

GENESIS HISTORICA DE LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS

I

PROVINCIAS EN LA EDAD MEDIA

El término «provincia» para designar las divisiones territoriales de una comunidad política superior proviene de la administración romana que lo implanta en la Península Ibérica, lo mismo que en el resto del Imperio.

Las viejas «provincias» romanas: Bética, Lusitania, Gallecia, Cartaginense y Tarraconense sobrevivirán a las invasiones germánicas, pero van a desaparecer, en cambio, bajo la marea musulmana a principios del siglo VIII. Unicamente en la administración eclesiástica mantendrán su pervivencia e influjo real hasta muy avanzada la Edad Media; sus herederas serán las divisiones metropolitanas o arzobispados, que en líneas generales reproducen o tratan de reconstruir las antiguas «provincias eclesiásticas» de la época romano-visigoda coincidentes en sus orígenes con las provincias civiles.

En los reinos cristianos de la Edad Media, cada uno de ellos, con la sola excepción de Castilla - León, menores que las antiguas provincias romanas, no ha lugar a divisiones de aquel estilo y dimensiones y por eso el mismo término de «provincia» desaparece del vocabulario administrativo de la época.

Unicamente en la Corona de Castilla, que en el siglo XIV se extiende desde Gibraltar al Bidasoa, y desde Cartagena a El Ferrol, van a surgir en 1371 unas nuevas divisiones administrativas que tomarán para sí el nombre de «provincias».

Y desde esa fecha, cubriendo a veces muy distintas realidades territoriales y paquetes igualmente diversos de competencias administrativas, las «provincias» no dejarán de existir en la administración castellana primero, y en la de la Monarquía española más tarde.

Aquí vamos a ocuparnos en primer lugar, siguiendo una línea terminológica de aquellas realidades que fueron designadas históricamente como «provincias», aunque poco o nada tengan de común con las provincias actuales; y en segundo lugar, siguiendo con mayor congruencia la línea institucional, de aquellas realidades más parecidas por su extensión o competencias a las provincias de nuestros días.

LAS «PROVINCIAS» EN EL REINO DE CASTILLA

La primera vez que encontramos el término «provincia» para designar unas circunscripciones territoriales en el reino de Castilla será en 1371, en las Cortes celebradas en Toro, donde se aplica dicho término a Castilla, León, Reino de Toledo, Extremaduras y Andalucía, como subdivisiones territoriales dotadas de alcaldes propios y distintos en la Corte del Rey¹; estos territorios, que corresponden a las actuales regiones, serán designados reiteradamente en dichas Cortes de Toro como «provincias»².

La misma denominación de «provincia» para las mismas regiones judiciales se reiterará en las Cortes de Segovia de 1390, al reestructurar la plantilla de la Audiencia Real adscribiendo a la misma los «alcalles de las prouinçias»³.

Por «provincia» se entendía en el siglo XIV en Castilla las grandes divisiones regionales del Reino. A efectos judiciales estas «provincias»

1. "Otro sí ordenamos y tenemos por bien que aya en la nuestra corte ocho alcalles ordinarios: dos de Castiella et dos de León, et uno del rregno de Toledo, et dos de las Extremaduras, et uno de la Andaluzia; et otro sí que aya dos alcalles del rraastro que sirvan los ofiços por si mesmos et libren los pleitos del rraastro... Et que los dichos alcalles de la nuestra corte *de las dichas prouinçias* que libren los pleitos criminales con los dichos alcalles del rraastro...", *Cortes de León y de Castilla*, II, p. 190.

2. "Et que los dichos alcalles de la nuestra corte de las dichas prouinçias...", o. c., p. 190; "Et que libre cada uno dellos en las prouinçias donde son alcalles...", o. c., p. 191; "Et que estos dichos alcalles de la nuestra corte que aya cada uno de ellos dos escriuanos... et que los escojan los nuestros alcalles cada uno en su prouinçia...", o. c., p. 192.

3. "... a lo menos de un oydor perlado e quatro oydores legos e un alcalde de los fijos dalgo e el alcalde de las alçadas e los alcalles de las prouinçias...", *Cortes de León y de Castilla*, II, p. 473.

eran cinco: León, Castilla, Extremaduras, Toledo y Andalucía; pero como estos mismos nombres tenían también un puro significado geográfico, vamos a ver cuál era el alcance territorial de los mismos.

El nombre de León, tomado aquí en oposición a Castilla, Extremaduras, Toledo y Andalucía, designaba una «provincia» judicial que comprendía no sólo el León geográfico, sino todos los territorios del antiguo reino leonés anterior a 1230, esto es, León propiamente tal, Galicia, Asturias y Extremadura leonesa; podemos decir que León como «provincia» con alcaldes propios en la Corte tenía un significado político-administrativo, no geográfico.

Porque León, como concepto político equivalente al reino privativo leonés (1157-1230), comprendía cuatro regiones geográficas perfectamente distinguidas en las Cortes de León de 1208 antes de su reunión con Castilla⁴, y después, en las Cortes de Valladolid de 1258⁵: León, Galicia, Asturias y Extremadura.

De estas cuatro regiones geográficas, Galicia y Asturias mantienen unos contornos determinados con la ayuda de la orografía; en cambio, el límite sur de León no aparece tan determinado y tiende a borrarse englobando bajo León a la Extremadura leonesa, que va perdiendo lo que llamaríamos su singularidad. Así, en el siglo XIV, en las Cortes, cuando se enumeran geográficamente las Tierras del Reino de León, sólo se recordarán expresamente tres: Galicia, Asturias y León⁶, porque el nombre de Extremaduras, aún en plural, se refiere ya exclusivamente a las Extremaduras de Castilla como más adelante veremos.

En las Cortes de Burgos de 1315 se nos han conservado las firmas de los procuradores asistentes al mismo distribuidas según las

4. "Ego Alfonsus illustrissimus rex Legionis, Galecie, et Asturiarum et Extremature...", *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 47.

5. "Otrosí que ningun rric omme nin otro omme ninguno que non tome conducho en Castiella, nin en Extremadura, nin en Toledo con toda la Trassierra nin en toda la Andalucia, nin en el rregno de Leon, nin en la Extremadura, nin en Asturias ni en Gallizia...", *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 58.

6. Cortes de Palencia de 1313: "... personeros de los conçeios de las villas e de los logares de los rregnos de Castiella e de Leon e de Toledo e de las Extremaduras e del rregno de Gallizia e de las Asturias e del Andalucia", *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 233 y 234. Cortes de Burgos de 1315: "... e los del rregno de León et de Gallizia e de las Asturias que sse ayunten...", o. c., I, p. 259.

grandes unidades geográficas del reino castellano-leonés; y así encontramos en primer lugar los concejos de Castilla, luego los de las Extremaduras castellanas, los de Toledo, los de León y los de la Extremadura leonesa, finalmente los de Asturias y Galicia un tanto mezclados. Si hemos de dar algún valor a la distribución de las firmas tendríamos como integrantes de León a los concejos de León, Zamora, Salamanca, Astorga, Villalpando, Toro, Benavente, Ledesma, Mansilla, Mayorga y Alba, y como formando parte de la Extremadura leonesa a Cáceres, Jerez de los Caballeros, Ciudad Rodrigo, Badajoz, Granadilla, Galiesteo, Montemayor y Salvatierra cerca de Alba o Salvatierra de Tormes⁷.

Según esta concepción geográfica la Extremadura histórica leonesa no comenzaba en la Sierra de Gata, sino en los límites meridionales de los Concejos de Salamanca y Alba de Tormes, englobando con Ciudad Rodrigo y Salvatierra de Tormes una gran parte de la actual provincia de Salamanca. Probablemente a esta misma concepción responden las Cortes de Benavente de 1202 cuando contraponen en el reino de León «la tierra del Duero» a la «Extremadura»⁸.

En todo caso, el concepto de la Extremadura leonesa va perdiendo sus perfiles administrativos en el siglo XIV para quedar englobada bajo la denominación de León, lo mismo represente ésta, como sucede generalmente, la totalidad del antiguo reino leonés de 1157 a 1230, o una parte del mismo contra distinta de Galicia y Asturias.

Ya dentro del reino de Castilla, bajo el mismo nombre de Castilla como concepto geográfico, se extendía el territorio comprendido en líneas generales entre el Duero y el mar Cantábrico, a cuyo frente figuraba un Merino o Adelantado Mayor de Castilla.

De los límites exactos de este territorio tenemos cabal conocimiento por hallarse minuciosamente descrito en su casi totalidad, aldea por aldea, en el Becerro de las Behetrías⁹; en él se contienen quince merindades menores: Cerrato, Infantazgo de Valladolid, Monzón, Cam-

7. *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 269-270.

8. "... quando el rey vendio sua moneda a las gentes de la tierra del Duero por VII años... Otrosi en este mismo año e tiempo fue comprada esa mesma moneda de toda Extremadura", *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 46.

9. El texto crítico de esta fundamental obra de la Castilla del año 1351 se halla en curso de impresión.

pos, Carrión, Villadiego, Aguilar de Campoo, Liébana y Pernia, Saldaña, Asturias de Santillana, Castrojeriz, Candemuño, Burgos con Ubierna, Castilla Vieja y Santo Domingo de Silos. A estas quince merindades hay que añadir otras cuatro que faltan en el Becerro actual, creemos que por extravío, ya que este libro antes de ser encuadernado estuvo en uso en forma de cuadernillos sueltos; estas cuatro merindades eran: Bureba, Rioja con Montes de Oca, Logroño y Allende Ebro.

Hemos señalado como límite meridional de Castilla el río Duero: esto es válido en líneas generales para el curso de dicho río desde Tordesillas hasta Peñafiel, pero más arriba de esta plaza la Extremadura o Extremaduras castellanas se extendían incluso al norte del Duero.

Todo el territorio de la Extremadura al norte de la Cordillera Central que vierte al Ebro se hallaba dividido en 40 comunidades de villa y tierra, que enumeramos a continuación: Yanguas, San Pedro Manrique, Magaña, Agreda, Soria, Medinaceli, Berlanga, Almazán, Solpeña, Calatañazor, Uceró, Osma, San Esteban, Gormaz, Caracena, Fuentepinilla o Andaluz, Ayllón, Maderuelo, Fresno, Montejo, Fuentidueña, Aza, Roa, Curiel, Peñafiel, Cuéllar, Sepúlveda, Pedraza, Segovia, Portillo, Olmedo, Medina del Campo, Iscar, Coca, Arévalo, Avila, Plasencia, Béjar, Atienza y Molina de Aragón.

Estas comunidades, junto con las vicarías de Serón y Monteagudo y las villas episcopales de las mitras de Osma, Segovia y Avila, cubrían todo el territorio del reino de Castilla hasta la Cordillera Central, que recibía el nombre de Extremadura, de Extremaduras, o de Extremaduras de Castilla¹⁰.

Los límites meridionales de las Extremaduras castellanas creemos que no coincidían con la Cordillera Central, sino que desbordada ésta ampliamente venían a identificarse con los de los obispados de Sigüenza, Segovia, Avila e incluso Plasencia. A esta conclusión llegamos al encontrar mezcladas las firmas de los personeros de Béjar, Plasencia y Trujillo con los demás de las Extremaduras castellanas en las Cortes

10. Cortes de Burgos de 1315: "... de las comarcas de Castiella e de Toledo e de las Extremaduras de Castiella", *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 259; Cortes de Valladolid de 1351: "los alcalles de las Extremaduras de Castiella que fueren en la mi Corte", o. c., II, p. 34.

de Burgos de 1315, lo mismo que las de los procuradores de Medinaceli y Atienza¹¹.

La inclusión de la diócesis de Sigüenza, incluso de su porción de la submeseta Sur, en la Extremadura, parecía sugerida también por la carta de Hermandad entre los concejos de Extremadura y del arzobispado de Toledo del 3 de agosto de 1295, que aparece suscrita por los personeros de Atienza, Medinaceli, Sigüenza y Monteagudo con otros de la diócesis de Sigüenza del norte de la Cordillera Central¹² como Berlanga, Almazán, Caracena, Ayllón.

Identificadas las Extremaduras en sus límites meridionales con los obispados de Plasencia, Avila, Segovia y Sigüenza, bajo la denominación de Toledo o reino de Toledo se iban a comprender los territorios de otros dos obispados: el propio Toledo y Cuenca.

Sin que sea una prueba segura de la identificación del reino de Toledo con los territorios del obispado de Toledo y el obispado de Cuenca, al menos constituye un indicio de ello el que entre los cuadernos de Cortes de 1351, de carácter comarcal o «provincial», aparezca un ordenamiento de menestrales dirigido como propio a esos dos obispados en conjunto¹³, al lado de otros tres dirigidos a ciertos lugares de Castilla, a los obispados de León y a los de Andalucía.

En cuanto al alcance territorial de Andalucía, la existencia de un límite orográfico manifiesto parece remover toda duda; pero dada la influencia de la mitra toledana y la importancia de los límites diocesanos, creo que administrativamente Andalucía se identificaba con el arzobispado de Sevilla y los obispados de Córdoba, Cádiz y Jaén. Aunque no incluye este último obispado, otro de los ordenamientos de menestrales de 1351, se dirige a los tres obispados restantes: Sevilla, Cádiz y Córdoba¹⁴.

11. He aquí el elenco: Osma, Soria, San Esteban de Gormaz, Caracena, San Pedro de Yanguas, Magaña, Vea (de San Pedro Manrique), Cornago (de San Pedro Manrique), Atienza, Medinaceli, Plasencia, Trujillo, Béjar, Segovia, Cuéllar, Sepúlveda, Roa, Coca, Arévalo, Olmedo, Avila, Medina del Campo, *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 266-267.

12. Luis GARCÍA DE VALDEAVELLANO, *Carta de Hermandad entre los Concejos de la Extremadura castellana y del Arzobispado de Toledo en 1295* en *Revista Portuguesa de Historia* 12 (1969) 75.

13. *Cortes de León y de Castilla*, II, p. 75-91.

14. *Cortes de León y de Castilla*, II, p. 91-102.

Estas eran las cinco grandes divisiones «provinciales» del reino castellano-leonés en la Baja Edad Media: Castilla, León, Extremaduras, Toledo y Andalucía.

Esta será la división del reino utilizada para distribuir competencias administrativas tanto en la que podemos llamar Administración Central como Territorial. En la Corte, dejando la natural diferenciación de los órganos político-administrativos de los dos reinos que acababan de unirse personalmente en Fernando III en 1230, aparece una división de competencias territoriales por vez primera en los Notarios cuando a partir de 1254 suscriban los privilegios rodados tres Notarios Mayores: León, Castilla y Andalucía¹⁵ que todavía en 1252 eran sólo dos: León y Castilla¹⁶.

Los primeros testimonios de la Notaría Mayor de Toledo datan de 1301 y 1302¹⁷ otorgada por D.^a María de Molina a Fernán Gómez de Toledo. No consta en la documentación si se desgajó de la de Castilla más bien que de la de Andalucía; nos inclinamos a pensar que la Notaría toledana se desgajó de Castilla, ya que la Notaría de Andalucía aparece unida ocasionalmente al arzobispado de Sevilla¹⁸. Confirma también esta interpretación, que reduce al ámbito del Notario de Andalucía, la Andalucía estricta, sin Toledo e incluso sin Murcia, el hecho de que en los privilegios rodados el Notario de Andalucía se llame de la Frontera y Andalucía y vaya a continuación del Adelantado de la Frontera como indicando cierta correspondencia entre ambos oficios¹⁹.

Estas cuatro Notarías Mayores: León, Castilla, Toledo y Andalucía, perdurarán durante toda la Edad Media, pues la aspiración de las Extremaduras a tener Notario propio fue rechazada en las Cortes de Valladolid de 1307: «Otrosí a lo que me pidieron los de las Extremaduras que les de notario e portero en mi casa. A esto digo que

15. David TORRES SANZ, *La administración central castellana en la Baja Edad Media*, Valladolid 1979, Tesis inédita dactilografiada, p. 240; cita BALLESTEROS, *Sevilla en el siglo XIII*, Madrid 1913, doc. 67.

16. David TORRES SANZ, o. c., p. 240, cita BALLESTEROS, o. c., doc. 8.

17. David TORRES SANZ, o. c., p. 240, citando *Crónica de Fernando IV*, cap. 9, y BENAVIDES, A., *Memorias de don Fernando IV de Castilla*, II, página 346.

18. Antonio BENAVIDES, *Memorias de D. Fernando IV de Castilla*, II, Madrid 1860, doc. LVI.

19. 20-XII-1254. *Memorial Histórico Español*, I, Madrid 1851, p. 51.

ffasta aqui nunca ffue, ca siempre ffue todo uno Castiella e Extremadura, et ovieron un notario e un portero quales los rreyes tovieron por bien»²⁰.

Así el Notario Mayor de Castilla continuó ejerciendo su competencia en Castilla hasta el Duero, y en Extrêmadura. Además del Notario, sabemos por esa misma respuesta de las Cortes que también estaba territorializado el portero que servía a cada una de las Notarías Mayores.

Paralelamente a las Notarías Mayores, que ejercían sus competencias en el ámbito cancelleresco, también se territorializan o «provincializan» parcialmente las competencias judiciales con la aparición en las Cortes de Zamora de 1274 de los nueve alcaldes de Castilla, seis de Extremadura y ocho de León, sin que se mencionen alcaldes propios de Toledo y Andalucía, que sin duda estarían representados por los de Extremadura como más próximos geográficamente?

Esta hipótesis parece confirmada en el nombramiento de alcaldes hecho en las Cortes de Valladolid de 1312, donde los cuatro de Castilla serán de Burgos, de Medina, de Vitoria y de Sahagún; los cuatro de León de Salamanca, de León y dos de Benavente, y los de las Extremaduras de Arévalo, de Talavera y de Cuenca²¹, extraños estos dos últimos al territorio extremeño y pertenecientes más bien al reino de Toledo.

Alcaldes propios del reino de Toledo se mencionan ya en las Cortes de Carrión de 1317, que se distinguen de los de las otras tres «provincias»: «... e a los del rregno de Toledo que ayan alcalles del rregno de Toledo que les libren sus pleitos et sus cartas ssigunt sus ffueros e vsos...»²². Estos alcaldes de Toledo lógicamente atenderían también los pleitos y cartas de Andalucía y Murcia.

También esta hipótesis parece confirmada en las Cortes de Valladolid de 1322, donde los alcaldes de la Casa del Rey se distribuyen en seis de León, seis de Castilla, seis de Extremadura y seis de Andalucía²³; los de Toledo han sido reemplazados por los de Andalucía en la enumeración, señal evidente de que ambos territorios formaban una unidad judicial.

20. *Cortes de León y de Castilla*, II, p. 191.

21. *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 190-191.

22. *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 303.

23. *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 340.

Sólo en las Cortes de Toro de 1371 aparecerán diferenciados el alcalde de Toledo y el de Andalucía cuando los ocho alcaldes ordinarios se distribuyan entre las ahora llamadas provincias de este modo: «dos de Castiella, et dos de Leon, et uno del rregno de Toledo, et dos de las Extremaduras, et uno de la Andaluzia»²⁴, quedando ya fijados en cinco las circunscripciones judiciales con el nombre de provincias; su plantilla de ocho alcaldes se mantendrá a través de las Cortes de Briviesca de 1387²⁵ y de Segovia de 1390²⁶ y durante todo el siglo xv.

También a nivel de consejo o de «omes buenos» que acompañen al Rey se produce una territorialización; la encontramos por primera vez en las Cortes de Medina del Campo de 1302, en las que el Rey se compromete a tomar consigo unos fiscalizadores que eviten la expedición de cartas desaforadas: «E a esto tengo por bien de tomar omnes buenos de Castiella e de Leon e del rregno de Toledo e de la Extremadura que anden conmigo, e mandar les dar buenas soldadas, porque puedan vivir en mis casas onrradamiente e que guarden que non passen tales cartas...»²⁷.

La función de consejo aparece ya expresa en las Cortes de Palencia de 1313, donde se distribuyen los 16 consejeros territorialmente de este modo: «que destos sseze conssejeros que ssean los quatro del rregno de Castiella e los quatro del rregno de Leon e de Gallizia e los quatro del rregno de Toledo et de Andaluzia e los quatro de las Extremaduras»²⁸, teniendo Toledo y Andalucía una representación conjunta.

Del mismo modo, en las Cortes de Valladolid de 1322 Andalucía y Toledo continuarán formando un conjunto único, aunque sólo se nombre a Andalucía al designar los 24 caballeros y hombres buenos que han de velar en la custodia del rey menor de edad: «Et ssean sseys del rregno de Castiella e sseys del rregno de Leon e otros sseys de las Extremaduras e otros sseis del Andaluzia»²⁹.

En la distribución de los 12 consejeros que se instituyen en las Cortes de Burgos de 1367 aparecen ya finalmente diferenciados To-

24. *Cortes de León y de Castilla*, II, p. 190.

25. O. c., II, p. 389.

26. O. c., II, p. 474.

27. *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 163.

28. *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 235.

29. *Cortes de León y de Castilla*, I, p. 338.

ledo y Andalucía: «... los dos omes bonos que ffuesen del rregnado de Castiella, e los otros dos del rregnado de Leon, e otros dos de tierra de Gallizia, e los otros dos del rregnado de Toledo, e los otros dos de las Estremaduras, e los otros dos del Andaluzia»³⁰.

En el Consejo designado en las Cortes de Madrid de 1391 figurarán dos de León, tres de Castilla, dos de Extremadura, dos de Toledo, dos de Andalucía y dos de Murcia-Jaén³¹; aquí a los cinco territorios clásicos del reino castellano-leonés se incorpora Murcia, a la que se agrega Jaén.

Podemos preguntarnos en qué circunscripción, Toledo o Andalucía, se incluía Murcia hasta ahora, en lo relativo al Notario Mayor, a los alcaldes de provincia o a los omes buenos designados para el entorno del Rey; no tenemos documentación expresa para resolver este interrogante, pero podemos utilizar para ello algunos indicios.

En lo que atañe a las Notarías Mayores, dado que la de Andalucía cuando se crea en el comienzo del reinado de Alfonso X parece responder a la división del Reino en tres arzobispados, dotados de otras tantas Notarías: Santiago para León, Toledo para Castilla y Sevilla para Andalucía, y dada la pertenencia de Murcia al arzobispado de Toledo, creemos en la pertenencia de Murcia a la Notaría Mayor de Castilla primero, y luego a la de Toledo. Esta hipótesis parece confirmada por la distribución de las firmas en los privilegios rodados, donde el Notario Mayor de Castilla suscribe a continuación del Merino Mayor de Castilla y del Merino Mayor de Murcia, del mismo modo que el de León suscribe a continuación del Merino Mayor de León y del Merino Mayor de Galicia, mientras el Notario de Andalucía suscribe a continuación del Adelantado de la Frontera³².

En las alcaldías, mientras la más meridional era Extremadura o Toledo no ofrece duda la pertenencia de Murcia, pero cuando a partir de 1371 se diversifican las Alcaldías de Toledo y Andalucía se plantea la cuestión en cuál de las dos quedaba integrada Murcia. De nuevo sin documentación que nos transmita una respuesta cierta, nos inclinamos, -dada la situación geográfica y las relaciones entre Toledo y Murcia, a juzgar como más probable la inclusión de Murcia en la al-

30. *Cortes de León y de Castilla*, II, p. 148.

31. *Cortes de León y de Castilla*, II, p. 486.

32. *Memorial Histórico Español*, I, Madrid 1851, p. 25.

«caldía de Toledo. Lo mismo cabría decir en lo relativo a los omes buenos del Consejo del Rey.

En el Gobierno y Administración territorial de la Corona de Castilla en la Baja Edad Media las grandes circunscripciones son las mismas que hemos descrito anteriormente, aunque no hemos encontrado para ellas la denominación de «provincias», sino el de adelantamientos o merindades mayores; estas circunscripciones son: Galicia, León, Asturias, Castilla, Andalucía y Murcia³³.

En cambio, en el siglo xv nos encontramos el calificativo de provincia aplicado primeramente a Vizcaya en las Cortes de Toledo de 1463³⁴, pero la que se va a llamar de manera habitual «Provincia», al menos desde el siglo xv, será Guipúzcoa, que recibe de Enrique IV en 1466 el título «la noble y leal provincia de Guipúzcoa»³⁵.

Estas circunscripciones territoriales que fueron llamadas en la Baja Edad Media «provincias», no constituyen el antecedente de las divisiones provinciales modernas: las primeras que hemos enumerado: Galicia, Asturias, León, Castilla, Extremadura, Toledo, Andalucía y Murcia coinciden con las modernas regiones; las segundas: Vizcaya y Guipúzcoa, han llegado hasta nuestros días como provincias, prácticamente sin ninguna modificación en sus fronteras territoriales.

II

PROVINCIAS EN LOS SIGLOS XVI Y XVII

En 1591 se hacían en todo el Reino de Castilla una serie de averiguaciones acerca de las vecindades o número de vecinos de cada villa o jurisdicción del mismo, en orden a obtener un censo vecinal lo más exacto posible para proceder conforme a dicho censo al segundo reparto del servicio de millones.

El censo resultante de estas averiguaciones de 1591 se nos ha

33. Rogelio PÉREZ-BUSTAMANTE, *El Gobierno y la Administración de los reinos de la Corona de Castilla (1230-1474)*, Madrid 1976, 2 vols.

34. *Cortes de León y de Castilla*, III, p. 261.

35. *Nueva recopilación de los Fueros, Privilegios, Buenos Usos y Costumbres, Leyes y Ordenes de M. N. y M. L. Provincia de Guipúzcoa*, T. 2.º, cap. IV, San Sebastián 1919, p. 33.

conservado en un libro del Archivo de Simancas en Contadurías Reales, 2.ª época, Inventario 2.º, Contaduría de Rentas, Libro 2970, y fue publicado cuidadosa e íntegramente por D. Tomás González en 1829³⁶. En este censo nos aparece dividido el reino castellano-leonés en 40 circunscripciones³⁷ (sin las Provincias Vascongadas, que no contribuían en el servicio de millones), de las cuales 32 llevan el nombre de provincias; aunque sólo sea nominalmente, tenemos en el censo de 1591 dividido al Reino en 32 provincias y otras ocho circunscripciones equivalentes.

Transcribimos los nombres de las 32 «provincias»: Burgos, Soria, Valladolid, León, Ponferrada, La Coruña y Betanzos, Orense, Mondoñedo, Santiago de Compostela, Tuy, Zamora, Toro, Palencia, Salamanca, Avila, Segovia, Guadalajara, Madrid, Toledo, Murcia, Cuenca, Huete, Trujillo, Sevilla, Córdoba, Jaén, Trasmiera, Las Tierras del Condestable, Las Tierras del Conde de Benavente, Castilla de la Orden de Santiago, León de la Orden de Santiago y Castilla del Campo de Montiel. Los únicos ocho distritos que no van precedidos, como los anteriores, de la denominación «provincia de», pero que se equiparan a los anteriores a todos los efectos son los siguientes:

Principado de Asturias de Oviedo
 Obispado de Lugo.
 Ciudad Real.
 Campo de Calatrava.
 Mesa Arzobispal de Toledo.
 Alcaraz y su Partido.
 Calatrava del Andalucía.
 Reino de Granada.

Estamos, pues, ante una división territorial del Reino en 32 «provincias» nominales y 40 de hecho que sirve de base a un censo total del Reino, con la única excepción de las Provincias Vascongadas, ordenado a fines fiscales, y dentro de la fiscalidad más concretamente a la distribución o reparto del servicio llamado de «millones» con efectos a partir del año 1594.

36. *Censo de Población de la Corona de Castilla en el siglo XVI*, Madrid 1829, p. 1-90.

37. "Resumen total de vecinos pecheros de las Provincias ordinarias y partidos de la Corona de Castilla en el año de 1594", o. c., p. 90.

Este destino fiscal del censo de 1591 nos orienta hacia los orígenes de la división territorial que en él aparece reflejada; en efecto, ya en 1556 encontramos la misma división territorial en el repartimiento de los «servicios» de ese año³⁸; son los mismos 40 distritos, menos Granada, que no contribuía en dichos «servicios» tradicionales por tener fiscalidad propia, pero que será incluida en los «millones» en 1590.

Los 39 distritos, sin Granada ni Provincias Vascongadas, utilizados sin modificaciones como base territorial para el repartimiento de servicios de 1556 a 1590 en el reinado de Felipe II, se remontan al reinado anterior, al de Carlos V. En los documentos de final de siglo se dice que la Emperatriz fijó en 1532 la manera de hacer los repartimientos: Ulloa³⁹ nos indica que no se conoce el texto de esa orden, siguiendo la cual se hicieron los recuentos de pecheros que se realizaron entre 1535 y 1541 y que servirán de base hasta 1591 para distribuir el servicio entre los 39 distritos. Entre 1591 y 1594 se añadirá a los pecheros de cada distrito el número calculado de hidalgos y ésta será la base para el primer repartimiento de los «millones» de 1591. Para el segundo repartimiento de 1594 ya se utilizaron las bases demográficas obtenidas en el censo publicado por D. Tomás González.

Pero la base territorial, los 39 distritos o provincias, nacen en los recuentos realizados entre 1535 y 1541; antes de esa fecha, v. g., en 1530, los censos de vecindario o plantas de población que se citan tienen demarcaciones territoriales distintas⁴⁰.

Las 40 demarcaciones o provincias del censo de 1591 no van a tener otro alcance que el estrictamente fiscal, y aun éste limitado al servicio de millones. Por eso no entramos en un análisis pormenorizado de tal división territorial; únicamente señalaremos la desigualdad de las tales «provincias», desde los 2.049 vecinos de Ciudad Real a los 114.618 de Sevilla, transcribiendo aquí el comentario que de las mismas hace Modesto Ulloa: «Un distrito comprendía una región entera, Asturias; otro casi equivalía a una de las provincias modernas, como el de Valladolid, aunque equivalencia absoluta no había en ninguno, por ejemplo, Murcia comprendía las actuales provincias de Mur-

38. Modesto ULLOA, *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Madrid 1977, p. 482-84.

39. *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*, p. 473.

40. Tomás GONZÁLEZ, *Censo de población de la Corona de Castilla*, p. 89.

cia, casi toda la de Albacete y también lugares en la de Jaén y Alicante. Los distritos que incluían lugares de la Orden de Calatrava eran bastante compactos, p. e., el Campo de Calatrava en la actual provincia de Ciudad Real, y Calatrava de Andalucía, en la de Jaén. Los de la Orden de Santiago tenían más dispersos a sus componentes; su provincia de León, aunque con la mayor parte en Badajoz, tenía también en otras provincias y la importante villa de Guadalcanal en la actual provincia de Sevilla. Su provincia de Castilla tenía pueblos y lugares en Toledo, Ciudad Real, Madrid, Cuenca y Guadalajara. El distrito llamado Tierras del Conde de Benavente incluía señoríos en Zamora, Valladolid, León, Palencia y Orense. El de Tierras del Condestable también tenía señoríos desde Zamora hasta Logroño. El caso mayor de dispersión era el de los lugares que dependían del distrito llamado Mesa Arzobispal de Toledo, se hallaban en las actuales provincias de Toledo, Madrid, Guadalajara, Ciudad Real, Cáceres y Soria»⁴¹.

Ante esa desigualdad de los distritos y su aparente arbitrariedad cabe preguntarse por los criterios seguidos en esta división territorial y si se ha seguido en ella alguna clasificación previa. En efecto, si examinamos la lista de las 40 provincias en el orden que aparecen en las listas fiscales o en el índice del censo de 1591⁴², vemos inmediatamente que el territorio del reino ha sido distribuido entre las 18 ciudades con derecho a voto en Cortes, y en el caso de un territorio excesivamente extenso subdividido en partidos⁴³, aunque en el censo de 1591 no se llamen así y reciban el mismo nombre de provincias. He aquí la distribución de las 40 provincias entre las 18 ciudades con voto en Cortes, siguiendo el mismo orden con que las 40 circunscripciones aparecen en el censo:

41. *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*, p. 481-482.

42. TOMÁS GONZÁLEZ, *Censo de Población...*, p. 90.

43. *Actas de las Cortes de Castilla*, VIII, p. 420; *Nueva Recopilación*, III, 6, auto 2.

Burgos	Provincia de Burgos. Provincia de Trasmiera. Provincia de las Tierras del Condestable.	Ⓔ
Soria	Provincia de Soria.	
Valladolid	Provincia de Valladolid. Provincia de las Tierras del Conde Benavente.	
León	Provincia de León. Principado de Asturias de Oviedo. Provincia de Ponferrada.	
Zamora	Obispado de Lugo. Provincia de La Coruña y Betanzos. Provincia de Orense. Provincia de Mondoñedo. Provincia de Santiago de Compostela. Provincia de Tuy. Provincia de Zamora.	
Toro	Provincia de Toro. Provincia de Palencia.	
Salamanca	Provincia de Salamanca.	
Avila	Provincia de Avila.	
Segovia	Provincia de Segovia.	
Guadalajara	Provincia de Guadalajara.	
Madrid	Provincia de Madrid.	
Toledo	Provincia de Toledo. Ciudad Real. Campo de Calatrava. Mesa Arzobispal de Toledo. Provincia de Castilla de la Orden de Santiago. Alcaraz y su Partido. Provincia de Castilla del Campo de Montiel.	
Murcia	Murcia, Provincia de Murcia.	
Cuenca	Provincia de Cuenca. Provincia de Huete.	
Sevilla	Provincia de Trujillo. Provincia de León de la Orden de Santiago. Provincia de Sevilla.	o
Córdoba	Provincia de Córdoba.	
Jaén	Provincia de Jaén. Calatrava del Andalucía.	
Granada	Reino de Granada.	

La división territorial utilizada al menos desde 1541 para el reparto de «servicios» y desde 1591 para el de «millones» se basa en el protagonismo de las 18 ciudades con voto en Cortes y su intervención en las recaudaciones de dichos «servicios» y «millones» votados por ellas en Cortes.

En cambio, contemporáneamente para otros impuestos no votados en Cortes se seguía otro criterio territorial que podemos calificar de tradicional; así, para la moneda forera se dividirá el territorio según un doble criterio: en Castilla, la del Duero al mar o antigua Merindad Mayor de Castilla, los distritos fiscales coincidirán con las antiguas merindades menores en número de 19, a saber: Asturias de Santillana, Burgos, Bureba, Silos, Villadiego, Castrojeriz, Candemuño, Logroño, Rioja con Montes de Oca, Campos con Palencia, Carrión, Monzón, Saldaña, Liébana con Pernia, Cerrato, Infantazgo de Valladolid. En este elenco publicado por Ulloa⁴⁴ faltan las merindades de Campoo y Allendebro, que encontramos en Ladero Quesada para rentas de la Corona no especificadas⁴⁵; la única merindad, pues, que no ha sido recogida en los autores es la de Castilla Vieja, por razones no explicadas.

El resto del territorio del reino castellano-leonés, esto es, Asturias, León, Extremadura, Toledo, Andalucía y Murcia, se divide a efectos del arrendamiento o recaudación de la moneda forera en distritos coincidentes con los obispados: León, Astorga, Zamora, Osma, Salamanca y Ciudad Rodrigo, Avila, Segovia, Sigüenza, Plasencia, Coria, Badajoz, Cuenca, Córdoba, Jaén, Cartagena, Sevilla y Cádiz, y Toledo. Las Asturias de Oviedo y Galicia no aparecen entre los partidos de la moneda forera, lo mismo que tampoco encontramos entre las Merindades a Castilla Vieja, Campoo y Allendebro.

Además de las 16 merindades y los 17 partidos que reúnen a las 19 diócesis reseñadas hay que añadir 6 partidos que no son ni merindades ni diócesis, a saber: Arévalo, Guadalajara, Madrid, Talavera, Calatrava y Alcaraz, y que rompían por lo mismo los anteriores criterios, del mismo modo que Granada no era el obispado de Granada, sino el reino de igual nombre, comprendiendo varias diócesis.

44. *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*, p. 495-496.

45. *La Hacienda Real castellana entre 1480 y 1492*, Valladolid 1967, p. 42-45

La división en 18 provincias, que corresponde a las 18 ciudades con voto en Cortes, se mantiene durante todo el período de la dinastía, únicamente aumentada hasta 21 cuando tres ciudades más consigan el voto en Cortes, y se incorporen al grupo privilegiado: Santiago de Compostela en 1623, Extremadura en 1653 y Palencia en 1656. A ellas aludirá el auto acordado de 2 de septiembre de 1691 cuando trate de reducir la diversidad de demarcaciones fiscales según los diversos tributos a una sola, precisamente a esa de las 21 «provincias»: «En las veinte i una Provincias, que componen las dos Castillas, hai diversos Partidos, unos de alcavalas i tercias, otros de cientos i millones i diferentes tambien del servicio ordinario i extraordinario i papel sellado... he mandado que estos diversos partidos se reduzcan solo a uno, donde se paguen todos los tributos de los lugares, que entran en el, i este sera el que sea justo para los uno por ciento, que es el mismo que corria para los millones...»⁴⁶.

Al frente de cada una de estas 21 provincias aparece, según este auto acordado, un Intendente o Superintendente de Rentas Reales, que al unificarse en cada provincia todos los distritos en unas mismas y únicas demarcaciones fiscales van a convertir a las 21 Provincias en únicas demarcaciones fiscales.

III

LOS CORREGIMIENTOS

Paralelamente a estas divisiones territoriales del Reino de Castilla, cuyos efectos no superaban los estrictamente fiscales y aun éstos aplicados a un solo impuesto, ya que cada concepto tributario se recaudaba con arreglo a sus propias bases territoriales distintas de las utilizadas en otros tributos, los Reyes Católicos van a iniciar una nueva distribución territorial del reino castellano-leonés a efectos gubernativos, administrativos y judiciales; su punto de partida serán los municipios o concejos y las comunidades de Villa y Tierra. Estamos ante los Corregimientos.

Iniciados los Corregidores hacia 1345 como jueces y agentes reales enviados a Concejos concretos y determinados para intervenir y

46. *Nueva Recopilación*, 3, 6 auto 2.

controlar la vida municipal, durante los siglos XIV y XV no pasan de ser delegados regios ocasionales y solamente en algunos concejos. Conocemos corregidores en 41 concejos, número escaso en relación con la totalidad⁴⁷, sin que la institución alcance a generalizarse y establecerse sin hiatos de discontinuidad.

Esta generalización fue la obra de los Reyes Católicos llevada a cabo en 1480: «El Rey e la Reyna acordaron en aquel año enviar corregidores a todas las ciudades e villas de todos sus reynos donde no los habían puesto»⁴⁸.

Pero a pesar de esta generalización del sistema de corregimientos se mantuvo una limitación que nos impide hablar de una territorialización o provincialización del reino castellano-leonés; el sistema de corregidores sólo se aplica al realengo y quedan fuera de él todos los señoríos, tanto los solariegos como los abadengos.

También después de 1480 el Corregidor de los Reyes Católicos y de los Austrias continúa siendo un agente de la monarquía que controla y dirige la vida de un municipio, la villa o ciudad y su término; su ámbito es el puramente local, no existe ninguna aspiración de organizar la totalidad del territorio del reino.

Es cierto que a las veces el corregidor es nombrado y que existen corregidores para el realengo de un determinado territorio como Guipúzcoa o Galicia, etc., pero esto no cambia la naturaleza de sus funciones, es el agente real en los múltiples concejos realengos de ese territorio, y el corregimiento sigue sin ser una demarcación territorial propia, sus límites serán los del concejo o concejos a los que ha sido enviado, hasta el punto de que si una aldea se exime del concejo y alcanza el villazgo de por sí, lo que sucederá frecuentemente en los siglos XVI y XVII, también sale del ámbito jurisdiccional del corregidor, el cual sólo tendrá derecho de visita y esto por delegación expresa del Rey.

La historia de los corregimientos es la historia de los concejos realengos y de algunos territorios igualmente realengos; su número irá en continuo aumento desde los 53 reseñados en 1494 hasta los 91 de 1783, cuando la institución ha entrado ya en franco declive. Entre

47. Agustín BERMÚDEZ AZNAR, *El Corregidor en Castilla durante la Baja Edad Media*, Murcia 1974, 354 págs.

48. PÉREZ DEL PULGAR, *Crónica de los Reyes Católicos*, Madrid 1943, p. 423.

esas dos fechas contamos al menos con otros cinco elencos que corresponden a los años 1515, 1575, 1597, 1610 y 1711; unas breves palabras sobre cada una de estas listas publicadas todas ellas por Benjamín González Alonso.

En la lista de 1494, tal como ha sido publicada, aparecen 54 corregidores⁴⁹, a los que cabe añadir los de Vizcaya y Guipúzcoa, no recogidos sin duda a causa de sus peculiares características territoriales; serían, pues, 56 los corregimientos en 1494. En la lista no se incluye el reino de Granada ni las Ordenes Militares, pero sí que se cuentan entre los 56 cuatro corregimientos de carácter no local, sino territorial, los llamados: Galicia, Andalucía, Provincia de Castilla y Provincia de León.

En 1515 los corregimientos son 59, pero ahora hay que añadir a los de 1494 uno en Canarias y cuatro del reino de Granada; en cambio desaparecen los llamados Provincia de Castilla y Provincia de León. Aunque el número, teniendo en cuenta la incorporación al sistema de Canarias y Granada es idéntica, se produce en las titularidades un profundo cambio, añadiendo unos como Becerril, Asturias, Antequera, Campo de Reinoso, La Coruña-Betanzos, Villena, Cádiz, Cuatro Villas de la Costa, Gibraltar y Palos; suprimiendo otros: Calahorra, Hontiveros, El Bierzo, Ocaña, Casarrubias y Andalucía: desglosando Soria-Agreda en dos: y fundiendo en uno sólo Toro y Tordesillas, Aranda y Sepúlveda, Medina del Campo y Olmedo, Cuenca y Huete, Murcia y Lorca, Ubeda y Baeza⁵⁰.

En 1575 los corregimientos, sin incluir los territorios de las Ordenes militares son ya 63; han aumentado en cinco unidades⁵¹; en 1597 ascenderán a 68, que con los tres Adelantamientos de Castilla, Campos y León, dotados de Alcaldes Mayores con jurisdicción como los Corregidores, alcanzan los 71; aquí Castillo de Bovadilla añade los diez gobernadores de la Orden de Santiago, los cuatro de Calatrava y los cinco de Alcántara equiparados a los Corregidores⁵².

49. Tarsicio AZCONA, *Isabel la Católica*, Madrid 1964, p. 343.

50. Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, *El Corregidor Castellano (1348-1808)*, p. 238.

51. Modesto ULLOA, *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*, p. 70-71.

52. CASTILLO DE BOVADILLA, *Política para Corregidores y Señores de Vasallos, II*, p. 644-649.

Ya en el siglo xvii, en 1610, los Corregimientos ascenderán a 69 más los tres Adelantamientos y las gobernaciones de las cuatro Ordenes militares⁵³. Un siglo más tarde los 69 corregimientos se han convertido en 81 distribuidos en 51 de capa y espada y 30 de letras⁵⁴, para llegar a final de ese mismo siglo, en 1783, a los 92 corregimientos, de ellos 10: Asturias de Oviedo, Badajoz, Burgos, Cádiz, Ciudad Rodrigo, Guadalajara, Madrid, Sevilla, Valladolid y Zamora todavía vinculados a las respectivas intendencias⁵⁵.

Vamos a tratar de plasmar en un cuadro único este complicado desarrollo de los Corregimientos a lo largo de tres centurias, desde 1494 a 1783, cuadro que desde luego no pretende ser exhaustivo, dada la fluidez que caracteriza al marco municipal de los corregimientos, con sus continuos desgloses y fusiones, sus supresiones y nuevas creaciones de estos magistrados en los diversos Concejos:

53. *Nueva Recopilación*, II, 4, auto 14.

54. Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, *El Corregidor Castellano* (1348-1808), p. 280-281.

55. GONZÁLEZ ALONSO, o. c., p. 285.

	1494	1515	1575	1597	1610	1711	1783
CORREGIMIENTOS							
Ageda	1	+	+	+	+	+	+
Aguilar de Campoo		+	+				
Albacete							
Alcalá la Real-Loja-Alhama	+	+	+	+	+ ²	+	+
5 Alcaraz	+	+	+	+	+	+	+
Alfaro							+ ⁷
Alhama							+ ²
Almería						+ ¹⁰	
Andalucía	+						
10 Andújar						+ ⁵	+
Antequera		+	+	+	+	+	+
Aranda-Sepúlveda	+ ¹⁴	+	+	+	+	+	+
Arévalo	+	+ ¹⁶	+	+	+	+	+
Asturias de Oviedo		+	+	+	+	+	+
15 Atienza-Molina	+	+	+	+	+	+	+ ⁴
Avila	+	+	+	+	+	+	+
Badajoz	+	+	+	+	+	+	+
Baeza-Ubeda	+ ⁵	+	+	+	+	+	+
Bayona			+	+	+	+	+
20 Baza							+ ¹⁰
Becerril		+	+			+	+

CORREGIMIENTOS

	1494	1516	1575	1597	1610	1711	1783
Betanzos			+6				+
Bierzo	+						
Bujalance				+	+	+	+
25 Burgos	+	+	+	+	+	+	+
Cáceres	+	+	+	+	+	+	+
Cádiz		+	+	+	+	+	+
Calahorra	+						
Campo, cfr. Reinosa							
Canarias o Gran Canaria		+	+	+	+	+	+
30 Carmona	+	+	+	+	+	+	+
Cartagena						+	+
Carrión-Sahagún	+	+	+	+	+	+	+
Casarrubios	+						
Ciudad Real	+	+	+	+	+	+	+
35 Ciudad Rodrigo	+	+	+	+	+	+	+
Córdoba	+	+	+	+	+	+	+
Coruña-Betanzos'			+	+	+	+	+
Cuatro Villas de la Costa, cfr. Laredo.							
Cuatro Villas de la Hoya de Málaga.							
Cuenca-Huete	+	+	+	+	+	+	+
40 Chinchilla-Villena-Requena-Utiel 19 ...	+	+	+	+	+	+	+
Ecija	+	+	+	+	+	+	+
Estepona							
Galicia	+						
Gibraltar							
Granada	+	+	+	+	+	+	+

CORREGIMIENTOS

	1494	1516	1575	1597	1610	1711	1783
75 Palencia	13	+	+	+	+	+	+
Palos		+					+
Pedroches de Córdoba							+
Plasencia	+	+	+	+	+	+	+
Ponferrada	+	+	+	+	+	+	+
80 Puerto Real				+	+		
Quesada				+	+	+	
Reinosa o Campo de Reinosa		+	+	+	+	+	+
Requena ¹⁹	+	+	+			+	+
Ronda-Marbella		+	+	+	+	+	+
85 Sahagún							+
Salamanca	+	+	+	+	+	+	+
San Clemente				+	+	+	+
San Vicente, cfr. Laredo						+	
Sanlúcar						+	
Santo Domingo de la Calzada	+	+	+	+	+	+	+
90 Segovia	+	+	+	+	+	+	+
Sepúlveda	+	+	+	+	+	+	+
Sevilla	+	+	+	+	+	+	+
Siete Merindades de Castilla Vieja ...			+	+		+	+
Sisante-Vara del Rey							+
95 Soria	+	+	+	+	+	+	+
Tarazona							+
Tarifa				+	+	+	+
Tenerife-La Palma		+	+	+	+	+	+
Toledo	+	+	+	+	+	+	+

A pesar del desarrollo de los corregimientos, que llegaron al centenar, y de su arraigo durante tres siglos, no pudieron constituir una división territorial válida porque la abundancia de señoríos y villas exentas acentuaba el carácter discontinuo y municipal de los mismos.

Tampoco los territorios de las Ordenes Militares se integraron bajo el sistema de los corregimientos; al margen de los mismos Santiago, Calatrava y Alcántara aparecen divididas en Alcaldías Mayores o Gobernaciones⁵⁶:

De la Orden de Santiago: Llerena, Mérida, Ocaña, Caravaca, Ucles, Castilla la Vieja, Montánchez, Hornachos, Villanueva de los Infantes y Campo de Montiel y Jerez de Badajoz.

De la Orden de Calatrava: Almagro, Almonacid, Martos y Almodóvar.

De la Orden de Alcántara: Alcántara, Valencia de Alcántara, Sierra de Gata y Las Brozas.

El 9 de febrero de 1610, por un auto acordado del Consejo de Castilla acordó encomendar a los cinco consejeros de la Sala de Gobierno de dicho Consejo una función inspectora y de control sobre los corregimientos y otros distritos jurisdiccionales; con este fin «acordaron que los 68 Corregimientos, que ai en esta Corona de Castilla, i los tres Adelantamientos, i los Maestrazgos de las tres Ordenes Militares, i el Priorato de San Juan, i todos los lugares de Iglesias, Prelados i Señorío que se incluyen en estos distritos se dividan y se repartan en cinco Partidos»⁵⁷. He aquí la división de los Corregimientos en cinco Partidos:

1.—El primer Partido serán Sevilla, Córdoba, Xerez, Ezija, Antequera, Málaga, Ronda, Marvella, Gibraltar, Cádiz, Carmona, Puerto Real, Tarifa, Loja, Alcalá la Real, Tenerife, Canaria i Bujalanze.

2.—Segundo Partido, Segovia, Valladolid, Palencia, Carrión, León, su Adelantamiento, Avila, Toro, Zamora, Arévalo, Tordesillas, Olmedo, Madrigal, Medina del Campo, Aranda de Duero, Soria i Agreda.

3.—Tercer Partido, Granada, Guadix, Jaén, Baeza, Quesada, Pla-

56. CASTILLO DE BOVADILLA, *Política para Corregidores*, II, p. 648-649; cfr. Modesto ULLOA, *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*, p. 73-74, que añade tres Alcaldías más: Quintanar, Segura de la Sierra y Segura de León de la Orden de Santiago.

57. *Nueva Recopilación*, 2, 4, auto 14.

sencia, Truxillo, Caceres, Badajoz, Ciudad-Rodrigo, Salamanca, El Maestrazgo de Santiago en el Partido de León y el Maestrazgo de Alcántara.

4.—Quarto Partido, Burgos, su Adelantamiento, Logroño, Santo Domingo, Vizcaya, Guipúzcoa, las quatro Villas de la Costa de la Mar, Reinosa, Oviedo, Orense, Coruña, Bayona, Vivero, Ponferrada, i Adelantamiento de Campos.

5.—Quinto Partido, Toledo, Madrid, Ciudad-Real, Illescas, Guadalaxara, Molina, Atienza, Cuenca, San Clemente, Chinchilla, Murcia, el Maestrazgo de Santiago en Castilla, i Priorato de San Juan.

Habiendo aumentado los Consejeros de la Sala de Gobierno se procedió el 4 de septiembre de 1690 a aumentar el número de Partidos en que se distribuían los Corregimientos: «mandaron que los cinco Partidos se dividan en siete de los cuales cuiden, i sean Superintendentes los señores de la Sala de Gobierno, que nombrare el Señor Governador del Consejo»⁵⁸.

Finalmente, ya en el siglo XVIII, el 1 de febrero de 1717, extendido ya el régimen castellano de los corregimientos a los reinos de la Corona de Aragón, se procedió a una nueva reagrupación de dichos corregimientos en diez partidos, cada uno de los cuales correría a cargo de uno de los Consejeros de la Sala de Gobierno del Consejo de Castilla. Los diez partidos fueron los siguientes:

«1. Al primer Partido Burgos, Vilbao, San Sebastián, Santo Domingo, Logroño, Agreda, Soria, las quatro Villas, Villarcayo, Reynosa, Molina, Atienza, Guadalaxara i Sigüenza.

2. Al segundo Asturias, León, Valladolid, Palencia, Segovia, Carrión, Avila i Toro.

3. Al tercero Galicia con sus Corregimientos, Salamanca, Zamora i Ciudad Rodrigo.

4. Al quarto Mancha entrando Toledo, Cuenca, San Clemente, Huete y Reino de Murcia.

5. Al quinto Extremadura con sus Corregimientos.

6. Al sexto Granada i Jaen.

7. Al séptimo Sevilla i Cordova.

8. Al octavo Aragón.

9. Al nóveno Valencia i Mallorca.

10. Al décimo Partido Cathaluña»⁵⁹.

58. *Nueva Recopilación*, 2, 4, auto 48.

59. *Nueva Recopilación*, 2, 14, auto 82.

IV

LAS INTENDENCIAS DEL SIGLO XVIII

Con la llegada de la dinastía borbónica y sus reformas administrativas va a aparecer una nueva magistratura territorial, tanto en el reino de Castilla como en el resto de los reinos de la monarquía española.

Ya en 1703, en una memoria redactada por Jean Orry, el enviado de Luis XIV como técnico financiero cerca de su nieto, se incluía un proyecto de división territorial del reino de Castilla en 17 provincias, a cuyo frente se colocaría un intendente y un gobernador⁶⁰; teniendo en cuenta que desde 1692 en el reino castellano-leonés al frente de las 21 provincias fiscales figuraba ya un superintendente, la novedad del proyecto consistía en la supresión de cuatro provincias y en el nombramiento de un gobernador al lado del intendente para dirigir a los corregidores de la provincia en los asuntos no financieros de su competencia.

Pero este proyecto de 1703 no se convertirá nunca en realidad y sólo en diciembre de 1711, siguiendo el plan del conde de Bergeick, fueron nombrados en todas las provincias intendentes con las mismas competencias y autoridad que los intendentes franceses⁶¹; la selección de las personas fue encomendada al Presidente del Consejo de Castilla y al Marqués de Bedmar y de los cuatro paquetes de competencias que les eran atribuidas: policía, justicia, finanzas y guerra, inicialmente sólo recibieron las instrucciones relativas a guerra, sin que conste que recibieran después las de gobierno, justicia y finanzas.

Tampoco consta por ninguna parte cuáles eran esas provincias a cuyo frente se pusieron los nuevos intendentes; oficialmente sólo conocemos antes de 1718 el nombre de siete en el reino de Castilla: Extremadura o Mérida, Salamanca, León, La Coruña, Cádiz, Sevilla y Murcia⁶²; seis de estos nombres se corresponden con las antiguas provincias austríacas regidas financieramente por los superintendentes,

60. Henry KAMEN, *El establecimiento de los Intendentes en la Administración Española*, en *Hispania* 95 (1964) 368-396.

61. Henry KAMEN, o. c., p. 370-372.

62. Henry KAMEN, o. c., p. 385-388.

pero a ellos se agrega Cádiz regida en 1717 por el intendente Patiño.

El sistema inaugurado en 1711 no tuvo especial éxito en Castilla y los intendentes, pasado el momento inicial, dejaron de ser nombrados y paulatinamente fueron desapareciendo, hasta que un Decreto de 25 de marzo de 1715 suprimía los intendentes puramente civiles en las provincias donde no existían tropas.

En 1718 el Cardenal Alberoni decidía el restablecimiento de los intendentes sobre una nueva base, correspondiendo la ejecución de esta decisión y la redacción de las correspondientes instrucciones u ordenanzas al intendente de Cádiz, José Patiño, que fueron fechadas el 4-VII-1718; el 26 de ese mismo mes y año aparece una lista de las intendencias con los salarios de sus titulares, cuyos nombramientos fueron otorgados finalmente el 10 de agosto para entrar en funciones el 1 de septiembre. El número de intendencias se elevaba a 21, pero siete de ellas correspondían a territorios extraños a la Corona de Castilla: Barcelona, Zaragoza, Valencia, Pamplona, Palma de Mallorca y Caller, o a castellanos extrapeninsulares como Tenerife; las intendencias castellanas en la Península reagrupaban así las 21 provincias austríacas en 13 intendencias: La Coruña, León-Asturias, Salamanca-Toro-Zamora, Burgos con Vizcaya y Alava, Valladolid-Palencia, Avila-Segovia, Toledo, Guadalajara-Cuenca-Soria, Madrid, Mérida, Sevilla, Córdoba-Jaén, y Granada; se añadía a estas 13 intendencias otra nueva: Ciudad Real, desgajada de Toledo⁶³. Así se esbozaba una nueva división provincial del reino de Castilla⁶⁴ en 14 provincias; a cada intendente se le requería prácticamente la redacción de un censo de su provincia en el artículo 38 de las Ordenanzas y el examen geográfico de las mismas en el artículo 39.

La plenitud de funciones en estas intendencias de 1718 no iba a ser tampoco muy larga, pues una cédula del 1 de marzo de 1721 suprimía las competencias financieras de los intendentes en todas las provincias donde no había cuerpos de ejército, aunque se les conservara a todos el nombre de intendentes y el corregimiento de la ciudad de su residencia unido al cargo, con la excepción de Mérida; únicamente conservarían las facultades financieras las intendencias fronte-

63. Henry KAMEN, o. c., p. 385-388.

64. Únicamente Guipúzcoa quedaba incorporada a la Intendencia de Navarra, desgajándose así de las intendencias del reino de Castilla, y Murcia a su vez era agregada a Valencia.

rizas con Portugal: Sevilla, Mérida o Badajoz, Salamanca y La Coruña, y sus titulares serían llamados intendentes de guerra, mientras los restantes eran denominados intendentes de provincia.

Posteriormente, el 12 de febrero de 1722, se recortaron también a los intendentes algunos de los poderes judiciales que les otorgaban las ordenanzas, para, finalmente, procederse a la supresión de los intendentes de provincia el 19 de julio de 1724, dejando únicamente subsistentes los de guerra.

En 1749 se procedía a la reinstauración de las Intendencias por Real Ordenanza del 13 de octubre; las nuevas Intendencias, hasta un total de 22 divididas en 4 de ejército y 18 de provincia, van a reproducir las 21 provincias austríacas de las ciudades y villas con voto en Cortes más la intendencia de Ciudad Real, que ya se había desgajado de Toledo en 1718.

He aquí el elenco de las 22 intendencias o provincias de 1749, todas con sus corregimientos unidos:

De Ejército

Sevilla, también llamada Andalucía.
 Extremadura (capital en Badajoz).
 Zamora, también llamada de Castilla Vieja.
 Galicia (capital en La Coruña).

De Provincia

Madrid.
 Burgos.
 León-Asturias (capital en León).
 Granada.
 Córdoba.
 Toledo.
 Valladolid.
 La Mancha (capital en Almagro, y después en Ciudad Real).
 Murcia.
 Segovia.
 Jaén.
 Cuenca.
 Salamanca (capital en Ciudad Rodrigo o Salamanca).
 Palencia.
 Toro.
 Avila.
 Soria.
 Guadalajara.

Junto a estos 22 intendentes del reino de Castilla en su territorio peninsular hay que colocar cinco más de los otros reinos: Cataluña, Valencia, Mallorca, Aragón y Navarra, y la intendencia de Canarias hasta alcanzar los 28 intendentes en 1749.

La acumulación del cargo de corregidor en la capital de la intendencia a la función del intendente establecida por las ordenanzas de 1749 volverá a romperse en 1766 cuando Carlos III opta por separar definitivamente intendencias y corregimientos, dejando a cargo de los corregidores la justicia y la policía o gobierno, y limitando los intendentes a los ramos de guerra y hacienda, esto es, a las funciones que corresponden actualmente al Cuerpo de Intendencia en el Ejército y al Delegado de Hacienda en la recaudación de los tributos⁶⁵.

A pesar de que el número de intendencias no superó nunca entre 1749 y 1833 el número de 31 y de que existía una correspondencia entre intendencia y provincia, las diversas estadísticas y elencos nos ofrecen un número variable de provincias que unas veces son 34, otras 35 y otras hasta 38, según las diversas maneras de realizar las computaciones.

En 22 de marzo de 1785 el conde de Floridablanca solicitaba la los intendentes una relación de las jurisdicciones inferiores y lugares de su intendencia; los datos aportados por los intendentes fueron publicados en 1789 bajo el título *España dividida en provincias e intendencias y subdividida en partidos, corregimientos, alcaldías mayores, gobiernos políticos y militares, así realengos como de órdenes, abadengo y señorío*. En esta publicación se presenta a España dividida en 38 provincias:

Avila.
Aragón.
Burgos.
Gran Canaria.
5 Cataluña.
Córdoba.
Cuenca.
Extremadura.

65. Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor castellano (1348-1378)*, Madrid 1970, p. 250.

	Betanzos.	}	Galicia.
10	La Coruña.		
	Santiago.		
	Lugo.		
	Orense.		
	Mondoñedo.		
15	Tuy.		
	Granada.		
	Guadalajara.		
	Islas Baleares.		
	Jaén.		
20	León con Ponferrada y Asturias.		
	Madrid.		
	La Mancha.		
	Murcia.		
	Navarra.		
25	Palencia.		
	Salamanca.		
	Sevilla.		
	Segovia.		
	Soria.		
30	Toledo.		
	Toro.		
	Valladolid.		
	Valencia.		
	Alava.	}	Vascongadas
35	Vizcaya.		
	Guipúzcoa.		
	Zamora.		
	Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía.		

El número de 38 provincias se obtiene con las 22 intendencias de la Corona de Castilla peninsular, más otra de Canarias y las de los cinco reinos no castellanos, que totalizan las 28 provincias o intendencias de 1749; las diez restantes encuentran su origen en otorgar a Vizcaya, Guipúzcoa y Alava tal categoría, dividir la intendencia de Galicia en siete provincias (que no volvemos a encontrar como tales provincias) lo que añade seis circunscripciones más, y recoger como nueva intendencia independiente la de las poblaciones de Sierra Morena y Andalucía.

En los casos en que se relacionan 34 provincias, éstas se alcanzan con las 28 intendencias de 1749, las tres provincias vascas, subdivi-

diendo Baleares en tres: Mallorca, Menorca e Ibiza, lo que incrementa otras dos unidades, y con la consideración de Asturias como provincia segregada de León. Las listas de 35 provincias se obtienen añadiendo a las 34 anteriores la intendencia *especial* de las nuevas poblaciones de Sierra Morena y Andalucía.

Esta consideración de Asturias como una nueva provincia distinta de León la encontramos, al menos a efectos censales, ya en 1787⁶⁶, mucho antes de que se constituyera la circunscripción fiscal independiente de Asturias junto con otras cinco por Real Decreto de 25 de septiembre de 1799 y se organizaran según la Instrucción del 4 de octubre del mismo año⁶⁷.

En efecto, en 1799 se segregan Cádiz, Málaga, Santander, Alicante, Cartagena y Asturias, respectivamente de Sevilla, Granada, Burgos, Valencia, Murcia y León, encargando la mayor parte de los asuntos fiscales o de Rentas a los Gobernadores, Subdelegados y Juntas principales de las mencionadas ciudades, con la misma autoridad que tienen los intendentes en las provincias de su cargo y con total independencia de los mismos sobre las capitales y pueblos con que se han demarcado las nuevas seis circunscripciones marítimas. Sus competencias se amplían en 1802 al ramo de Propios y Arbitrios de los pueblos de su demarcación, con inclusión de la extraordinaria y temporal contribución equivalente a la de frutos civiles; únicamente no se segregan de las intendencias matrices las competencias relativas al ramo de paja y utensilios con todo lo perteneciente a él⁶⁸.

Pero estas seis nuevas circunscripciones fiscales de 1799 no alcanzaron inmediatamente la categoría de intendencia, por lo que al entrar en el siglo XIX las intendencias continuaban siendo las mismas 28 de 1749, más la muy especial y singular de Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía.

En 1804 se iniciaba un expediente que culmina con la supresión de la intendencia de Toro; de sus tres partidos: Toro, Carrión y Reinosa, estos dos últimos fueron agregados a la intendencia y provincia de Palencia, y el de Toro se integró en la provincia de Zamora⁶⁹.

66. *Censo español executado de orden del Rey comunicada por el excelentísimo señor conde de Floridablanca en el año 1787*, Madrid 1790, núm. XXXII.

67. *Novísima Recopilación*, 7, 16, 22.

68. *Novísima Recopilación*, 7, 16, 22.

Pero al hacerse la convocatoria el 1 de enero de 1810 para la celebración de Cortes extraordinarias no se va a tener en cuenta esta desaparición de la provincia de Toro, y así se van a convocar a diputados elegibles por las 28 provincias, en número de uno por cada 50.000 almas según el censo elaborado en 1797, que incluía a Toro como provincia independiente. A estas 28 provincias se van a agregar cuatro más: las tres provincias Vascongadas, cada una de las cuales va a ser considerada como circunscripción independiente, y Asturias, que ya desde 1787 figuraba a los efectos censales como provincia distinta de León.

Así, las elecciones para las Cortes de 1812 se realizarán sobre la base de 32 provincias⁷⁰, ya que la intendencia de las Nuevas Poblaciones de Andalucía y Sierra Morena, que sólo estaba censada con 6.196 habitantes, no elegirá ningún diputado propio, sino que votará junto con los habitantes de la intendencia de Córdoba.

Durante la Guerra de la Independencia la capitalidad de la España resistente que ejerce Cádiz, permitirá a esta ciudad el convertirse en capital de una nueva provincia que las Cortes de Cádiz crearon el 16 de diciembre de 1812, concediendo a dicha provincia el poder tener Diputación provincial y atribuyéndola una población de 304.371 almas según el censo de 1797, integrada por los partidos de Cádiz, Jerez de la Frontera, Puerto de Santa María, Medina Sidonia, Algeciras y Sanlúcar de Barrameda⁷¹, segregados de Sevilla.

Sobre esta base de 33 provincias, que corresponden a las 28 intendencias clásicas con Toro inclusive, más las tres Provincias Vascongadas como otras tantas provincias, con Asturias y Cádiz se hará la convocatoria a Cortes del año 1820⁷², Cortes que van a proceder a una nueva división del territorio nacional.

69. *Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura Extraordinaria (22 septiembre 1821-14 febrero 1822)*, Madrid 1871, p. 259-265.

70. "Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes, fecha 1 de enero de 1810", en D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, I, Madrid 1969, p. 69-72.

71. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. Legislatura 24 septiembre 1810-20 septiembre 1813*, Madrid 1870, p. 4131.

72. *Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura de 1820*, Madrid 1871, p. 1-21.

Con todo, el número de intendencias ese mismo año de 1820, según Canga Argüelles, eran 31; Toro no figuraba ya desde 1804 como tal intendencia, aunque se la seguía llamando a las Cortes, las tres Provincias Vascongadas aparecen agrupadas en una única intendencia. De este modo las intendencias de 1820 serían únicamente 30, pero en el elenco que nos facilita el propio Canga Argüelles, a las 30 que hemos obtenido se añade Málaga, intendencia de provincia de primera clase dotada con 50.000 reales, pero que no es convocada como provincia a las Cortes.

«*Intendencias. Número, clase y dotaciones de las de la península en el año de 1820:*

Intendencias de ejército, su dotación 60.000 reales: Andalucía (Sevilla), Aragón, Castilla la Vieja (Zamora), Cataluña, Extremadura, Galicia, Mallorca y Valencia. De provincia; primera clase, 50.000 reales; Burgos, Córdoba, León, Madrid, Toledo, Segovia y Málaga; segunda clase, 40.000 reales: Provincias Vascongadas, Cuenca, Granada, Mancha, Murcia, Jaén, Salamanca, Zamora y Navarra; tercera clase, 30.000 reales: Cádiz, Avila, Guadalajara, Soria, Asturias, Canarias y Palencia»⁷³.

V

LAS DIVISIONES PROVINCIALES DURANTE LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA

España entraba en el siglo XIX con una división administrativa territorial totalmente arcaica e irracional en muchos aspectos, en la que reinaba la mayor desarmonía y desproporción entre las 31 provincias que se habían alcanzado en 1799; territorialmente Guipúzcoa no alcanzaba la cuatro centésimas de Extremadura y la discontinuidad también territorial de muchas de sus circunscripciones, herencia histórica del siglo XVI, no encontraba ninguna justificación desde el punto de vista de la eficacia administrativa.

Así, la provincia de Toro se dividía en tres partidos totalmente aislados: uno en torno a la ciudad del mismo nombre, otro en torno a Carrión de los Condes y un tercero en torno a Reinosa; Valladolid

73. José CANGAS ARGÜELLES, *Diccionario de Hacienda*, 2.^a edic., Madrid 1833, I, p. 584.

se extendía con sus enclaves hasta Mansilla de las Mulas, Benavente y Puebla de Sanabria, inclusive.

Pero lo más grave de las divisiones territoriales de la España de los comienzos del siglo XIX no era ni su desproporción ni su irracionalidad, sino sus insuficiencias, sea en el campo de la actividad administrativa, sea en su aspecto territorial.

Porque si consideramos la distribución de las intendencias, como suele de ordinario hacerse, como las circunscripciones provinciales de esos años, no debemos olvidar que la tal división territorial no superaba en ningún caso el ámbito puramente fiscal, y que no trascendía ni a lo gubernativo ni a lo judicial.

En estos dos ramos la España de los primeros años del siglo XIX mantenía enteramente en pie, como vimos anteriormente, el sistema corregimental que sólo alcanzaba al realengo, dejando por lo tanto fuera del mismo, bajo el ámbito señorial, casi el 40 por 100 del territorio.

Por lo tanto, las nuevas divisiones del siglo XIX no sólo significaban una reorganización del territorio en busca de unos límites y proporciones más racionales, sino también una coincidencia de todas las actividades administrativas, gubernativas y judiciales en unas mismas unidades territoriales básicas que a su vez cubriesen uniformemente todo el territorio de la Monarquía. Este es el sentido de las nuevas divisiones provinciales del siglo XIX, que no se halla en las dieciochescas divisiones en intendencias o en corregimientos.

La primera de estas divisiones del siglo XIX será la realizada por el Rey José Bonaparte, según Decreto aparecido en la Gaceta del 4 de mayo de 1810, firmado en el Alcázar de Sevilla el 17 de abril de ese mismo año. Según ella el territorio peninsular español se dividía en 38 prefecturas y 111 subprefecturas, tres por prefecturas, salvo Ciudad Real, Cuenca, Madrid y Teruel que sólo contaban con dos subprefecturas y Murcia que tenía cuatro, y se procuraba aproximar dentro de ciertos límites la extensión de cada prefectura; he aquí el elenco de las prefecturas con la extensión aproximada de cada una de ellas en leguas cuadradas, esto es, en unidades de 30,858 Km².

ALICANTE.—Alicante, San Felipe y Denia	365,1
ASTORGA.—Astorga, León y Benavente	631,1
BARCELONA.—Barcelona, Manresa y Solsona	271,3
BURGOS.—Burgos, Logroño y Calahorra	368,0

·CACERES.—Cáceres, Talavera de la Reina y Plasencia	519,5
·CIUDAD REAL.—Ciudad Real y Alcázar	557,9
·CIUDAD RODRIGO.—Ciudad Rodrigo, Navarredonda y Béjar.	502,0
·CORDOBA.—Córdoba, Lucena y Ecija	501,6
·CORUÑA.—Coruña, Santiago y Corcubión	290,5
·CUENCA.—Cuenca y Tarazona de la Mancha	514,3
·GERONA.—Gerona, Vich y Camprodón	215,4
·GRANADA.—Granada, Almería y Baza	578,5
·GUADALAJARA.—Guadalajara, Sigüenza y Huete	566,8
·HUESCA.—Huesca, Jaca y Barbastro	560,0
·JAEN.—Jaén, La Carolina y Ubeda	418,8
·LERIDA.—Lérida, Urgel y Talara	439,0
·LUGO.—Lugo, Mondoñedo y Vivero	247,1
·MADRID.—Madrid y Alcalá de Henares	76,0
·MALAGA.—Málaga, Antequera y Osuna	328,0
·MERIDA.—Mérida, Badajoz y Llerena	639,5
·MURCIA.—Múrcia, Cartagena, Huéscar y Albacete	860,0
·ORENSE.—Orense, Monterrey y Monforte	161,0
·OVIEDO.—Oviedo, Gijón y Navia	425,3
·PALENCIA.—Palencia, Cervera y Carrión	216,0
·PAMPLONA.—Pamplona, San Sebastián y Olite	282,6
·SALAMANCA.—Salamanca, Zamora y Toro	378,0
·SANTANDER.—Santander, Laredo y Villarcayo	265,1
·SEVILLA.—Sevilla, Ayamonte y Aracena	536,8
·SORIA.—Soria, Osma y Medinaceli	350,0
·TARRAGONA.—Tarragona, Tortosa y Alcañiz	432,2
·TERUEL.—Teruel y Aliaga	320,0
·TOLEDO.—Toledo, Ocaña y Casarrubios	520,3
·VALENCIA.—Valencia, Segorbe y Castellón de la Plana	330,0
·VALLADOLID.—Valladolid, Segovia y Aranda de Duero	660,0
·VIGO.—Vigo, Pontevedra y Túa	265,0
·VITORIA.—Vitoria, Bilbao y Azcoitia	268,0
·XEREZ.—Xerez, Cádiz y Ronda	329,3
·ZARAGOZA.—Zaragoza, Calatayud e Híjar	580,0

La elaboración del proyecto de esta división prefectural se atribuye a Llorente y parece que el proyecto fue acogido íntegramente por el monarca con sólo tres modificaciones: las unidades, que se denominaban departamentos en el proyecto, se llamaron prefecturas en el Decreto, se añadió la división en subprefecturas y se cambiaron también los nombres de las prefecturas, para los que se habían escogido accidentes orográficos de ríos y cabos, por el de sus capitales respectivas; he aquí las 38 prefecturas con las denominaciones propuestas por Llorente y sus posibles capitales:

Alicante	Cabo de la Nao (Alicante).
Astorga	Esla (Astorga o León).
Burgos	Arlanzón (Burgos).
Barcelona	Llobregat (Barcelona).
Cáceres	Tajo (Cáceres).
Ciudad Real	Ojos del Guadiana (Ciudad Real).
Ciudad Rodrigo	Agueda (Ciudad Rodrigo).
Córdoba	Guadalquivir (Córdoba).
Coruña	Tambre (Coruña).
Cuenca	Júcar Alto (Cuenca).
Gerona	Ter (Gerona).
Granada	Genil (Granada).
Guadalajara	Tajo Alto (Guadalajara).
Huesca	Ebro y Cinca (Huesca).
Jaén	Guadalquivir Aito (Carolina).
Lérida	Cinca y Segre (Lérida o Balaguer).
Lugo	Miño Alto (Lugo). ☉
Madrid	Manzanares (Madrid).
Málaga	Salado (Málaga).
Mérida	Guadiana (Mérida).
Murcia	Segura (Murcia).
Orense	Sil (Orense o Monterrey).
Oviedo	Cabo de Peñas (Oviedo).
Palencia	Carrión (Palencia).
Pamplona	Bidasoa (Pamplona).
Salamanca	Tormes (Salamanca).
Santander	Cabo Mayor (Santander).
Sevilla	Guadalquivir Bajo (Sevilla).
Soria	Alto Duero (Soria).
Tarragona	Ebro (Tarragona o Reus).
Teruel	Guadalaviar Alto (Teruel).
Toledo	Tajo y Alberche (Toledo).
Valencia	Guadalaviar Bajo (Valencia).
Valladolid	Duero y Pisuerga (Valladolid).
Vigo	Miño Bajo (Vigo).
Vitoria	Cabo Machichaco (Vitoria o Bilbao).
Xerez	Guadalete (Xerez o Santa María).
Zaragoza	Ebro y Jalón (Zaragoza).

La descripción detallada de los límites geográficos de cada una de las prefecturas erigidas por José Bonaparte se publicó acompañando el Decreto de 17 de abril de 1810 en folleto aparte, bajo el título «Explicación de los límites de las Prefecturas», y fue incluida en el «*Prontuario de las leyes y decretos del Rey Nuestro Señor Don José*

Napoleón I, II, Madrid 1810⁷⁴ y fue de nuevo publicada recientemente por Amando Melón⁷⁵ con un acertado comentario en que ampliaba otro trabajo suyo anterior⁷⁶.

Esta división era una obra auténticamente revolucionaria, en que de espaldas a la historia se hacía tabla rasa del pasado y no se tenía otro punto de referencia que el de la teorización sobre el mapa; por eso resulta superflua cualquier búsqueda de antecedentes en las circunscripciones territoriales dieciochescas.

Y si no tenía pasado tampoco tendrá futuro, pues expulsados los ejércitos franceses de España la división napoleónica caerá en el más total olvido, y ni una sola de sus líneas de límites será utilizada ni recordada por los liberales que en 1822 y 1833 dibujaron de nuevo el mapa administrativo de España. La división de José Bonaparte, al carecer de antecedentes y consecuentes, no tendrá, pues, desde el punto de vista territorial más valor que el de mera curiosidad histórica, y como tal puede estudiarse en la «Explicación de los límites de las Prefecturas».

Pero desde el punto de vista institucional constituirá el primer intento de racionalizar la administración territorial creando unas unidades político-administrativas a las que después deberían adaptarse sin excepción todas las demás: fiscales, judiciales, militares, académicas e incluso eclesiásticas; y subdividirse a su vez armónicamente en partidos o subprefecturas y en municipios. Por eso se preveía la creación en cada Prefectura de una Universidad, una Audiencia y una Diócesis; aunque sólo pudo llevarse a efecto la territorialización de las Divisiones militares de acuerdo con las nuevas Prefecturas por Decreto del 23 de abril de 1810, sólo posterior en seis días al que daba planta a las Prefecturas.

Esta idea básica, la unificación de todas las divisiones territoriales de los distintos ramos de la gestión pública en unas mismas y uni-

74. En la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia.

75. *El mapa prefectural de España* (1810), en *Estudios Geográficos*, n. 46, 13 (1952) 5-72.

76. *Las divisiones administrativas de España, I. La del Rey José I*, en *Anales de la Universidad de Valladolid* 2 (1929) 278-287; en lo relativo a Cataluña existe otro trabajo de Juan MERCADER, *Las divisiones territoriales napoleónicas en el Principado de Cataluña*, en *Estudios Geográficos* n. 34, 3 (1949) 251-298.

formas básicas unidades que se agrupan o se subdividen según los diversos ramos, será el único aspecto común a las prefecturas de 1810 y a las provincias de 1822 y 1833, siguiendo ambas a su modelo común, la división departamental francesa decretada por la Asamblea Nacional Constituyente del año 1791.

Inspirándose en esta división francesa, las propias Cortes de Cádiz habían establecido el principio constitucional de que debía hacerse una nueva distribución del territorio: «Art. 11. Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan».

Las circunstancias bélicas retrasaron la ejecución de este artículo 11 de la Constitución, y en el entretanto siguieron vigentes a todos los efectos las viejas divisiones heredadas del siglo XVIII con su falta de homogeneidad en los distintos ramos de la administración.

Las mismas Cortes que dictaron la Constitución de 1812 creyeron que con la evacuación de la Corte y de la mayor parte de la Península por los franceses, en mayo de 1813, eran llegadas las previsiones del artículo 11 de la misma Constitución para proceder a «una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional», y así el 12 de junio de dicho año mandaron comunicar al Gobierno que «Siendo de la mayor importancia para el buen gobierno del Estado que con la posible brevedad se lleve a efecto lo mandado en el artículo 11 de la Constitución, quieren las Cortes que la Regencia, reuniendo todos los datos y noticias que estime necesarias, presente el plan de la división política más conveniente del territorio de la Península y sus islas adyacentes, para proceder a su examen y aprobación»⁷⁷.

«A consecuencia de este oficio y con fecha de 24 de junio, la Regencia del Reino comisionó al capitán de fragata D. Felipe Bausá para que se ocupare de la ejecución de lo dispuesto por las Cortes, presentando la distribución de provincias que tuviese por más acertada según sus conocimientos en la materia»⁷⁸.

Bausá desempeñó su cometido presentando un mapa de la nueva división provincial con las explicaciones correspondientes que la Re-

⁷⁷ *Diario de las Sesiones de Cortes de las Cortes Generales y Extraordinarias*, VIII, Madrid 1870, p. 5478.

⁷⁸ *Diario de las Sesiones de Cortes*. Legislatura 22-IX-1821 a 14-II-1822. Madrid 1871, p. 50.

gencia, ya en Madrid, pasó el 26 de enero de 1814 a informe del Consejo de Estado, junto con las representaciones de algunas Diputaciones.

Abierta la legislatura de las Cortes Ordinarias el 1 de marzo de 1814, en la sesión del día 3 el Secretario de la Gobernación de la Península dio cuenta de cómo se hallaba el expediente de la división territorial de la Península e islas adyacentes, anunciando su envío a las Cortes tan pronto lo informase el Consejo de Estado⁷⁹. Con esta ocasión se nombró una comisión especial encargada de la división geográfico-política de la Península, su nombramiento se publicó en la sesión del 8 del mismo mes y estaba formada por los señores Vargas, Castañedo, García González, Márquez de Palma, Canga Argüelles, Ocapa Crespo, y Díaz de Labandero⁸⁰.

La comisión de Gobernación del Consejo de Estado dio su dictamen en 25 de marzo aprobando el proyecto remitido por el Gobierno salvo algunas alteraciones que indicaba en las provincias respectivas. Las principales de estas novedades consistían en suprimir algunas de las provincias designadas, repartiéndolas entre las confinantes; de suerte que las 44 provincias propuestas quedaban en 39, repartidas en tres clases, a saber: de más de 300.000 almas, de más de 200.000 y de más de 150.000, sin perjuicio de las reformas y correcciones que el tiempo y la experiencia indicasen como necesarias.

Pero el Consejo de Estado, a pesar de todos estos antecedentes, el 6 de abril emitió un dictamen adverso, diciendo que «no eran suficientes los datos que se presentaban para arriesgarse desde luego a una operación tan complicada y trascendental, fijándola ya como ley constitucional, cuando lo hecho era tan incompleto y expuesto a tenerlo que variar, en lo que habría gravísimos perjuicios e inconvenientes; y que por lo tanto, parecía al Consejo necesario que las Cortes diesen comisión a personas instruidas en las ciencias que habían de concurrir a la perfección de este plan, a fin de que se formase la estadística más exacta posible y las demás operaciones que debían preceder para el acierto, y que de una vez se hiciese, llenando no sólo el sistema político-económico, sino también el militar, eclesiástico y judicial, y que mientras tanto permaneciesen las cosas en el mismo estado»⁸¹.

79. *Actas de las Sesiones de la Legislatura Ordinaria de 1814*, Madrid 1876, p. 25.

80. O. c., p. 81.

81. *Diario de las Sesiones de Cortes*. Legislatura 22-IX-1821 a 14-II-1822, I, p. 51.

Con este dictamen adverso del Consejo de Estado, quizá influido por la inestabilidad de la situación y faltos de perspectivas de futuro desde la entrada en España de Fernando VII el 22 de marzo, la Regencia pasó el expediente de división territorial a las Cortes el 1.º de mayo de 1814.

Impaciente sin duda por el retraso que estaba sufriendo el expediente en el Consejo de Estado, y sin tener noticia de que por fin había sido remitido a la Secretaría de las Cortes con fecha de 1 de mayo, uno de los miembros de la Comisión de las Cortes para la División del Territorio, el señor Vargas, intervino en la sesión del día 5 de mayo para que «se recordase al Gobierno el asunto de la división geográfico-política de la Península» y en el acto de su intervención «quedó enterado de que ayer se recibieron en la Secretaría los trabajos de este particular»⁸².

Todavía en la sesión del día siguiente, 6 de mayo de 1814, se registra en las actas que ese día «pasan con urgencia a la Comisión de la División Geográfico-política de la Península los trabajos hechos en este objeto que la Gobernación de ella ha remitido con fecha del 1.º»⁸³.

Pero las Cortes ignoraban que entretanto dos días antes, el 4 de mayo, Fernando VII había derogado la Constitución de 1812 y declaradas nulas todas las medidas legales tomadas por las Cortes; con el cambio político desapareció del archivo de las Cortes hasta el expediente de la división territorial proyectada, sin que los legisladores de 1820-1821 pudieran hallar del mismo otra cosa que algunos borradores y fragmentos esparcidos que utilizarían para dar a las Cortes en 1821 los detalles que hemos transcrito.

La vuelta al Antiguo Régimen en 1814 prorrogaría todavía por siete años la vigencia territorial de las antiguas demarcaciones provinciales del siglo XVIII; que sólo se verán sustituidas cuando el nuevo régimen del trienio constitucional proceda a la nueva división del territorio de la Nación.

Canga Argüelles nos ofrece el elenco de intendencias en 1817: aparece confirmada la desaparición de Toro, se mantiene la intendencia independiente de Poblaciones de Sierra Morena y de las seis subdele-

82. *Actas de las sesiones de la Legislatura Ordinaria de 1814*. Madrid 1876, p. 333.

83. O. c., p. 339.

gaciones erigidas en 1799, reforzadas y equiparadas a las intendencias en 1801, dos se han convertido en intendencias: Cádiz y Asturias, tres siguen con subdelegaciones: Santander, Málaga, Cartagena y la sexta, Alicante, no es ni siquiera mencionada; suponemos que volvió a depender de Valencia.

He aquí el texto de Canga Argüelles⁸⁴:

«Para atender al fomento de los agentes de la riqueza pública, y al cobro de tributos se halla dividida España en 29 intendencias y 13 consulados:

INTENDENCIAS

	Extensión de léguas cuadradas	Población
Aragón con Navarra y Vizcaya	1.686	1.162.544
Asturias	308,5	364.238
Avila	215	118.061
Burgos, tiene subdelegado en Santander ...	642	470.588
Córdoba	348	252.028
Cuenca	945	294.290
Cataluña	1.003	428.493
Extremadura	1.199	428.493
Guadalajara	163	121.115
Galicia	1.330	1.142.630
Granada y con ella Málaga	805	692.924
Jaén	268	206.807
León	493	239.812
Madrid	110	228.520
La Mancha	631	205.548
Murcia, tiene subdelegado en Cartagena ...	659	383.226
Palencia	145	118.064
Poblaciones de Sierra Morena	108	6.196
Salamanca	471	209.988
Segovia	290	164.000
Sevilla, con la Intendencia de Cádiz	725	746.221
Soria	34	198.107
Toledo	734	370.641
Valencia	643	825.056
Valladolid	355,5	236.075
Zamora	217,5	120.086
Canarias	225	194.570
Mallorca	132	186.970

84. *Diccionario de Hacienda*, I, 1833, p. 328.

VI

LA DIVISION PROVINCIAL DEL TRIENIO CONSTITUCIONAL.
(1820-1822)

El triunfo del régimen constitucional en 1820, con su vuelta a la Constitución de Cádiz jurada por el Rey el 9 de marzo, va a replantear de nuevo y con carácter de urgencia la división del territorio en provincias.

Las Cortes ordinarias previstas en la Constitución gaditana con una duración de tres meses, prorrogables hasta cuatro cada año, van a ser convocadas por decreto del 27 de marzo, apenas consolidado el triunfo del levantamiento constitucional.

La convocatoria se realiza siguiendo la normativa establecida en el artículo 30 de la Constitución de 1812, que toma como base el censo de 1797 que divide España en 30 provincias peninsulares y dos insulares: Baleares y Canarias; a estas 32 provincias se agregará la nueva provincia de Cádiz creada en 1813 y que también contará con diputados propios ya desde las primeras Cortes del trienio constitucional.

He aquí las 33 provincias o circunscripciones electorales que en la primavera de 1820 van a enviar sus diputados a las Cortes constitucionales, a razón de uno por cada 70.000 habitantes, recordando únicamente que aunque Toro es circunscripción electoral, había perdido su intendencia y con ello su carácter de provincia en 1804:

PROVINCIA	Habitantes	Diputados
1.—Alava	67.523	1
2.—Aragón	657.376	9
3.—Asturias	364.238	5
4.—Avila	118.061	2
5.—Baleares	182.989	3
6.—Burgos	470.588	7
7.—Cádiz (con Sevilla)	—	4
8.—Canarias	173.865	2
9.—Cataluña	858.818	12
10.—Córdoba y Nuevas Poblaciones	256.224	4
11.—Cuenca	294.290	4
12.—Extremadura	428.493	6

PROVINCIAS	Habitantes	Diputados
13.—Galicia	1.142.630	16
14.—Granada	692.924	10
15.—Guadalajara	121.115	2
16.—Guipúzcoa	104.491	1
17.—Jaén	206.807	3
18.—León	239.812	3
19.—Madrid	229.101	3
20.—Mancha	205.548	3
21.—Murcia	383.226	5
22.—Navarra	221.728	3
23.—Palencia	118.064	2
24.—Salamanca	209.988	3
25.—Segovia	170.235	2
26.—Sevilla (con Cádiz)	746.221	7
27.—Soria	198.107	3
28.—Toledo	374.867	5
29.—Toro	97.370	1
30.—Valencia	825.059	12
31.—Valladolid	187.390	3
32.—Vizcaya	111.436	2
33.—Zamora	71.401	1
		149

Es a partir de esta división provincial como las Cortes del trienio van a proceder a la nueva división provincial de España en 52 provincias, que ligeramente rectificadas por don Javier de Burgos en 1833 llegará hasta nuestros días.

Porque ya desde la misma apertura de la primera legislatura, la de 1820, que se inaugura el 9 de julio, en el informe que presenta el Secretario de Gobernación de la Península se replantea el tema de la división territorial de España, que había quedado interrumpido en mayo de 1814 por la vuelta al absolutismo, e insistiendo en la urgencia de proceder a dicha división territorial anuncia el nombramiento de una Comisión Especial Gubernativa⁸⁵.

Aunque el Secretario de Gobernación no indica los nombres de

85. *Diario de Sesiones de Cortes*. Legislatura 9-VII-1820 a 8-XI-1820. Madrid 1871, p. 47.

los miembros que integraron dicha Comisión Gubernativa, por la introducción del dictamen con que la división se propuso a las Cortes en 1821, sabemos que la integraban D. Felipe Bausá, Director del Departamento Hidrográfico, y D. José Agustín de Larramendi, que había desempeñado el cargo de Intendente.

El nombre de D. Felipe Bausá nos enlaza con los trabajos de 1813-1814, ya que fue el mismo Felipe Bausá el que como comisionado de la Regencia preparó el proyecto de división territorial que la Regencia pasó el 26 de enero de 1814 al Consejo de Estado para su informe⁸⁶, proyecto que como es lógico le serviría de antecedente.

No nos es posible saber hasta qué punto D. Felipe Bausá recogió los límites provinciales proyectados en 1814, pues el experimento gaditano había ya desaparecido en 1821; no obstante se observa una aproximación en el número de provincias de ambos proyectos: 44 en el proyecto de 1814, 47 en el proyecto de D. Felipe Bausá que el Gobierno llevará a las Cortes en 1821; en este número de 47 se incluyen las Baleares, pero se excluyen las Canarias.

Mientras la Comisión del Gobierno trabaja, las Cortes esperan el proyecto del Gobierno, pero para poder ganar tiempo nombran su propia Comisión el 4 de agosto de 1820 con el título de Comisión Especial de la División del Territorio Español, integrada por ocho miembros: los señores Vargas Ponce, Alvarez Guerra, Peñafiel, Villanueva, Serrallach, Villa, Manescau y Espeleta⁸⁷, la cual Comisión podrá ir, como es lógico, en espera del proyecto del Gobierno, elaborando los principios generales y formándose su propio criterio. En esta Comisión el señor Vargas Ponce representa el enlace con la Comisión nombrada para el mismo objeto por las Cortes gaditanas el 8 de marzo de 1814.

La legislatura de 1820 llega a su término sin que las Cortes ni su Comisión hayan podido ocuparse del tema de la división territorial, pues el Gobierno no había acabado su proyecto; pero a pesar de eso, al nombrarse el 6 de noviembre de 1820 las comisiones para preparar los trabajos en el intermedio de las legislaturas, se designa también una nueva Comisión de División Territorial integrada por los señores Vargas Ponce, Alvarez Guerra, Serrallach, Villa, Clemencín, Rovira, To-

86. *Diario de las Sesiones de Cortes*. Legislatura 22-IX-1821 a 14-II-1822. Madrid 1871, p. 50-52.

87. *Diario de las Sesiones de Cortes*, p. 381.

rens, Navarro (D. Felipe) y Argaiz⁸⁸, cuatro miembros de la anterior comisión y cinco nuevos.

En la propia sesión de clausura el 8 de noviembre de 1820 el Secretario de Gobernación de la Península menciona el tema de la división del territorio, señalando que se está trabajando en el mismo intensamente⁸⁹.

El tema quedó, pues, para la siguiente legislatura, la ordinaria de 1821, que celebró sus sesiones entre el 1 de marzo y el 30 de junio: en la sesión de apertura del 1 de marzo el Secretario de la Gobernación de la Península anuncia el próximo envío a las Cortes de los trabajos de la Comisión del Gobierno compuestos de un mapa de España dividida en provincias, el censo de cada provincia, la demarcación circunstanciada de cada una de ellas y una memoria razonada sobre la división que se propone⁹⁰; en efecto, el proyecto del Gobierno fue presentado el 4 de marzo en las Cortes y proponía la creación de 47 provincias, sin Canarias⁹¹.

Durante esta segunda legislatura trabajó la Comisión de las Cortes sobre el proyecto y material elevado por el Gobierno, recabando la colaboración de todos los diputados a cuya disposición se puso todo el expediente de la división territorial; habiendo oído reiteradamente a todos los diputados que quisieron ofrecer a la Comisión sus puntos de vista y experiencias personales, la Comisión redactó un dictamen que elevaba el número de las mismas a 50 y las Canarias. Las tres que la Comisión había añadido a las 47 del Gobierno fueron: Játiva, Palencia y una más al desdoblar en dos la única provincia que formaban las tres Vascongadas reunidas; el dictamen fue elevado a las Cortes como proyecto de ley que se mandó imprimir, y leído en primera lectura el 19 de junio de 1821 por el señor Clemencín⁹².

La segunda lectura tuvo lugar el 22 de junio⁹³, muy próximo ya al final de la legislatura, que se cerró sin que pudiera tener lugar la tercera lectura y se comenzase el debate parlamentario.

88. *Diario de las Sesiones de Cortes*, p. 2115.

89. *Diario de las Sesiones de Cortes*, p. 2194.

90. *Diario de las Sesiones de las Cortes*. Legislatura 22-XI-1821 a 14-II-1822, Madrid 1871, p. 52.

91. *Diario de las Sesiones de Cortes*. Legislatura 1-III-1821, Madrid 1871, p. 104-105.

92. *Diario de las Sesiones de Cortes*, p. 2354.

93. *Diario de las Sesiones de Cortes*, p. 2408.

Precisamente el primer tema que Fernando VII señala a las Cortes extraordinarias del año 1821 es el de la división del territorio: «Dichas Cortes extraordinarias serán para tratar de la división del territorio español y de las providencias oportunas para plantear según ella el gobierno político»⁹⁴.

Reunidas las Cortes en su sesión del 29 de febrero, se procede a nombrar la nueva Comisión de la División del Territorio Español; forman parte de la misma los señores Alvarez Guerra, Serrallach, Rovira, Navarro (D. Felipe), Villa, Argáiz y Zorraquín; la composición es muy parecida a la designada un año antes, el 6 de noviembre de 1820, pues siguen seis de sus miembros, cesan los señores Vargas Ponce, Clemencín y Torrens, y entra de nuevo el señor Zorraquín.

Ese mismo día se hizo la tercera lectura del dictamen-proyecto de la Comisión, que habiendo introducido algunas variantes en los artículos referentes a la elección de diputados con respecto a la primera y segunda lecturas, fue mandado imprimir de nuevo, pero como las variantes no afectaban a los primeros artículos que determinaban el número de provincias y sus límites, se señaló el día siguiente, 30 de septiembre de 1821, para comenzar el debate parlamentario⁹⁵.

El texto del dictamen y el proyecto de Decreto se halla recogido en el *Diario de las Sesiones de Cortes* del día 1 de octubre⁹⁶ y va suscrito por los señores Clemencín, Alvarez Guerra, Serrallach, Rovira, Torrens, Felipe Navarro, Villa, Argáiz, Zorraquín, con fecha 10 de junio de 1821; le acompaña un voto particular del señor Alvarez Guerra.

Las provincias previstas son 51, que coinciden con las 49 de D. Javier de Burgos con la sola diferencia de que las tres Vascongadas se reducen a dos: Guipúzcoa, capital Vitoria, y Vizcaya, capital Bilbao, y se proponen Calatayud, Játiva y Villafranca como nuevas provincias.

El día 30 de septiembre se abrió el debate que duró hasta el 14 de enero de 1822 sin vacaciones, ni domingos, ni días festivos; en esos tres meses y medio no hubo más fecha sin sesión de Cortes que el 25 de diciembre; la primera gran objeción que se hace a la división propuesta es el elevado número de provincias que se proponen,

94. *Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura Extraordinaria* (22: septiembre 1821 a 14 febrero 1822), Madrid 1871, p. 29.

95. *Diario de las Sesiones de Cortes*, p. 32 y 33.

96. *O. c.*, p. 50-62.

que elevará el gasto público al pasar de las 34 de que se parte a las 51 que presenta el proyecto de la Comisión de las Cortes.

De esas 34 de que se parte, 32 se hallan en la lista de las 33 circunscripciones electorales de 1820 que enumeramos más arriba; sólo Toro no se ve propuesta como provincia. A las 32 circunscripciones electorales se han añadido dos más: Málaga, segregada de Granada el 20 de agosto de 1820, y Santander que obtiene Diputación Provincial, distinta de Burgos, en 1820; aunque no hemos encontrado el Decreto con la aprobación formal como provincia, como existe para Málaga, Santander funciona de hecho como tal provincia como consecuencia de haber obtenido Diputación Provincial.

La división propuesta a las Cortes reduce una en las Vascongadas, que pasan de tres a dos, y aumenta 18, a saber:

— Tres en Cataluña, que pasa de una a cuatro: Barcelona, Lérida, Gerona y Tarragona.

— Tres en Aragón, que pasa de una a cuatro: Zaragoza, Huesca, Teruel y Calatayud.

— Tres en Valencia, que pasa de una a cuatro: Valencia, Castellón, Alicante y Játiva.

— Tres en Galicia, que pasa de una a cuatro: La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

— Una en La Mancha por desdoblación en dos: Mancha Baja y Mancha Alta o Chinchilla.

— Una en Granada por desdoblamiento en dos: Granada y Almería.

— Una en Extremadura por desdoblamiento en dos: Extremadura Alta o Cáceres y Extremadura Baja o Badajoz.

— Una en Sevilla, por desdoblamiento en dos: Sevilla y Huelva.

— Una en Burgos, por desdoblamiento en dos: Burgos y Logroño.

— Una en León, por desdoblamiento en dos: León y El Bierzo.

He aquí la propuesta razonada que la Comisión presentó a las Cortes y que comenzó a ser debatida el día 30 de septiembre de 1821:

Alicante

Su capital la ciudad del mismo nombre.

Los límites de ésta y de las demás provincias se expresan en el número 1.º del apéndice que acompaña á este informe.

La población del país asignado á la provincia de Alicante, según los datos que ha remitido el Gobierno, es de 255.690 almas.

Almería

Es la parte oriental del antiguo reino de Granada. Almería y Baza son los dos pueblos más considerables de la provincia, y los únicos que pueden aspirar á la capitalidad. La comision se inclina al primero por ser silla episcopal, por la mayor población de la costa y por las razones que favorecen á los puertos de mar.

Los habitantes comprendidos en esta provincia, según los datos mencionados, son 223.305.

Aragón

Este ilustre nombre á ninguna provincia cuadra mejor que á la que tiene por capital á la inmortal Zaragoza.

Su población es de 315.111 almas.

Asturias

Su capital Oviedo, córte de los antiguos Reyes restauradores de España, y residencia actual de las autoridades superiores de la provincia.

La población consta de 343.512 almas.

Avila

Su capital la ciudad del mismo nombre, que lo ha sido hasta ahora.

Su población, según el censo remitido á la comision, es de 113.135 almas.

Baleares (islas)

La naturaleza no deja que hacer en la demarcación de esta provincia, ni en la elección de capital, que debe ser Palma.

Se compone de las islas de Mallorca, Menorca é Ibiza, que tienen 229.095 almas de población.

Cádiz, con inclusión de Ceuta

Su capital Cádiz.

Su población es de 306.517 almas.

Calatayud

Su capital Calatayud, á quien conviene esta calidad por lo excelente de su situacion en una fértil llanura sobre el camino real desde la córte á Zaragoza y Barcelona, bastante central respecto de la provincia, con otras proporciones ventajosas.

La poblacion asciende á 105.947 personas.

Canarias (Islas)

Capital la ciudad de San Cristóbal de la Laguna, en la isla de Tenerife, residencia del Obispo, catedral y Universidad.

La población de las siete islas de que se compone la provincia, á saber, Tenerife, Canaria, Palma, Lanzarote, Fuerteventura, Gomera y Hierro, asciende á 215.106 almas.

Castellon

Es la parte septentrional del reino de Valencia, y su capital será Castellon de la Plana, que aunque situado á un lado de la provincia, está en el camino real de Valencia á Barcelona, no habiendo otro pueblo que ofrezca mayores proporciones.

La poblacion, según el censo citado llega á 192.205 almas.

Castilla

Búrgos fué su cabeza en lo antiguo, y debe serlo de la provincia que lleve este nombre.

La poblacion consta de 161.277 almas.

Cataluña

Parece que de justicia debe conservarse este nombre en la provincia que tenga por capital á Barcelona.

Su poblacion es de 327.935 almas.

Córdoba

Su capital la ciudad del mismo nombre, que lo ha sido hasta ahora. La poblacion es de 337.265 almas.

Cuenca

Continuará siendo su cabeza la ciudad de Cuenca.

La poblacion de esta provincia es de 296.650 personas.

Extremadura alta

Es la parte septentrional de la antigua Extremadura, dividida en dos por la línea divisoria de vertientes al Tajo y al Guadiana. La residencia.

de la Audiencia de Cáceres inclina á darle á este pueblo la calidad de capital de provincia.

La poblacion asciende á 199.320 almas.

Extremadura Baja

Es la parte meridional de Extremadura, cuya capital, en concepto de la comision, debe fijarse en Mérida, trasladando la capitalidad desde Badajoz, plaza fronteriza en la última orilla de la provincia, donde apenas hay proporción material para la residencia de más autoridades que la militar; pueblo de corto recinto y pocas comodidades para las personas que concurren de los demás de la provincia.

La poblacion llega á 301.125 almas.

Galicia

Concretándose este nombre á la parte del antiguo reino de Galicia, donde han residido las autoridades superiores, tendrá por capital á la Coruña, pueblo que por su situacion litoral y su comercio, es el centro del movimiento industrial de las comarcas y que merece particular recomendacion por su influjo en la restauracion de nuestro ser político, dejando para otro tiempo la cuestion de si la mayor centralidad de Santiago le debe dar la preferencia para el asiento de la Audiencia Territorial, sobre cuyo punto la comision tendría por inoportuno anticipar su dictámen.

La poblacion de esta provincia asciende, segun los datos que la comision tiene á la vista, á 355.410 almas.

Gerona

La heroica Gerona merece dar nombre y presidir como capital á la provincia que ocupa la parte N. E. de Cataluña.

Su poblacion es de 225.920 almas.

Granada

Capital la ciudad de este nombre.

Su poblacion es de 322.305 almas.

Guadalajara

Su capital Guadalajara, que lo ha sido hasta ahora y está situada del modo más ventajoso para la pronta comunicacion con el Gobierno supremo y con los pueblos de la provincia.

Su poblacion consta de 222.655 almas.

Guipúzcoa

Reunida la antigua provincia de este nombre con la de Alava, quedan ambas con la denominacion comun de la primera y con la capital de la segunda, que es Vitoria, donde la concurrencia de los caminos que atraviesan el país en diferentes direcciones, junto con la abundancia de edificios y de comodidades de todas clases, reúnen mayor suma de las circunstancias propias para fijar la capitalidad.

Su poblacion es de 160.088 almas.

Huelva

Se forma esta provincia en gran parte del condado de Niebla, y la comision cree que no pudiendo ser su capital Ayamonte, por estar situada en un ángulo extremo de su territorio, en la misma raya de Portugal, á ninguno de sus pueblos conviene serlo más que á Huelva por su situacion y demás circunstancias.

La poblacion es de 142.425 almas.

Huesca

Esta provincia consta de la parte septentrional de Aragon, confinante con los Pirineos. Entre las ciudades de Barbastro y Huesca se ha creido debe ser capital esta última por su mayor centralidad y por la circunstancia de tener Universidad literaria.

La poblacion es de 182.845 almas.

Jaén

Su capital la ciudad del mismo nombre.

La poblacion de esta provincia sube a 274.930 personas.

Játiva

Su capital Játiva, que es el pueblo de mejor situacion y proporciones para serlo.

Su poblacion de 164.795 almas.

Leon

Su capital Leon.

La poblacion de esta provincia asciende, segun el censo que se ha enviado á la comision, á 186.697 almas.

Lérida

Su capital la ciudad de este nombre, silla episcopal, situada en el camino real de Madrid á Cataluña.

Su poblacion es 150.005 almas.

Lugo

Su capital Lugo, que es el pueblo más á propósito para serlo.
Tiene esta provincia 262.550 almas de poblacion.

Madrid

Su capital Madrid.
Su poblacion 290.495 almas.

Málaga, con inclusion de los presidios menores

Capital la ciudad del mismo nombre.
Su poblacion es de 298.312 almas.

Mancha alta

Se compone de parte de las antiguas provincias de Murcia, Cuenca y Mancha. La comision ha vacilado al asignar su capital entre los pueblos de Albacete y Chinchilla. A favor del primero hay la circunstancia de estar colocado en la reunion de las carreteras para Valencia y Cartagena, su situacion en una llanura fácilmente accesible de todas partes, su mayor poblacion, la celebridad y concurrencia de su feria. A favor del segundo está su mayor celebridad, la calidad de cabeza de partido declarada por las Córtes en competencia con Albacete, el título de ciudad á que va aneja su mayor importancia en lo antiguo, y el ser residencia y asamblea de un regimiento provincial que lleva su nombre, sin carecer de edificios, caminos y demás circunstancias convenientes para la capitalidad. En vista de todo, la comision se inclina á Chinchilla.

La poblacion de la provincia consta de 186.260 almas.

Mancha baja

Es, con pocas alteraciones, la que se ha conocido hasta ahora con el nombre de provincia de la Mancha. Su capital Ciudad-Real.

Tiene de poblacion 296.525 almas.

Múrcia

Su capital la ciudad de este nombre, que lo ha sido hasta ahora.
La poblacion de esta provincia es de 253.370 almas.

Navarra

Capital Pamplona.
La poblacion de Navarra es de 193.410 almas.

Orense

Su capital Orense, el pueblo más importante de la provincia, y sede episcopal.

La poblacion asciende á 342.370 almas.

Palencia

Su capital la ciudad del mismo nombre, que lo ha sido hasta ahora. Ascende la población de esta provincia á 136.206 almas.

Pontevedra

Capital Pontevedra, pueblo que por su central y ventajosa situación es preferible á Tuy, situado en la frontera de Portugal. Contiene esta provincia 344.765 almas.

Rioja

La comisión ha creído que debe conservarse á esta provincia el nombre que tiene ya muy de antiguo, y señalársele por capital á Logroño, que por su población, situación y otras ventajas parece ser el pueblo más á propósito para ello.

La población es de 196.440 almas.

Salamanca

Capital Salamanca.

La población es de 226.832 almas.

Santander

La capital Santander, silla episcopal, el pueblo mayor de la provincia, puerto muy frecuentado y de comercio considerable.

La población llega á 187.675 almas.

Segovia

Capital la ciudad de este nombre, que lo ha sido siempre.

La población de la provincia de Segovia asciende á 160.757 almas.

Sevilla

Capital Sevilla.

Su población es de 365.585 almas.

Soria

Capital la ciudad del mismo nombre.

Población, 105.108 almas.

Tarragona

Capital Tarragona, que ha parecido preferible á Reus por la proximidad de su puerto, por ser la residencia de la autoridad superior ecle-

siástica, por haber sido cabeza de corregimiento, y también en recompensa é indemnización de lo mucho que ha padecido en la guerra de la Independencia.

Poblacion, 202.845 almas.

Teruel

Capital Teruel.

La poblacion asciende á 105.191 almas.

Toledo

Capital Toledo.

La poblacion es de 302.470 almas.

Valencia

La capital Valencia.

La poblacion de esta provincia llega á 353.760 almas.

Valladolid

Su capital la ciudad del mismo nombre.

La poblacion es de 147.710 almas.

Vierzo

Su capital Villafranca, que es preferible á Ponferrada por su centralidad, mayor poblacion, copia de edificios públicos, proporcion de comunicaciones y otras circunstancias.

Poblacion, 86.385 almas.

Vizcaya

Capital Bilbao.

La población es de 119.858 almas.

Zamora

Su capital Zamora.

La comision, sin desconocer las ventajas de Toro, fundadas en la feracidad de su campiña y en las mejoras y adelantos de que es susceptible, cree sin embargo que debe darse la preferencia á Zamora por su mayor centralidad, por ser silla episcopal y por hallarse ya en posesion.

La poblacion de esta provincia es de 150.885 almas.

Para la formulación de esta propuesta se tuvo en cuenta un triple criterio: el número de habitantes, la extensión y las dificultades geográficas, tratando de combinar estos criterios con las especialidades lingüísticas y las costumbres de los pueblos y procurando mantener las provincias y sus capitales históricas.

Especiales objeciones van a encontrar por diminutas Játiva, Bierzo y Chinchilla⁹⁸; por la misma razón también tropezarán con resistencias Avila⁹⁹ y Calatayud¹⁰⁰; a la existencia de Palencia, que no había sido propuesta como provincia por los Gobiernos ni en 1814 ni en 1820, se opondrán representaciones vallisoletanas y algún diputado de la misma ciudad del Pisuerga¹⁰¹; del mismo modo que los diputados de Granada se esfuerzan en oponerse a la nueva provincia de Almería¹⁰². Pero ninguna de estas resistencias se verá coronada por el éxito y todas estas provincias se verán aprobadas por las Cortes, que ratifican una y otra vez las propuestas de la Comisión.

La cuestión de la capitalidad va a dar lugar a ásperas controversias en varios casos: así entre Almería y Baza, Castellón y Segorbe, Plasencia y Cáceres, Mérida y Badajoz, Guadalajara y Brihuega, Huelva y Moguer, Chinchilla y Albacete, Pontevedra y Vigo, Ponferrada y Villafranca del Bierzo. En todos los casos triunfa la propuesta de la Comisión de las Cortes menos en dos: en el caso de Mérida, que se ve postpuesta en favor de Badajoz, y Pontevedra que cede su lugar a Vigo.

Antes, la Comisión de las Cortes había modificado la propuesta de la Comisión del Gobierno que había a su vez presentado Segorbe en vez de Castellón, Ponferrada en vez de Villafranca, Albacete en vez de Chinchilla, y Burgo de Osma en vez de Soria. Otras ciudades también presentaron sus aspiraciones a alcanzar la capitalidad de la provincia, así Reus frente a Tarragona.

Más batallona va a ser la cuestión de la capitalidad de las Canarias, disputada entre Las Palmas, Santa Cruz y San Cristóbal de La Laguna; el dictamen de la Comisión de las Cortes, favorable a San Cristóbal, será rechazado y la Comisión en un segundo dictamen propondrá que la capital de las Canarias sea aquella que determinen en el futuro las

98. O. c., p. 101.

99. O. c., p. 135-136.

100. O. c., p. 145.

101. O. c., p. 127, 163, 231-240.

102. O. c., p. 122-123.

Cortes, dictamen que será también rechazado el 17 de octubre de 1821. Un tercer dictamen en favor de Santa Cruz de Tenerife será aprobado finalmente el 19 del mismo mes ¹⁰³.

Propuestas de constituir nuevas provincias se formulan varias; en primer lugar en favor de Toro, que suprimida en 1804, pero contando con diputado propio en las Cortes, solicita ser restaurada. También se oyen los nombres de Las Palmas de Gran Canaria como distinta de Tenerife, con los de Ecija, Alcañiz, Barbastro y Daroca, esta última como resultado de la fusión de Teruel y Calatayud. En Galicia se solicita una quinta provincia, sobre todo en favor de Santiago, pero también en favor de Tuy o de Mondoñedo; también se piden seis: Vigo, Pontevedra, Santiago, La Coruña, Lugo y Orense ¹⁰⁴. Ninguna de estas representaciones y proyectos de los diputados alcanzará la aprobación de las Cortes.

Únicamente en el caso de las Provincias Vascongadas propuestas como una única provincia por la Comisión del Gobierno y como dos provincias por la Comisión de las Cortes: Vizcaya, capital Bilbao, y Guipúzcoa, capital Vitoria será rechazado este primer dictamen por las Cortes: la Comisión redactará un nuevo dictamen proponiendo tres provincias: Vizcaya, capital Bilbao; Alava, capital Vitoria, y Guipúzcoa, capital Tolosa, que será aprobado pasando la capital guipuzcoana de Tolosa a San Sebastián ¹⁰⁵.

Si la determinación de la identidad de cada provincia y de su respectiva capital requirió un debate que se prolongó a sesión diaria durante veinte días, del 30 de septiembre al 19 de octubre, la fijación precisa de los límites exactos de cada provincia se presentaba mucho más complicada ante los centenares de representaciones y propuestas de entidades, municipios y diputados.

La Comisión, que había redactado inicialmente un proyecto de demarcaciones provinciales, ante el cúmulo de escritos y representaciones pide el 18 de octubre a las Cortes ¹⁰⁶ que fijen un plazo perentorio para que los diputados puedan presentar sus enmiendas; este plazo es fijado en tres días. La Comisión trabajó durante dos meses más para presentar su dictamen definitivo sobre los límites circunstanciados de

103. O. c., p. 285 y 311.

104. O. c., p. 315.

105. O. c., p. 294.

106. O. c., p. 296.

cada provincia, que comenzaron a discutirse por las Cortes el 29 de diciembre de 1821 ¹⁰⁷. El debate versa ese día sobre Alicante, Almería, Zaragoza y Asturias, y al día siguiente sobre Avila, Cádiz, Calatayud, Castellón y Burgos, aprobándose siempre sus límites tal como los proponía la Comisión.

Ante la inutilidad del debate y lo laborioso del mismo, en que no pudiendo formarse juicio propio sobre detalles geográficos, desconocidos para la mayoría de los diputados, esta mayoría prefería sistemáticamente seguir el criterio de los miembros de la Comisión, que había estudiado despacio el tema, en vez de acoger enmiendas defendidas en la Cámara, el día 31 de diciembre de 1821 un grupo de diputados presentó la siguiente propuesta: «En atención a que la división territorial aprobada por las Cortes es provisional..., al paso que la discusión individual de cada uno de dichos límites, además de ser enteramente inútil, ocuparía el corto tiempo que queda para resolver asuntos de grande importancia y transcendencia, proponemos que se discutan y voten en junto los límites de todas las provincias que aún no se han votado» ¹⁰⁸. Debatida esta proposición fue aprobada y de nuevo se otorgaron tres días a los diputados para que pudiesen presentar a la Comisión las propuestas de rectificaciones que juzgasen oportunas.

El 5 de enero de 1822 se volvió sobre el tema de los límites circunstanciados de cada provincia, que fueron finalmente aprobados tal como aparecían en el dictamen de la Comisión y con las variaciones que ésta propuso ¹⁰⁹. De acuerdo con lo aprobado se redactó la minuta del correspondiente decreto, que fue aprobado el 14 de enero de 1822 y que se recoge en el correspondiente Diario de las Sesiones de Cortes, donde puede consultarse la descripción circunstanciada de los límites de las 52 provincias recientemente creadas ¹¹⁰, aunque el decreto sólo fuera suscrito trece días más tarde, el 27 de enero de 1822.

107. O. c., p. 1518.

108. O. c., p. 1555.

109. O. c., p. 1646.

110. O. c., p. 1781-1797.

VII

HACIA LAS PROVINCIAS DEFINITIVAS

La división provisional suscrita el 27 de enero de 1822, no llegó a tiempo para la convocatoria a las elecciones de diputados de la legislatura ordinaria de 1822, que debía inaugurarse el ya inmediato 1 de marzo.

Las circunscripciones electorales para las nuevas Cortes fueron las mismas 33 que sirvieron de base en las elecciones de 1820 más las dos nuevas provincias de Málaga y Santander; diputados de estos 35 distritos son los que se sentarán en las Cortes de 1822 y 1823, junto con los representantes de las provincias americanas.

Pero la división, que llegó con retraso en orden a las elecciones para las Cortes de 1822, sí que llegará a tiempo para dotar de Diputaciones Provinciales y Jefes Políticos a las 52 provincias creadas por el Decreto de 27 de enero de 1822, cuya implantación correría ya a cargo del Ministerio Martínez de la Rosa, que comenzaba su andadura el 1 de marzo de ese mismo año.

Pero la recién estrenada división provincial no tendrá otra vigencia que la del régimen constitucional, pues el 1 de octubre de 1823 Fernando VII, apenas recuperada la plenitud del poder, suscribía el decreto que declaraba «nulos y de ningún valor todos los actos del Gobierno llamado constitucional (de cualquier clase y condición que sean) que ha dominado a mis pueblos desde el 7 de marzo hasta hoy, día 1.º de octubre de 1823». Así, la división administrativa de España se retrotraía al estado en que se hallaba en 1820, que era prácticamente la misma de 1808.

Canga Argüelles nos ofrece una lista de las provincias en 1829; son 32 y coincide con las 29 intendencias de 1817 que transcribimos más arriba, completándola con Navarra y las tres Provincias Vascongadas. En cambio, ha desaparecido Cádiz, la subintendencia de 1801, que se presenta en 1817 elevada a intendencia, y que parece que fue de nuevo degradada por el absolutismo restaurado en 1823.

He aquí el elenco de Canga Argüelles ¹¹¹.

- Alava.
- Aragón.
- Asturias.
- Avila.
- 5 Burgos y Santander.
- Cataluña.
- Córdoba.
- Cuenca.
- Extremadura.
- 10 Galicia.
- Granada.
- Guadalajara.
- Guipúzcoa.
- Jaén.
- 15 León.
- Madrid.
- Mallorca.
- Mancha.
- Murcia.
- 20 Navarra.
- Palencia.
- Salamanca.
- Segovia.
- Sevilla.
- 25 Sierra Morena.
- Soria.
- Toledo.
- Valencia.
- Valladolid.
- 30 Vizcaya.
- Zamora.

Este elenco de 31 miembros está incompleto, a él hay que añadir la provincia insular atlántica de Canarias no comprendida en el mismo; así obtenemos las 32 provincias con que vamos a llegar al famoso Decreto del 30 de noviembre de 1833 de D. Javier de Burgos; a estas 32 provincias y a sus límites son a las que hace referencia el mencionado decreto cuando se remite a las «actuales provincias», no a las 52 de 1822 ni a sus límites como erróneamente supone el *Nuevo Diccio-*

111. *Diccionario de Hacienda*, II, 1834, p. 387.

*nario de Legislación de Aranzadi*¹¹², al reproducir los límites pormenorizados de la división de 1833.

Ahora vamos a ocuparnos del autor de esta última división, todavía hoy vigente y de las circunstancias que rodearon a su promulgación como texto legal, más que de su elaboración ya que la división definitiva de 1833 es la misma de 27 de enero de 1822, con ligeros retoques.

La muerte de Fernando VII, el 29-IX-1833, va a significar la desaparición del dique que estaba conteniendo la implantación del régimen parlamentario liberal; la regencia recae en Doña María Cristina, auxiliada con el voto meramente consultivo de un Consejo de Gobierno.

Confirmado inmediatamente Cea Bermúdez como Primer Secretario de Estado, la Reina Gobernadora, en su manifiesto del 4 de octubre va a anunciar las reformas administrativas, «únicas capaces de producir la prosperidad y la dicha de los pueblos», reformas que debían pasar necesariamente por la potenciación del Ministerio de Fomento. Este Ministerio había sido creado cediendo a las instancias del Secretario de Hacienda, López Ballesteros, por decreto autógrafo de Fernando VII, el 5 de noviembre de 1830; pero el decreto nunca fue publicado y así la Secretaría encargada especialmente de promover el fomento de la riqueza del reino no llegó a cubrirse por esas fechas. Solamente dos años más tarde, el 5 de noviembre de 1832, la reina María Cristina, en virtud de las facultades recibidas de su marido el 6 de octubre puso en pie el citado Ministerio.

Su primer titular fue el conde de Ofalia, designado el 29 de noviembre, que lo va a regentar durante casi un año, pero sin acertar a imprimirle el menor dinamismo ni responder a las expectativas que en la creación del nuevo ministerio se habían puesto.

Muerto el Rey, la Reina Gobernadora y su primer Secretario, Cea Bermúdez, convencidos de la absoluta necesidad de potenciar el Ministerio de Fomento, y de que su primer y único titular, el conde de Ofalia, no había hecho nada en ese sentido, aprovecharon la ocasión de que el conde había quedado designado en el testamento real como Secretario del Consejo de Gobierno, para considerar incompatible la simultaneidad de ambas funciones y provocar el cese de Ofalia el 21

112. XIX, Pamplona 1977, p. 1254-1267.

de octubre de 1833, nombrando en su lugar a D. Francisco Javier de Burgos y Olmo «en atención a sus especiales conocimientos en las materias económicas»¹¹³.

Esa competencia la había acreditado en la conocida *Exposición* dirigida a Fernando VII el 24 de enero de 1826, donde Burgos había llamado la atención del monarca sobre la necesidad de profundas reformas en la dirección del Gobierno, insistiendo en la mayor eficacia de las reformas administrativas que de las políticas y exponiéndole un plan detallado, lógico y razonado de las mismas que llegó a interesar a un temperamento tan poco contemporizador con las novedades como el de Fernando VII.

Javier de Burgos y Olmo, nacido en Motril en 1778, había estudiado en el colegio de San Cecilio de Granada hasta 1798, ampliado estudios y entrado en relaciones con Jovellanos en Madrid de 1798 a 1801; este año había regresado a su tierra granadina para cuidar de su hacienda, no pequeña, y ejercer de Regidor perpetuo, mientras continuaba sus lecturas y estudios sobre Administración y Economía. Durante la invasión francesa aceptó y desempeñó primero el cargo de Subprefecto de Almería, y luego el de Presidente de la Junta General de Subsistencias de la provincia de Granada y más tarde el de Corregidor de su capital, retirándose a Francia en 1812, donde se dedicó a perfeccionar sus estudios administrativos con la experiencia del país huésped; regresa a España en 1817, fija su residencia en Madrid y actúa desde 1819 como periodista primero y director de «El Imparcial» más tarde. En 1824 es encargado por el Director de la Caja de Amortización de remover los obstáculos que impedían la realización del empréstito concertado por la Regencia, a cuyos efectos se dirige a París de nuevo, donde continuaba cuando dirige a Fernando VII su atrevida *Exposición* respondiendo a una Real Cédula que le ordenaba ampliar los memoriales que venía escribiendo al Gobierno sobre las medidas necesarias para levantar el crédito de España en el extranjero.

A su regreso de París en 1827 se le otorgó la Cruz de Carlos III, se le nombró miembro de las Juntas de Fomento y Aranceles y del Consejo Supremo de Hacienda; sin duda que Burgos era ya la figura en que pensaba su amigo y protector López Ballesteros cuando en 1830 consiguió el real decreto que creaba la Secretaría de Fomento.

113. *Gaceta de Madrid*, 22 de octubre de 1833, p. 1.

En 1832 Javier de Burgos vuelve a retirarse a su tierra granadina, desde donde sólo regresará en agosto de 1833, un mes antes de la muerte del Rey; éste es el hombre que en menos de veinte días va a presentar el decreto con la división provincial llamada a arraigar durante ciento cincuenta años ¹¹⁴.

En el mismo Decreto de nombramiento de D. Javier de Burgos, de 21 de octubre de 1833, la Reina Regente le encomienda la división del territorio español con estas palabras: «y le encargo que se dedique antes de todo a plantear y proponerme, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio español, como base de la Administración interior, y medio para obtener los beneficios que medito hacer a los pueblos» ¹¹⁵.

Rápidamente acomete Javier de Burgos la obra que le ha sido encomendada y a las cuatro horas de su nombramiento asiste al Consejo de Ministros y propone las primeras medidas que ayuden a preparar el clima de aceptación necesario para la reforma administrativa que va a emprender ¹¹⁶. A los dos días, el 23 de octubre, crea en cada provincia, los Subdelegados de Fomento y establece la publicación de un «Diario de la Administración» que aspira a ser una revista general y de amplia información de todo lo relativo a la ciencia y práctica de la Administración en España y fuera de España.

La propuesta de división del territorio fue también elaborada con el mismo estilo fulminante que vemos imprimía Javier de Burgos a todos sus trabajos, pues por el Decreto de 10 de noviembre de 1833 sobre ordenación del régimen municipal nos consta que para esa fecha dicha propuesta había sido ya enviada al Consejo de Gobierno, en donde «pende de informe del Consejo de Gobierno» ¹¹⁷.

Una división provincial de todo el territorio español realizada en tan corto plazo supone que, o estaba preparada de antemano o que se utilizaron elementos anteriores. Nos inclinamos por esta segunda hipótesis, dada la similitud entre las divisiones de 1822 y 1833; esta se-

114. Javier DE BURGOS, *Anales del Reinado de D.^a Isabel II*, Madrid 1850-1851, 6 vols.; su biografía se halla en el prólogo del primer volumen y toda la obra abunda en noticias autobiográficas.

115. *Gaceta de Madrid*, 22 de octubre 1833, p. 1.

116. Antonio MESA SEGURA, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid 1946, p. 28.

117. *Gaceta de Madrid*, 12 noviembre 1833, p. 1.

gunda sigue enteramente a la primera en el número y denominación de las provincias, con las únicas modificaciones de suprimir las provincias de Játiva, Calatayud y El Bierzo, y cambiar la capitalidad de Vigo a Pontevedra y de Chinchilla a Albacete.

El extenso expediente sobre el que las Cortes del trienio constitucional realizaron su partición del territorio español ha desaparecido del Archivo de las Cortes sin dejar tras de sí el menor rastro. Como hipótesis creemos que esta desaparición se conjuga perfectamente con la tarea de D. Javier de Burgos.

Encargado éste por la Reina Gobernadora de realizar la división provincial, es lógico que reclamara el expediente de 1820-1822 y que tras unos días de estudio y examen propusiera su proyecto basado en los trabajos anteriores, tan pormenorizados y debatidos, con sólo algunos pequeños retoques que a la vista del expediente consideró oportunos.

Porque no hay que olvidar que las provincias suprimidas por Javier de Burgos fueron duramente criticadas ya en 1821, y las dos capitalidades Pontevedra-Vigo y Albacete-Chinchilla también se sometieron a amplio debate contradictorio; no necesitaba, pues, Javier de Burgos nuevos estudios ni informaciones para basar su división provincial, sino únicamente el examen del expediente de 1820-1822.

Más compleja es la cuestión de los límites circunstanciados de cada provincia que fueron dados a conocer en un apéndice que se puso a la venta al día siguiente del decreto, esto es, el 1.º de diciembre, en la Imprenta Real y luego reproducidos en la *Colección de Decretos del Rey Nuestro Señor D. Fernando VII*¹¹⁸.

Cotejadas ambas descripciones de límites, la de 1822 y la de 1833, encontramos en casi todas las provincias no pequeñas rectificaciones de divisoria, siempre tendentes en 1833 a ser menos innovadoras y más respetuosas con las fronteras de los antiguos reinos y provincias.

Todas estas rectificaciones sólo son posibles contando con abundantes y detallados estudios de cada provincia; por eso nos confirmamos cada vez más en que D. Javier de Burgos tuvo que contar con el expediente de la división de 1820-1822 y con los posteriores informes

118. Tomo 18, Madrid 1834, p. 291-335; también fueron reproducidos por Aranzadi en el *Nuevo Diccionario de Legislación*, v. Provincias, XIX, Pamplona 1977, de una manera incompleta, pues faltan los límites de 1833 de la provincia de Logroño sustituidos por los de 1822.

y propuestas de rectificación elevadas por los Jefes Políticos y las Diputaciones Provinciales de las 52 provincias durante los años 1822 y 1823. Solamente el descubrimiento de este expediente en alguno de los archivos administrativos nos explicaría el sentido de las no pocas rectificaciones introducidas por Javier de Burgos a los límites establecidos en la división provincial de 1822, base indubitada de la que ha llegado a nuestros días.

Después de 1833 los límites establecidos por D. Javier de Burgos van a sufrir pocas alteraciones; la primera de ellas correrá a cargo del general Espartero, que durante su Regencia, el día 12-X-1841, restableció para la provincia de Logroño, de donde era su mujer, y en algún modo provincia adoptiva del Regente, los viejos límites de la división de 1822, algo más amplios que los señalados en 1833 y vigentes en 1841 ¹¹⁹.

Siguiendo el decreto de Espartero se incorporaba a la provincia de Logroño la Rioja alavesa, la villa navarra de Viana y las comarcas y tierras hoy sorianas de Yanguas y San Pedro Manrique. Poco debieron durar estos límites ampliados de Logroño; no hemos encontrado el decreto derogatorio que restaurara los límites de 1833, que coinciden con los actuales, pero sospechamos que la deposición de Espartero en 1843 llevaría a hacer desaparecer rápidamente este trato singular otorgado a la Rioja. Ciertamente en 1876 hemos podido comprobar en Logroño los límites restaurados de 1833.

La segunda modificación introducida en el decreto de 20 de noviembre atañe a la capitalidad de la provincia constitucional de Guipúzcoa: fijada originariamente en San Sebastián, fue trasladada el 19 de enero de 1844 a Tolosa donde permaneció hasta que por Decreto del 23 de agosto de 1854 volvió el Jefe Político a San Sebastián, aunque la Diputación Foral continuara residiendo en Tolosa ¹²⁰.

El 24 de marzo de 1846 se va a retocar el límite provincial que separaba Ciudad Real y Albacete, atribuyendo a esta segunda provincia el ayuntamiento de Villarrobledo que hasta esa fecha venía perteneciendo a Ciudad Real ¹²¹.

Más importante fue la rectificación de límites que se introduce el

119. *Colección Legislativa de España*, 31 (1841) 700-702.

120. *Colección Legislativa de España* 34 (1844) 103; 62 (1854) 291-292.

121. *Colección Legislativa de España* 36 (1846) 535.

25-VI-1851 por la Real Orden que desgaja una porción de la provincia de Cuenca para atribuirle a la provincia de Valencia; la gravedad de esta modificación reside en que por primera vez en la división territorial vigente no se respetan los límites de los reinos y se atribuye a Valencia una porción de territorio castellano. El nuevo límite provincial se establece así: «La ciudad de Requena y las villas de Utiel, Caudete, Venta del Moro, Camporrobres, Fuenterrobles y Villagordo de Cabriel, se incorporen y pertenezcan en adelante a la provincia de Valencia, fijándose por límite divisorio de ésta y de 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 deben continuar formando parte de la de Cuenca y quedan incorporados en el partido judicial de Motilla del Palancar»¹²².

Pero con mucho, la más trascendente de todas las modificaciones sufridas por la división provincial de 1833 será la introducida por el Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 21 de septiembre de 1927 que divide la provincia única de Canarias en dos, con las denominaciones de sus respectivas capitales: Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, atribuyendo a la primera de estas provincias las islas de Tenerife, Palma, Gomera y Hierro, y a la segunda las islas de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura, con los islotes de Alegranza, Roque del Este, Roque del Oeste, Graciosa, Montaña Clara y Lobos¹²³. Así, el número de provincias se elevó de 49 al actual de 50.

La división provincial de 1833 al establecer que la divisoria entre las nuevas provincias corriera por los límites municipales respetando absolutamente los mismos, incluso en las situaciones más anómalas, dio lugar a que surgieran territorios discontinuos o enclaves en algunas provincias: «Sin embargo, si un pueblo situado a la extremidad de una provincia tiene una parte de su territorio dentro de los límites de la provincia contigua, este territorio pertenecerá a aquélla en que se halle situado el pueblo, aun cuando la línea divisoria general parezca separarlos»¹²⁴.

Así nacieron una serie de enclaves de unas provincias en otras.

Otros enclaves se originaron al describir los nuevos límites provin-

122. *Colección Legislativa de España* 53 (1851) 387-388.

123. *Gaceta de Madrid*, 23 de septiembre 1927, p. 1.

124. *Colección Legislativa de España* 18 (1833) 289.

ciales mediante referencias a los límites preexistentes de los reinos, intendencias y partidos; como estos antiguos límites contenían algunos enclaves, la nueva división heredó e hizo suyas todas estas anomalías territoriales.

He aquí un elenco de los 23 enclaves provinciales:

ENCLAVE	PERTENECE A	SE HALLA EN
Valiella.	Barcelona.	Lérida.
Sajuela.	Burgos.	Lógroño.
Ternero.	Burgos.	Lógroño.
La Rebolleda.	Burgos.	Palencia.
Condado de Treviño.	Burgos.	Alava.
Anchuras.	Ciudad Real.	Toledo-Badajoz.
Fuentepalmera.	Córdoba.	Sevilla.
Palmerola	Gerona.	Barcelona.
Llivia.	Gerona.	Francia.
Torrejón del Rey.	Guadalajara.	Madrid.
La Cepeda.	Madrid.	Avila-Segovia.
Petilla de Aragón.	Navarra.	Zaragoza.
Bastanes.	Navarra.	Zaragoza.
Villodrigo.	Palencia.	Burgos.
Aguanares.	Palencia.	Burgos.
Cezura.	Palencia.	Santander.
Lastrilla.	Palencia.	Santander.
Berzosilla.	Palencia.	Santander-Burgos.
Villaverde de Trucios.	Santander.	Vizcaya.
Rincón de Ademuz.	Valencia.	Cuenca-Teruel.
Roales y Quintanilla del Molar.	Valladolid.	León-Zamora.
San Llorente.	Valladolid.	León.
Orduña.	Vizcaya.	Alava-Burgos.

GONZALO MARTÍNEZ DÍEZ

APENDICES

I

Provincias según Decreto del 27-I-1822
 («Diario de Sesiones de Cortes», p. 1797)

	PROVINCIAS	HABITANTES	Número de diputados	
De 5 diputados	Zaragoza	315.111	3.166.756	45
	Oviedo	375.505		
	Barcelona	369.250		
	Córdoba	337.265		
	Coruña	355.410		
	Granada	350.105		
	Vigo	344.765		
	Sevilla	365.585		
	Valencia	353.760		
	Orense	300.870		
De 4 diputados	Alicante	255.170	3.443.334	48
	Cádiz	306.517		
	Cuenca	296.650		
	Badajoz	301.225		
	Jaén	274.930		
	Lugo	266.800		
	Madrid	290.495		
	Málaga	298.312		
	Ciudad Real	296.525		
	Múrcia	253.370		
De 3 diputados	Toledo	302.470	3.374.937	51
	Almería	195.505		
	Islas Baleares	229.093		
	Islas Canarias	215.106		
	Castellón	192.205		
	Cáceres	199.320		
	Gerona	199.930		
	Guadalajara	222.655		
	Huesca	182.845		
	Leon	180.567		
	Chinchilla	186.260		
	Pamplona	195.416		
	Logroño	184.217		
	Salamanca	226.832		
	Tarragona	203.575		
	Valladolid	175.100		
	Santander	180.216		
Búrgos	206.095			

	PROVINCIAS	HABITANTES	Número de diputados
De 2 diputados	Avila	113.135	1.513.103
	Calatayud	105.947	
	San Sebastian	110.073	
	Huelva	142.425	
	Játiva	164.795	
	Lérida	136.560	
	Palencia	128.697	
	Segovia	145.985	
	Soria	105.108	
	Teruel	105.191	
	Bilbao	112.802	
	Zamora	142.385	
De un diputado	Villafranca	86.385	163.850
	Vitoria	77.465	
	<i>Total general</i>		11.661.980
			170

I I

Provincias según Decreto del 30-XI-1833

(Colección de Decretos, XVIII, p. 291)

DEMARCAACION DE LOS LIMITES DE LAS PROVINCIAS
DE ESPAÑA

Tabla de los nombres, capitales y población de las Provincias

PROVINCIAS	CAPITALES	Núm. de almas
Alava	Vitoria	67.523
Albacete	Albacete	190.766
Alicante	Alicante	368.961
Almería	Almería	234.789
Avila	Avila	137.903
Badajoz	Badajoz	306.092
Barcelona	Barcelona	442.273
Búrgos	Búrgos	224.407
Cáceres	Cáceres	241.328
Cádiz	Cádiz	324.703
Castellon de la Plana	Castellon de la Plana	199.220

PROVINCIAS	CAPITALES	Núm. de almas
Ciudad Real	Ciudad Real	277.788
Córdoba	Córdoba	315.459
Coruña	Coruña	435.670
Cuenca	Cuenca	334.582
Gerona	Gerona	214.150
Granada	Granada	370.974
Guadalajara	Guadalajara	159.375
Guipúzcoa	San Sebastian	108.569
Huelva	Huelva	133.470
Huesca	Huesca	214.874
Jaen	Jaén	266.919
Leon	Leon	267.433
Lérida	Lérida	151.322
Logroño	Logroño	147.718
Lugo	Lugo	357.272
Madrid	Madrid	320.000
Málaga	Málaga	390.515
Murcia	Murcia	283.540
Navarra	Pamplona	230.925
Orense	Orense	319.038
Oviedo	Oviedo	434.635
Palencia	Palencia	148.491
Pontevedra	Pontevedra	360.002
Salamanca	Salamanca	210.314
Santander	Santander	169.057
Segovia	Segovia	134.854
Sevilla	Sevilla	367.303
Soria	Soria	115.619
Tarragona	Tarragona	233.477
Teruel	Teruel	218.403
Toledo	Toledo	282.197
Valencia	Valencia	388.961
Valladolid	Valladolid	184.647
Vizcaya	Bilbao	111.438
Zamora	Zamora	159.425
Zaragoza	Zaragoza	301.408
	<i>Poblacion de la Península ...</i>	<i>11.857.794</i>
Islas Baleares	Palma	229.197
Islas Canarias	Sta. Cruz de Tenerife	199.950
	<i>Población total ...</i>	<i>12.286.941</i>