputación Provincial— tiene, a igual que el Estado y el municipio, bienes patrimoniales, que son de propiedad privada. Se comienza a emplear indistintamente la expresión Diputación Provincial y el término provincia para calificar a una entidad pública territorial menor que el Estado y mayor que el municipio.

(54) *Colección Legislativa*, T. XXI, p. 598.

(55) Durante todo el siglo XIX, con unas u otras demarcaciones electorales, con un cuerpo electoral mayor o menor, los Diputados provinciales fueron elegidos por los individuos que constituían la población que vivía en el territorio de las provincias. La Constitución de 1837 (art. 69) ordenó que así fuera y otras se remitían a lo que dispusiera la respectiva Ley.

(56) El 15 de octubre de 1836 (*Colección Legislativa*, T. XXI, p. 108) también se restableció la Ley de 23 de febrero de 1823 con levisimas modificaciones.

## 7. DEL ESTATUTO PROVINCIAL DE 1925 A NUESTROS DIAS

El Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, en su artículo 1.º, dice que «para la administración y régimen de *los fines del Estado*, y en su caso de *los de carácter local que no sean municipales*, el territorio de la Nación española se divide en *provincias, cada una de las cuales constituye una circunscripción territorial* administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los municipios». En el artículo 5.º dispone que «tanto las Diputaciones Provinciales u organismos similares, como los establecimientos dependientes de unas u otros, tendrán carácter de personas jurídicas, con capacidad plena, conforme a esta Ley, para adquirir, reivindicar, conservar o enajenar bienes de todas clases, celebrar contratos, ...». Después trata a la Diputación como si fuera un órgano. Por ejemplo: el artículo 83 dispone que «la Diputación celebrará sesión plenaria, para constituirse el primer día hábil del año económico siguiente a aquel en que se haya efectuado la elección para la renovación total de los Diputados directos». Las personas jurídicas Diputaciones Provinciales, como las considera el Estatuto en su artículo 5.º, no se constituyen el primer día hábil del año siguiente al que se ha efectuado la elección para renovar Diputados. En esta fecha se constituirá el órgano que integran los Diputados; el órgano de la persona jurídica, Diputación Provincial que el Estatuto también denomina Diputación.

El Estatuto Provincial regula las provincias demarcaciones estatales—su título II lo dedica a los Gobernadores civiles— y las provincias entidades locales sin distinguir claramente a unas de otras. Reúne en un mismo texto la regulación de dos cosas tan jurídicamente diferentes como unas divisiones territoriales y unas entidades públicas, un mal que hemos arrastrado hasta nuestros días (57).

La Constitución de 9 de diciembre de 1931 dispuso en su artículo 8.º que «el Estado español... estará integrado por municipios mancomunados en provincias» y su artículo 10 que «las provincias se constituirán por los municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrati-

---

(57) La Exposición de Motivos del Estatuto Provincial (en la edición de la *Revista de los Tribunales*, Góngora, Madrid, 1928, 2.ª ed., pp. 8 y 9) parece querer distinguir la provincia entidad local de la provincia división territorial con la expresión «circunscripción territorial», pero no siempre, pues, algunas veces, dice «circunscripción por y para el Estado» y «circunscripción por y para sí misma» o «circunscripción de vida local». Terminología confusa, desafortunada, no sólo en la exposición de motivos sino también en los preceptos legales.

vos». Las provincias son, pues, personas jurídicas de base asociativa; mancomunidades de municipios.

La Ley de 17 de julio de 1945 (base I) y la Ley de Régimen Local del año 1950-55 mejoraron este punto: las provincias son agrupaciones de municipios y las Diputaciones, órganos de las provincias. La LRL de 1950-1955 (art. 2.º) no supo superar del todo las fórmulas del Estatuto Provincial. La vigente LRBRL, de 2 de abril de 1985, ha hecho desaparecer la regulación de los Gobernadores civiles de la legislación de régimen local. La Constitución de 27 de diciembre de 1978 ha fortalecido a las entidades provincias y garantizado su autonomía, pero no ha resistido la tentación de decir en su artículo 141 que «la provincia es una entidad» y «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado». Sería muy conveniente eliminar la posibilidad de confusión entre los dos significados del término «provincia». También se sigue confundiendo la provincia con la Diputación Provincial —la persona con el órgano (58)— y me parece que a veces se hace con ánimo de mostrar frialdad o desprecio hacia las provincias.

## 8. CONCLUSIONES

La confusión que hemos tratado de eliminar puede haber propiciado los ataques contra las provincias. La animadversión de algunos hacia ellas tiene causas más profundas. Unos las consideran un obstáculo al poder del Estado. Otros las presentan como un instrumento centralizador del Estado. No faltan los que dicen que son algo inútil. Tampoco carecen de defensores. Incluso tienen conversos egregios. En 1920, don José Ortega y Gasset decía que las provincias eran un torpe tatuaje sobre la piel de España; en 1931 votaba contra su supresión (59).

Según el artículo 143.1 de la Constitución, sólo «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes» pueden constituirse en Comunidad Autónoma. Por esta razón Alicante, Castellón y Valencia han podido servir de fundamento a la Comunidad Valenciana. La afinidad de aquellas es el fruto de una larga y cercana convivencia. Pero la historia también ha dotado a cada una de las provincias valencianas de una fuerte individualidad.

---

(58) Cfr. artículo 47 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

(59) Véase MARTÍN RETORTILLO, S., «Las Corporaciones locales en el anteproyecto de Constitución», en *Administración y Constitución*, IEAL, Madrid, 1981, p. 216.

