

## La división provincial de 1833

Francisco Quirós Linares  
*Universidad de Oviedo*

Pudiera pensarse que, al cabo de siglo y medio de vigencia, la división provincial de 1833 sería algo bien conocido, dada su repercusión en la vida colectiva. Sin embargo, el repaso de la no muy extensa bibliografía referente a ella pone de manifiesto que nunca ha sido objeto de una investigación exhaustiva, de tal forma que el único trabajo de cierta entidad es el publicado en 1987 por el historiador Antonio M. Calero, desgraciadamente desaparecido, mientras que entre los geógrafos, si no me equivoco, solamente Amando Melón le dedicó atención, aunque sin rebasar apenas los límites de una simple descripción. Es pues forzoso recurrir al estudio de Calero que, pese a su interés, no agota el análisis, en buena medida por no haber llegado a conocer sino una parte de la documentación original sobre el asunto.

Partiendo de ese desconocimiento generalizado sobre los presupuestos y las finalidades de la división de Javier de Burgos, resulta sorprendente la reiteración y violencia de los ataques de que ha sido objeto, entre los cuales los más antiguos y clásicos han sido motivados por su supuesta artificiosidad y falta de criterio, así como por la falta de correspondencia con regiones naturales. Ejemplos de esa argumentación podemos verlos en geógrafos como Leonardo Martín Echeverría o José Gavira,<sup>1</sup> entre otros, si bien ninguno de ellos se detuvo a explicar en qué podían consistir las virtudes administrativas de las regiones naturales aplicadas a unidades administrativas de una extensión media de 10.000 km<sup>2</sup>, ni qué otros criterios, aparte del de la «naturalidad», debieran haberse puesto en juego. Abandonadas las peticiones de homogeneidad natural (por otra parte tan difícilmente sustanciables en la realidad sin chocar con obstáculos de diversa índole, incluidos los políticos, que son los primeros que una decisión política, como es la división territorial, debe tener en cuenta), el recelo que en algunos casos pervive respecto a la división de Javier de Burgos deriva de la identificación que de ella se hace con la política

1. MARTÍN ECHEVERRÍA (1928, t. I, p. 142) considera la división de 1833 «completamente antinatural por no responder "a verdaderos fundamentos geográficos"», sin que, a su juicio, tenga tampoco en cuenta, en muchas ocasiones, los motivos históricos, añadiendo que «ni siquiera se escogió como criterio una cierta ponderación en la población y el territorio». Postura que reitera años más tarde (1940, pp. 458-59), aunque matizando que, con el tiempo, la provincia «ha formado un tejido de intereses e incluso ha creado (...) una suerte de personalidad, acentuada por el desigual reparto entre ellas de los favores de la Administración».

GAVIRA (p. 303), por su parte, la califica de «absurda y antigeográfica», por no acomodarse a las regiones naturales.

centralista, atentatoria contra la identidad de las diversas comunidades nacionales.

Pero, si bien ese juicio sobre la política centralista está razonablemente fundado, no resulta igual de claro que la división de 1833 deba verse, necesariamente, como una «estructura simbólica» de esa política, al menos mientras mayores precisiones, fruto de nuevos estudios, no demuestren lo contrario. Por eso parecen desmesurados y, en ocasiones, incluso infundados, algunos de los juicios que en ese sentido se vierten con relativa frecuencia.

Un ejemplo bien reciente de esa actitud nos lo proporciona el escritor gallego Méndez Ferrín, quien, según la prensa, habría asegurado en marzo de este año<sup>2</sup> que la división provincial de 1833 fue llevada a cabo por «geógrafos centralistas», los cuales habrían cometido el error de situar el límite entre el Reino de Galicia y el Principado de Asturias en el río Eo, en vez de hacerlo en el Navia, transfiriendo así a Asturias ese espacio interfluvial de cultura asturgalaica. Pero lo cierto es que, desde que esas comunidades históricas existen, el límite entre ambas siempre estuvo en el mismo lugar, que la división de 1833 no hizo sino respetarlo, y que fueron los geógrafos igualmente centralizadores del Trienio Liberal, y los mucho más radicalmente centralistas de José Bonaparte, quienes optaron por el límite deseado por Méndez Ferrín. Valga esta anécdota, algo pintoresca, como muestra de lo difundidas que se hallan ciertas ideas acerca de la división de 1833 y del uso maniqueo que puede hacerse de ellas.

Toda división territorial es el resultado de una decisión política y, en cuanto tal, responde a los principios, e incluso a los intereses, de quienes la adoptan. En este sentido, los primeros límites que tienen un origen político, por más que nos olvidemos de ello, son los límites municipales.<sup>3</sup> Y son de origen igualmente político los límites entre las diversas comunidades históricas peninsulares; baste recordar al respecto el tratado por el que se estableció en 1291 el límite entre los reinos de Valencia y Murcia, contradictorio con los que se denominan límites naturales y culturales.

Precisamente porque los límites tienen ese origen político deben valorarse en función de las circunstancias que condicionaron su elección y de los criterios que

2. *La Nueva España*, Oviedo, 14-III-1989.

3. Tanto si son de origen medieval como si resultan de la aplicación de disposiciones legales contemporáneas.

se aplicaron para establecerlos. Pero antes de hacer esa valoración de la división de 1833 parece conveniente un breve examen de la situación precedente.

En la Corona de Castilla la primera vez que se utiliza el término «provincia» para designar circunscripciones territoriales es en las Cortes de Toro de 1371, en las que se aplica a Castilla, León, Toledo, las Extremaduras y Andalucía, como subdivisiones territoriales dotadas de alcaldes, propios y distintos, en la Corte del Rey; en el siglo XV ese término aparece aplicado también a Vizcaya y, de forma habitual, a Guipúzcoa.<sup>4</sup> Es obvio que en esas «provincias» no puede verse el antecedente inmediato de las actuales.

Durante los reinados de Carlos I y Felipe II, bajo los cuales la función de las Cortes de Castilla quedó reducida a la mera aceptación de las cargas fiscales propuestas por el Rey, la recaudación de las mismas corrió a cargo de las 18 ciudades con voto en Cortes, a las que posteriormente se añadirían otras. Una Real Cédula de 1608 reforzó la autoridad recaudatoria de esas ciudades, en cuyos territorios fiscales puede verse ya anticipada la delimitación de futuras provincias.<sup>5</sup> En cuanto a la Corona de Aragón, y ya en el siglo XVIII, cada uno de sus reinos, así como el Principado, constituían una provincia.

Paralelamente a esas delimitaciones territoriales de carácter estrictamente fiscal antes citadas, en la Corona de Castilla, desde la época de los Reyes Católicos, a partir de los concejos o municipios y de las Comunidades de Villa y Tierra, se introdujo otra distribución, de carácter gubernativo, administrativo y judicial, representada por los Corregimientos, cuyo número llegaba en toda España a 92, en 1783. Sin embargo, dado que no incluían a los señoríos ni a las villas exentas, los Corregimientos resultaban ser discontinuos territorialmente, y no rebasaban el nivel municipal.<sup>6</sup> En Cataluña, las Veguerías, que en la Baja Edad Media quedan configuradas como la organización básica en los órdenes gubernativo y judicial, y que en tiempo de Jaume II eran 18, quedarían suprimidas por el Decreto de Nueva Planta, para ser sustituidas por la institución castellana del Corregimiento.

Además, en 1711 se nombraron intendentes en todas las provincias, con las mismas competencias que los intendentes franceses, aunque en realidad solamente las recibieron en asuntos de guerra. Por otra parte, no siempre está clara la correspondencia entre provincia e intendencia, ni éstas últimas tuvieron continuidad absoluta a lo largo del tiempo. Reinstauradas en 1749, eran en la Corona de Castilla 21, correspondientes con las provincias austríacas de las ciudades con voto en Cortes, más la de Ciudad Real. En la Corona de Aragón se crearon cuatro (Cataluña, Valencia, Mallorca y Aragón) y, por su parte, Navarra y Canarias se convirtieron también en intendencias, haciendo así un total de 28.

4. MARTÍNEZ DÍEZ, 1981, pp. 524 y 533.

5. CALERO, pp. 15-24. En 1833, de las 34 provincias peninsulares castellanas no exentas, 24 estaban representadas en las Cortes por la ciudad que hoy es su capital. El cómputo de provincias no es fijo, pues el censo de 1591, confeccionado para el reparto del servicio de millones, menciona nominalmente 32 provincias, y 8 más que lo eran de hecho, aunque no las califica de tales.

6. MARTÍNEZ DÍEZ, 1981, pp. 539-49.

En la capital de cada intendencia la Ordenanza de 1749 acumulaba el cargo de corregidor al de intendente, no separándose definitivamente hasta 1766, en que se deja a cargo de los corregidores la justicia y las cuestiones de policía o gobierno, mientras los intendentes atienden a las de guerra y hacienda. En años posteriores todavía se introducirían diversas modificaciones en la organización de las intendencias, relativas bien a su ámbito territorial o a sus competencias.<sup>7</sup>

En consecuencia, la organización territorial existente al comenzar el siglo XIX no era resultado de una operación global y congruente, ni respondía a criterio uniforme alguno. Simple resultado de un proceso de decantación histórica, su historicidad era, sin embargo, muy relativa, pues, por ejemplo, en ella no aparecían en parte alguna los nombres de Castilla o de León como circunscripciones territoriales.<sup>8</sup>

La confusión, incluso terminológica, de esa división territorial, sus enormes disparidades dimensionales, y su discontinuidad, la hacían engorrosa para el propio Régimen Absoluto y administrativamente ineficaz. Además, solamente tenía validez fiscal, puesto que para los asuntos gubernativos y judiciales se mantenía el sistema de Corregimientos, con las lagunas ya señaladas. De ahí la necesidad de organizar el territorio de forma más racional y de hacer coincidir en unas mismas circunscripciones territoriales todas las actividades administrativas, gubernativas y judiciales.<sup>9</sup> Por eso, la crisis del Antiguo Régimen, que se abre con la intervención francesa de 1808, daría pie de forma casi inmediata a sendos proyectos de división territorial en ambos bandos en contienda.

La división prefectural de José Bonaparte, decretada en mayo de 1810 y concebida conforme al patrón de la división departamental francesa de 1791, dejando de lado todo recuerdo de la tradición histórica,<sup>10</sup> apenas debió de llegar a tener vigencia.

Por su parte, la obra de Javier de Burgos fue resultado de un proceso iniciado al aprobar las Cortes de Cádiz el artículo II de la Constitución, que establecía la obligación de llevar a cabo una nueva división del territorio español.

Además de las razones antes apuntadas, la necesidad de una nueva división territorial derivaba también de la necesidad política de disponer de una «base física» que sirviese de marco a «las novedades y reformas» que había de introducir el régimen liberal,<sup>11</sup> e igualmente era necesaria para hacer eficaz la acción de la Administración centralizada. Por otra parte, la Constitución de 1812 establecía la provincia como ámbito territorial para la elección de diputados a Cortes, para la actuación de los jefes políticos y de las diputaciones provinciales, para la asignación de cupos de contribución y, finalmente, para la formación de los Cuerpos

7. MARTÍNEZ DÍEZ, 1981, pp. 550-57.

8. MELÓN, 1957-1958, p. 21.

9. MARTÍNEZ DÍEZ, 1981, pp. 557-58.

10. MELÓN, 1963, p. 102; 1967, pp. 792-93.

11. *Informe...*, p. 12.

de la Milicia Nacional.<sup>12</sup> Las atribuciones más importantes de las diputaciones provinciales eran las referidas al reparto de los cupos de contribución entre los municipios, la creación de ayuntamientos, el fomento de las obras públicas, la agricultura, la industria y el comercio, así como el cuidado de los establecimientos de beneficencia, estando presididas por el respectivo jefe político; a este último le correspondía, además, el «gobierno político» de la provincia.<sup>13</sup>

En otro sentido, dado que, según la Constitución doceañista, la Nación era una e indivisible, la división provincial que se pretendía debía eliminar «las posibles pretensiones o residuos de soberanía que pudieran reclamar por separado los distintos reinos y provincias que componían la Monarquía, al tiempo que se trataba de fomentar la unión entre los naturales de los distintos territorios mediante la aplicación de unas mismas leyes por un sistema uniforme».<sup>14</sup>

Las Cortes de Cádiz encomendaron el proyecto de división provincial a Felipe Bauzá, quien no dispuso sino de tres meses para realizarlo. A la brevedad del plazo se añadía la carencia de conocimientos acerca de «la física de España» y la baja calidad de la cartografía disponible en aquel momento, representada por los mapas de Tomás López.

En la confección del proyecto, Bauzá tuvo en cuenta las divisiones del Antiguo Régimen, a fin de «no chocar con algunas preocupaciones de los pueblos». Presentado en 1813, el proyecto proponía un total de 44 provincias, que en 1814 quedaron reducidas a 39 al ser sometido a la consideración del Consejo de Estado. Finalmente, la vuelta al Régimen Absoluto, tras el retorno de Fernando VII en ese mismo año, haría inviable la división propuesta.<sup>15</sup>

En julio de 1820, una vez restablecido el sistema constitucional, se reanudó el proceso, nombrándose para formalizar el proyecto una nueva Comisión, integrada por el propio Felipe Bauzá y por José Agustín de Larramendi, quienes, como apoyos instrumentales, dispusieron de un defectuoso censo de población y de un mapa que se confeccionó sobre la base de otros mapas extranjeros y de trabajos previos del propio Bauzá.<sup>16</sup>

Ambos comisionados aludirían a las grandes dificultades para llevar a cabo el proyecto de división de un Reino «que no conocemos», por falta de cartografía adecuada y de censos exactos,<sup>17</sup> expresando a la vez su opinión de que una división hecha por límites naturales sería «muy buena geográficamente mirada», pero «monstruosa en lo político».<sup>18</sup> La división propuesta,

más meditada que la de 1813, incluía un total de 47 provincias, sin incluir Canarias que, inexplicablemente, no se mencionaba. Sobre la base de esa división política se proponía también la división eclesiástica, la judicial, la económica y la militar.<sup>19</sup>

Por su parte, las Cortes nombraron la correspondiente comisión interna, la cual solicitó la colaboración de los diputados a fin de que aportasen las sugerencias que estimasen oportunas. Partiendo de esa base, la comisión presentó en junio de 1821 su informe para la discusión del proyecto, el cual, con algunas modificaciones, quedó aprobado en enero de 1822, si bien su vigencia no se prolongó más allá del fin del Trienio Liberal.<sup>20</sup>

Las rectificaciones que las Cortes introdujeron en el proyecto de Bauzá y Larramendi consistieron, sobre todo, en buscar la mayor centralidad posible para la capital de cada provincia, teniendo en cuenta la distribución de la población y el «movimiento industrial» de cada una; igualmente se procuró, con más o menos fortuna, conservar los nombres de los antiguos reinos y provincias: Aragón, Cataluña, Castilla, Galicia, Asturias, Extremadura, Navarra, e incluso los de La Mancha y La Rioja.

El problema de la determinación de las cabeceras de provincia era el que suscitaba mayores preocupaciones en la época, por encima del de la fragmentación de los antiguos territorios históricos en provincias; en consecuencia, fue lo que dio origen a mayores presiones sobre las Cortes, de tal forma que la comisión encargada de dictaminar el proyecto manifiesta que casi debería considerarse el único importante «de todos los que componen el negocio que tenemos entre manos, si hubiera de juzgarse por las reclamaciones, quejas y solicitudes a que ha dado motivo»; pese a ello, no fueron muy tenidas en cuenta.

Más peso se concedió a las modificaciones de los límites provinciales propuestas por los propios diputados en razón de la mayor o menor facilidad de las comunicaciones. Por otro lado, la comisión restó importancia a la riqueza como factor a tener en cuenta, dio más importancia al relieve, en cuanto condicionante de las comunicaciones y, sobre todo, dio más importancia a las «preocupaciones y hábitos» de los pueblos y, por tanto, a las demarcaciones y capitales de provincia tradicionales.<sup>21</sup>

Las objeciones más destacables con que se encontró el proyecto fueron la referente a su coste económico, al multiplicarse las provincias, con sus jefaturas políticas y diputaciones, y las referentes a la denominación de las provincias, pues la conservación de los nombres históricos (Aragón, Cataluña, Extremadura, etc.) chocaba con el radicalismo uniformista, representado por Romero Alpuente, diputado por Aragón, que se oponía a esa conservación porque «la razón princi-

12. Artículos 31, 32, 78, 324, 325, 346 y 362 de la Constitución de 1812.

13. Artículos 324 a 336 de la Constitución de 1812.

14. CALERO, p. 56.

15. CALERO, pp. 24-31.

16. En octubre de 1820 las Cortes encargaron al Gobierno la realización de «una carta geográfica de España... pues que sin su auxilio no puede llevarse a efecto la exacta división de la Península» (CALERO, p. 33). En efecto, en el *Presupuesto general* para 1821 (p. 10) se consigna una partida de 342.074 reales para «la formación de la carta de España», vinculándola a la «División del territorio».

17. CALERO, p. 118.

18. CALERO, p. 118.

19. CALERO, pp. 31-35.

20. CALERO, pp. 13-14.

21. CALERO, pp. 36-39.

pal de desterrar esos antiguos nombres no es otra que la de que desaparezca el provincialismo».<sup>22</sup>

El proyecto de división del Trienio Liberal sería retomado en 1833, aunque ahora desde otra óptica política. Durante el último año de la vida de Fernando VII se desarrolla un periodo de reformismo moderado bajo el gobierno de Cea Bermúdez, quien el 21 de octubre de 1833 nombra Ministro de Fomento a Javier de Burgos, con el encargo de «plantear la división civil del territorio»; división que entraría en vigor apenas un mes después, por Decreto de 30 de noviembre de 1833.

Hasta ahora nadie ha estudiado el expediente original de esa división, pero resulta evidente que Burgos tuvo que apoyarse en la de 1822, introduciendo en ella algunas modificaciones acordes con su ideología. Y aunque el ministerio Cea Bermúdez cayó en enero de 1834 para dar paso al de Martínez de la Rosa, líder moderado del Trienio Liberal, el hecho de que la Reina Regente impusiera la presencia de Javier de Burgos en ese gabinete contribuyó al mantenimiento de la división de 1833, que había de llegar vigente hasta nuestros días.

Es obvio que la ideología de Cea Bermúdez no guardaba ninguna semejanza con la de los liberales doceañistas o del Trienio. Cea Bermúdez, con una política que él mismo definió como de despotismo ilustrado, pretendía armonizar absolutismo y reformismo. Como indica Calero, no es probable que pensara en restablecer la Constitución de 1812, que sólo una sublevación militar conseguiría imponer tres años más tarde; por tanto, tampoco podía pretender el restablecimiento de las instituciones derivadas de aquella, como eran las diputaciones y las jefaturas políticas provinciales.<sup>23</sup> Siendo así, resulta evidente que la misma división provincial se aplicó a objetivos políticos no ya diferentes, sino incluso opuestos: el proyecto liberal doceañista, asumido por el Trienio, y el del absolutismo reformista de Cea Bermúdez.

Frente a la división de 1822, considerada por los liberales del Trienio como un instrumento imprescindible para la implantación del régimen constitucional (hasta el punto de manifestarse así en el discurso de la Corona correspondiente a la legislatura extraordinaria de 1821), la de 1833, aún siendo prácticamente la misma,<sup>24</sup> tiene un sentido casi exclusivamente administrativo, pues Javier de Burgos la concibe como «base de la administración interior y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos», al permitir que la acción de la Administración del Estado fuese «rápida y simultánea».

Esa finalidad administrativa quedaba de manifiesto, según Calero, en los Decretos de 23 de octubre y 30

de noviembre de 1833 que, respectivamente, creaban los subdelegados de Fomento provinciales y fijaban sus atribuciones, definiéndolos como «autoridad superior administrativa de cada provincia», «empleados de ejecución», «encargados especiales de la protección de todos los intereses legítimos y los agentes inmediatos de la prosperidad del Reino», con la misión de «conocer de todos los negocios de la incumbencia y atribución privativa del Ministerio de Fomento» (agricultura, industria, comercio, minería, instrucción, hospicios, hospitales, cárceles, caminos y canales, bibliotecas, museos y teatros, calamidades públicas, estadística, caza y pesca, etc.).<sup>25</sup>

En cuanto a la delimitación territorial en sí, las diferencias entre las divisiones de 1822 y 1833 son limitadas. Respecto a la anterior, la de 1833 subsana la omisión de Canarias, suprime las pequeñas provincias de Játiva, Calatayud y El Bierzo, crea la de Palencia, mantiene las tres provincias vascongadas, restituye al reino de Valencia su límite histórico meridional, cambia las capitales de seis provincias e introduce pequeñas modificaciones de límites.<sup>26</sup> El criterio básico de esos cambios fue el respeto por lo histórico, a la vez que se procuraba apoyarse en los cursos fluviales o en las líneas de cumbres para llevar a cabo la subdivisión de los antiguos reinos o para modificar límites tradicionales.

Por lo que se refiere a los criterios aplicados a lo largo del proceso descrito para llevar a cabo la división en provincias, el que prevaleció durante el Trienio Liberal fue el de «nivelar las diferentes provincias para que la acción del Gobierno pueda ser uniforme, expedita y fácil en todas ellas», lo que no sería posible mientras subsistiera «la monstruosa desproporción actual».

Para conseguir esa nivelación se pusieron en juego dos criterios básicos: la población y la superficie. Es decir, se pretendió que todas las provincias tuvieran un volumen de población similar, a fin de que, desde ese punto de vista, todos los ciudadanos pudieran ser atendidos en igual medida, y a todos los administradores correspondiese un mismo número de administrados. Pero como la distribución de la población no es uniforme, el criterio del número se corrigió con el de la superficie, de tal manera que las provincias de mayor densidad de población fueran menores que las menos pobladas. Además, se tuvo en cuenta el relieve, en cuanto condicionante de las comunicaciones entre la capital y su provincia. Por último, dada la diversidad cultural del país, se tuvieron en cuenta las diferencias entre las diversas comunidades que lo constituyen.<sup>27</sup>

22. CALERO, pp. 39-42. Actitud semejante había sostenido en 1812 otro diputado, para quien «había llegado el caso de olvidar los nombres de los reinos y señoríos que componen la Monarquía española, y de que no se volviesen a oír las denominaciones de catalanes, aragoneses, etc., adoptando otras para la denominación de las provincias, o al menos dividiendo su territorio sin consideración a sus antiguos límites»; véase MELÓN, 1967, pp. 793-94.

23. CALERO, pp. 57-58.

24. CALERO, pp. 42-48.

25. CALERO, pp. 59-60. El Subdelegado de Fomento figura de sentido ilustrado, gozaba de cierta capacidad de iniciativa, apoyada, verosíblemente, en órganos consultivos locales como las Sociedades Económicas de Amigos del País, a las que se dedica el Capítulo VIII de la *Instrucción* de 30-XI-1833 que regula las funciones de los Subdelegados de Fomento.

26. CALERO, pp. 45-48 y 35.

27. CALERO, pp. 63-65, e *Informe...*, pp. 17-21. La Comisión de las Cortes lo expresa así: «De la combinación simultánea de todos los principios mencionados (población, extensión, topografía) debe resultar el acierto en la materia que nos ocupa. Ninguno de ellos es general y absoluto; ninguno de ellos puede ni debe producir un resultado independiente de las demás combinaciones y bases. La igual-

Respecto a ese último punto, se procuró respetar al máximo los límites de los antiguos reinos y provincias, y en especial los de la Corona de Aragón y los no castellanos incluidos en la Corona de Castilla (Vascongadas, Navarra y Galicia). Dejando a un lado las distintas corrientes de pensamiento explicitadas en las discusiones de Cortes, la postura de las del Trienio Liberal queda reflejada así en el *Informe* de la Comisión:

«Junto con las tres bases indicadas [población, superficie y topografía] conviene atender al mismo tiempo a otras varias consideraciones que influyen también más o menos en la materia, como son la uniformidad en la lengua, inclinaciones y gustos, industria, modo de vivir, vestirse y alimentarse, y otras relaciones que pueden producir mayor analogía y uniformidad en los negocios generales de la provincia, disminuir la intervención de la autoridad y contribuir a la simplificación de sus reglamentos municipales. Últimamente conviene consultar la opinión general, condescender hasta cierto punto con las preocupaciones y asimismo respetar el apego natural que se cobra desde la infancia al territorio donde se nace, y en que muchas veces se interesan las ideas de la celebridad y gloria antigua del país. Esta especie de provincialismo que, llevado más allá de lo justo, acaso llegara a ser peligroso para la unidad de las naciones, puede ser útil si se contiene en límites racionales. De él ha sacado gran partido la Nación en la guerra de la Independencia, y bajo este aspecto es ventajoso conservar el espíritu de las provincias, al modo que en el ejército conviene conservar el espíritu de sus diferentes cuerpos.»<sup>28</sup>

Para la designación de las capitales de provincia el primer criterio puesto en juego fue el de mantener esa condición para aquellas ciudades que ya la tenían previamente, apoyándose para ello en razones de utilidad general (relaciones establecidas con los pueblos de ellas dependientes, disponibilidad de edificios públicos, sistema de carreteras y caminos existente). Para las provincias y capitales de nueva creación se atendió a la mayor centralidad, pero no como criterio exclusivo, sino combinado con el número de habitantes de las ciudades en competencia, o la circunstancia de ser silla episcopal. En cualquier caso, se consideró no la centralidad geométrica, sino la «de la población y movimiento industrial de ella».<sup>29</sup>

Por último, en el párrafo antes transcrito, correspondiente al *Informe* que la Comisión de División del Territorio presentó a las Cortes en junio de 1821, se hace alusión al «provincialismo», cuestión que, sin duda, venía de muy atrás, pero que entonces cobró especial actualidad a causa, precisamente, del proyecto de división territorial. Lo que comúnmente se entendía por provincialismo se desprende del propio párrafo citado, pero, según Calero, el término «tiene además ciertas connotaciones políticas, que tal vez pudieran tra-

ducirse por una cierta insolidaridad o egoísmo de la provincia con respecto a la nación, y al mismo tiempo cierta rivalidad o enemistad de las provincias entre sí»,<sup>30</sup> y conviene recordar el sentido que entonces tenía el término «provincia».

Desde un punto de vista político, los liberales hacían una consideración negativa del provincialismo, al que alguno llegaba a calificar de «monstruo», pero, al mismo tiempo, se trataba de un sentimiento arraigado, del que no dejaban de participar los propios diputados liberales y sobre el que, como hemos visto, cabía hacer matizaciones positivas.

Se planteaba, pues, el problema de compaginar la necesidad de conservar la personalidad histórica de los antiguos reinos, en especial de los no castellanos, con la necesidad de dividir la mayoría de ellos en unidades provinciales de menor dimensión. Para resolver la cuestión no cabía más que una solución de compromiso: conservar los límites externos de las comunidades históricas y, a la vez, dividir las interiormente cuando su extensión lo hacía necesario.

Pero al seguir ese criterio, los reinos más extensos (Cataluña, Aragón, Valencia, Galicia) perdían su personalidad político-administrativa, del mismo modo que Castilla la había perdido tiempo atrás. En opinión de Calero, la inconsecuencia que representa el hecho de, por una parte, pretender conservar las comunidades históricas manteniendo sus límites externos, mientras por otra se anulaba su personalidad política, fue resultado de que los legisladores «no previeron las consecuencias prácticas que la división y las instituciones provinciales iban a tener respecto de los antiguos reinos».<sup>31</sup>

En cambio, se mantuvieron los reinos o provincias no castellanos cuya superficie no hacía necesaria la división, como es el caso de las tres provincias vascongadas o de Navarra, sin que tampoco, en el caso de las primeras, se procediese a su agregación, como parecía reclamar su reducida superficie.

En cuanto a los reinos o provincias castellanos, conocieron análogo tratamiento, desmembrándose aquellos que, como Extremadura, Sevilla, Granada o Burgos, eran más extensos, mientras Córdoba, Jaén o Asturias apenas sufrían modificación y otros solamente las necesarias para darles mayor regularidad.<sup>32</sup>

Tan sólo en los casos de Cataluña y las Provincias Vascongadas se planteó alguna discusión a propósito de la división provincial, aunque por razones no ya distintas, sino en cierto modo contrapuestas. En el primer caso, los diputados catalanes insistieron, tanto en las Cortes de Cádiz como durante el Trienio Liberal, en la necesidad de mantener la integridad territorial del Principado sin merma ni agregación alguna.<sup>33</sup> Partien-

dad de provincias a que se aspira no es ni la igualdad de población ni la igualdad de la figura y forma de las provincias, sino una igualdad en el resultado compuesto de las tres bases de población, superficie y topografía combinadas además con todas las otras circunstancias que deben influir en la demarcación provincial de que se trata»; citado por CALERO, p. 67.

28. *Informe*, pp. 19-20.

29. *Informe*, pp. 23-27.

30. CALERO, p. 83.

31. CALERO, p. 87.

32. Introduce alguna pequeña merma en los límites de Castilla la Vieja, en favor de Asturias, por ejemplo, pero la transferencia de una parte del territorio castellano de Cuenca a Valencia, en cambio, no se hizo en 1833, sino por R.O. de 25-VI-1851.

33. CALERO, pp. 89-94 y 184; RIQUER, t. I, pp. 68-72.

do de ese principio, y aceptada la conveniencia de la subdivisión en provincias, la Diputación de Cataluña expresó en 1821 «la urgencia y necesidad de que se realice con la mayor prontitud posible la división de provincias que se reclama», dado que una sola diputación no podía atender todos los asuntos de su competencia. Más adelante, la propia diputación (que declinaba, por razones de política interior, proponer por sí misma una subdivisión provincial para Cataluña, prefiriendo que la propuesta emanase de la Comisión de Cortes) propondría, mediante reconocimientos sobre el terreno, rectificaciones en los límites internos asignados por el proyecto de división provincial a las provincias catalanas; rectificaciones que, aceptadas en parte, se incorporaron en el Decreto de 1822.<sup>34</sup>

En cuanto a las Provincias Vascongadas, el informe que hizo Bauzá en 1813 pretendía fundirlas en una sola, con capital en Orduña, y con algunas modificaciones en sus límites externos. Algo semejante hicieron Bauzá y Larrañendi en 1820, proponiendo ahora a Vitoria como capital por tener «edificios aparentes» y por ser un centro de comunicaciones, fundando su propuesta de unidad en que «de hecho existía por la voluntad de los pueblos». La Comisión de las Cortes, por su parte, propuso mantener Vizcaya, y hacer una sola provincia con Álava y Guipúzcoa, dada la rivalidad entre vizcaínos y alaveses que aducían las principales autoridades y los propios diputados. Pero las quejas y reclamaciones fueron tan numerosas que indujeron a la Comisión a mantener las tres provincias, aunque con límites no coincidentes con los tradicionales; éstos, finalmente, serían restituidos por el Decreto de 1833.<sup>35</sup>

Al margen de las críticas a que antes aludimos, a la división provincial de Javier de Burgos se le han señalado dos limitaciones importantes (aunque entonces no parece que fuesen percibidas como tales), consistentes en la carencia de dos niveles territoriales intermedios: un nivel intermedio entre la provincia y el Estado, y otro entre el municipio y la provincia.<sup>36</sup>

Ahora bien, situándonos en la óptica del primer tercio del siglo XIX, un nivel político-administrativo supraprovincial quedaba fuera de la realidad política y, como es notorio, tardaría mucho tiempo en ser viable, incluso para las comunidades históricas que mejor pudieron preservar su singularidad. Por tanto, no es de extrañar que los legisladores de 1833 no considerasen ese nivel.<sup>37</sup>

Más llamativo podría resultar que no considerasen un nivel subprovincial, sobre todo si se tiene en cuenta

que las provincias existentes antes de 1833 se hallaban divididas en corregimientos, partidos, veguerías, gobernaciones o circunscripciones similares.<sup>38</sup> Pero es necesario tener en cuenta que, de un lado, una división de esa naturaleza tenía que ser más matizada que la provincial, requiriendo por ello unos niveles de información de los que se carecía; de otro, la escasez de los recursos del Estado en aquella época hacía, en la práctica, inviable un mayor grado de complejidad en el aparato administrativo.<sup>39</sup> No es pues de extrañar que no se pensara en ese segundo nivel; problema diferente es el de que, una vez superadas aquellas limitaciones, tampoco se plantease la cuestión de forma global.<sup>40</sup>

En resumen, la división provincial de 1833 no representa una ruptura radical con la división territorial heredada del Antiguo Régimen, pues, en buena parte, toma ésta como punto de partida, aunque adaptándola lo necesario para introducir un mayor grado de racionalidad y homogeneidad, que se alcanza mediante la utilización simultánea de varios criterios de territorialización. Conserva los límites externos de las comunidades históricas, aunque, a la vez, se ve en la imposibilidad de conservar los nombres de algunas de ellas al no coincidir con ninguna demarcación político-administrativa;<sup>41</sup> problema que, nominalmente, se resuelve agrupando las provincias por comunidades históricas,<sup>42</sup> sin más efectos que los de trasladar a la enseñanza escolar de la Geografía la noción de la existencia de esas comunidades. Si ese nivel supraprovincial no se establece es por una razón política; en cambio, es verosímil que obedezca a razones económicas la inexistencia de un nivel político administrativo intermedio inferior al de la provincia, y el dimen-

34. RÍQUER, t. I, p. 71.

35. CALERO, pp. 95-102.

36. La inexistencia del primer nivel la hizo notar TERAN (p. 67) en 1941; la del segundo, MELÓN (p. 107) en 1957.

37. Si llama la atención, en cambio, que tantos economistas, y algunos geógrafos, bajo el influjo de las necesidades creadas por la política desarrollista, se enfrascasen en la década de los 60, y aún a comienzos de la siguiente, en elaborar propuestas de delimitación de niveles subestatales, definidos en función de diversos criterios, entre los cuales no solía hallarse el criterio político. Ponían así de manifiesto en qué medida ciertos ejercicios académicos, supuestamente inobjectables, pueden estar impregnados de ideologías que implican una consideración fragmentaria de la realidad.

38. Los Partidos Judiciales, creados en 1834, sólo en parte cubrían esa carencia, al hallarse limitados a la administración de justicia, aunque más tarde fueron también el marco territorial del notariado y del Registro de la Propiedad. Su posible valor como esbozo de comarcalización ya fue señalado por Pau Vila en 1930 (citado por Casasas, p. 17).

39. La penuria de la Hacienda del Estado en aquella época es de sobra conocida. Además puede ayudarnos a comprender la dificultad de introducir ese nivel subprovincial el cuadro que para 1845-50 nos pinta Madoz acerca de la dotación funcional de las diferentes Diputaciones y Jefaturas Políticas, que, a veces, no alcanzaba la media docena de personas, incluidos los conserjes. Algo parecido podría decirse de los recursos aplicados a albergar estas y otras instituciones, tales como las Audiencias y Juzgados; pobreza de recursos que se refleja en la inexistencia de una arquitectura pública que, con pocas excepciones, no aparecerá hasta bastantes décadas más tarde.

40. A falta de un planteamiento global para todo el territorio español, sólo hay ensayos parciales, de los que el más destacado tanto por su rigor como por su carácter temprano (dentro de lo posible), es la División Comarcal de Cataluña promulgada por su *Generalitat* a poco de iniciada la guerra civil de 1936; véase CASASAS.

41. Los de Valencia y León se mantuvieron al aplicarse a sendas provincias encabezadas por las ciudades de igual nombre, pero desprovistos de su antiguo sentido. Por su parte, el nombre de Asturias fue sustituido por el de «Provincia de Oviedo o Principado de Asturias», al parecer para evitar la confusión con las Asturias de Santillana, denominación esta última que entonces mantenía todavía algo de su antigua vigencia. Se reintrodujeron, en cambio, los nombres de Castilla la Vieja y Castilla la Nueva, suprimidos en las organizaciones territoriales precedentes.

42. Aunque de forma poco rigurosa en el caso de ambas Castillas y León.

sionamiento de éstas resulta en bastantes ocasiones excesivo, dadas las condiciones de transporte de la época.<sup>43</sup>

En cuanto a su filiación política, la división de 1833 no fue promulgada por un gobierno liberal (aunque se apoyaba en las propuestas del Trienio), sino por otro que se identificaba con el Despotismo Ilustrado, insertando la provincia en su sistema de gobierno a través de la figura, de corte ilustrado, del subdelegado de Fomento, cuyas funciones sería necesario establecer con precisión para poder comprender con exactitud el significado de las provincias en la concepción de Burgos. De igual forma, es necesario conocer mejor el signifi-

43. En 1894 el *Diccionario* de Alcobilla afirma ser comúnmente aceptado que las provincias eran demasiado pequeñas, lo que parece dar a entender que la construcción de los ferrocarriles y de la red secundaria de carreteras hacía percibir el territorio a una escala impensable en 1833.

cado del jefe político para comprender el funcionamiento del sistema político-administrativo en las etapas inmediatamente siguientes. En cualquier caso, un mismo marco territorial es utilizado por dos sistemas políticos diferentes, que parecen variar el contenido sin variar el continente; ese mismo marco servirá, más adelante, al sistema político de la Restauración y a los sucesivos hasta nuestros días.

Finalmente, el grado de aceptación de la provincia no es homogéneo en todo el país, pero en la mayor parte del mismo, como señaló Amando Melón, es «un edificio sólidamente arraigado, apto para resistir furiosas ventoleras de crítica; aunque, eso sí, puede declararse ruinoso si así interesa al llamado bien común».<sup>44</sup> Cabría añadir que el concepto de «bien común» es de naturaleza política y, por tanto, no es unívoco.

44. MELÓN, 1963, p. 783.

## Bibliografía

CALERO AMOR, Antonio M., *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid, 1987, 190 pp.

CASASSAS SIMÓ, Lluís, «El debate de la organización territorial de Cataluña. ¿Hacia el reparto de las minucias del Poder?», *Ería. Revista de Geografía*, 1988, pp. 15-26.

GAVIRA, José, «En pro de una división geográfico-administrativa de España», *Estudios Geográficos*, 1941, pp. 303-22.

*Informe de la Comisión de división del territorio español, leído en la sesión de las Cortes de 19 de junio de 1821*, Madrid, 1821, 46 pp. y 2 cuadros.

MARTÍN ECHEVERRÍA, Leonardo, *Geografía de España*, Barcelona, 1928, 3 vols.

MARTÍN ECHEVERRÍA, Leonardo, *España. El país y los habitantes*, México D.F., 1940, 2 hh. 488 pp. CLX láms.

MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo, «Génesis histórica de las provincias españolas», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1981, pp. 523-93.

MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo, *Génesis histórica de la provincia de Burgos y sus divisiones administrativas*, Burgos, 1983, 213 pp.

MELÓN, Amando, «Inmediata génesis de las provincias españolas», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1957-1958, pp. 17-59.

MELÓN, Amando, «La división provincial de 1833, erróneamente calificada», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, 1963, pp. 95-109.

MELÓN, Amando, «Provincialismo y regionalismo españoles», *Arbor*, n.º 256, 1967, pp. 413-29. Reproducido en *Estudios Geográficos*, 1977, pp. 781-800.

*Presupuesto general de gastos para el segundo año económico de 1821*, Madrid, 1821, 33 pp.

RIQUER, Borja de, *Història de la Diputació de Barcelona*, Barcelona, 1987-1988, 3 vols.

TERÁN, Manuel, y MENÉNDEZ PIDAL, Gonzalo, *Geografía histórica de España, Marruecos y Colonias*, Madrid, 1941, 133 pp.