









@ Copyright

**Del Texto y las fotografías:**

Los autores

**Del diseño de la portada:**

Asociación Gregal. Estudios Históricos

**De la presente edición:**

Asociación Gregal. Estudios Históricos

**Edita:**

Asociación Gregal. Estudios Históricos

**Imprime:**

Tubalmat

**ISBN:**

978-84-

**Depósito Legal:**

**CS -2013**

# DIVISIÓN PROVINCIAL

ORIGEN Y CONSECUENCIAS



## **INDICE**

### **Presentación**

Vicente Javier Más Torrecillas 9

### **Prologo**

José M<sup>a</sup> Boquera Oliver 15

### **El surgimiento de las provincias y sus diputaciones (1810-1836)**

Federico Martínez Roda 21

### **La Provincia en la Constitución Española**

José Peña González 39

### **La provincia en las elecciones españolas (1810-1936)**

Roberto Villa García 57

### **Capitales y provincias en el primer liberalismo español**

Teodoro Martín Martín 93

### **Sanidad y Provincia**

Carlos Gener Galbis 119

### **La creación de la Diputación de Castellón y su implicación en la Guerra Carlista**

Teodoro López Díaz 137



## **PRESENTACIÓN**

Las ciencias sociales tienen por objeto el estudio de parcelas de la realidad socioespacial, entendidas como manifestaciones específicas del ser humano como individuo, como ser social y en relación con un espacio que habita, el cual hace que la vida sea posible. Cada parcela de esa realidad se refleja en una abstracción conceptual que contiene elementos y relaciones sociales diversas. Una de esas parcelas abstractas y, en la mayoría de ocasiones más reducidas que el ámbito social que debería representarla, es la Provincia. Su puesta en funcionamiento fue un hecho administrativo, un instrumento abstracto a través del cual poder estructurar mejor la organización de una sociedad, la española, acostumbrada a otro tipo de áreas funcionales. Entender el origen y funcionamiento de estas entidades administrativas y abstractas nos permitirá conocer más en profundidad la utilización ideológica que se realiza hoy día de ellas, su aportación positiva o negativa a la sociedad a la que representa y su futuro como unidades de estructuración del Estado español.

El objetivo claro de este libro ha sido precisamente abrir el debate en torno a esta realidad desde diferentes puntos de vista. Compartimentar el área de estudio para poder así obtener una visión pluridimensional de La Provincia como parte de lo que es hoy día la realidad social de España. Un debate escrito que permite profundizar en el conocimiento, tanto para el lector como para el investigador. Porque, al fin y al cabo, la investigación se convierte en conocimiento en el preciso instante en el que se divulga. Y este es el principal fin de cada una de las lecturas que se puedan realizar de la presente obra: su divulgación didáctica y su controversia permanente para, de forma racional, forzar un debate histórico y social sobre la actual estructura administrativa española.

Las formas de conocimiento exigen validar con pruebas sus conclusiones. Y han de tener procedimientos para generar nuevos conocimientos, o sea, métodos de investigación. En consecuencia, tan científico es el conocimiento elaborado, ordenado de acuerdo con situaciones y problemáticas socioespaciales, como aprender utilizando los métodos de acceso a la realidad (ciencia pragmática, métodos y didáctica de indagación).

Este será el andamiaje que sostenga la propuesta en la divulgación de hechos, realidades, situaciones y problemáticas socioespaciales, dinámicas siempre cambiantes a veces, con ritmos de distinta intensidad, con una amplia gama de condicionamientos, posibilidades, deseos, oportunidades, etc. La retícula conceptual se completa con lo que denominamos instrumentos científicos de construcción de conocimiento, que se habilitan como circunstancias metodológicas específicas basadas en el carácter también específico de los objetos de conocimiento. Nuestro objeto de conocimiento, la Provincia, tiene una especificidad evidente, que le ha conferido su circunstancia social, aunque en origen no fuera una originalidad propiamente española. En la medida en que este objeto de conocimiento es específico, también se convierte en sí mismo en un instrumento de conocimiento, a partir del cual poder generar un debate que revierta en la mejora de ese mismo objeto.

Por otro lado, la perspectiva del tiempo en el análisis de la Historia constituye el elemento más importante que el historiador debe manejar en su práctica disciplinar. Paradójicamente, muchas veces esta categoría está siendo mal empleada por establecerse a priori un conjunto de *verdades inalterables* cuya comprensión ni es adecuada y ni está acabada. Es éste, quizás, el logro más importante de la presente obra: la multitud de visiones con una perspectiva temporal adecuada y un elemento común de objetividad. En la medida en que el análisis del objeto de estudio se prolonga en el tiempo, permite también comprender las realidades que han ido modificando paulatinamente esa realidad administrativa que es la Provincia.

Para algunos, en los últimos tiempos, no han sido suficientes casi dos siglos para analizar los hechos desde una óptica neutral, fiel a lo que ocurrió y con un afán claramente objetivizador. El grupo de historiadores que hoy exhiben

en la presente obra su trabajo de investigación sí creen suficientes todos esos años de historia y consolidación de una realidad administrativa específica para ofrecer, sin temores y sin complejos, el estudio exento de intereses ideológicos de una página determinante de la Historia de España. Una realidad que ha configurado, también, a la sociedad española como es en la actualidad.

La Provincia es, con clara evidencia, un ente administrativo insuficiente para albergar en él formas diferenciadoras que separen a unas de otras. Es por ello que la sociedad va más allá de sus fronteras, configurando áreas de intercambio cultural muy por encima de la división provincial. Sin embargo, la consolidación de una realidad funcional y de una estructura que llega a todos los puntos de este espacio geográfico durante un período tan largo, ha forzado situaciones de identidad que han venido a reforzar los límites políticos de esas entidades abstractas. Y desde este punto a su utilización ideológica hay sólo un paso. Por esta razón, convenía realizar un debate abierto entre expertos para poder situar en perspectiva la necesidad de reformular o de mantener estas realidades dentro del conjunto de España. Es éste el mérito de todos los autores que han participado en este trabajo. Es el logro de saber ofrecer la realidad investigada frente a la imaginación de presupuestos ideológicos.

De la presente obra hay que valorar todo el conjunto de fuentes y documentación que ha permitido llevar a cabo una investigación exhaustiva y profunda. Unas fuentes que se han convertido en el tronco principal de cada uno de los autores de este trabajo, motivando que sean los documentos de archivo las fuentes básicas para el conocimiento. La labor de documentación, análisis e interpretación del presente trabajo ha sido receptiva a la multidimensionalidad y la interdisciplinariedad, fundamentando todas y cada una de las aportaciones en documentos reales y en datos objetivos.

Una obra coral, de varios autores, cuya vertiente investigadora puede ser observada desde parcelaciones que son conjuntos organizados, autodefinidos en su estabilidad y con dos propiedades intrínsecas fundamentales: su dinamismo y su devenir interrelacional. En este punto es

donde hay que entender ese Universo que constituye la historia del conjunto de entidades administrativas llamadas Provincias y que configuran la división territorial española.

El trabajo desarrollado por todos y cada uno de los autores que intervienen en la presente publicación es, pues, un verdadero ejercicio de objetividad investigadora, sin planteamientos ideológicos apriorísticos y con una profunda vocación divulgativa. Es, sin duda, un paso importantísimo para abrir el debate sobre la estructura organizativa básica de la España actual en un momento en el que se están replanteando las realidades geográficas locales frente a la construcción de entidades supranacionales como la Unión Europea.

Vicente Javier Más Torrecillas  
Doctor en Historia Contemporánea  
2014





## PRÓLOGO

**José María Boquera Oliver**

Real Academia de Cultura Valenciana

“La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia,...” (Artículo 141. 1 de la Constitución). La personalidad jurídica la otorgan las leyes a realidades que el Legislador considera conveniente que tengan la posibilidad de ser titulares de derechos y obligaciones.

Esas realidades, que los juristas denominan el sustrato de la persona jurídica, pueden ser un conjunto de personas (corporaciones) o un conjunto de bienes (fundaciones). El sustrato de las corporaciones son “colectividades humanas asociadas para conseguir un fin común, con medios propios y, en principio con libre actividad”.<sup>1</sup>

El Decreto de 21 de septiembre de 1835, en aplicación de la Ley de 3 de febrero de 1823, otorgó a las tres Provincias valencianas la condición de personas jurídicas<sup>2</sup>. Sus sustratos fueron las comunidades de personas

---

<sup>1</sup> Ferrara, F., *Teoría de las personas jurídicas*, Reus, Madrid, 1929, pág. 675

<sup>2</sup> Junto a las reglas gramaticales sobre la utilización de las mayúsculas existen usos jurídico-políticos sobre su empleo. Escribimos con mayúsculas las Provincias cuando nos referimos a las entidades públicas locales, como se hace con el Estado, y en minúsculas cuando se trata de

formadas, a lo largo del tiempo, dentro de las divisiones territoriales del Reino de Valencia.

En 1305, el Rey de Valencia Jaime II dividió su Reino en dos demarcaciones territoriales. La primera se extendía desde la frontera con Cataluña hasta el río Jijona y la segunda desde el río Jijona a Murcia. La del Norte tenía su capital en Valencia y la del Sur en Orihuela. En 1347, el Reino de Valencia fue dividido en cuatro Gobernaciones: Valencia, Játiva, Castellón y Orihuela. Durante las Edades Media y Moderna estas cuatro divisiones territoriales, con algún cambio de capitalidad, de nombre y de límites, van formando en la población de su territorio una conciencia de su individualidad que las distingue entre sí y de los territorios exteriores que las limitan.

Al comenzar la Edad Contemporánea, la Constitución de 1812 (Artículo 325) previó la creación de Diputaciones provinciales para promover la prosperidad de las poblaciones existentes en las divisiones territoriales del Estado que denominó provincias. En su Discurso preliminar las calificó de "cuerpos", lo que, con los términos que ahora utilizamos, las llamaríamos personas jurídicas. En el texto de la Constitución no se hizo una declaración formal de su personalidad, con éste u otro término.

Se quería que las Diputaciones provinciales fueran "corpus" y las provincias divisiones territoriales.

El Decreto de 23 de mayo de 1812 estableció para Valencia, para todo el antiguo Reino de Valencia, una Diputación Provincial.

El Decreto de Cortes LIX de 27 de enero de 1822 dividió el "territorio español" en provincias y las relacionó por orden alfabético. En la relación la primera provincia es "Alicante; su capital Alicante" y, después, en el lugar que alfabéticamente les corresponde, están "Castellón; su capital Castellón de la Plana"; "Játiva, su capital Játiva", y "Valencia; su capital Valencia". Pero esta enumeración aislada de las cuatro provincias valencianas no quiso separarlas. Martínez Roda, F., prueba<sup>3</sup> "que se informó a la Diputación de

---

las provincias divisiones territoriales, pero respetamos las grafías de los textos legales o doctrinales que citamos.

<sup>3</sup> *La División Provincial y el Final del Reino de Valencia (1810-1833)*, RACV, Valencia, 2011, pág. 79.

Valencia, cuyo territorio aún coincidía con el del Reino, para que procediera a la división territorial correspondiente". Podemos decir que eran provincias en y de la Diputación de Valencia.

La obra del periodo constitucional de Cádiz sobre las Diputaciones Provinciales y provincias quedó paralizada, por la reacción absolutista de Fernando VII. Restaurado el constitucionalismo, el 3 de febrero de 1823 las Cortes dictaron una Instrucción para el gobierno económico – político de las provincias, después citada como Ley de 3 de febrero de 1823, que configura y regula las Diputaciones provinciales como entidades locales, personas jurídicas que dirigen a las provincias.

El Decreto de 30 de noviembre de 1833 divide (Artículo 2º, 1) España en provincias y en el antiguo Reino de Valencia las provincias son Valencia, Alicante y Castellón de la Plana colocadas en este orden en atención a su número de habitantes. Al frente de las provincias figura un Subdelegado de Fomento.

El Decreto de 21 de septiembre de 1835, en aplicación de la Ley de 3 de febrero de 1823, reguló la constitución y composición de las Diputaciones Provinciales. Las preside el Gobernador civil (Sucesor del Subdelegado de Fomento) y las forman el Intendente de la Real Hacienda y un Vocal por cada uno de los partidos judiciales. Este Decreto sustituyó la Diputación Provincial de Valencia, creada por el Decreto de 23 de mayo de 1812 para todo el territorio del antiguo Reino de Valencia, por tres Diputaciones Provinciales, las de Alicante, Castellón y Valencia con el mismo territorio y la misma población de las tres divisiones provinciales establecidas por el Decreto de 30 de noviembre de 1833. Como antes hemos dicho, este Decreto dio nacimiento a las tres Provincias valencianas actuales.

Durante muchos años se vincula la entidad local Provincia y la provincia división territorial del Estado, sobre todo mediante el Gobernador civil. Esto y el mismo nombre para designar a unas y otras, crea una confusión que se percibe incluso en la Constitución vigente. En su Título IV regula el Gobierno y la Administración del Estado (Artículos 97 a 116), y en el Capítulo segundo de su Título VIII, en su artículo 141, 1, dice que "la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia ...y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado". Esto no es una confusión, pero la regulación en un mismo precepto de la provincia y la Provincia no ayuda a distinguirlas. La provincia división territorial del Estado debió incluirse en

el Título IV de la Constitución y no en el Título VIII, para ayudar a deshacer los equívocos que pueden surgir entre Provincias y provincias.

El artículo 141, 2, de la Constitución también contiene un error de concepto. Dice que “el gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”. Califica a las Diputaciones de corporaciones y no lo son. Corporaciones son las Provincias. La Diputación es un órgano de la Provincia para su gobierno y administración, así lo afirma la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985 de 2 de abril (Artículos 31 y 32) que coloca a la Diputación en la “organización” de la Provincia<sup>4</sup>. Esta Ley tampoco muestra demasiada consideración por las Provincias. Alonso Mas, M. J., subraya<sup>5</sup> “la escueta referencia que a la provincia ... contiene el art. 1. 2 de la Ley 7/1985...”. El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana no muestra gran simpatía por las Provincias. Su artículo 2º dice que “el territorio de la Comunitat Valenciana comprende el de los municipios integrados en las provincias de Alicante, Castellón y Valencia”. El territorio de la Comunidad se fija en relación con el de los Municipios y no con respecto al de las Provincias, que forman la esfera administrativa inmediatamente inferior a la Comunidad Autónoma. Su título VIII, al regular la Administración Local, denomina a las Provincias Diputaciones Provinciales (Las Provincias en el artículo 2º están escritas con minúscula, las Diputaciones Provinciales en el Título VIII con mayúsculas) “expresión de la autonomía provincial”. Nuestro Estatuto olvida los términos de la Constitución y de la Ley de Bases de Régimen Local y recupera la terminología decimonónica.

Con estos antecedentes y estas desgracias legislativas, no es de extrañar que cuando las provincias se califican de centralizadoras, uniformistas, artificiales , ..., muchos no sepan si estos calificativos se refieren a las provincias divisiones territoriales del Estado o a las Provincias entidades locales.

Las Provincias valencianas no son artificiales, ni centralizadoras, aunque si bastante parecidas a las demás Provincias españolas. El sentimiento de

---

<sup>4</sup> Su nombre es el mismo que el de un órgano de las Cortes, la Diputación de Cortes.

<sup>5</sup> *Comentarios a la Ley básica de Régimen Local*, Thomson-Civitas, 2005, segunda edición, pág. 117.

alicantinismo, castellanismo y valencianismo, forjado a lo largo de los siglos en las demarcaciones de nuestro territorio, las sostiene y las diferencia de cualquier otra entidad pública.

El que la zona geográfica que comprende a las tres Provincias valencianas se denomine Valencia, una de las Provincias Valencia y la ciudad de mayor población Valencia, también crea dificultades para la expresión del sentimiento provincial de los alicantinos y castellanenses. Unos y otros a la pregunta de si son valencianos tienen que contestar “valencianos de Alicante”, “valencianos de Castellón”. Lo que no necesitan hacer los andaluces, catalanes, gallegos, ...<sup>6</sup>

Los sentimientos nacen, crecen o disminuyen, y, si se van apagando, pueden morir. A su mantenimiento, aumento o disminución pueden contribuir los escritores, artistas, historiadores, políticos, legisladores... En 1962, Ciriquian Gaiztarro, Secretario de la Diputación Provincial de Guipúzcoa, decía que “la Provincia no ha tenido poetas”<sup>7</sup>. Sigue sin tenerlos. Pero las Provincias tienen historiadores. Este libro, que me complace presentarles, es una prueba de ello. Alimentará unos sentimientos que son necesarios para que nuestras Provincias perduren.

---

<sup>6</sup> Cfr. Martínez Roda, F., *Ob. cit.*, págs. 87 y 96.

<sup>7</sup> “La personalidad de la Provincia y los regímenes especiales”, en *Problemas políticos de la Vida Local*, II, IEP, Madrid, pág. 47.



## **EL SURGIMIENTO DE LAS PROVINCIAS Y SUS DIPUTACIONES (1810-1836)**

**Federico Martínez Roda**

Universidad CEU Cardenal Herrera

La génesis de la Administración provincial contemporánea fue un proceso que duró poco más de un cuarto de siglo, de 1810 a 1836, en que se estableció definitivamente una división provincial, con sus respectivas Diputaciones, que ha durado hasta nuestros días. Esta división provincial ha sido la organización territorial político-administrativa que el liberalismo implantó en la España decimonónica y su punto de partida comenzó en las Cortes de Cádiz. El artículo 11 de la Constitución de 1812 establece lo siguiente: “Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, lego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”.

Los diputados reunidos en Cádiz se sintieron obligados a establecer una nueva organización provincial para dar respuesta a la nueva división territorial promovida por José I Bonaparte, que estaba inspirada totalmente en el modelo francés: dividía el territorio español en 38 prefecturas o departamentos y eran denominados según el accidente geográfico, especialmente ríos y cabos, que se considerara más importante o

emblemático que quedaba dentro de sus límites<sup>8</sup>. Pero los diputados españoles, además, aprovecharon esta necesidad de afrontar la nueva división territorial, para que la “provincia” fuera una entidad al servicio del Estado, que determinara su territorio y su capital, además de sus órganos de gobierno: el Jefe político y la Diputación provincial.

Al tercer intento, después de los de 1812 y 1822, se implantaba la división provincial en 1833 según cuatro variables: población, extensión, topografía y tradición histórica. Veintidós días después de morir el rey Fernando VII, el 21 de octubre de 1833 es nombrado ministro de Fomento Javier de Burgos, un ex-afrancesado que incluso había estado en el exilio, y el 30 de noviembre de 1833 firma el Decreto de la División Provincial de la Península e Islas Adyacentes, en la que aparecen 49 provincias. Conforme explica Calero: “Es evidente que en 39 días no se puede hacer el trabajo que él hizo si no disponía ya de un material abundante y elaborado. Todos los datos demuestran que partió de la división de 1822 e introdujo en ella algunas modificaciones”<sup>9</sup>. A su vez el Proyecto de División Provincial de 1822 tenía elementos heredados del Proyecto de 1813 y de la propia Constitución de 1812, como por ejemplo el que la Provincia se convertía en el marco fiscal para el repartimiento y cobro de contribuciones. Los artículos 131, 344 y 346 de la Constitución de 1812 disponen que las Cortes asignarán un cupo a cada provincia que será proporcionalmente proporcional a su riqueza y deberá ser recaudado por la Diputación Provincial. De este modo, junto con la Provincia aparecía la Diputación Provincial.

Nos recuerda Tomás y Valiente que “una Provincia puede tener o no Diputación”<sup>10</sup> pero el Decreto de 23 de junio de 1813 no deja lugar a dudas: cada Provincia española tendrá su correspondiente Diputación. Estas Diputaciones serán las encargadas de recaudar, pero también prestarán otros servicios. En cuanto a la función recaudatoria se inspiran en las antiguas Diputaciones de los reinos y territorios de la Corona de Aragón y

---

<sup>8</sup> MELÓN Y RUIZ DE GORDEJUELA, A.: “EL mapa prefectural de España”, *Estudios Geográficos*, nº 46, Febrero de 1952, págs. 5-72

<sup>9</sup> CALERO, A.M<sup>ª</sup>: “Liberalismo y división provincial”. *Revista de Historia Contemporánea*, nº 3, 1984, pág. 42

<sup>10</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F.: “Prólogo”. *Historia de la Diputación Provincial de Valencia*, Valencia, 1995, pág.19

en la de Navarra, pero es una creación nueva y esta voluntad de novedad la manifestará el mismo Javier de Burgos al escribir:

“Las Diputaciones Provinciales no han sido conocidas es España hasta nuestros días, ni para su constitución habrían podido hallarse antecedente en nuestra historia”<sup>11</sup>

El texto constitucional de 1812 no menciona en absoluto relación alguna con las antiguas atribuciones de las Diputaciones forales, al contrario la Diputación Provincial queda configurada desde el Decreto de 23 de junio de 1813 como una institución liberal, se accede a ella como diputado por medio de elección, y su capacidad como agente de recaudación de las contribuciones del Estado le viene dada por decisión de la soberanía nacional.

### **Rango constitucional**

El Título VI, capítulo II de la Constitución de 1812 se denomina “Del Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales”. Los artículos 324 a 337 desarrollan el capítulo y establecen que el gobierno político de cada provincia reside en el Jefe superior (artículo 324) y que la misión de la Diputación es “promover la prosperidad” de la Provincia. De hecho, la voluntad mayoritaria de los diputados reunidos en Cádiz era, a través de los preceptos constitucionales, modificar radicalmente la situación en la que se encontraba la administración local: establece la elección de los concejales de los ayuntamientos y suprime los regidores perpetuos. En el artículo 321 de la Constitución de 1812 se atribuyen amplias competencias a los ayuntamientos pero, a su vez, se establece un principio homogenizador propio del liberalismo como es la unidad a través de leyes comunes: se obliga a los ayuntamientos a prestar determinados servicios, pero la normativa que los regula siempre emanará de las Cortes porque el poder legislativo es la clave de la unidad a través de las leyes que aprueba la representación nacional.

---

<sup>11</sup> *Las ideas de Administración de Javier de Burgos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, pág. 153

Según Martínez Sospedra, por añadidura hay un mecanismo centralizador, que es el Jefe superior<sup>12</sup>. Además de ser nombrado por el Gobierno, preside la Diputación Provincial. Diputación que puede inspeccionar a los municipios y que, con la figura del Intendente, que podría haber sido llamado Jefe de Hacienda, como miembro nato, también recauda<sup>13</sup>. Con la división provincial desaparecen las Audiencias y el Real Acuerdo, por lo que sus funciones las asumen las nuevas Diputaciones, y el Jefe superior o político asume también una buena parte de las funciones del antiguo Capitán general, cuyo contenido militar queda más acotado.

### **Las funciones de la Diputación**

Al igual que ocurre con los nuevos Ayuntamientos, las competencias de las Diputaciones quedaron muy amplias en cuanto a servicios, pero también se les atribuye una función política muy importante: “salvaguardar la libertad y el régimen constitucional”<sup>14</sup>; de ahí su composición. La Diputación Provincial está formada por nueve miembros: el jefe superior, el Intendente y siete diputados elegidos del mismo modo y forma que los diputados a Cortes. Los requisitos para ser elegido diputado provincial son los siguientes: ser ciudadano español, mayor de 25 años, natural de la provincia o vecino con siete años de residencia y “que tengan lo suficiente para mantenerse con decencia”. Por otra parte, fueron declarados incompatibles con el cargo de diputado, los funcionarios de nombramiento real y los militares, pero no los oficiales de la Milicia Nacional.

Las Diputaciones carecen de la facultad de establecer tributos, todos ellos deben ser aprobados mediante una ley de las Cortes, sin embargo la Diputación es el órgano recaudador en su respectiva Provincia, por lo que es una pieza clave de la organización tributaria del nuevo sistema político.

---

<sup>12</sup> MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Valencia, 1979, pág. 354

<sup>13</sup> SANTANA MOLINA, M.: *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, 1989, pág. 72

<sup>14</sup> GONZÁLEZ CASANOVAS, J. A.: *Las Diputaciones Provinciales en España. Historia política de las Diputaciones desde 1812 a 1985*, Madrid, 1986, pág. 21

Además se le atribuyen competencias en obras públicas, beneficencia y, en tiempo de guerra, el aprovisionamiento del Ejército y la financiación y movilización de la Milicia Nacional.

La Orden de 15 de septiembre de 1812 encarga a los Jefes de Provincia la formación de “Juntas que deben facilitar la elección de Diputados a Cortes y de Vocales de la Diputación Provincial”, con el objetivo de que, seguidamente, se disolvieran las Diputaciones de los antiguos territorios y se formaran las nuevas Diputaciones Provinciales. El 23 de junio de 1813 se consolida la vocación de establecer el Decreto CCLXIX nuevas Diputaciones por medio de la “Instrucción para el Gobierno económico-político de las Provincias”, pero en tiempo de guerra y con la mayor parte del territorio de la península ibérica ocupada, su aplicación fue muy limitada.

Lo mismo ocurrió en 1822, el Decreto LIX de 27 de enero sobre la División Provincial del territorio español disponía ciertos cambios con respecto a la remitida por Felipe Bauzá el 21 de septiembre de 1813 con su “Plan sobre la División Provincial de la Península Ibérica e Islas Adyacentes”<sup>15</sup>. Pero los objetivos de esta división provincial, tras ser declarada nula y sin vigencia toda la obra de las Cortes de Cádiz por el Decreto fernandino de 4 de mayo de 1814, también llamado el Decreto de Valencia<sup>16</sup>, revivirán con la división aprobada en 1822 y la correspondiente regulación de funciones e 1823. Se retomaba el contenido del Decreto de 23 de junio de 1813, promulgado en desarrollo de los artículos 131, 344 y 346 de la Constitución de 1812; además de otras funciones, establece que las Diputaciones Provinciales sean el elemento recaudador de las contribuciones estatales y de los arbitrios municipales.

Es conveniente aclarar que en ningún texto legal se hace referencia a que las funciones recaudatorias provengan de una especie de subrogación de las

---

<sup>15</sup> Legajo 77, nº 13 del Archivo del Congreso de los Diputados

<sup>16</sup> Vid. DELEITO Y PIÑUELA, J.: *Fernando VII en Valencia, agasajos de la ciudad, preparativos para un golpe de Estado*, Valencia, 1911. Fernando VII no satisfecho con la declaración de nulidad general de toda la obra legislativa de las Cortes de Cádiz, promulgó el Decreto de 15 de junio de 1814 por el que se suprimen las Diputaciones Provinciales y se ordena que los papeles de sus secretarías pasaran a las respectivas contadurías de la provincia. La supresión del Jefe político otorgaba de nuevo al Capitán General la autoridad sobre el territorio.

antiguas atribuciones de las Diputaciones de Cortes, fueran de Navarra o de la Corona de Aragón, y esto fue así por la teoría de la soberanía nacional implícita en los postulados liberales: son las Cortes constitucionales, en virtud del ejercicio de la soberanía nacional, las que deciden sobre los tributos, y en ningún caso puede hacerlo el Rey o ningún otro poder.<sup>17</sup> En cualquier caso, como se ha dicho, nuevamente la combinación de tropas francesas y Fernando VII dificultan e interrumpen el proceso, ahora serán los Cien Mil Hijos de San Luis<sup>18</sup> y un nuevo decreto fernandino. El Decreto de uno de octubre de 1823 declara nula la obra llevada a cabo por las Cortes del Trienio Liberal. No obstante, en este segundo periodo de establecimiento de las Provincias (1822-1823) encontramos las claves para entender el proyecto liberal conforme quedó en 1833.

### **Un entorno de postración económica y dificultades en la recaudación**

El sexenio 1808-1814 acarrió para la península Ibérica un desastre demográfico y una verdadera ruina económica. Para mayor complicación se paralizó el comercio interior y disminuyó enormemente el comercio exterior, especialmente con América. En 1785, es decir antes de la Revolución en Francia, el volumen del comercio exterior era el triple que en 1830, el año de la nueva Revolución de Julio. Para completar el panorama depresivo español se hundieron los precios hacia 1815, tras terminar la guerra, especialmente los precios agrícolas, a pesar de que las destrucciones de talleres y ganado restringían la oferta.

El incremento de la Deuda pública agravaba el desequilibrio, pues en el periodo 1814-1818 los ingresos procedentes de las rentas provinciales alcanzaron los 242'5 millones de reales, mientras que el conjunto de

---

<sup>17</sup> Sin embargo, los sistemas políticos no suelen ser puros y la excepción la tenemos en el Decreto de 1841 sobre la Diputación Foral de Navarra, en la que ésta se subroga las atribuciones de la antigua Diputación del Reino y Consejo de Navarra.

<sup>18</sup> Es preciso recordar que las guarniciones francesas en España se mantuvieron hasta 1828. *Vid. SÁNCHEZ MANTERO, R.: Los Cien Mil Hijos de San Luis y las relaciones Franco-Españolas*, Sevilla, 1981, págs. 93 y 93

ingresos presupuestarios era más del doble, 578'1 millones de reales. Las dificultades en la recaudación no sólo venía de la menor capacidad económica de los sujetos pasivos de los tributos, el conjunto de los españoles muy empobrecidos, sino de un cierto caos en la Hacienda Real. De ahí que al problema recaudatorio se le diera una atención prioritaria durante el Trienio Liberal y que se intentara solucionarlo aprovechando las posibilidades que ofrecía la nueva división provincial y el establecimiento de las nuevas Diputaciones en 1822. La realidad es que la división provincial surgió de manera inseparable del cuadro crítico de la Hacienda.

Se conocen diversas distorsiones en la puesta en marcha de los nuevos procesos recaudatorios, incluso con agravios palmarios en cuanto a la carga tributaria en algunos pueblos<sup>19</sup>, no obstante y como dice González Mariñas: “Dada su corta duración, estas corporaciones agotan sus primeros meses en la obtención de los imprescindibles datos de base para su actuación, sin que la reacción absolutista les permita cumplir sus programas”<sup>20</sup>. Estas afirmaciones son ciertas, pero no es menos cierto que durante el Trienio Liberal, especialmente durante la segunda mitad del año 1822, ya hubo un cierto rodaje que contribuyó a que Javier de Burgos se aprovechara de la experiencia anterior para poner en marcha, ahora sí con carácter definitivo, la división provincial con ciertos cambios en el número de provincias, de 52 pasaron a 49, al suprimirse tres pequeñas: Játiva, El Bierzo y Calatayud; pero sobre todo con la creación de nuevas autoridades en la provincia, además del Jefe político (posteriormente llamado Gobernador civil) y del Intendente (Jefe de la Hacienda), surge la figura del subdelegado de Fomento.

---

<sup>19</sup> Vid. *La división provincial y el final del Reino de Valencia*, RACV, Valencia, pág. 63 y siguientes

<sup>20</sup> GONZÁLEZ MARIÑAS, P.: *Las Diputaciones Provinciales en Galicia. Del Antiguo Régimen al constitucionalismo*. La Coruña, 1978, pág. 131

## La división provincial de Javier de Burgos

La definitiva división provincial de 1833 le dio al imperativo político del liberalismo un carácter más instrumental, pues incorporó sus ideas de reforma con el objetivo de que hubiera una organización administrativa más racional. La caída del gobierno Cea Bermúdez y sus sustitución por el de Martínez de la Rosa conduce a que se abría una cierta incertidumbre sobre la reciente división provincial del ministro de Fomento Javier de Burgos, sin embargo el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 disipaba muchas dudas. La división provincial iba a ir adelante a pesar de que la Constitución de 1812 era sustituida por el Estatuto Real, con otro concepto de soberanía. Más todavía, por el Real Decreto de 21 de abril de 1834 las provincias habían quedado divididas en partidos judiciales. Precisamente de esos partidos judiciales saldrán elegidos los diputados provinciales, uno por cada partido judicial hasta siete mil habitantes y dos diputados si supera esa cifra<sup>21</sup>. El cargo de diputado a lo largo de todo el siglo XIX fue “gratuito, honorífico, sujeto a responsabilidad y no renunciable sino por justa causa”<sup>22</sup>

Tanto la línea jacobina del progresismo como la del despotismo ilustrado reformista, de la que Javier de Burgos era deudor, aunque ahora encuadrado en el liberalismo moderado, condijeron a que se acentuara en centralismo. Las Diputaciones quedan como órganos auxiliares del gobierno provincial que recae en los puestos de designación del Gobierno: el Jefe político y el Intendente. La figura del subdelegado de Fomento finalmente quedará suprimida el 13 de septiembre de 1837. El Decreto de Javier de Burgos estableció una división provincial de carácter instrumental, pues buscaba una organización administrativa más racional, lo que no quita que a la vez se intentara acabar con “las posibles pretensiones o residuos de soberanía que pudieran reclamar por separado los distintos reinos y provincias que componían la Monarquía”<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> CASTRO, C. de: *La Revolución liberal y los municipios españoles (1812-1869)*, Madrid, 1979, pág. 143

<sup>22</sup> SANTAMARÍA DE PAREDES, V.: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1914, pág. 175

<sup>23</sup> CALERO AMOR, A.M<sup>º</sup>: *La División Provincial de 1833. Bases y antecedentes*. Madrid, 1987, pág. 56

Nada cambia para la división provincial el Motín de la Granja y la llegada al poder de los progresistas. El Real Decreto de 13 de agosto de 1836 restablece el sistema constitucional de 1812, pero los Decretos relativos a las Diputaciones provinciales aprobados durante la corta vigencia del Estatuto Real se mantienen y así lo establece la Real Orden de 24 de agosto de 1836, en la que se acordaba que las Diputaciones provinciales continuaran con la organización interna y con las funciones asignadas por el Real decreto de 21 de septiembre de 1835. Y aunque en el otoño de 1836 aparecen dos decretos, el 15 de octubre y el 8 de diciembre, en el que se restablecen los Decretos de 10 de julio de 1812 y 11 de agosto de 1813, el diseño ya estaba perfilado y sólo se trataba de ciertos reconocimientos “románticos”, por otra parte muy propios de la época.

Cuando el 18 de junio de 1837 se aprueba la nueva Constitución, de contenido progresista pero con la aquiescencia de un gran sector del moderantismo, hay escasas referencias a las provincias, pero la división provincial ya es una situación nueva sin retorno, salvo que la guerra carlista hubiera tenido otro resultado. Al no ser así, la división provincial quedó como la había dispuesto el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, durante el misterio de Javier de Burgos en Fomento. Se ha llegado a decir que “la guerra (carlista) ha convertido, en efecto, la diputación provincial en una carga pesada pero imprescindible para el triunfo liberal”<sup>24</sup>, lo que es cierto porque las nuevas diputaciones se implicaron extraordinariamente en la guerra a través de la financiación de las Milicias Nacionales y de la provisión de recursos y suministros para el Ejército. Incluso por la Real Orden de 25 de agosto de 1836 se legitimaron las Juntas Revolucionarias y se incorporaron a las Diputaciones Provinciales como comisiones de armamento y defensa, aunque finalmente fueron suprimidas<sup>25</sup>.

### **Las demarcaciones provinciales**

Ya se ha dicho que la primera división provincial se plasmó en el Decreto de 4 de mayo de 1810, de José I Bonaparte, que actuó como un verdadero revulsivo, tanto porque obligó a los patriotas a plantearse esta cuestión

---

<sup>24</sup> CASTRO, C. de: *Op. Cit.* pág. 143

<sup>25</sup> Vid. SANTANA MOLINA, M.: *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, M.A.P. Madrid, 1989

como porque exigía reflexionar sobre los criterios para establecer los límites de las nuevas demarcaciones. El proyecto de José I dividía el territorio peninsular en 38 prefecturas y ciento once subprefecturas. Tomaba las denominaciones de la propuesta de Llorente, que se había inspirado en la división departamental de la Francia napoleónica, y atendía a los nombres de los accidentes geográficos que se consideraban más emblemáticos, generalmente ríos y cabos. (MAPA 1).

Desde Cádiz se respondió con el artículo 11 de la Constitución de 1812, en el que se preveía una nueva división provincial, aunque de momento se daban instrucciones para el establecimiento de las siguientes diputaciones provinciales: Aragón, Asturias, Ávila, Burgos, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadalajara con Molina, Jaén, León, Madrid, Mancha, Murcia, Navarra, Palencia, en cada una de las provincias Vascongadas, en Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, islas Baleares e islas Canarias. Conforme preveía la Constitución de 1812, esta división que prácticamente era la de Floridablanca de 1785, debía ser cambiada cuando las circunstancias lo permitieran y para ello se encargó a Felipe Bauzá el correspondiente proyecto.

Las instrucciones que se dieron a Bauzá consistían en que se lograra que la acción de gobierno fuera “uniforme, expedita y fácil”, para ello habría que combinar los criterios de población, extensión, topografía y tradición histórica. Al final, la Memoria de Felipe Bauzá (MAPA 2) que había sido revisada por Miguel de Lastarría, proponía provincias de muy variada población: Álava contaba sólo con 75.523 habitantes y otras provincias multiplicaban esa cifra por cinco o seis veces, en concreto las tres nuevas provincias valencianas superaban los 350.000 habitantes

También la extensión quedó desigualmente repartida, esta segunda variable debía ser inversamente proporcional a la población. En cualquier caso se debía procurar que la acción de gobierno no se debilitara por la distancia a la capital, por lo que no sólo había que tener en cuenta la distancia sino también el estado de los caminos. En cuanto a la tercera variable, la topografía, hay que destacar que no hubo un levantamiento topográfico del territorio porque se optó por establecer como límites provinciales los de los municipios colindantes, de manera que los linderos municipales se habían convertido en límites provinciales. La cuarta variable

o más bien el cuarto criterio, la tradición histórica, pretendía especialmente que no se pasaran territorios de Castilla a la antigua Corona de Aragón y viceversa.

Es sabido que con todo el trabajo realizado por Bauzá y Lastarría no se puso en marcha su proyecto, pero en 1822 se retoma el Proyecto de Provincias de Felipe Bauzá de 1813 y se aprueba por las Cortes con algunos cambios. El número de provincias que da establecido en 52 (MAPA 3), pero resultó tener una vida muy efímera, nuevamente Fernando VII, en 1823, acabó con la nueva división provincial como ya había hecho en 1814. Tras su muerte, en 39 días, el ministro de Fomento del momento, Javier de Burgos, nombrado para el cargo el 21 de octubre de 1833, firma el Decreto de la División Territorial de la Península e Islas Adyacentes el 30 de noviembre de 1833, que salvo algún retoque es la división provincial que ha permanecido hasta hoy (MAPA 4). El Decreto de 21 de septiembre de 1835 establecía una Diputación para cada una de las Provincias y cómo se debían constituir<sup>26</sup>.

Esta división provincial de 49 provincias, que pasaron a 50 al dividir en dos las Islas Canarias, con sus correspondiente Diputaciones, ha sido utilizada por gobiernos liberales de distintos matices (moderados, progresistas, unionistas), por los gobiernos de dos repúblicas, por los gobiernos de la Restauración (conservadores y liberales), por los de dos dictaduras y, además, desde 1978 por gobiernos ucedistas, socialistas y populares.

## Conclusión

Los constituyentes de Cádiz incorporaron una nomenclatura legal al territorio que, finalmente, recogió el Decreto de 30 de noviembre de 1833 y que, posteriormente, pasó a la conciencia colectiva de los españoles porque el estudio de la asignatura Geografía, al referirse a las provincias españolas, se realizó desde entonces con esa nomenclatura, independientemente del Régimen político vigente. Es cierto que determinados nombres que

---

<sup>26</sup> TOMÁS VILLARROYA, J.: "El decreto de 21 de septiembre de 1835 sobre organización de las Diputaciones Provinciales" en *La Provincia*, Barcelona, 1966, pág. 54

aparecen en el Decreto, como Andalucía, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva o las Provincias Vascongadas no correspondían a entidades que anteriormente hubieran existido política o administrativamente. Sin embargo, Aragón, Cataluña y Valencia sí habían tenido esa existencia, ya que eran territorios individualizados dentro de la Corona de Aragón, existencia de la que carecían las denominaciones supraprovinciales que recoge el Decreto de 30 de noviembre de 1833 al referirse a territorios de la antigua Corona de Castilla.

Paradójicamente, esta nomenclatura regional que finalmente recogía el Decreto de Javier de Burgos, que no tenía efectos jurídicos, paulatinamente formó parte del “mapa mental que debía ser memorizado sistemáticamente por los niños españoles”<sup>27</sup> y se convirtió en el principal referente de la división territorial de España. Lo que quiere decir que se ha asumido la gran carga simbólica que tuvo todo el largo proceso, que se inició en 1810 y culminó en 1833. Como ha dicho Burgueño: “Las Provincias y los partidos judiciales llegaron a ser la imagen de marca del liberalismo”<sup>28</sup>

Por otra parte, las Provincias podrían haber surgido con o sin Diputación. Los constituyentes de Cádiz quisieron que las Diputaciones fueran los nuevos órganos que debían establecer el orden liberal, de ahí que sus diputados fueran elegidos. Y aunque las Diputaciones provinciales previstas en Cádiz no llegaron a ponerse en marcha, años después se siguió el modelo allí previsto. Las Diputaciones se mostraron flexibles una vez consolidadas a partir de 1835, con funciones muy variadas desde la recaudatoria hasta de la beneficencia y obras públicas y gran capacidad de adaptación a distintos regímenes políticos, tal vez en esto se encuentre la clave de su supervivencia.

---

<sup>27</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, J.: *Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político de España*, Madrid, 2002, pág.689

<sup>28</sup> BURGUEÑO, J.: *Geografía política de la España Constitucional. División Provincial*. Madrid, 1996, pág.291



MAPA 1. División Provincial de José Bonaparte.



MAPA 2. División Provincial de Bauzá.



**MAPA 3. División Provincial del Trienio liberal.**



**MAPA 4. División Provincial de Javier de Burgos.**

## ANEXO DOCUMENTAL

### ***Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 sobre la división civil de territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias.***

*Persuadida de que para que sea eficaz la acción de la administración debe ser rápida y simultánea; y asegurada de que esto no pueden suceder, cuando sus agentes no están situados de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas, tuve a bien, al confiaros por mi Real Decreto de 21 de Octubre el despacho del ministerio de Fomento, encargaros que os dedicaseis antes de todo, a plantear y proponerme, de acuerdo con el consejo de Ministros, la división civil del territorio, como base de la administración interior, y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos. Así lo habéis verificado después de haber reconocido los prolijos trabajos hechos antes de ahora por varias comisiones y personas sobre tan importante materia; y conformándome con lo que en su vista me habéis propuesto de acuerdo con el expresado Consejo, y oído el dictamen del de Gobierno, he venido, en nombre de mi muy cara y excelsa Hija la Reina Doña Isabel II, en mandar los siguiente:*

*Artículo 1. El territorio español en la Península e Islas adyacentes queda desde ahora dividido en cuarenta y nueve provincias que tomarán el nombre de sus capitales respectivas excepto las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservan sus actuales denominaciones.*

*Artículo 2. La Andalucía, que comprende los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla, se divide en las ocho provincias siguientes: Córdoba, Jaén, Granada, Almería, Málaga, Sevilla, Cádiz y Huelva. El de Aragón se divide en tres provincias, a saber: Zaragoza, Huesca y Teruel. El principado de Asturias forma la provincia de Oviedo. Castilla la Nueva continúa dividida en las cinco provincias de Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara. Castilla la Vieja se divide en ocho provincias, a saber: Burgos, Valladolid, Palencia, Ávila, Segovia, Soria, Logroño y Santander. Cataluña se divide en cuatro provincias: Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona. Extremadura se divide en las de Badajoz y Cáceres. Galicia en las de Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra. El reino de León en las de León, Salamanca y Zamora. El de Murcia en las de Murcia y Albacete. El de Valencia en las de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana. Pamplona, Vitoria, Bilbao y San Sebastián son las capitales de las*

*provincias de Navarra, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Palma la de las Islas Baleares. Santa Cruz de Tenerife la de las Islas Canarias.*

*Artículo 3. La extensión y límites de cada una de dichas provincias son los designados a continuación de esta Ley. Sin embargo, si un pueblo situado a la extremidad de una provincia tiene una parte de su término dentro de los límites de la provincia contigua, este territorio pertenecerá a aquella en que se halle situado el pueblo, aun cuando la línea divisoria general parezca separarlos.*

*Con respecto a los límites señalados a las provincias que confinan en cualquier punto con Francia y Portugal, se entienden en conformidad de los tratados existentes, y sin perjuicio del resultado de las rectificaciones sobre límites o derechos de pastos en varios puntos de una u otra frontera.(\*).*

*Artículo 4. Esta división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda.*

*Artículo 5. Ínterin se promulga la ley, que he mandado formar sobre acotamientos y cerramientos de heredades, no perjudicará la nueva división territorial a los derechos de mancomunidad en pastos, riegos y otros aprovechamientos, que los pueblos o los particulares disfruten en los territorios contiguos a los suyos.*

*Artículo 6. Los subdelegados de Fomento harán demarcar los confines de sus provincias respectivas, reunirán todas las observaciones que les dirijan sobre la agregación a separación de los pueblos, que deban hacer o dejar de hacer parte de una provincia, y las trasladarán al ministerio de vuestro cargo: e instruido en él un expediente general me propondréis al cabo de un año las modificaciones de esta especie que deban hacerse en la nueva división.*

*Artículo 7. Entre tanto los dichos subdelegados cuidarán de hacer levantar planos topográficos exactos de sus provincias respectivas, con presencia de los cuales haréis levantar una nueva carta general del reino. Tendréis lo entendido, dispondréis lo necesario a su más pronto y puntual cumplimiento, y lo haréis imprimir, publicar y circular, comunicándolo desde luego a todos los demás Ministerios.*

*Está rubricado de la Real mano de S.M.*

*En Palacio a 30 de Noviembre de 1833*

*A D. Javier de Burgos.*

*(\* La demarcación de límites de las provincias que expresa este artículo, no se inserta en la Gaceta por ser demasiado voluminosa, pero se hallará mañana desde mañana en el despacho de la Imprenta Real.*

*Gaceta de Madrid nº 154 de 3 de diciembre de 1833*



## LA PROVINCIA EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA<sup>29</sup>

**Jose Peña González**

Catedrático Emérito de Derecho Constitucional

Director del Instituto de Humanidades Ángel Ayala

### **Introducción:**

La provincia como institución de la organización territorial del Estado es necesario contemplarla como parte de la formación del Estado español que como es sabido fue el resultado de la unión dinástica de las coronas de Castilla y Aragón bajo la fórmula de la llamada por Jellinek la Unión Personal que más tarde daría lugar a la Unión real con las consabidas diferencias<sup>30</sup>.

Hoy a los 180 años de la organización territorial llevada a cabo por Javier de Burgos que consolida en España la división en provincias, esta entidad territorial sigue jugando un papel decisivo en la distribución territorial del

---

<sup>29</sup> El presente texto recoge casi literalmente la conferencia pronunciada en el Museo de Bellas Artes de Castellón el día 12 de abril de 2013, como apertura del IV Congreso Internacional de Historia Gregal. Ha sido revisado por el autor que ha incorporado algunas notas a pie de página para una mejor comprensión del texto.

<sup>30</sup> Jellinek las define como “relación permanente entre dos o más estados con fundamento jurídico”. En su opinión este tipo de uniones caen dentro de la órbita del Derecho Internacional, más que del Constitucional. Véase “Teoría General del Estado”. Ed. Albatros. Buenos Aires, 1978. Págs. 556 y ss.

poder en nuestra patria. Porque de eso es lo que se trata. La creación de un ente administrativo y político que juega a favor de unos determinados intereses en orden a la gobernación del estado. Estamos ante un instrumento político administrativo para el control del territorio como medio para a su vez controlar a sus habitantes. Como es sabido el tema de la distribución territorial del poder en el ámbito del estado es uno de los más delicados y al mismo tiempo apasionantes para la doctrina y sus consecuencias son de una importancia extraordinaria. Hay que tener en cuenta que el modelo elegido de distribución territorial del poder sirve de base material a la organización y distribución del poder en el seno del estado<sup>31</sup>. En la actualidad y dada la estructura descentralizadora de la Constitución vigente, el tema de la provincia adquiere una nueva perspectiva, que obliga a enmarcarla dentro de las tendencias centralizadoras y federalistas de la historia constitucional de España. Hoy es objeto de atención preferente en la doctrina española<sup>32</sup>. A su vez el profesor V. Vandelli reconoce que con los procesos de descentralización y regionalización experimentados en Europa, las provincias no han salido debilitadas sino incrementadas en sus atribuciones.

El término Provincia de claro origen romano (pro= por y Vincia=victoria) alude a su condición de territorio conquistado. En el ámbito del derecho comparado esta Institución, a veces con idéntico nombre, pero respondiendo a distintos planteamientos ha estado presente, y en muchos lugares aún lo está, con características sui generis.

En los países de lengua romance (Francia, España, Italia), la palabra se aplica a divisiones administrativas inferiores a los reinos. En el Imperio español la palabra fue sustituida por la de Corregimientos, es decir, el territorio donde mandaba un corregidor. Durante las reformas borbónicas se llaman Intendencias al frente de los cuales estaba el Intendente.

---

<sup>31</sup> Sobre el tema en extenso puede verse, entre otros, Peña González, José: "Derecho y Constitución" Ed. Dykinson. Madrid, 2003. Págs. 180 y ss.

<sup>32</sup> Véase la obra de los profesores Calero, Martínez Díaz, Santamaría de Molina, Martín Retortillo, Guaita García de Enterría etc.

En Francia el término cae en desuso tras la Revolución, que refuerza la estructura unitaria del estado francés, pudiéndose decir por un autor que la Revolución en nombre de la libertad lleva a sus últimas consecuencias la política centralista y unitarista del Rey Sol. En Iberoamérica en principio se mantiene como equivalente a estado por influencia de los Estados Unidos. En Bélgica equivale a regiones (Provincia de Flandes y Valonia) y en Holanda el término hace alusión a las principales unidades administrativas del país. En Argentina y Canadá equivalen a Estados.

Hoy el término Provincia se mantiene en España, Guinea y prácticamente en todos los antiguos territorios del Imperio Español. En Suiza el término es Cantón y en Portugal Distrito. En Sudáfrica y las Islas Salomón también Provincias, igual que en Italia.

La Iglesia también adoptó el término Provincia para su organización territorial. En el caso de España el sistema diocesano de la iglesia católica divide el país en 70 diócesis (de ellas 14 archidiócesis) integradas en 14 provincias eclesíásticas bajo la jurisdicción de un arzobispo. Aparte existe un Arzobispado Castrense con sede en Madrid. A su vez el Obispo de Ciudad Real ostenta el Priorato de las Órdenes Militares.

### **Antecedentes históricos**

La primera referencia a la provincia la tenemos en el mundo romano. Es la Hispania, denominación que los romanos dieron a la península ibérica frente a la Iberia de los griegos. Una vez conquistada parte de la península dividieron el territorio en dos provincias el año 197 a.C. La Hispania Citerior que comprendía el valle del Ebro y el litoral mediterráneo y la Hispania Ulterior que abarcaba el Valle del Guadalquivir.

Más tarde y ya durante el Imperio la Hispania Citerior se llamó la Tarraconense mientras la Ulterior se dividió en dos: La Bética y la Lusitania.

A medida que iba extendiéndose el dominio romano se fueron ampliando las provincias<sup>33</sup>.

Los visigodos mantuvieron la organización territorial romana aunque cambiando su denominación. Como señala Luis Suárez los invasores visigodos “no estaban en condiciones de suplantar la administración ni de crear una cultura nueva”<sup>34</sup>. De provincias pasaron a llamarse Ducados, gobernadas por Duces<sup>35</sup>.

A partir de 711 los árabes dividieron el territorio en Coras o Kuras, equiparables a las provincias y dirigidas por “amires”, funcionarios de origen militar que gozaban de gran autonomía, lo que en opinión de Suárez, al que seguimos, facilitaba la independencia de las mismas y que más tarde dieron paso a los llamados reinos de taifas<sup>36</sup>.

La reconquista dio paso a la organización de los llamados Cinco reinos: Portugal, Castilla, León, Aragón, y Navarra; denominación y clasificación que debemos a Menéndez Pidal y que fue asumida y aceptada por Luis Suárez. En Castilla se mantuvo la organización en provincias mientras en los distintos reinos de la Corona de Aragón se trata de “distritos” en Aragón, “veguerías” en Cataluña y Mallorca, y “gubernaciones” en Valencia. Los Decretos filipinos de Nueva Planta acaban con ellas y todo lo que representaban en orden a la autonomía de la corona de Aragón.

---

<sup>33</sup> Un estudio muy detallado en Juan José Sayas: “La Administración en el Alto Imperio: las divisiones del territorio” en Hispania Riomana. Ed. Cátedra. Madrid, 1978. Tomo II. Coord. José María Blázquez. Págs. 345-377 y Suárez, Luis: “Manual de Historia Universal”. Espasa, Madrid, 1973. Tomo II. Págs. 379-577.

<sup>34</sup> Suárez, Luis: “Manual de Historia Universal”. Madrid, 1970. Tomo III. Pág. 61.

<sup>35</sup> *Ibidem*. Pág. 66.

<sup>36</sup> *Ibidem*. Pág. 154.

Castilla distribuye el poder político en 18 ciudades con derecho de voto en las cortes castellanas. Cada una de ellas está dividida en provincias. Castilla ha asumido el liderazgo de los cinco reinos que tras la unión de los reinos de León y Castilla en la persona de Fernando III, quedan reducidos a cuatro<sup>37</sup>. El siglo XVII asiste a lo que Henry Kamen señala como una centuria de decadencia para España y Elliott habla de “una crisis de la monarquía federal” española y por lo tanto del papel a jugar en Europa por la Monarquía Católica<sup>38</sup>. Este régimen se mantuvo hasta la llegada de Felipe V que crea las llamadas Intendencias a imitación de Francia. Se crearon veinte.

Durante el siglo XIX el término provincia será el yunque donde se va a debatir la pugna entre el antiguo Régimen y el naciente estado liberal. La invasión napoleónica y la impuesta dinastía Bonaparte será la primera vez en que en un texto fundamental, la Carta Otorgada de Bayona de 7 de julio de 1808, aparecen mencionados los entes locales en el Título VII (Del Senado), Art. 51<sup>39</sup> que bajo el reconocimiento de la autonomía local no dejaba de ser un control real sobre la elección de los diputados que habían de personarse en las Cortes. También en el Título IX hay varios artículos referentes al sistema de elección de los diputados de las provincias<sup>40</sup>.

El Decreto de 17 de abril de 1810 divide el reino en 38 Prefecturas y 74 subprefecturas subdivididas a su vez en Municipios, según el modelo francés. Su nombre responde fundamentalmente a cuestiones geográficas de

---

<sup>37</sup> El Rey Santo hereda tanto a su padre como a su abuelo y unifica ambos reinos.

<sup>38</sup> En 1643 tiene lugar la derrota de Rocroy que inaugura la hegemonía francesa y que explica el tratado de Westfalia de 1647 y la nueva distribución del poder en base a la llamada doctrina de la “razón de estado”.

<sup>39</sup> “Solo el Senado, a propuesta del Rey, podrá anular como inconstitucionales las operación es de las Juntas de elección, para el nombramiento de diputados de las provincias o las de los Ayuntamientos para el nombramiento de diputados de las ciudades”.

<sup>40</sup> Véase especialmente los arts. 61,67. 68,70, 71 y 73.

ríos, comarcas y cabos. (Castellón forma parte de la Prefectura el Ebro y la plana de Castellón de la de Guadalquivir)<sup>41</sup>.

Las cortes de Cádiz derogan los señoríos jurisdiccionales y dan paso a una división territorial inspirada en el nomenclátor de Floridablanca y un poco más tarde Melón de Gordezuola que divide el territorio en 32 provincias, que más tarde y por obra de Felipe Bauza pasarían a 36. El regreso de Fernando en 1814 acaba con este planteamiento y se vuelve al Antiguo Régimen. Los constituyentes de Cádiz son los primeros que llevan a cabo en su articulado una enumeración explícita de las entidades territoriales que integran la Nación española en 1812. Viene recogido en su artículo 10 e incluye la península, islas Baleares y Canarias, posesiones del norte de África, toda la llamada América Hispana, con la inclusión de la Florida y la parte española de Santo Domingo y de Asia las islas Filipinas<sup>42</sup>.

Tras la sublevación de Riego y en enero de 1822 de constituyen 52 provincias como ámbito de las actividades gubernativas, judiciales, políticas y económicas, dependientes del poder central. Al frente de las mismas había un Intendente que actuaba como delegado de hacienda. Realmente este plan del Trienio no llegó a entrar en vigor.

### **La Reforma de 1833: Evolución legislativa**

Establecida por Real Decreto de 30 de noviembre, llevada a cabo por Javier de Burgos, muy inspirada en la obra del capitán de fragata Felipe Bauzá, marca un paso decisivo hasta el punto que es en realidad el que mantiene en la actualidad. Marca como una cuadrícula en el territorio superponiendo unas circunscripciones que nada tiene que ver con la historia, en opinión, no compartida por sectores muy destacados de la Doctrina, por el profesor

---

<sup>41</sup> Véase Orduña Rebollo y Cosculluela Montaner: “Historia de la Legislación del Régimen Local”. Ed. Iustel. Madrid, 2008.

<sup>42</sup> Véase Cap. II del Tít. IV. El gobierno de la Provincia corresponde a un jefe político nombrado por el Rey. Art. 324.

Ocaña Morell<sup>43</sup>. Con este Decreto publicado bajo su mandato como Secretario de Estado de Fomento en el Gobierno Cea Bermúdez, accede al Ministerio de Hacienda el día 22 de diciembre de ese año y más tarde en el primer gobierno Narváez fue Ministro de la Gobernación. A partir de 1846 se reintegra a la vida privada y se dedica a sus traducciones horacianas y a escribir unas inacabadas Memorias. Para García de Enterría, Javier de Burgos es una de las mejores cabezas de España durante el siglo XIX. Junto con Guaita, y Martín-Retortillo niega que el citado Decreto sea una mera copia del modelo francés<sup>44</sup>. El Citado Decreto divide el territorio en 49 provincias que pasan a 50 cuando en 1927 por el Decreto-Ley de 21 de septiembre la provincia de Canarias se divide en dos: Tenerife y Las Palmas.

La provincia se configura como elemento clave para la configuración del estado de derecho y longa manu del poder central. La provincia en el esquema de Joan Regla estaría en consonancia con la tradición visigótica de Castilla frente al federalismo de cuño catalanoaragonés.

El proyecto de 1847. De Patricio de la Escosura dividía el territorio en 11 demarcaciones equivalentes a regiones, aunque no llegó a entrar en vigor<sup>45</sup>. Incluye la creación de once Gobiernos Civiles de ámbito regional, Gobernadores de ámbito provincial, Subdelegados civiles de distrito y alcaldes de los pueblos. La regionalización propuesta por Escosura tuvo solamente cinco días de vigencia porque el nuevo presidente del Gobierno, General Narváez destituyó a Escosura sustituyéndole por D. Luis Sartorius<sup>46</sup>.

La Constitución de 1869 las reconoce, superando también en el momento constituyente un proceso previo de descalificación de las mismas. Las incluye en su art. 99 y la reafirma en la Ley de 1870.

---

<sup>43</sup> Véase Arts. 1 y 2 del citado Real Decreto.

<sup>44</sup> En contra Luis Morell Ocaña: "La Administración Local". Tecnos. Madrid, 1984. Págs. 73-111.

<sup>45</sup> Se promulga durante el Gobierno García Goyena y viene contemplado en los artículos 1 y 2.

<sup>46</sup> Por un Decreto de 5 de octubre de 1847 se vuelve a la situación anterior

En 1873 al amparo del proyecto republicano federal, España se divide en 17 estados y no se habla para nada de las provincias. En su artículo primero se divide España en 15 Estados en la Península más Cuba y Puerto Rico en ultramar<sup>47</sup>. Las posesiones de Asia y África adquieren la consideración de “territorios”<sup>48</sup> Curiosamente siendo la primera norma que establece un proceso descentralizador no hace un enumeración de las provincias que quedan subsumidas bajo el epígrafe de los 17 Estados que constituye, admitiendo la posibilidad de que los nuevos Estados puedan conservar las actuales provincias o modificarlas<sup>49</sup>.

La Constitución Canovista la reconoce en su art. 3º, incluyendo las referencias a las Diputaciones Provinciales en sus artículos 82 al 84. La Ley de 2 de octubre de 1877, del Ministro de la Gobernación Francisco Romero Robledo<sup>50</sup>. Esta Ley fue el antecedente directo de los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo y estuvo en vigor hasta 1925.

El Proyecto Moret de 1884 dividía el territorio español en 15 regiones administrativas que se correspondían con las Audiencias Territoriales. No llegó a entrar en vigor<sup>51</sup>. En 1891 el proyecto Silvela y Sanchez de Toca divide a España en trece regiones. Era más una regionalización que una provincialización. No se llegó a consumar<sup>52</sup>.

El siglo XX y en el tema que nos ocupa hay un importante proyecto descentralizador representado por las Mancomunidades Provinciales, que algún autor quiere situar como antecedente directo de la regionalización autonómica. A este proyecto solo se acogió Cataluña. Los últimos intentos de reforma son desde el punto de vista cronológico los de Primo de Rivera, la Constitución de 1931 y la Ley Orgánica de 14 de junio de 1933 del Tribunal

---

<sup>47</sup> Véase Art. 1º

<sup>48</sup> Véase Art. 2º

<sup>49</sup> Véase Art. 1º del Proyecto.

<sup>50</sup> Destacado líder político, muy hábil en el control de los distritos electores por lo que era conocido en el argot político con el sobrenombre de “el pollo antequerano”. Maniobrero al estilo de Posada Herrera.

<sup>51</sup> Véase Art. 15 del Real Decreto.

<sup>52</sup> Véase Art. 2 del Real Decreto.

de Garantías Constitucionales<sup>53</sup> y los que tienen lugar durante el franquismo. Curiosamente en la obra legislativa de Primo de Rivera surgen los Estatutos Provinciales, donde se incluye por primera vez en un texto legal el concepto de región. El profesor Guaita destaca el hecho de que esta palabra no aparezca en ninguna de las Constituciones españolas del siglo XIX. Sin embargo, la política de Primo de Rivera, sería según el profesor Olabarri, responsable en gran parte del fracaso de este intento de regionalización al defraudar las aspiraciones catalanas sobre la comercialización tras el intento turnista protagonizado por Santiago Alba y Francisco Cambo. Al fracasar el catalanismo político se volcaría hacia el republicanismo<sup>54</sup>. Primo de Rivera deja sin efecto las normas derivadas de la Constitución canovista y nombra Director General de Administración Local a José Calvo Sotelo, quien más tarde y ya en el Directorio Civil sería ascendido a Ministro de Hacienda. Calvo Sotelo se rodea de un selecto grupo de administrativistas y elaboran el Estatuto que sería sancionado por el Rey el 8 de marzo de 1925<sup>55</sup>.

La Constitución república de 1931 incluye la provincia, aunque no las enumera en su articulado. Aparece como tal entidad administrativa en los artículos 1, 8,9, 10 y parcialmente en el 11. También en el artículo 22 al desarrollar el derecho a la autonomía de las regiones que formaba parte de la teoría del Estado Integral. La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 tuvo escasa vigencia<sup>56</sup>, hasta el punto que prácticamente se mantuvo la vigencia del Estatuto Provincial de 1825. El Diputado Andrés Orozco había presentado una enmienda para suprimir la provincia y la Diputación que fue rechazada por 153 votos a favor y 111 en contra<sup>57</sup>. Como se ha señalado en

---

<sup>53</sup> En su art. 11 especifica las regiones que tienen derecho a elegir vocal para el Tribunal. Son todas (14) salvo Cataluña que al tener ya desde 1932 su propio Estatuto de Autonomía, cuenta con un procedimiento distinto para la elección del recogido en el citado art. 11.

<sup>54</sup> El tema en extenso en Peña González, José: "Derecho y Constitución". Madrid, 2003. Págs. 227 y ss.

<sup>55</sup> En el mismo colaboraron Gil Robles, Vallengano, Jordana de Pozas, Pi i Sunyer y Vidal y Guardiola.

<sup>56</sup> Constaba de 242 artículos y 11 Disposiciones Transitorias.

<sup>57</sup> El letrado asesor de la Comisión y eminente constitucionalista Profesor Perez Serrano defendió la subsistencia de la misma.

el orden legislativo solo tres normas incluyen una enumeración de las provincias. Se trata del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 de Javier de Burgos, Real Decreto de 29 de septiembre de 1847 de Patricio de la Escosura y la Ley Orgánica de 14 de junio de 1933 del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Durante el franquismo se mantiene la provincia y su correspondiente órgano de gobierno, cuya presidencia nata recae en el Gobernador<sup>58</sup>, con un Presidente efectivo elegido entre los concejales-diputados provinciales. En esta época vuelve a modificarse el número de las provincias, ya que el año 1958 se creó la provincia del Sahara Español con capital en El Aiún. Y con derecho a representación en las Cortes Españolas en el tercio de representación local en cortes, según establece la Ley de Cortes de 1942 en el art.2-1, e). También se incorpora como provincia española el antiguo territorio de Santa Cruz de la Mar, con capital en Sidi Ifni. También dos provincias en la antigua Guinea Española, que en 1963 son integradas en una sola con un estatuto de autogobierno, accediendo a la independencia en 1968. La Ley Orgánica del Estado de 1 de enero de 1967, recoge la administración local en el Título VIII de la misma<sup>59</sup>. La legislación municipal durante el franquismo viene recogida en la Ley de bases del Régimen Local de 17 de julio de 1945, modificada el 3 de diciembre de 1953 y refundidas ambas en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, y más tarde en la Ley de bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975<sup>60</sup>.

En la actualidad y siguiendo el paso marcado por Javier de Burgos, tenemos 50 provincias mas dos ciudades autonomas que no están incluidas, como antaño, en la red provincial. Son Ceuta y Melilla. A su vez las Cortes

---

<sup>58</sup> Inspirado en el Estatuto Real de 1834 donde también se establece que habrá tantos diputados provinciales como partidos judiciales haya en la provincia. El texto siguiente -Constitución de 1837- establece que los miembros de la Diputación Provincial -una por provincia- serán elegidos por los mismos electores que los Diputados a Cortes. Art. 69.

<sup>59</sup> Arts. 45 a 48 inclusive.

<sup>60</sup> Curiosamente esta Ley fue aprobada el día anterior a la muerte de Franco y publicada el mismo día de la muerte en el BOE.

Generales en uso de su competencia han modificado la denominación y contenido de algunas provincias. Modificación del nombre en Rioja, Cantabria, Asturias, sustituyendo en su denominación la anterior de Logroño, Santander y Oviedo que pasan a ser sus respectivas capitales. En cuanto a Gerona y Lérida se cambian por su nombre en catalán, igual que Baleares, Coruña, Orense, Alicante, Castellón y Valencia Cooficiales con el español), Álava, (En este caso bilingüe) Guipúzcoa, Vizcaya, y Navarra también bilingüe.

El problema español es que se utiliza la provincia para delimitar el poder de las regiones. España ha estado provincializada siempre desde los romanos pero también regionalizada. La provincia en Castilla se desarrolla fundamentalmente con el auge de las ciudades en plena edad media y se consolida una malla social alrededor de las mismas. En cuanto a su naturaleza jurídica hay dos teorías: La llamada tesis naturalista: La provincia es una entidad natural a la que el estado se limita a reconocer y otorgar categoría jurídica. O La tesis legalista: la provincia es sencillamente una creación del Estado por ley.

La Constitución de 1978 tiene una clara voluntad descentralizadora, ya exigida por la ciudadanía como reclamación en la transición. Sus dos reclamaciones fundamentales fueron democracia frente a autocracia y autonomía frente a centralización. El tema de la provincia sería contemplado en el Título VIII de la norma normarum, de forma especial en el Cap. II del Título VIII Arts. 140 a 142.

Siempre que se ha suscitado el tema de la posible descentralización del Estado aparece como un Guadiana político constitucional el modo y manera de organizarse el Estado. Grave problema derivado de la forma de constituirse la unidad territorial de España tras la expulsión de los últimos reductos árabes en el reino nazarita. Un Estado formado por la unión de las dos coronas dominantes en la Península: Castilla y Aragón. Una Unión Personal que más tarde dará paso a la Unión Real, según el esquema diseñado por Jellinek y al que ya he hecho referencia. Unidad Nacional montada sobre una dinastía en lugar de sobre unos territorios. Ello explica

que cualquier problema sucesorio es un problema nacional a diferencia de Inglaterra, v.g. donde es clara la distinción REX-Regnum.

En España el Régimen polisinodial de los Habsburgos, supuso un reforzamiento del poder real que consolida la monarquía absoluta bajo el epígrafe de la Monarquía Católica. Todo ello en el contexto de una fuerte crisis económica y política desde Felipe II a Felipe. IV. El intento de lo que el maestro Reglá denomina Neoforalismo en la época de Carlos II, fracasa con la llegada de los Borbones y no logra restañar las heridas de las tendencias disgregadoras en Cataluña, Aragón y Andalucía que tienen lugar durante la crisis constitucional del 1640 y que llevaba implícita la vuelta a la estructura constitucional de los RR.CC. Una vez asistimos a una mala pasada de la Hª. Muere el Rey y entra una monarquía centralizadora de cuño francés. Castilla apoya a Felipe fiel a su tradición unificadora de clara tendencia visigótica. Hasta bien entrado el s. XVII España es un conjunto en el que conviven plurales españas. Se acaba con ello por los Borbones.

Con la Constitución de Cádiz se acuña el concepto de Nación. Pero de nuevo surge un problema dinástico, tras la muerte de Fernando VII y los problemas de su sucesión. Como recuerda Azaña para implantar el estado liberal de derecho hay que luchar contra los foralismos que son el campo de acción de la cuestión dinástica y escenario del foralismo y el carlismo. Rebrotan el regionalismo en el XIX, igual que en toda Europa. De nuevo la semántica política. Retorno al viejo régimen que no es precisamente el de los RR.CC sino al absolutismo centralista de Fernando VII.

La Segunda República quiso dar una solución técnica al problema de la descentralización política en el ámbito territorial, acuñando la llamada Teoría del Estado Integral, comprometida ya en el famoso Pacto de San Sebastián. Durante el proceso constituyente de 1931 se impone la llamada solución Azaña. Un castellano que intenta resolver el llamado problema catalán, superando los intentos descentralizadores de 1873 y dando entrada en la organización territorial del Estado Republicano el regionalismo catalán. Recuérdese que en principio es el único Estatuto aprobado por la Republica en condiciones normales. La autonomía republicana tenía un

carácter muy restrictivo. El País Vasco solo la vería reconocida en octubre de 1936 ya en la guerra civil. Ahora bajo la monarquía parlamentaria y democrática se pretende superar el fracaso de la Teoría del estado Integral y asimismo la recuperación del Estado Unitario que se impone durante el régimen franquista de 1939-1975. Se sientan las bases del llamado estado de las Autonomías. Se predica la España plural. El Discurso de la Corona y la promulgación de la Ley para la Reforma Política abren el camino a las elecciones del 15 de junio de 1977. El resultado de las mismas y la voluntad de consenso y concordia explican la constitución de la llamada Comisión de los Díez, en la que Pujol, Ajuriaguerra y Paz Andrade representaran los intereses políticos de las llamadas nacionalidades históricas. El siguiente paso descentralizador se encuentra en el Decreto Ley para las Preautonomías apoyada en la LOE de 10 de enero de 1961. Es destacable el hecho de que sea una norma franquista la que se utiliza en apoyo de la autonomía. Curiosamente un Borbón, el Rey Juan Carlos I acaba con la obra centralizadora de otro Borbón su antecesor Felipe V.

Durante el proceso constituyente de 1977-78 la Provincia sufre los consabidos ataques de siempre. Hay que eliminarla por entender que son el reducto del caciquismo franquista. La provincia se salva y como ha pasado siempre sale reforzada al quedar blindada en el texto constitucional. Curiosamente los mismos que se han opuesto tan duramente la izquierda española especialmente el PSOE, cambiaría de opinión tras el espectacular triunfo electoral del 28 de octubre de 1982 y el igualmente extraordinario triunfo en las municipales de mayo del 83. De pronto caen en la cuenta que controlan prácticamente todo el poder en España, tanto el nacional como el local. Y nunca se ha renunciado por un partido, tanto de derechas como de izquierdas, a una cuota de poder, máxime tan abultada como en este caso. El punto de partida será el Art. 2º desarrollado en el T. VIII.

### **La Provincia: situación actual**

En la Constitución vigente la provincia tiene que ser contemplada desde un doble planteamiento: Como entidad local y como circunscripción electoral.

Como entidad local viene recogida en el Art. 137 CE: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y CC. Todas estas entidades

gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.” Es decir, que la diferencia en el orden de la distribución territorial del poder entre la Constitución vigente y la legislación franquista consiste en la introducción de un nuevo ente llamado Comunidad Autónoma que será detalladamente analizado en el Capítulo III del Título VIII. Por supuesto las tres entidades incluidas en el art. 137 están sujetas al cumplimiento del principio de solidaridad del art. 2º CE.: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Principio de solidaridad de aplicación a los entes territoriales que viene explicitado en el Art. 138.1 , mientras el párrafo 2º del mismo artículo prohíbe expresamente la existencia de privilegios económicos y sociales entre las diferentes Comunidades Autónomas. A su vez el Art. 139 establece la Igualdad de derechos y obligaciones en todas las partes del territorio. Artículo de extraordinaria importancia que lamentablemente es violado con más frecuencia de lo deseable.

En el Capítulo II de este Título VIII se recogen las instituciones propias de la vida local: Municipios y Provincias. Los primeros tienen garantizada su autonomía por el Art. 140 que trata de los Municipios, a los que reconoce personalidad jurídica plena<sup>61</sup>. El Art. 141 constitucionaliza la Provincia. Entidad local con personalidad jurídica propia constituida por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del estado. Se podrán crear agrupaciones de municipios distintos de las provincias. Mancomunidades y Consorcios.

En el Constituyente ha pesado más la tradición hispánica de los municipios que la de las provincias. Alzaga destaca la diferencia entre la personalidad plena de los municipios y solo como propia para las provincias. Conviene hacer hincapié en las palabras y reiterar la precisión terminológica. La

---

<sup>61</sup> Art. 140: “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozaran de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales....”.

provincia es una división territorial determinada mientras que la Diputación es su órgano de gobierno, tal como diferencia el profesor Martín Retortillo<sup>62</sup>.

La provincia como ente local se ve afectada en la CE por dos hechos: Pierde su conexión directa con el Centro y pasa a la órbita de una Comunidad Intermedia políticamente superior. Por otra parte desaparece la provincia como tal en el caso de las Comunidades autónomas uniprovinciales e insulares. Esta es el caso de un territorio provincial de tanto peso económico y demográfico como Madrid, según señalo en su día el profesor Ramón Martín Mateo. La constitucionalización de la provincia ha supuesto un seguro de vida y un blindaje frente a la pretensión de algunas comunidades de suprimirlas. Esta es la tesis defendida desde el principio por el profesor García de Enterría<sup>63</sup>.

Desde el punto de vista funcional como ente local le corresponde beneficencia, Obras públicas de interés provincial, v.g los caminos rurales, obras públicas de interés provincial, canalizaciones, defensa de los intereses culturales de la provincia, planes provinciales de obras y servicios, alumbrado público, abastecimiento agua, pavimentación vías públicas, equipamientos básicos etc. todo ello en su integridad o con aportación. Desde este punto de vista la provincia garantiza los principios de solidaridad constitucional y el mantenimiento del equilibrio intermunicipal en el marco de la política económica y social<sup>64</sup>.

Sin embargo, sigue subsistiendo en amplios sectores la problemática de la provincia en cuanto a su existencia, de modo especial en Cataluña y País Vasco<sup>65</sup>. En Cataluña las comarcas constituyen el nivel supramunicipal

---

<sup>62</sup> Especialmente en su obra: "La Provincia: Pasado, presente y futuro". Ed. Civitas. Madrid, 1991. Págs. 33-56.

<sup>63</sup> Véase entre otros muchos escritos su trabajo "La Provincia en la Constitución", incluida en la obra colectiva "La Provincia en el sistema constitucional". Ed. Civitas. Madrid, 1981. Cap. I.

<sup>64</sup> Véase Peña González, José. Op. Cit. Pág. 509.

<sup>65</sup> Ley 27/1983 de 25 de noviembre.

desde la edad media en paralelo a la configuración de la provincia y los corregimientos en Castilla. También aunque con menos virulencia en Valencia. En las provincias insulares los cabildos acaban con el famoso pleito insular. En Baleares esta función la cumplen los Concejos.

En el País Vasco está presente la foralidad. Los territorios Históricos y las Juntas Generales amparados en Disp. Adic. Primera CE. Los derechos forales de carácter privado tienen que ser respetados por el Estado. Art. 149-1º 8º, y así aparecen recogidos en las Compiaciones de Vizcaya, Álava, Cataluña, Baleares, Galicia, Aragón y Navarra.

La provincia tiene una destacada posición en el ámbito electoral. De acuerdo con el art. 68.2 CE es circunscripción para elecciones al Congreso y en función del Art. 69.2 CE para el Senado, reiterado en el Art. 161 de la LOREG<sup>66</sup>. En este art se incluyen las ciudades de Ceuta y Melilla que siendo municipios son circunscripciones para Cortes Generales y las islas de ambos archipiélagos que son circunscripciones electorales para el Senado (Párrafo 2º). También desde el punto de vista constitucional el papel de la Provincia y su órgano de Gobierno: la Diputación Provincial juega un papel primordial en la constitución de las CC.AA.

Art. 143. Le corresponde la iniciativa autonómica a todas las Diputaciones afectadas<sup>67</sup>. En base al Art. 144 las Cortes Generales pueden sustituir la iniciativa de las corporaciones locales -caso Segovia-, aprobar la constitución de CA en provincia que no tenga la consideración de región Madrid -y autorizar en territorios que no estén integrados en la organización provincial- caso Ceuta y Melilla. Territorialmente no formaban parte de ninguna provincia al estar en África, pero administrativa y eclesiásticamente si de Málaga y Cádiz respectivamente. En este caso se

---

<sup>66</sup> Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

<sup>67</sup> En base a su párrafo primero se han constituido 5 CC.AA. a saber: Castilla-León, Castilla-La Mancha, Aragón, Comunidad Valenciana y Extremadura. En su párrafo segundo se aplicó a las Baleares y Canarias. En su tercer párrafo se aplicó a Murcia, Cantabria, Rioja y Asturias.

tienen que coincidir dos voluntades políticas: ayuntamiento y Parlamento. Por último este artículo también sería de aplicación para el hipotético supuesto de una incorporación de Gibraltar. El Art. 151 CE establece una vía especial de acceso a la Autonomía. También aquí hay una participación de la provincia como circunscripción electoral en el referéndum de iniciativa del 151. 1 y de aprobación para todos lo del 151, así como el de reforma.

Conviene recordar que la provincia como circunscripción electoral permitió la disminución de papel de los distritos donde jugaba más el cacique. Estuvo en vigor en 1812, 1837 y 1931 sustituyendo la Ley Maura de 1907. No resulta exagerado afirmar a la vista de lo expuesto la importancia decisiva de la provincia tanto en el plano funcional como en el político en su doble perspectiva de circunscripción electoral y elemento indispensable en la constitución de las Comunidades Autónomas, el rasgo más original de la vigente Constitución española.



## **LA PROVINCIA EN LAS ELECCIONES ESPAÑOLAS (1810-1936)**

**Roberto Villa García**

Universidad Rey Juan Carlos

La división del territorio a efectos de convertir votos en escaños es, sin discusión, uno de los aspectos capitales que definen los sistemas electorales. En este punto, el historiador de la política tiene poco más que añadir a lo que oportunamente han venido desgranando constitucionalistas y politólogos. La circunscripción electoral determina, junto con el criterio de atribución de escaños y la fórmula de su reparto, el sistema de representación adoptado para las asambleas legislativas y otros organismos administrativos que se proveen por elección, caso de los ayuntamientos. En los sistemas proporcionales, la realidad de esa “proporción” entre sufragios y escaños depende directamente del tamaño de la circunscripción, de modo que a mayor número de escaños más posibilidades de repartirlos *en proporción* a los votos de cada candidatura. Del mismo modo, el tamaño influye en que el voto sea otorgado a candidatos individuales o a listas de partido, toda vez que en las circunscripciones con pocos escaños –las uninominales o las escasamente plurinominales– la virtualidad de estas últimas es reducida.

La importancia de la circunscripción electoral en España viene evidenciada por su constitucionalización. En efecto, está definida en los artículos 68.2 y 69 de nuestra ley fundamental, rompiendo con una tradición que solía remitirla a la legislación electoral. Para la elección de las dos Cámaras legislativas, el Congreso de los Diputados y el Senado, se tomó como referencia la división administrativa que contaba con mayor arraigo: la provincia. Hasta tal punto que la Constitución sólo regula dos excepciones. Para ambas Asambleas, Ceuta y Melilla constituyen circunscripciones electorales aparte, con un número prefijado de diputados y senadores. Además, para el Senado no rigen los límites provinciales en Baleares y Canarias. Por el contrario, se diseñó una decena de circunscripciones en función del criterio de insularidad.<sup>68</sup>

En España, la constitucionalización de las circunscripciones responde a una mezcla de consideraciones históricas y políticas. En general, sirvió para obviar disputas como las de principios del XIX, que enfrentaron a los partidarios de una circunscripción de tamaño medio destinada a permitir una elección plurinominal, con los defensores de los pequeños distritos uninominales. Disputa que prácticamente se canceló en la segunda mitad de ese siglo, cuando se llegó a un amplio consenso en torno a los distritos, que sólo se cuestionó en momentos muy determinados como el periodo 1865-1870. El debate reaparecería con fuerza en la última etapa de la Monarquía liberal, cuando las fuerzas de oposición al sistema (republicanos, socialistas, católicos y carlistas) comenzaron a asociar el distrito uninominal con el “caciquismo” y el “personalismo” político –con bastante razón– y, también, con el fraude y la corrupción electorales –en este caso, sin ella–. El consenso en torno a la circunscripción fue menor que sobre el sistema electoral mayoritario, que sólo sería cuestionado con fuerza desde posiciones “proporcionalistas” a partir de 1919. No obstante, el grado de acuerdo sobre el tamaño de la circunscripción y su diseño a partir de la división provincial fue superior respecto a otros aspectos del régimen electoral general. Durante el XIX, la confrontación se centró en definir quiénes debían acceder a los derechos políticos, primero en un marco de sufragio censitario –más amplio el de los progresistas y más reducido el de los moderados–, y a partir de 1868, si el sufragio debía ser censitario o universal masculino. Otra cuestión controvertida fue quién debía controlar

---

<sup>68</sup> En las elecciones del Senado, cada isla tiene un número de representantes propio. La excepción la constituyen las islas de Ibiza y Formentera, que comparten un senador.

la confección del censo y el procedimiento electoral, si la administración central o la local. Ambas querellas se cancelarían para varias décadas a partir de 1890.

La proclamación de la Segunda República conllevó la quiebra de la estabilidad alcanzada durante la Restauración y, por ende, profundos cambios en la legislación electoral. El Gobierno Provisional reintrodujo por decreto, casi un siglo después, las circunscripciones de carácter provincial. El cambio se justificó en que el distrito uninominal había sido uno de los responsables de la deficiente práctica electoral de la Restauración, y su eliminación permitiría unas elecciones más limpias y aseguraría el principio de “voto igual”, mejorando el ratio entre escaños y habitantes.<sup>69</sup> Desde entonces y hasta 1936, apenas existió consenso alguno al sistema electoral. Más aún cuando en esos años cristalizó una sólida corriente favorable a sustituir el sistema mayoritario por el proporcional, abanderada por los diputados de la CEDA y la Lliga. Eso explica que la abolición del distrito uninominal fuera apoyada no sólo por la izquierda obrera y el centro-izquierda republicano, sino también por la derecha católica. Sólo las fuerzas que mantuvieron la democracia liberal por bandera, y que interpretaban más positivamente la experiencia representativa de la Monarquía liberal – los republicanos radicales, los agrarios y otras fuerzas políticas en las que se integraron antiguos políticos liberales y conservadores–, continuaron defendiendo el pequeño distrito. El hecho de que la fuerza electoral de estos partidos se fagocitara por completo en vísperas de la Guerra Civil, y que se asociase la circunscripción provincial al aumento de la movilización electoral durante la República, produjo en la década de los setenta cierta aversión al distrito uninominal. Una percepción simplista que también se trasladó al escrutinio mayoritario, sobre el que se proyectaron los defectos particulares del sistema electoral republicano.<sup>70</sup> Porque no fue sólo aquel, sino su combinación con la circunscripción provincial, el premio desorbitado a los vencedores y la segunda vuelta, lo que generó esas tremendas distorsiones en la representación de los partidos durante los años treinta.

---

<sup>69</sup> *Gaceta de Madrid*, 10-V-1931.

<sup>70</sup> A este respecto, resulta ilustrativa la intervención de los diputados Alzaga Villamil (UCD) y Solé Tura (PCE) en el debate constitucional. Vid. *Díario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, 12-VII-1978, pp. 4182-4185.

Cierto que, más que el debate constituyente, quien marcó la pauta del sistema electoral que rige hoy, incluida la circunscripción provincial, fue el gobierno de Adolfo Suárez a través de la Ley de Reforma Política y del decreto-ley 20/1977. Pudo ser así porque esa legislación no respondía a los intereses electorales de un partido, ya que la UCD estaba aún en proceso de gestación. La mayoría de los partidos de la oposición compartían lo conveniente de la representación proporcional, mientras que la circunscripción provincial, aunque no suscitara entusiasmos por cuanto la proporcionalidad era limitada en las provincias menos pobladas, al menos se consideró como una garantía “contra posibles recaídas en las circunscripciones pequeñas que favorecen el caciquismo”.<sup>71</sup> Con todo, la circunscripción electoral no apareció en el anteproyecto de la Constitución. De hecho, para el Senado se establecía un modelo de elección indirecta a través de las asambleas legislativas de los denominados “Territorios Autónomos”. La cuestión se ventiló en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas y, posteriormente, en el pleno del Congreso. Frente a la postura más flexible de Alianza Popular, que no deseaba constitucionalizar circunscripción alguna, las fuerzas de izquierdas se mostraron favorables a la circunscripción provincial siempre que se aumentase el número de escaños para mejorar la proporcionalidad en el Congreso de los Diputados.

Cosa diferente fue la discusión sobre el Senado. El Partido Comunista de España y las fuerzas nacionalistas defendieron que la representación, directa o indirecta, se vehiculase a través de las futuras comunidades autónomas, como se había definido en el anteproyecto, y no a través de las

---

<sup>71</sup> La cita, de Solé Tura, *DSCD*, 12-VII-1978, p. 4185. La identificación entre el decreto y los criterios de la ponencia técnica electoral de la llamada “Comisión de los Nueve” (Felipe González, Antón Cañellas, Santiago Carrillo, Enrique Tierno Galván, Francisco Fernández Ordóñez, Joaquín Satrústegui, Julio Jáuregui, Valentín Paz Andrade y Jordi Pujol) fue sustancial. Cierto es que la oposición abogaba también por una circunscripción electoral regional en la que se distribuyesen los restos. De todas formas, las disputas de centraron más bien en el número de escaños parlamentarios, las condiciones de elegibilidad, las incompatibilidades y el control de la administración pública. Vid. *ABC*, 19 y 21-I, y 23-II-1977; *El País*, 14, 19 y 23-I-1977; y *El Socialista*, 1-III, y 1-IV-1977. La circunscripción provincial ya se había establecido previamente en la Ley de Reforma Política.

provincias, como finalmente acordaron UCD y PSOE.<sup>72</sup> Desde entonces, se abrió un ciclo de amplio consenso en torno a la circunscripción provincial que, aun no exento de críticas, continúa siendo sólido. Sobre todo porque sigue sustentándose en el acuerdo de los dos grandes partidos, PP y PSOE, que volvió a explicitarse en el último debate sobre la reforma electoral de 2010. Y porque resulta difícil que prospere la propuesta de Alfredo Pérez Rubalcaba de adoptar un sistema análogo al alemán, que supondría una redimensión total del mapa electoral, sin el apoyo del Partido Popular. Los partidos contrarios al consenso, Izquierda Unida y Unión Progreso y Democracia, han mostrado su postura favorable a abolir la circunscripción provincial. Pero sus dirigentes son conscientes de que eso supone reformar la Constitución y, por tanto, se han centrado en reivindicar medidas legislativas como el aumento del número de diputados, la reducción a un escaño del mínimo establecido por provincia y la adopción de fórmulas más proporcionales que la ley D'Hont.<sup>73</sup>

Si la vigencia de la circunscripción provincial durante estas casi cuatro décadas de práctica democrática puede explicarse por razones políticas e inercias históricas, en este trabajo se expondrán las que fundamentaron la división electoral en la España constitucional hasta la Guerra Civil. Obviamente, como la parcelación territorial constituye sólo uno de los componentes del sistema electoral, se procurará relacionarla con el ratio de parlamentarios por habitante y con las fórmulas elegidas para trocar votos por escaños. Conviene aclarar que este trabajo es de historia política y no de ciencia política. Probablemente no podría serlo en ningún caso. Porque resulta difícil trasplantar a la práctica electoral del XIX los métodos de esta última, adaptados a las elecciones democráticas modernas, equiparables en cuerpo electoral, competencia interpartidista e incertidumbre en los resultados a las actuales. Eso sí, el historiador de la política puede usar con

---

<sup>72</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, 5-I-1978. *DSCD (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas)*, 1-VI-1978. *DSCD*, 12-VII-1978. *Diario de Sesiones del Senado (Comisión de Constitución)*, 5-IX-1978. *Diario de Sesiones del Senado*, 29-IX-1978. En esta Cámara, sin embargo, Mateo Navarro (PCE) defendió la circunscripción regional frente a la provincia también para el Congreso, desligándose así de lo que su partido había defendido en la Cámara baja.

<sup>73</sup> "Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión Constitucional sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general", en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 9-VII-2010, pp. 14-19.

precaución parte de este utillaje, adecuándolo rigurosamente a contextos tan singulares como el del liberalismo predemocrático o la etapa transicional entre esos regímenes representativos y los de sufragio universal.

### **El sistema representativo y la práctica electoral en España.**

La pervivencia de una valoración negativa sobre la representatividad de los sistemas políticos anteriores a 1923, difundida sobre todo por intelectuales de corte regeneracionista y asimilada por buena parte de la historiografía, hace necesario aclarar ciertos extremos sobre la práctica electoral española. Este trabajo parte de la tesis de que España participó plenamente del proceso de construcción y consolidación de los regímenes liberales que tuvo lugar desde principios del XIX en Europa occidental y el continente americano. Más aún, el sistema representativo no fue aquí un fenómeno desnaturalizado, y establecido a remolque de otros países. Por el contrario, nuestro país fue en muchos aspectos incluso pionero. Y en cuanto a duración, conviene insistir en que hasta 1936 España fue, de los grandes países de la Europa continental, donde más años perduró un régimen constitucional, sin más interrupción destacable que la Dictadura de Primo de Rivera.

En ámbitos externos al de los historiadores de la política pueden sorprender afirmaciones tan rotundas. El exclusivismo político, las revoluciones y los pronunciamientos militares, el falseamiento electoral y el caciquismo siguen blandiéndose para argumentar que en España no hubo un sistema representativo homologable al de nuestros vecinos. Esta crítica, residuo de las historiografías de cuño marxista y tradicionalista, se caracterizó por un análisis superficial de la vida política del XIX y principios del XX. Y sobre todo de la cuestión electoral, sustancial por cuanto afecta a la esencia representativa del liberalismo y la democracia. Todavía hoy es difícil racionalizar el grado de distorsión que introducían en las elecciones españolas fenómenos como el encasillado, el caciquismo, el fraude y la corrupción.<sup>74</sup> Porque la mayoría de los trabajos sobre elecciones tienen,

---

<sup>74</sup> En lo que a las elecciones se refiere, el esfuerzo de dos historiadores, Carlos Dardé y Salvador Forner, ha logrado abrir una nueva perspectiva de análisis más equilibrada a partir de valiosas investigaciones empíricas. Vid. sobre todo: C.

como destacó Juan José Linz, graves carencias metodológicas y se basan únicamente en fuentes tan parciales como la prensa.<sup>75</sup> Y se centran en constatar la existencia de esos fenómenos, pero no en medir su impacto real en las votaciones. Peor aún, por no saber, aún se desconocen los resultados de las elecciones con un mínimo grado de precisión, cosa que resulta, esa sí, una anomalía respecto de las historiografías europeas y la norteamericana. Con lo que en realidad, en España el tratamiento de las elecciones se ha limitado, salvando algunos excelentes trabajos, a una mera enunciación de sus defectos, poco más que repitiendo con algo más de sofisticación las soflamas regeneracionistas de principios del XX.

Tales prejuicios obnubilan tanto que apenas se sabe que esos mismos defectos afectaron, en grado no muy distinto, a otros países de nuestro entorno. La diferencia es que los trabajos de los historiadores norteamericanos, los británicos, los franceses o los italianos no se han ocupado en denunciar “oligarquías” y “caciquismos” a lo Joaquín Costa, sino en conocer de forma desapasionada su historia electoral y parlamentaria, y a contextualizarla adecuadamente.<sup>76</sup> Gracias a ellos hemos logrado comprender que el concepto de representación es histórico y, por tanto, no podía entenderse igual en 1850 que hoy día. Y, por tanto, que los sistemas electorales y la organización de los partidos evolucionaban *pari passu*, conforme aquel se modificaba. Aspectos que hoy se consideran indispensables como la competencia electoral o la incertidumbre en los resultados, no comenzaron a serlo hasta hace un siglo. Por el contrario, a mediados del XIX estaban subordinados a otras consideraciones entonces

---

Dardé (2003): *La aceptación del adversario. Política y políticos de la Restauración 1875-1900*, Madrid, Biblioteca Nueva; S. Forner y M. García Andreu (1990): *Cuneros y caciques*, Alicante, Patronato Municipal V Centenario; y S. Forner (1993): *Canalejas y el Partido Liberal Democrático*, Madrid, Cátedra.

<sup>75</sup> J. J. Linz, J. R. Montero y M. A. Ruiz (2005): "Elecciones y política", en X. Tafunell, *Estadísticas Históricas de España*, vol. 3, Madrid, BBVA, pp. 1029-1154.

<sup>76</sup> Sería injusto no reconocer la vindicación de la historia política -parlamentaria y electoral- que permitieron las obras de José Varela Ortega y Javier Tusell en un contexto historiográfico, como el de los años setenta, que no favorecía precisamente este tipo de estudios. Vid., sobre todo, J. Varela Ortega (1977): *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración*, Madrid, Alianza, 1977; y J. Tusell (1976): *Oligarquía y caciquismo en Andalucía (1890-1923)*, Barcelona, Planeta.

más importantes. Como la de que el diputado fuese el representante “natural” de su comunidad, de modo que las elecciones se limitaran a refrendar las jerarquías sociales vigentes en un sitio determinado. Por eso, la competencia política estaba mal vista, por cuanto significaba que este liderazgo “natural” era puesto en cuestión, amén de que la rivalidad política acababa perturbando la “paz social”.<sup>77</sup> Aparte, no suele tenerse en cuenta que el fraude, la corrupción y las mismas insuficiencias del procedimiento electoral, comunes a toda Europa, las propiciaba el hecho de que las elecciones modernas eran una realidad completamente nueva, que apenas podía sostenerse sobre una tradición en ese punto inexistente. Pero también que esos defectos, considerados en sí mismos, no fueron un obstáculo que impidiera la democratización de los sistemas liberales. Al contrario, si hoy se poseen unos mecanismos que permiten el desarrollo de elecciones limpias es gracias a los progresos ininterrumpidos del procedimiento electoral durante el XIX y la primera mitad del XX.

En este sentido, suelen ignorarse los importantes avances con que España contribuyó a este progreso. Apenas se conoce que nuestros antepasados fueron de los primeros en abandonar la división estamental de sus Cámaras legislativas y sustituirla por criterios económicos y culturales típicamente liberales, que debían ser refrendados por sufragio. Esto no lo harían hasta mucho más tarde países como Suecia o Alemania, y qué decir de Gran Bretaña y sus Lores. También fueron pioneros en el establecimiento del voto secreto, nada menos que en 1812. Suponía el reconocimiento de una conciencia política individual susceptible de ser amparada frente a los condicionamientos de grupo o las posibles coacciones. Y esto mientras en Gran Bretaña se votaba a viva voz y se registraba el voto en un libro, algo que no se abolió hasta 1872, o en Dinamarca se votaba a mano alzada. En España también se introdujeron de forma temprana la confección administrativa del censo electoral, el voto directo, una codificación de prácticas ilícitas y el establecimiento de una única jornada para celebrar elecciones, evitando los manejos corruptos que se producían al prolongar las votaciones durante varios días. Poco conocido es también que, en ciertos

---

<sup>77</sup> Vid. S. Noiret (1990): *Political strategies and electoral reforms: origins of voting systems in Europe in 19th and 20th centuries*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft; S. Forner (1997): *Democracia, elecciones y modernización en España y Europa, siglos XIX y XX*, Madrid, Cátedra; y R. Romanelli (1998): *How did they become voters? The history of franchise in modern Europe representation*, Londres, Kluwer Law International.

periodos (1837-1846, 1868-1878, 1890-1936), España tuvo uno de los electorados más numerosos del mundo. Y que el sufragio universal era también sufragio igual, respetándose la máxima de “un hombre, un voto”, a diferencia de Gran Bretaña o Bélgica, que mantuvieron diversas modalidades de voto múltiple o plural hasta bien entrado el siglo XX. En lo que a las circunscripciones electorales respecta, España acabó muy pronto, entre 1812 y 1834, con los vestigios de representación territorial del Antiguo Régimen. Ya en los inicios del liberalismo, se vincularon las circunscripciones electorales a la división provincial y se atendió preferentemente al criterio demográfico para distribuir los escaños. Nuestro país fue también de los primeros en finiquitar la práctica del *gerrymandering*, la manipulación torticera de los límites de las circunscripciones electorales, decretando su fijación por ley y su adecuación a las divisiones administrativas.<sup>78</sup>

El tradicional desconocimiento de lo efectivo de estas innovaciones explica que sólo ahora comience a apreciarse su impacto en un siglo continuo de práctica electoral. Que si se analizara en su conjunto, permitiría observar la progresiva aparición en España de los mismos fenómenos que facilitaron la transición del liberalismo a la democracia en otros países. El primero, la formación de un espacio político nacional, gracias a la centralización del procedimiento electoral y a la expansión territorial de *catch-allover-parties*, cuyos candidatos estaban ya presentes en la gran mayoría de las circunscripciones. Esto trajo consigo la creación de electorados y sistemas de partidos nacionales, campañas electorales y programas en los que alcanzaban una importancia creciente cuestiones que trascendían los intereses locales, y la homogeneización del comportamiento

---

<sup>78</sup> Se considera *gerrymandering* la práctica de “trazar las fronteras de los distritos de tal modo que se determine intencionalmente el grupo que ganará por mayoría relativa”. Se denomina así por Elbridge Gerry, gobernador de Massachusetts, quien en 1812 tuvo la sagaz idea de trazar un distrito en forma de salamandra, que concentraba sus votos y esparcía los de sus oponentes. Vid. G. Sartori, (1994): *Ingeniería Constitucional Comparada*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, pp. 35-36.

electoral, esto es, el apoyo mayoritario a unos mismos partidos en una porción creciente de las circunscripciones.<sup>79</sup>

El segundo fenómeno era la generalización de la competencia electoral, es decir, de las elecciones a las que concurría más de un candidato por escaño. Ésta no siempre había estado presente en las elecciones del liberalismo decimonónico y, sin embargo, constituye un requisito fundamental para el buen funcionamiento de nuestras democracias liberales. Porque sólo de la mano de la competencia tienen sentido la movilización electoral y el proselitismo que, en última instancia, explican la creación de organizaciones de partido externas a los grupos parlamentarios. Competencia, en fin, vinculada a la rápida adopción en España del voto directo y la progresiva ampliación del sufragio. Y que, en un contexto de estabilidad institucional y reglas de juego político compartidas, es un componente fundamental para el éxito de la democratización. Más incluso que ninguna precondition económica o social.<sup>80</sup>

En España, entre 1890 y 1923, las elecciones eran cada vez más competidas y la incidencia del fraude electoral menos apreciable. Aparte de la evidencia empírica, está la imposibilidad de explicar de otra forma que unas simples elecciones municipales, como las de abril de 1931, pudieran vehicular la protesta contra la Dictadura y la Monarquía de Alfonso XIII. Lo hizo en la gran mayoría de las capitales de provincia a través la victoria de republicanos y socialistas, y en el resto del país, cosa que se olvida con frecuencia, merced al triunfo de los monárquicos constitucionales que se habían opuesto a la Dictadura. Sin esta modernización anterior tampoco podría comprenderse el grado de movilización de las sucesivas elecciones republicanas.

Si en España las elecciones no pudieron constituirse en motor de la democratización fue porque la competencia política no pudo ser encauzada por las únicas leyes e instituciones que habían gozado de un grado suficiente de aceptación y continuidad, las de la Monarquía liberal, destruidas a partir de 1923. Las de la Segunda República no pudieron sustituirlas con ventaja, porque vinculaban la democratización a un proyecto político concreto, el del

---

<sup>79</sup> D. Caramani (2004): *The Nationalization of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>80</sup> S. Lipset y S. Rokkan (1967): *Party systems and Voter alignments*, Nueva York, The Free Press, 1967, p. 3.

ala izquierda de la coalición republicano-socialista, que excluía al resto de fuerzas políticas. Esto explica que los comicios de 1933 y 1936 pareciesen más un referéndum sobre el modelo constitucional que unas elecciones legislativas corrientes. Las dinámicas de exclusión, predominantes en los años treinta, impidieron la conformación de unas reglas de juego comunes, que permitieran encauzar la competencia por el poder en los márgenes de una democracia liberal. Que era el único sistema que podía garantizar los derechos civiles para todos los ciudadanos, independientemente de su adscripción política, y la alternancia pacífica y civilizada en el gobierno a requerimiento de los electores.<sup>81</sup>

Es, por tanto, en este marco interpretativo sobre la historia electoral española, y no en el tradicional, donde debe encuadrarse este análisis sobre la evolución de las circunscripciones electorales. A este respecto, se propone una división en cuatro periodos que permita comprender los cambios habidos en una historia con más de un siglo de comicios. El primero, de 1810 a 1836, abarca las elecciones con sufragio indirecto derivadas de la legislación de la Junta Central y de las Cortes de Cádiz que, por sí, supuso una ruptura fundamental con las formas de representación del Antiguo Régimen. El segundo, de 1836 a 1844, deviene de la combinación de la circunscripción provincial con el sufragio directo que implantó el decreto de Istúriz, con sus efectos en la praxis electoral. El tercero, más extenso, abarcaría de 1846 a 1923, el periodo en el que rigieron circunscripciones más reducidas que la provincia -aún cuando se diseñasen respetando sus límites-, con claro predominio del distrito uninominal. Por último, el cuarto, de 1931 a 1936, supuso el retorno a la circunscripción provincial con el sistema mayoritario de los inicios del liberalismo, aún matizado por el llamado “voto limitado”.

### **La circunscripción electoral en los inicios del liberalismo (1810-1836).**

Como se ha dicho, la convocatoria a Cortes de 1810 rompió con la representación que había imperado en el Antiguo Régimen. Sin embargo, el peso de los viejos brazos estamentales no había permanecido inmutable.

---

<sup>81</sup> M. Álvarez Tardío y R. Villa García, *El precio de la exclusión. La política durante la Segunda República*, Madrid, Encuentro, 2010.

Durante el XVIII se había acrecido la influencia de las ciudades con voto en Cortes sobre los estamentos nobiliario y eclesiástico, como consecuencia de las necesidades fiscales de la Monarquía. Además, los Borbones integraron las urbes de la Corona de Aragón en las Cortes de Castilla, que pasaron así a formar un sólo cuerpo legislativo para casi toda la España metropolitana. Hasta el XIX, las excepciones eran el reino de Navarra y los territorios vascos, amén del archipiélago canario. Aparte, los alfoques o términos de esas ciudades englobaban por entonces porciones muy extensas de territorio. Y algunas de ellas copaban la representación de todo un reino o provincia histórica, caso de Granada, Galicia o Extremadura.<sup>82</sup> Pero la elección de los procuradores de esas ciudades se hacía conforme a sus reglamentos particulares. En ese proceso las instituciones de gobierno municipal, copadas por la nobleza local, tenían un papel preponderante. Los regidores –concejales– de esos ayuntamientos solían ser nombrados de por vida o poseían el cargo en propiedad. La convocatoria de Cortes en Bayona para mayo de 1808 apenas introdujo novedades, y continuó definiendo la representación del “Tercer Estado” al modo tradicional.<sup>83</sup>

Sí que la Carta de Bayona significó un tímido paso en el tránsito a la modernidad. Conservó la representación corporativa propia del Antiguo Régimen, pero la racionalizó decretando que las ciudades con voto en Cortes debían ser las treinta “principales” del Reino, a las que se añadirían quince representantes de actividades económicas y otros quince procedentes de las Universidades y otras instituciones, seleccionados por la Corona de una terna. La gran novedad fue la aparición de 62 diputados, 40 para la Metrópoli y 22 para los reinos de Ultramar, repartidos según criterios estrictamente demográficos, a razón de un diputado por cada 300.000 habitantes. A esos efectos, el territorio debía dividirse en tantos “partidos de elección” como diputados hubieran de elegirse, estableciéndose así grandes circunscripciones uninominales. El electorado lo compondrían los *decanos* de los regidores de las poblaciones mayores de cien habitantes, y los *decanos* de los sacerdotes de las “ciudades principales”. Con todo, el sistema propuesto no carecía de imperfecciones y vaguedades. Y como la Monarquía josefina no llegó a reunir Cortes, tampoco se trazaron circunscripciones electorales.

---

<sup>82</sup> J. L. Castellano (1990): *Las Cortes de Castilla y su Diputación (1621-1789). Entre pactismo y absolutismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

<sup>83</sup> *Gaceta de Madrid*, 24-V-1808.

Más que con Bayona, el paso decisivo a una representación moderna se dio con la Instrucción y decretos electorales de 1810, elaborados por la Junta Gubernativa de España e Indias, entonces la máxima autoridad de los *patriotas* que luchaban contra la invasión napoleónica. La Junta abolió tácitamente la representación estamental, de modo que los brazos nobiliario y eclesiástico no tuvieron presencia, como tales, en las nuevas Cortes. La convocatoria conservó la representación de las ciudades con voto en Cortes pero, por primera vez, reguló la elección de sus diputados, que se haría de la misma forma en toda España. Formarían el cuerpo electoral los regidores de los ayuntamientos, más un número de electores equivalente al de regidores propietarios y vitalicios y votados previamente por los vecinos. Lo que supuso que esos concejales no electos ya no tendrían en exclusiva la capacidad de elegir al diputado.

Pero, por primera vez, los representantes de esas ciudades se verían anegados por decenas de diputados elegidos por los españoles avecindados en cualquiera de los municipios de la Monarquía. No se establecían circunscripciones nuevas *ad hoc*. Los escaños se distribuirían a razón de uno por cada 50.000 y fracción superior a la mitad, entre las treinta y dos provincias en las que se dividía el país.<sup>84</sup> Excepto Álava y Zamora, las menos pobladas, todas esas circunscripciones tendrían más de un representante. Los diputados se elegirían por un complejo procedimiento que mixtificaba un sistema de mayoría absoluta a doble vuelta, para elegir tres candidatos, con la insaculación, que decidía quien de esos tres sería diputado. El

---

<sup>84</sup> Éstas eran nueve reinos (Andalucía, Aragón, Córdoba, Galicia, Granada, Jaén, Murcia, Valencia y Navarra), dos principados (Asturias y Cataluña), dieciséis provincias de Castilla (Ávila, Burgos, Ciudad Real, Cuenca, Extremadura, Guadalajara, León, Madrid, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Toledo, Toro, Valladolid y Zamora), dos provincias exentas (Álava y Guipúzcoa), el Señorío de Vizcaya, y los archipiélagos de Baleares y Canarias. Pese a estas denominaciones históricas, el decreto en su artículo 10 las trata a todas como provincias. *Instrucción que deberá observarse para la elección de diputados a Cortes, fecha 1 de enero de 1810 y Decreto de la Regencia del Reino mandando que las Cortes se reuniesen en un solo cuerpo, fecha 20 de septiembre de 1810*, en D. Sevilla Andrés (1969): *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, Editora Nacional, Vol. I, pp. 69-80 y 89.

procedimiento se repetía tantas veces como escaños hubieran de proveerse. Por tanto, aunque la legislación acrecentó notablemente la importancia del sufragio, “las suertes” aún jugaban un papel fundamental.

La Instrucción completó la españolización de las Cortes, ordenando la integración en ellas de representantes de Álava, Canarias, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. La división histórica no se respetó para Canarias por las dificultades logísticas que ofrecía la elección de un solo cupo de diputados para todo el archipiélago. Éste se dividió en tres circunscripciones: Tenerife-La Palma, con dos diputados; Gran Canaria, con uno; y el resto de las islas, con otro. Por tanto, España se organizó a efectos electorales en 34 circunscripciones que prácticamente coincidían con la vieja división administrativa. Ahora bien, las primeras elecciones modernas de nuestra historia se convocaron por sufragio indirecto en cinco grados, con la participación de compromisarios que la Instrucción denominaba “electores de parroquia” y “electores de partido”. Para su elección también se utilizaron las divisiones administrativas inferiores, de modo que los primeros se votaron en las “parroquias”, vigentes a efectos censales, y los segundos en los llamados “partidos” o “partidos-corregimientos”, subdivisiones de reinos y provincias de origen fiscal, a los que se habían ido superponiendo, aunque no de manera uniforme, funciones judiciales, militares y de orden público.

La Instrucción de 1810 marcó la pauta del procedimiento electoral en el liberalismo temprano. De hecho, la Constitución de 1812 no hizo más que reproducirla, aún depurándola de sus rasgos más arcaizantes. Ésta redujo el voto indirecto a cuatro grados, limitó la insaculación sólo a los casos de empate, e introdujo el voto secreto para seleccionar a los electores de partido. El cuerpo electoral se compondría de unos tres millones de avocados, que elegían unos compromisarios que a su vez votaban a los electores de parroquia. Pero el número de electores reales, encargados de seleccionar directamente a los diputados, no llegaba a quinientos.<sup>85</sup> La Constitución redujo las circunscripciones a 32, siguiendo la división administrativa del Antiguo Régimen. No obstante, abrió la puerta a su remodelación, tanto por el anunciado propósito de establecer una nueva división provincial, como por la disminución del número de diputados, a razón de uno por cada 70.000 habitantes o fracción superior a la mitad. Ésta

---

<sup>85</sup> F. Caballero (1837): *Resultado de las últimas elecciones para Diputados y Senadores, Madrid, Imprenta de Don Eusebio Aguado*, p. 16.

permitía, además, cierto tipo de *gerrymandering* al establecer que las provincias que no llegasen al menos a 60.000 habitantes se uniesen a su adyacente para elegir diputados. Porque, en el caso de que una provincia limitase con otras varias, ¿sobre la base de qué criterio se establecería la adyacencia? Lo mismo ocurría, en los grados menores de votación, con las parroquias con menos de 150 vecinos y, también, con la posibilidad que abría la Constitución de crear “partidos” únicamente para las elecciones.

El modelo gaditano se mantuvo sin apenas variación en los cortos periodos parlamentarios (1812-1814 y 1820-1823) del primer tercio de siglo, e incluso volvió a regir brevemente en 1836, para la convocatoria electoral que sucedió al motín de la Granja. Pero alternó con el Estatuto Real de 1834 que, sin romper del todo con Cádiz, contribuyó a preparar el camino hacia las elecciones con voto directo. En el ínterin se había producido la división provincial de Javier de Burgos (1833), que abolía las intrincadas demarcaciones del Antiguo Régimen y las sustituía por otras con un mayor grado de racionalidad geográfica y administrativa.<sup>86</sup> En las elecciones, los efectos de la nueva división provincial se hicieron sentir de forma inmediata, desde 1834 hasta hoy. Pues la provincia constituyó ya desde entonces la circunscripción electoral *sensu strictu*, la unidad básica para la atribución de escaños por habitante y el marco territorial sobre el que se diseñarían los distritos electorales más pequeños, tanto los uninominales como los plurinominales. Para la configuración de estos últimos y de los distritos y secciones de votación también adquiriría importancia, aunque menor, la subdivisión por excelencia de las provincias, los nuevos partidos judiciales creados entre 1812 y 1834.<sup>87</sup>

El decreto de convocatoria del Estamento de Procuradores del Estatuto Real, también de 1834, mantuvo las innovaciones de Cádiz, pero reformulándolas en un sentido más moderno. El voto indirecto se redujo únicamente a dos grados: la elección de partido y la de provincia, adaptada a la nueva división territorial. De ese modo, se crearon 49 circunscripciones coincidentes con las nuevas provincias, todas plurinominales excepto

---

<sup>86</sup> Una síntesis crítica de especial utilidad para comprender el proceso que llevó a la división provincial, en F. Martínez Roda (2011): *La división provincial y el final del reino de Valencia*, Valencia, Diputación Provincial.

<sup>87</sup> S. a. (1834): *Subdivisión en partidos judiciales de la nueva división territorial de la Península e islas adyacentes*, Madrid, Imprenta Real.

Álava.<sup>88</sup> Ciertamente que la reducción del voto indirecto privó de los derechos políticos a los tres millones de vecindados, pero a cambio de duplicar el número de electores que realmente elegían a los diputados, que pasó a unos mil.<sup>89</sup> Las votaciones comenzarían en las ciudades cabeza de partido, donde un electorado mixto compuesto por la corporación municipal y un número igual de contribuyentes debía votar a los electores que acudirían a la capital de provincia, donde se elegiría a los diputados. El sistema de mayoría absoluta a doble vuelta continuó vigente. La estricta vinculación de las circunscripciones electorales de partido y provincia a la división administrativa borró cualquier riesgo de *gerrymandering*. Este decreto se consideraba provisional, pues se esperaba que el Estamento aprobase una nueva legislación electoral. Como no fue así, también se utilizaría para las elecciones de febrero de 1836.<sup>90</sup>

### **Circunscripción provincial y voto directo (1836-1844).**

La brevedad de este periodo no se corresponde con su enorme importancia en cuanto a la legislación y a la práctica electoral. Coincide, desde luego, con la introducción del voto directo y, por tanto, con la abolición definitiva del modelo gaditano. Son los años en que aparecen, aún con cierta preponderancia del personalismo político, agrupaciones electorales que contienden entre sí, afectas a una de las dos grandes corrientes del liberalismo español, la progresista o la moderada. Y que generan procesos electorales competitivos, en los que surgen formas modernas de propaganda oral y escrita. Pero también son los años en los que esos dos grandes sectores políticos disputan por definir aspectos fundamentales del sistema electoral, entre los que se encuentran, dentro del principio aceptado del sufragio censitario, la composición y amplitud del censo de electores, y la verificación del proceso electoral por la administración central o por la municipal. En lo que a las circunscripciones electorales toca, el desacuerdo estribó en si habrían de asimilarse a las

---

<sup>88</sup> *Gaceta de Madrid*, 25-V-1834.

<sup>89</sup> F. Caballero (1837): *Resultado de las últimas elecciones para Diputados y Senadores, Madrid, Imprenta de Don Eusebio Aguado*, p. 16.

<sup>90</sup> J. Tomás Villarroya (1968): *El sistema político del Estatuto Real*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, pp. 427-439.

provincias o a subdivisiones más pequeñas, de modo que el sistema mayoritario fuese preferentemente uninominal o plurinominal.

En este sentido, el primer gran hito fue el decreto electoral de mayo de 1836, aprobado por el gobierno Istúriz, que modificó de raíz la representación del primer liberalismo e introdujo el voto directo. Pese a que la normativa aún se encuadraba dentro de los márgenes del Estatuto Real, sus principios poco tenían que ver con la de 1834. El cuerpo electoral de entonces, unos mil, fue sustituido por otro de “mayores contribuyentes” y de “capacidades” que sumaba casi 70.000 efectivos.<sup>91</sup> Se pusieron los pilares iniciales para racionalizar el proceso electoral pues, por primera vez, las diputaciones provinciales se harían cargo de la confección del censo electoral, que debía ser publicado con quince días de antelación, en perjuicio de las anteriores atribuciones de las juntas de electores constituidas en cada colegio. Se conservaba el sistema mayoritario a doble vuelta, pero la segunda vuelta sería de libre concurrencia y se proclamaría a los diputados con mayor número de votos hasta completar la cifra de escaños, incluso aunque no alcanzaran en esa segunda elección la mitad más uno de los sufragios. Ya no se haría votación separada para proveer cada escaño, una constante desde 1810. Los electores podrían incluir en su papeleta a tantos candidatos como escaños se eligiesen en su circunscripción.

El decreto conservaba también la circunscripción provincial y la atribución de escaños por criterios demográficos, a razón de uno por cada 50.000 habitantes y fracción superior a la mitad. Pero la elección a diputado ya no se haría en la capital de provincia sino en “distritos de votación” establecidos por las respectivas diputaciones provinciales, en número “que más convenga a la comodidad de los electores”. De modo que la mesa electoral se establecería en la población del distrito que señalase la Diputación, sin necesidad de atenerse a la división administrativa.<sup>92</sup> Esta discrecionalidad abría la puerta a un tipo especial de *gerrymandering* que, si bien no afectaba a la circunscripción electoral, sí que permitía diseñar los distritos de votación en función de los intereses políticos de los partidos que gobernarán la Diputación. Pues permitía situar la mesa en la población donde éstos tuviesen más votos y, del mismo modo, emplazarla en pueblos

---

<sup>91</sup> F. Caballero (1837): *Resultado de las últimas elecciones para Diputados y Senadores, Madrid, Imprenta de Don Eusebio Aguado*, p. 17.

<sup>92</sup> *Gaceta de Madrid*, 26-V-1836.

mal comunicados en los distritos a priori más desfavorables, con el fin de entorpecer la movilización de los electores desafortunados.

El motín de la Granja interrumpió las elecciones abiertas y competidas de julio de 1836, las únicas realizadas según el decreto Istúriz. Pero éste inspiró decisivamente la ley electoral de 1837. Respecto a su predecesora, la nueva norma flexibilizaba aún más las condiciones para ser elector, muy en la línea de la *Reform Act* británica de 1832. Aumentaba el número de “mayores contribuyentes” y de “capacidades”, de modo que los 70.000 electores de Istúriz se convirtieron un año más tarde en 270.000, y en 640.000 hacia 1844, por entonces el cuerpo electoral más numeroso de la Europa continental. El sistema electoral y la circunscripción no variaron, aunque se intentó poner coto al *gerrymandering* en el trazado de los distritos de votación, estableciendo que su número no pudiera ser inferior al de partidos judiciales. Se impedían así distritos de votación tan grandes como para desalentar el voto de los electores vecindados en los núcleos más alejados de la población donde se estableciera la mesa.<sup>93</sup> Además, se consagró el principio electivo para el Senado, en consonancia con lo establecido en la Constitución de 1837. Los senadores serían seleccionados por el Rey de una terna de tres candidatos elegidos por sufragio. Y éste se articularía a través de los mismos principios, sistema mayoritario a doble vuelta y circunscripción provincial, que regían para el Congreso de los Diputados. Eso sí, el número de senadores sería menor al de diputados, atribuyéndose a cada provincia un senador por cada 85.000 habitantes o fracción mayor a la mitad.

Pero la vigencia de la circunscripción provincial se consideraba transitoria. Progresistas y moderados compartían que lo deseable para la buena marcha del sistema representativo era la implantación a medio plazo del distrito uninominal. La plurinominalidad se mantenía simplemente porque, para progresistas como Olózaga, “España aún no... ha conseguido extender la ilustración en las clases pequeñas”. Ésta sólo había arraigado en las ciudades, por lo que “para equilibrar y hacer que la elección pruebe que es la verdadera expresión nacional”, lo conveniente era que “se fundan todos los distritos en uno solo”.<sup>94</sup> En realidad, el argumento aludía a los

---

<sup>93</sup> *Gaceta de Madrid*, 22-VII-1837.

<sup>94</sup> *Díario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 5-VI-1837, pp. 3900-3905. Cit. en M. Estrada Sánchez (1999): *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*, Santander, Universidad de Cantabria, p. 46.

intereses políticos del partido progresista, con mayor arraigo en las capitales de provincia y que podría verse preterido en una elección con distritos uninominales. Pues ésta reflejaría mejor una realidad incontrovertible: el peso por entonces abrumador de la España rural. Empero, en el plano teórico el consenso entre los distintos sectores del liberalismo era tal, que por sí explica la primacía del distrito uninominal durante los siguientes ochenta años.

### **La provincia y los distritos (1846-1923).**

La ley de 1837, la ampliación del censo y la circunscripción provincial habían ayudado a que las elecciones de entonces alcanzaran gran animación. Los testimonios de época –memorias y prensa– coinciden en destacar el destacado nivel de movilización y competencia, así como los progresos en la propaganda y la organización de los partidos. Un hito fundamental fue que las primeras elecciones con esa ley las ganó el partido moderado aún careciendo del apoyo de la administración, en manos de sus rivales progresistas. Los moderados supieron suplir su desventaja montando una potente organización electoral que racionalizó el número de candidatos, evitando la dispersión de sus votos, recaudó dinero y realizó la labor de proselitismo más importante hasta entonces. Los progresistas aprendieron la lección y en las siguientes elecciones de 1839 derrotaron a un gobierno moderado con esas mismas armas.

Pero la movilización electoral no sirvió para estabilizar el régimen liberal. El exclusivismo de partido, que se reflejó en las luchas entre moderados y progresistas por el control de la administración provincial y municipal –bastión de los segundos– y del procedimiento electoral, hizo descarrilar al régimen constitucional de 1837. A diferencia del periodo posterior de la Restauración, los partidos de entonces no buscaban encauzar el pluralismo a través de un acceso ordenado al gobierno de las distintas fracciones políticas, que suponía aceptar la posibilidad de mayorías de diferente significación en las Cortes. Se reconocía el pluralismo, sí, pero no la alternancia en el poder, de la que los progresistas deseaban excluir a los moderados y viceversa. El panorama se complicó sobremedida con la división interna de esos partidos y su continua apelación al pronunciamiento militar para acabar con la situación política contraria. Esto concedería un papel cada vez más preeminente a generales como Espartero,

Narváez u O'Donnell, que acabaron desplazando del liderazgo de los partidos a los políticos civiles.

Tras la regencia de Espartero y apartados los progresistas “antiesparteristas” del poder, los moderados iniciaron un periodo de cierta estabilización, basada en esa misma dinámica de exclusión. Sin apelar a entendimiento alguno no ya con la oposición pero ni siquiera con la izquierda de su partido –contraria a sustituir la Constitución de 1837–, un gabinete Narváez convocó elecciones que se anunciaron constituyentes. Con la abstención de los progresistas, que como protesta se negaron a concurrir a las elecciones de 1844, la nueva Cámara contó con una mayoría abrumadora de moderados. Ésta aprobaría un año después una nueva Constitución y, en 1846, otra ley electoral. La Constitución excluyó al sufragio de la elección de senadores. En cuanto al Congreso de los Diputados, la ley electoral redujo drásticamente el electorado, que pasó de 640.000 a unos 100.000 –con el tiempo llegaría a aumentar a 170.000–, elevando las condiciones de renta y tributos para los “mayores contribuyentes” y las “capacidades”. Inspirada en su homónima francesa de 1831, la ley concentró en la administración central el procedimiento electoral. La confección del censo sería misión del gobernador civil, mientras que los alcaldes, designados por el gobierno, presidirían la mesa electoral. Contrariamente a lo que se supone, esto se concibió como medida moralizadora, para corregir los abusos de los miembros de las diputaciones provinciales y los presidentes de mesa a favor de los candidatos de su preferencia.

La innovación más importante fue el aumento del número de diputados a 349, elegidos por primera vez en España a través de otros tantos distritos uninominales, a razón de un diputado por cada 35.000 habitantes y fracción superior a la mitad. La ley no dejaba espacio alguno al *gerrymandering*, al fijar ella misma la división electoral del país, y al vincularla a los límites provinciales y a demarcaciones administrativas como las parroquias urbanas o los partidos judiciales. Además, el artículo 36 proscribía explícitamente cualquier cambio en los distritos no aprobado por ley, con lo que cerraba la puerta a que el gobierno de turno trazara los distritos a su conveniencia. El cambio de circunscripción sí fue aceptado, en un principio, por la mayoría de los progresistas y por el pequeño partido demócrata, que coincidían con los moderados en que el pequeño distrito mejoraría la representación. Vinculaba al diputado más estrechamente con sus electores y dificultaba el fraude electoral, amén de obstaculizar la intervención

gubernamental, pues no parecía fácil organizar 349 elecciones, sobre todo si se comparaban a las 49 anteriores. Más aún cuando el número de días de votación se redujo únicamente a dos. El sistema electoral mayoritario a doble vuelta se mantuvo sin variación, sólo que a la segunda vuelta sólo podrían concurrir los dos candidatos más votados en la anterior.<sup>95</sup>

Pese a sus innegables ventajas, como la creación de un espacio político nacional y la racionalización del procedimiento electoral, pues las elecciones se verificarían en sus diferentes etapas de manera uniforme en toda España, la ley moderada otorgó capacidad al gobierno central de controlar completamente el proceso electoral. Ciertamente el sistema de distritos mejoraba la relación del diputado con sus electores, dificultaba el intervencionismo gubernamental e incentivaba la representación de las minorías –porque el sistema anterior, al permitir votar a tantos candidatos como escaños, hacía que la candidatura vencedora obtuviese todos los diputados de una provincia por escaso que fuera el margen de su triunfo–, pero no estaba exento de fallas. La más importante es que frenó el proceso de institucionalización de los partidos, que venía siendo reforzado por la circunscripción provincial, en beneficio de la política personalista. La elección por distritos uninominales, unida a la reducción del censo electoral, obstaculizó el proceso de organización y centralización de las formaciones políticas españolas, que se había acelerado con la convocatoria continuada de comicios desde 1836. A cambio, subsistieron durante mucho tiempo los comités y las maquinarias locales, que se adaptaban mejor a las nuevas circunscripciones dominadas por los llamados “notables de campanario”.

A partir de entonces, los partidos españoles se caracterizaron durante mucho tiempo por su mínima estructuración, su organización no permanente y su irresistible tendencia a la centrifugación. Con todo, no cabe duda que, aún estructurados de esta manera, una práctica electoral competitiva y continuada hubiera facilitado su adaptación a las nuevas circunscripciones, como ocurrió en países como Gran Bretaña. Si no fue así es porque, a partir de 1850, se acrecentó de manera asfixiante la intervención del gobierno en las elecciones. Hasta entonces había existido lo que se denominaba “influjo moral”. Los partidos en el poder solían patrocinar sus candidaturas frente a otras, pero sin ejercer más coacción que sobre el escaso funcionariado de la época. Como se ha visto, el influjo moral no evitaba que los partidos de la oposición pudieran ganar las

---

<sup>95</sup> *Gaceta de Madrid*, 21-III-1846.

elecciones. La gran novedad fue que este nuevo tipo de intervención se convirtió en directa y planificada, y usó de los resortes de la administración para apoyar a los candidatos “oficiales”, y obstaculizar en todas las fases del proceso electoral a sus contrincantes y a los votantes opuestos. Como apuntó Andrés Borrego, la actuación expeditiva de Narváez y su ministro de la Gobernación, Sartorius, “sofocó, por vez primera, la voluntad de los electores”.<sup>96</sup>

El sistema de distritos uninominales, pese a su primacía hasta 1923, fue parcialmente corregido por sucesivas leyes electorales. Los progresistas de la “Vicalvarada” pasaron de defenderlo a achacarle su apartamiento del poder durante una década, y en 1854 volvieron a la ley de 1837, aún conservando la proporción de un diputado por cada 35.000 habitantes, vigente en la de 1846. Pero el retorno fue efímero, ya que las elecciones posteriores, hechas bajo gobiernos moderados y de la Unión Liberal, se verificaron con distritos uninominales y bajo la ley de 1846. El hecho de que entre los progresistas, apartados del poder desde 1857, creciera la sensación de agravio y, por ende, se reforzaran las tendencias favorables al retraimiento y la conspiración, hizo tomar dos determinaciones a los gobiernos de la Unión Liberal. La primera, poner coto a las ilegalidades añadiendo a la legislación de 1846 una novedosa normativa de procedimiento y sanción de delitos electorales, patrocinada por el ministro de la Gobernación de Alejandro Mon, Antonio Cánovas del Castillo. A ésta, le sumó una reforma parcial de la normativa electoral, que apartaba a los alcaldes de la presidencia de las mesas electorales. La segunda iniciativa fue la de aprobar al año siguiente una nueva ley que mixtificaba los principios representativos de las de 1837 y 1846.

La ley electoral de 1865 resultó especialmente novedosa respecto a la legislación anterior. Y no tanto por la ampliación del censo a unos 420.000 electores, merced a la rebaja de las condiciones económicas para “mayores contribuyentes” y “capacidades”, sino por el original diseño de las circunscripciones electorales. El distrito uninominal quedaba preterido y se restablecía la provincia y el principio de elección plurinominal. El reparto de escaños se haría en cada provincia a razón de un diputado por cada 45.000 habitantes y fracción superior a la mitad. Pero las provincias podían

---

<sup>96</sup> A. Borrego (1855): *De la Organización de los partidos en España*, Madrid, Anselmo Santa Coloma-Editor, p. 106.

subdividirse siguiendo dos criterios. El primero, la existencia de ciudades mayores de 45.000 habitantes, que formarían una circunscripción aparte. El segundo determinaba que no existirían circunscripciones que eligiesen más de siete escaños, de modo que si una provincia lo hacía, tendría que ser dividida en dos o tres circunscripciones. Para evitar el *gerrymandering*, la ley explicitó cuáles serían las circunscripciones, diseñando un total 77. Además, limitó las segundas vueltas, que solían ser aprovechadas por los gobiernos como una oportunidad para hacer triunfar al candidato oficial, estableciendo que sólo tendrían lugar si una tercera parte o más de los candidatos vencedores no alcanzaban la mitad más uno de los votos. Era un mecanismo diseñado para incentivar el pluripartidismo, facilitando que una candidatura derrotada pudiera obtener escaños.<sup>97</sup> Todo ello y las nuevas garantías que ofrecía en la confección del censo y la composición de las mesas, indujeron al ala derecha de los progresistas a presionar para que su partido abandonara el retraimiento. Pero la intransigencia de su ala izquierda, ya mayoritaria y que sólo deseaba el acceso directo al poder y la derogación de la Constitución de 1845, invalidó la vía abierta por la reforma electoral e hizo fracasar los intentos de conciliación.

La revolución de 1868 supuso el replanteamiento de las bases representativas del régimen liberal. El decreto para las elecciones a Cortes constituyentes acabó con el sufragio censitario y extendió la franquicia a todo varón mayor de 25 años, con tal de que estuviese vecindado en algún municipio del país. El procedimiento electoral estaba inspirado en la ley de 1837, aún cuando incorporase también preceptos de la de 1865. Esta mixtificación se notó al configurar las circunscripciones electorales. La provincia continuó siendo la división de referencia para atribuir los escaños, reforzada además con la supresión de las circunscripciones exentas para las ciudades mayores de 45.000 habitantes. Se mantenía la proporción de un diputado por cada 45.000 habitantes y fracción mayor a la mitad. Pero la provincia se subdividiría en dos distritos en los casos en que se le atribuyeran entre 7 y 10 escaños, y en tres si sobrepasaba la decena. Para Baleares y Canarias, las circunscripciones se trazarían teniendo en cuenta no la demografía sino el criterio de insularidad, lo que en cierto modo significaba un retorno a la Instrucción de 1810. Ambos archipiélagos fueron divididos en dos pese a no alcanzar los siete escaños. En total, el decreto delineaba 82 circunscripciones, y las unidades menores a una provincia se diseñaron a partir de la agregación de varios partidos judiciales. Otra gran

---

<sup>97</sup> *Gaceta de Madrid*, 31-VII-1865.

novedad fue, por primera vez, el abandono de la mayoría cualificada y, por tanto, de la segunda vuelta. A partir de entonces, y hasta 1931, bastaría situarse entre los candidatos más votados, aunque fuese por mayoría relativa, para obtener el escaño. Este mecanismo suponía un incentivo aún más potente para el pluripartidismo.<sup>98</sup>

Sin embargo, esta división basada en circunscripciones plurinominales no se mantuvo. Ya en el preámbulo del decreto de 1868 se había afirmado que para las elecciones a Cortes constituyentes, se había acudido a las circunscripciones provinciales buscando “la representación de grandes elementos políticos”, conveniente para “constituir los altos poderes del Estado” y “regenerar las instituciones del país”. Pero una vez aprobada la Constitución, convenía un tipo de circunscripción que facilitara la llegada al Congreso de los “intereses materiales”, justificación que abrió la puerta nuevamente al distrito uninominal.<sup>99</sup> Así ocurrió con la Constitución de 1869 y la ley electoral de 1870. La circunscripción provincial sólo se mantendría para el Senado. Cada provincia elegiría cuatro senadores por un procedimiento de voto mixto, que implicaba a los diputados provinciales y a unos compromisarios municipales elegidos por sufragio universal en número que no sobrepasara la sexta parte de los concejales de su ayuntamiento.

Para el Congreso se retornó al distrito uninominal en condiciones parecidas a las de 1846, si bien se aumentó el ratio de diputado por habitante –uno por cada 40.000 y fracción mayor a la mitad–. Se conservó la garantía de que los distritos no pudieran ser variados más que por una ley y, por vez primera, no se vinculó su diseño a la agregación de partidos judiciales. Por el contrario, se explicitaron los criterios para su trazado sobre la base de cuatro premisas. La capital del distrito –donde debía hacerse el escrutinio oficial y la proclamación del diputado– debía ser la cabecera de partido más céntrica. En lo posible, la integración de las localidades en el distrito se definiría por la mayor cercanía a esa capital respecto de otra. El diseño se adaptaría a un trazado de circunferencia. Y, por último, el distrito debía tener continuidad territorial, de modo que no pudieran intercalarse dentro de él municipios pertenecientes a otro. El hecho de que la división territorial ya no figurase en la misma ley electoral, sino en una ley especial aprobada en enero de 1871, hacía pensar que el

---

<sup>98</sup> *Gaceta de Madrid*, 10-XI-1868.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

trazado de los distritos variaría elección tras elección, en función de los movimientos de población.<sup>100</sup>

Todas estas precauciones sirvieron de poco. El exclusivismo de partido, explícito o latente –dependiendo del periodo– durante el reinado de Isabel II no sólo no remitió, sino que fue una constante durante todo el Sexenio Revolucionario. Excluidos los moderados, perdedores de la revolución de 1868, la polarización se trasladó al seno del partido progresista. Tras el asesinato de Prim, las profundas diferencias entre los constitucionales de Sagasta y los radicales de Ruiz Zorrilla, al no ventilarse únicamente en las urnas, impidieron la consolidación de la Monarquía parlamentaria de Amadeo I. Y fue así porque las elecciones continuaron siendo intervenidas por los gobiernos para asegurarse mayorías parlamentarias adictas, sin consideración para los derechos de los demás partidos. Esto acabó provocando el retraimiento sucesivo de moderados, carlistas, alfonsinos y la derecha constitucional de Sagasta, de modo que en 1872 el líder progresista radical, Ruiz Zorrilla, ya no tenía más contrincante que los republicanos. Las dinámicas de exclusión se intensificaron con la Primera República. Ni siquiera la reducción de la edad de voto a 21 años, que amplió algo más el cuerpo electoral, estimuló la competencia. Los progresistas radicales se retrajeron y los republicanos federales, con el campo libre, lograron un triunfo abrumador que no serviría para estabilizar el régimen.

El restablecimiento de la Monarquía liberal, ahora bajo Alfonso XII, no resolvió el problema de hacer de las elecciones la vía de acceso al poder político. Los planes de Cánovas en este sentido, inspirados en la práctica parlamentaria británica, tuvieron que aplazarse ante la prioridad de integrar en el sistema a los antiguos revolucionarios de 1868. Sagasta continuaba defendiendo el papel de la Corona como árbitro entre los partidos, de modo que sólo la regia prerrogativa debía facilitar el acceso al poder de las diferentes agrupaciones que sustentaban la Restauración. El riesgo de que, ante una prolongada estancia en el poder de los conservadores “canovistas”, los constitucionales y sus aliados posibilistas y progresistas volvieran a apelar al pronunciamiento militar, abrió la puerta, entre 1881 y 1885, al acuerdo que instituyó el turno de partidos.<sup>101</sup> La

---

<sup>100</sup> Ley electoral de 1870, en *Gaceta de Madrid*, 21-VIII-1870. Ley de Distritos, en *Gaceta de Madrid*, 27-I-1871.

<sup>101</sup> L. Arranz Notario (2011): “Liberalismo y democracia, o entre la regia prerrogativa y el voto”, *Historia Contemporánea*, nº 43, pp. 585-622. R. Villa

aspiración de atraer a los monárquicos del viejo tronco progresista, y la misma concepción integradora y pragmática de la política “canovista”, explica el respeto por la legislación electoral del Sexenio, con la que se celebraron las primeras elecciones del periodo, y el eclecticismo del propio Cánovas al concebir la representación y la propia normativa electoral de la Restauración.

Así, la Constitución de 1876 mixtificaba las tradiciones representativas moderada y progresista, dentro de una ambigüedad calculada que remitía los pormenores a las leyes electorales. El Senado contaría con 180 miembros electos por las corporaciones del Estado y los “mayores contribuyentes” sin intervención regia. A ellos se sumarían senadores vitalicios nombrados por la Corona y otros por derecho propio, cupo que jamás podría sobrepasar el número de electos. La ley electoral de 1877 determinó que los senadores electivos accederían por dos vías. Treinta a través de diversas corporaciones (Iglesia católica, Reales Academias, Universidades y Sociedades Económicas de Amigos del País), y ciento cincuenta por las diputados provinciales y compromisarios nombrados por los ayuntamientos y mayores contribuyentes, a razón de tres senadores por provincia. Por tanto, la circunscripción provincial continuó siendo, como en 1869, la circunscripción de referencia para la elección de la Cámara Alta.

Para el Congreso se aprobó una ley diferente en 1878. La Constitución sólo estableció que habría un diputado por cada 50.000 habitantes, lo que significaba aumentar el ratio vigente en 1846 y 1870. Con todo, esto apenas modificó el número total de diputados del Congreso, habida cuenta del sostenido aumento de la población española durante la segunda mitad del XIX. Por lo demás, el eclecticismo de la Restauración volvió a definir las bases representativas de la Cámara baja. Se abolió el sufragio universal, pero la derecha liberal heredera de los moderados y la Unión Liberal reconoció la necesidad de rebajar considerablemente los criterios de renta y capacidad. De modo que el sufragio censitario de 1878 sería el más amplio de la historia de España, con unos 900.000 efectivos.

En cuanto a las circunscripciones electorales, se mantuvo el predominio de los distritos uninominales y su trazado tal y como se había regulado entre 1870 y 1871. Pero, inspirándose en la ley de 1865, se resucitaban varias

---

García (2013): “Elecciones sin turno: los comicios a diputado de 1879”, *Historia Contemporánea* nº 46, pp. 111-142.

circunscripciones urbanas de carácter plurinominal. Por vez primera, éstas se elegirían por "sufragio limitado", permitiéndose al elector votar un número menor de candidatos al de escaños de la circunscripción, para incentivar así la representación de las minorías. También se creó una circunscripción única nacional con un cupo máximo de diez escaños, donde se computarían los votos obtenidos por un candidato en todos los distritos uninominales. Si sobrepasaba los diez mil votos, aunque no hubiera logrado triunfar por ninguna circunscripción, obtendría el escaño. Junto a otras garantías, como la creación de interventores o la reducción a un sólo día de la votación, la ley de 1878 facilitó el retorno a la legalidad de los sectores más moderados del republicanismo y del carlismo.<sup>102</sup> Por lo demás, la división electoral de 1871, corregida en sentido plurinominal en 1878, siguió vigente doce años después, cuando las Cortes aprobaron una nueva normativa que consagraba el sufragio universal masculino. La única variación fue abolir la circunscripción única nacional de diez escaños y sustituirla por diputados electos en colegios especiales –Universidades, Cámaras de Comercio, Sociedades Económicas de Amigos del País y otras asociaciones agrarias e industriales– a razón de un diputado por cada cinco mil socios.

Ni siquiera con la nueva ley electoral de 1907 se llegó a plantear la modificación del mapa de distritos y circunscripciones. Y eso que la normativa preveía que el gobierno presentase en el plazo de un año un nuevo proyecto de división electoral. No es que permaneciera del todo inmutable. Como la Constitución preveía que se eligiese un diputado por cada 50.000 habitantes, las Cortes aprobaron conceder más escaños a las circunscripciones urbanas y crear distritos nuevos en las provincias que en esos años incrementaron su población, aunque no de forma suficiente.<sup>103</sup> Y como no se abolieron los distritos que perdieron habitantes, el mapa electoral quedó bastante desfasado. Los intereses políticos, sobre todo los de los notables liberales y conservadores susceptibles de ser perjudicados por la supresión de distritos, y el hecho de que las organizaciones de

---

<sup>102</sup> C. Dardé (2000): "Avanzar retrocediendo. La reforma electoral española de 1878", en C. Malamud: *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, pp. 26-34. R. Villa García (2013): "Elecciones sin turno: los comicios a diputado de 1879", *Historia Contemporánea* nº 46, pp. 116-118.

<sup>103</sup> J. Varela Ortega, dir. (2001): *El poder de la influencia. Geografía del caciquismo en España (1875-1923)*, Madrid, CEPC.

partidos se asentasen sobre los distritos ya trazados, dificultaban el acuerdo de las dos principales formaciones políticas dinásticas para remozar la división electoral. Y era impensable que una de ellas lo hiciera unilateralmente o que empleara el *gerrymandering* contra la otra, habida cuenta del riesgo de que la perjudicada rompiera la baraja y acudiera al retraimiento, cuarteando la viabilidad del régimen parlamentario. De ahí que, a pesar de que las legislaciones de 1890 y 1907 mejoraron múltiples aspectos del procedimiento electoral, muchos de los cuales han pasado a nuestra legislación actual, el mapa de circunscripciones tendió a estabilizarse.

No obstante, esto no supuso un obstáculo insalvable para que las elecciones españolas, sobre todo las celebradas a partir de 1899, adquirieran dosis crecientes de autenticidad, en un contexto de movilización política y competencia electoral progresivamente más elevada -aún con el famoso artículo 29-, de fragmentación de los partidos políticos -que asimilaba la experiencia española a otros países como Francia-, y de progresivo repliegue de la intervención gubernamental ante la dificultad cada vez más evidente de negociar un encasillado mínimamente eficiente. Desde 1876, la dinámica fue que la intervención gubernamental en las elecciones se orientara a procurar la mayoría parlamentaria al partido al que la Corona concediese el poder pero, a diferencia de lo ocurrido en la etapa anterior, sin desconocer los intereses del otro gran partido dinástico y de los partidos más pequeños, para que cada cual tuviese una cuota de diputados suficiente en las futuras Cortes. Sin embargo, el pacto suponía la colaboración de las organizaciones provinciales de esos partidos, que funcionó mientras Cánovas y Sagasta ejercieron el liderazgo. Desaparecidos ambos, la capacidad de sus sucesores de hacerse obedecer fue progresivamente menor, lo que multiplicó el faccionalismo, disminuyó la capacidad de los gobiernos de hacerse con una mayoría parlamentaria -lo que explica su creciente inestabilidad y menor duración- y elevó la competencia electoral a niveles desconocidos, sobre todo durante la última década de la Restauración.

Desde luego, el problema de fondo residía en las posibilidades de ajuste del sistema parlamentario y la praxis política heredados de 1876, con el fin de hacer viable el tránsito a una democracia liberal. No era un imposible, pues otros países estaban entonces en ese mismo proceso y lograron coronarlo con éxito. Pero en España ese problema se planteó en un momento especialmente conflictivo por otros factores que acabaron por

destruir el régimen constitucional. Así, la división de los partidos dinásticos ante el problema de las responsabilidades por Annual, la deslealtad institucional de los partidos “antiturno” y de los sindicatos obreros, que confluyeron en la asamblea de parlamentarios y la huelga general revolucionaria de 1917, y continuaron una durísima labor de oposición hasta 1923 y, más aún, el pronunciamiento de Primo de Rivera, al que Alfonso XIII prestó su asentimiento entregándole el poder y suspendiendo la Constitución de 1876, rompieron una práctica electoral crecientemente competitiva que sería retomada durante la Segunda República.<sup>104</sup> Con la desventaja de que no podría ser encauzada en un marco legal como el de la Monarquía liberal que, pese a su creciente cuestionamiento, disfrutaba de una flexibilidad y un grado de asentimiento superiores al de todos los regímenes posteriores hasta 1977.

### **El efímero retorno a la circunscripción provincial (1931-1936).**

La prolongación de la Dictadura de Primo de Rivera por siete años rompió la continuidad constitucional y dislocó la organización de los partidos dinásticos. En las elecciones municipales de abril de 1931, éstos fueron derrotados en la mayoría de las capitales de provincia por una coalición de los distintos partidos republicanos con el PSOE, que capitalizó el voto de castigo a la Corona por sostener la Dictadura. La marcha de Alfonso XIII y la transferencia del poder al Comité Revolucionario republicano-socialista determinó la proclamación de la República y que se constituyese un Gobierno Provisional presidido por Alcalá-Zamora. En su programa estaba la pronta convocatoria de unas elecciones a Cortes constituyentes que debían remozar las estructuras políticas del país en consonancia con el programa de la coalición vencedora.

De ahí que sólo tres semanas más tarde, el 8 de mayo de 1931, se aprobara por decreto una reforma parcial de la ley de 1907 que modificaba sustancialmente el sistema electoral. La más trascendental afectó a la división electoral. Los distritos uninominales fueron abolidos y se

---

<sup>104</sup> Una explicación sugerente del deterioro de los mecanismos sobre los que se había asentado el turno, en Luis Arranz Notario (1986): “El bloqueo de legitimidades”, en José Luis García Delgado: *La crisis de la Restauración*, Madrid, Siglo XXI, pp. 14-22.

restablecieron las circunscripciones provinciales. Sólo se aceptó el principio uninominal para los nuevos distritos de Ceuta y Melilla. Además, se conservaron las circunscripciones urbanas para los municipios mayores de 100.000 habitantes. Estos cambios configuraban un mapa de 63 circunscripciones, el número más reducido desde 1854. Como se ha dicho páginas atrás, el cambio se justificó en asegurar la igualdad de voto y la supresión del caciquismo.<sup>105</sup> Ambas cosas eran ciertas, en la medida en que el nuevo reparto de escaños mejoró su adecuación al número de habitantes, mientras que la circunscripción provincial inutilizó las pequeñas maquinarias políticas creadas por los viejos notables dentro de los límites de su distrito. Menor fundamento tenía la afirmación de que las nuevas circunscripciones acabarían con el fraude y la corrupción, pues era evidente que ambos fenómenos podían hacer su aparición con independencia de la división electoral. Desde luego, republicanos y socialistas conocían sobradamente que el pequeño distrito no había sido un impedimento para la democratización en países como Francia o Gran Bretaña.

El tipo de sufragio fue menos novedoso. El Gobierno Provisional simplemente extendió el modelo de voto limitado, vigente en los distritos urbanos de la Restauración, a todas las circunscripciones. Los republicanos apreciaban este sistema, porque les había permitido acceder a las Cortes de la Monarquía en numerosas ocasiones. Ocurría, sin embargo, que este sistema, implantado en circunscripciones que elegían muchos escaños, tenía efectos devastadores sobre la representación. Más aún cuando los republicanos y socialistas elevaron el premio para la candidatura vencedora a entre el 67 y el 80% del total de los escaños. En la Restauración ese premio había variado entre el 60 y el 67% y, además, regía en circunscripciones que elegían muchos menos escaños –con lo cual la diferencia entre ganar y quedar segundo no era tan abultada ni tenía efectos irreversibles sobre el resultado global–. Con el sistema republicano, si los partidos presentaban candidaturas cerradas, con tantos candidatos como escaños del cupo de las mayorías, el vencedor, aunque lo fuera por un voto, se llevaba casi todos los puestos de diputado, dejando a la siguiente candidatura con el resto y a las demás sin nada.

El premio a las mayorías convirtió la contienda electoral en una lucha a brazo partido por la victoria. Ciertamente, formalmente, el régimen mayoritario de la Restauración era más riguroso con las minorías al basarse

---

<sup>105</sup> *Gaceta de Madrid*, 10-V-1931.

fundamentalmente en distritos uninominales. Pero hay algo que los críticos de ese sistema no han tenido en cuenta. Y es que la derrota en un distrito uninominal puede paliarse con la victoria en los otros tantos cientos existentes, más aún cuando en los regímenes libres con elecciones competitivas es improbable que un sólo partido tenga organización para hegemonizar todas esas pequeñas circunscripciones. Sin embargo, con el sistema electoral de la Segunda República bastaba con triunfar en una serie de circunscripciones estratégicas, las que elegían más escaños, para obtener la victoria electoral, como de hecho ocurrió con el Frente Popular en las elecciones de 1936.

El perfil mayoritario del sistema electoral se agravó al exigirse un porcentaje mínimo de votos a los candidatos triunfantes, el 20% de los sufragios emitidos, para ser proclamados diputados. Los escaños cubiertos por candidatos que no cumplieren ese requisito se declaraban vacantes y se volvían a disputar en una segunda vuelta. Como en esa segunda vuelta la presentación de candidatos era libre, podía ocurrir que el partido que había ganado en primera vuelta los escaños de las mayorías –los que un elector podía incluir en su papeleta– sobrepasando ese 20%, presentase nuevos candidatos y se llevase en la segunda vuelta los destinados a las minorías. Con lo que, en la práctica, el primer partido de una circunscripción, aunque no tuviese el apoyo más que del 25% del electorado, podía llevarse todos los escaños y dejar sin representación al resto. De hecho, en las tres elecciones de la Segunda República, la segunda vuelta sirvió para reforzar el número de escaños de los que ya habían vencido en la primera y, por tanto, para acrecentar el desequilibrio entre la presencia parlamentaria de cada partido y su fuerza electoral real. Por si fuera poco, el desproporcionado premio a las mayorías y la necesidad de sobrepasar la barrera del 20% forzó, en el fragmentadísimo mapa político español, a coaliciones amplias y heterogéneas para aumentar las posibilidades de vencer. Además, esas coaliciones se retroalimentaban entre sí, pues la unión de dos partidos para superar al más fuerte de una circunscripción obligaba a éste a buscar aliados para restablecer su primacía, y así hasta el infinito.

La reforma electoral de 1933, que comenzó a discutirse justo después de la derrota electoral de los socialistas y la izquierda republicana en las elecciones municipales de abril de ese año, no hizo sino acrecentar los efectos de un sistema mayoritario tan riguroso. Ciertamente que la intervención del Partido Republicano Radical, de Alejandro Lerroux, fue clave a la hora de exigir que la segunda vuelta no fuese declarada libre, sino que a ella sólo

pudieran concurrir los candidatos que sin alcanzar el mínimo del 20% en primera vuelta, al menos hubieran sobrepasado el 8%. Con todo, esa relativa protección a las minorías estaba lastrada por el hecho de que el partido vencedor, aunque no presentase candidatos propios, decidiría con sus votos quiénes obtendrían los escaños en segunda vuelta, como ocurrió sobre todo en las elecciones generales de 1933. Por lo demás, la prima a las mayorías aumentó al suprimirse tres circunscripciones electorales urbanas, pues se estableció que sólo pudieran constituir las ciudades mayores de 150.000 habitantes. Y para evitar la segunda vuelta se exigió a los candidatos no sólo sobrepasar el 20% de los votos emitidos, sino que al menos uno de ellos obtuviera el 40%. Si esto no ocurría, se anulaba la elección y los escaños volvían a disputarse en la segunda vuelta. Este requisito volvió a incrementar aún más la necesidad de grandes coaliciones, reforzando la tendencia hacia la polarización política.<sup>106</sup>

Un sistema electoral que premiaba tan exageradamente la victoria y castigaba tan severamente la derrota, implementado en un régimen político en el que no había un mínimo consenso alrededor de su estructura normativa e institucional,<sup>107</sup> elevó el carácter plebiscitario, trascendental y dramático de las elecciones. Los años treinta se caracterizaron por un cambio radical en la cultura política que supuso, a grandes rasgos, el declive de la noción de “adversario”, típica de la Monarquía liberal, que se sustituyó por la de “enemigo político”.<sup>108</sup> Así las cosas, la victoria electoral llevaba aparejada la aplicación a rajatabla del programa del vencedor sin consideración para con el vencido, y sin respetar los derechos básicos de las minorías. Además, esa victoria se consideraba perdurable, de modo que no se descartaba el cambio de las reglas de juego o incluso su violación para evitar que esas minorías pudieran llegar a convertirse en mayorías electorales y acceder al poder. Con el agravante de que, a diferencia de la época isabelina, ya no se trataba de excluir al otro del poder, reconociendo

---

<sup>106</sup> *Gaceta de Madrid*, 28-VII-1933.

<sup>107</sup> M. Álvarez Tardío (2005): *El camino a la democracia en España, 1931 y 1978*, Madrid, Gota a Gota.

<sup>108</sup> Un texto esencial, por cuanto hace inteligible la debilidad política más importante de la Segunda República, basada en la inexistencia de una “convergencia de centros” y en un bloque republicano mayoritario, en L. Arranz Notario (2012): “La Segunda República y las exigencias de la democracia”, en M. Álvarez Tardío y F. del Rey Reguillo, *El Laberinto Republicano. La democracia española y sus enemigos*, Madrid, RBA, pp. 49-74.

al menos su existencia e incluso su derecho a constituirse en oposición parlamentaria, sino de aniquilarlo políticamente, destruyendo las organizaciones de partido de la oposición. Por ello, la inexistencia de un marco normativo compartido al menos por las fuerzas políticas más importantes del país, sumado a un sistema electoral tan riguroso y a unos comicios en los que los contendientes se jugaban el todo por el todo, explican en gran medida la quiebra institucional de 1936.<sup>109</sup>

### **La circunscripción provincial en perspectiva.**

A la vista de lo dicho, no puede dudarse de la importancia de la división provincial en España, bien sea como colegio de atribución de escaños *sensu strictu*, o como base territorial para el trazado de distritos electorales menores. La adecuación de las circunscripciones electorales a la división administrativa previamente establecida vincula la experiencia electoral española a la de países como Francia, donde el escrutinio plurinominal se adaptó a la división en departamentos, y el escrutinio de *arrondissement* a demarcaciones diseñadas dentro de los límites departamentales. Sin duda, la adopción de este criterio ofrecía una ventaja importante. Aunque no eliminaba totalmente el fenómeno del *gerrymandering* –llamado en Francia gráficamente *charcutage*–, sí que reducía notablemente su incidencia.

Desde luego, la técnica de diseñar las circunscripciones para conceder ventaja a una organización política apenas pudo ser utilizado con eficacia en España. Sobre todo porque en nuestro país no se otorgó la discrecionalidad necesaria al poder ejecutivo, sino que se remitió el trazado de los distritos a las Cortes, donde los diputados de oposición, por pocos que fueran, tenían instrumentos reglamentarios sobrados para paralizar una división territorial contraria a sus intereses. El *gerrymandering* tuvo presencia durante un periodo muy corto, entre 1836 y 1844, cuando los distritos de votación –que no los de escrutinio, pues entonces la circunscripción para atribuir escaños era la provincia entera– podían ser diseñados casi a placer

---

<sup>109</sup> Sobre esto, vid. R. Villa García (2012): "Los límites de la democratización: Elecciones en la Segunda República", en M. Álvarez Tardío y F. del Rey Reguillo: *El Laberinto Republicano. La democracia española y sus enemigos (1931-1936)*, Madrid, RBA, pp. 191-217.

por el partido que dominase una diputación provincial. Las dificultades para modificar el mapa electoral no sólo no disminuyeron, sino que aumentaron durante la Restauración. Las políticas del pacto y la transacción se tradujeron aquí en la práctica inmutabilidad de la división electoral de 1871 y 1878, para no perjudicar a las maquinarias políticas de los dos partidos dinásticos, articuladas dentro de sus fronteras. La fijación del mapa político se concibió como receta para procurar la estabilidad política, superando el periodo de luchas exclusivistas entre moderados y progresistas, pleno de disputas en torno a la legislación electoral. Que, salvo excepciones, solían terminar en la aprobación unilateral de una norma que se inspiraba en los principios de un partido y en el retraimiento electoral de los restantes, dañando la viabilidad del régimen parlamentario.

Esta práctica, que había sido desterrada con éxito durante medio siglo de Monarquía liberal, resucitaría en 1931 combinando una serie de mecanismos -circunscripción provincial, voto limitado con elevado cupo a las mayorías, porcentajes de voto y segunda vuelta- diseñados no sólo para desarticular las viejas organizaciones de distrito conservadoras y liberales, sino para mantener una sobrerrepresentación de los partidos de la izquierda republicana y el PSOE, incentivando a sus organizaciones de provincia con este elevado premio a coaligarse entre sí.<sup>110</sup> Algo que se demostró en 1931 y, sobre todo, en 1936. Pero esta legislación electoral de partido, inserta además en un régimen constitucional no consensuado, transformó las elecciones en dramáticos plebiscitos sobre el sistema político vigente. Lo que contribuyó sobremanera a pulverizar el régimen representativo en España.

La relación entre las circunscripciones electorales y el principio del voto igual en las elecciones españolas merece una última reflexión. Ciertamente que al primar la estabilidad política sobre cualquier otra consideración, la Monarquía liberal sacrificó parcialmente la igualdad de voto en beneficio de los distritos rurales, al no transformar el mapa de circunscripciones y distritos al compás de los cambios demográficos. Lo que suele olvidarse es que la variación frecuente de las circunscripciones era algo tan delicado que prácticamente ningún país adoptó semejante práctica hasta avanzado el siglo XX. Si comparamos la experiencia española con la británica, que suele considerarse paradigmática como referente positivo del régimen

---

<sup>110</sup> R. Villa García (2010): “Una ley para consolidar la República. La reforma electoral de 1933”, *Barataria. Revista de Ciencias Sociales* nº 11, pp. 197-218.

parlamentario, nos encontramos con que en Gran Bretaña, hasta 1832, la representación era puramente territorial y no personal, el mismo principio que regía durante el Antiguo Régimen y que en España había sido abolido en 1810. La *Reform Act* de 1832 suprimió los *rotten boroughs* y distribuyó sus escaños en las circunscripciones más pobladas, acabando con las desproporciones más agudas. Pero, en general, se mantuvieron desigualdades muy marcadas entre la población de las *constituencies* y el número de escaños, porque no se llegó a abolir del todo el criterio de representación territorial. El mapa británico permaneció invariable hasta 1867-1868 y, a partir de entonces, se modificó a un ritmo lento pero con cada vez más frecuencia. Y no fue hasta la Segunda Guerra Mundial cuando el mapa de distritos se adaptó completamente al criterio demográfico, estableciéndose que una Comisión de Límites independiente diseñara el trazado de los distritos para cada elección. Criterio que se ha mantenido hasta hoy día, pero que no ha estado exento de problemas, pues la más mínima alteración del trazado, sobre todo en los sistemas mayoritarios de distrito uninominal, tiene consecuencias inmediatas en los resultados electorales de unos y otros partidos, y por tanto genera agudas protestas en los potenciales perjudicados.<sup>111</sup> Lo que indica que el diseño de las circunscripciones sobre los criterios de voto igual es un ideal al que hay que tender, pero conciliándolo con otro aún más valioso: que el trazado de los distritos electorales suscite el consenso suficiente para no invalidar la vía electoral y, por tanto, el funcionamiento normal del régimen parlamentario. De ahí que, en España, el criterio de desvincular la circunscripción electoral de una división administrativa con tanto arraigo como la provincia, incluso en nombre del principio del voto igual, podría solucionar algunas cosas pero también constituirse en una nueva fuente de problemas políticos que agraven los ya existentes.

---

<sup>111</sup> W.J.M. Mackenzie (1962): *Elecciones Libres*, Madrid, Tecnos, pp. 123-124.



# **CAPITALES Y PROVINCIAS EN EL PRIMER LIBERALISMO ESPAÑOL**

**Teodoro Martín Martín**

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

## **Introducción**

El objetivo de la presente investigación es indagar en las razones y criterios que se establecieron para la asignación de la capitalidad a las provincias españolas a comienzos del siglo XIX. La vinculación que siempre existió entre configuración provincial y establecimiento de la capital hace que en primer lugar nos ocupemos de las motivaciones que llevaron a los liberales españoles a una nueva configuración provincial.

Hemos partido de la estructura territorial existente en el Antiguo Régimen, heredada de muy variadas vicisitudes explicables por el devenir de la Historia de España. Aquella diversidad se manifestaba claramente insuficiente para hacer frente a los retos que la sociedad de la Ilustración afrontaba. De ahí que surjan las primeras reformas en el reinado de Carlos

IV, que se verán completadas con las que tienen lugar durante la Guerra de la Independencia.

Será en el Trienio Constitucional (1820-1823) cuando se lleve a cabo una reforma de más calado, acompañada, por primera vez, de un debate sobre las capitalidades provinciales. Por ello nos detendremos con más detalles en este periodo histórico. Más teniendo en cuenta que la reforma aprobada en 1822 es la que más influyó en la definitiva llevada a cabo por Javier de Burgos en 1833.

La estructura de este trabajo se articula pues en los siguientes apartados, tras esta introducción de rigor. Un capítulo dedicado a las fuentes y la bibliografía empleadas. He de manifestar que este tema de la capitalidad provincial ha sido escasamente abordado por la historiografía nacional, no así el de la clasificación y estructuración de las provincias. El segundo trata de analizar los precedentes de división habidos antes de 1820, en concreto las de Cayetano Soler en 1799-1805, la de José Bonaparte en 1810 y la propuesta de las Cortes de Cádiz de 1813. Un tercer apartado lo dedicaremos al proceso de reforma del Trienio Liberal, para en el cuarto capítulo abordar la asignación de las capitalidades en 1822 y las razones y motivos que la conformaron. En las conclusiones haremos referencia a la trascendencia que tuvo la obra liberal de Trienio en la definitiva reforma de 1833.

Entendemos que con ello llenamos una laguna existente en el campo de las reformas administrativas liberales. Reformas que a pesar de las vicisitudes y desencuentros que generaron son un claro exponente de un modo de entender la vida y una serie de intereses propios de la primera experiencia práctica del liberalismo hispano. Este no deseaba otra cosa que articular España como nación y modernizar su estructura territorial.

## **Precedentes de la División Provincial 1822**

La estructura territorial de España en el siglo XVIII se conformaba según unos presupuestos heredados de la evolución histórica del país. Un conjunto de reinos y provincias hundiéndose sus raíces en la Edad Media constituían su morfología geográfica, caracterizada por la complejidad y la desigualdad demográfica y de extensión de unos espacios respecto a otros. Todo esto lo podemos observar muy bien si recurrimos a la variada cartografía que nos

proporciona don Tomás López. Su Atlas elemental de España por ejemplo, editado en Madrid en 1792, establecía los siguientes reinos; dentro de la antigua Corona de Castilla: Galicia, Asturias y León, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Extremadura, Murcia, Sevilla, Córdoba, Jaén <sup>112</sup> y Granada, más las Provincias Vascongadas y Navarra. Canarias en esta época no aparecen como reino sino como islas de los mares del Norte de África. Algunos de ellos estaban divididos en intendencias o provincias. En la antigua Corona de Aragón observamos tres reinos, Aragón, Valencia y Mallorca (Baleares) y el Principado de Cataluña.

Esta estructura a todas luces irracional dentro de los ideales de fomento y reformas presentes en el programa ilustrado va a ser modificada parcialmente por el gobierno de Carlos IV.

a) *El precedente ilustrado de Cayetano Soler.*

Entre 1799 y 1805 Manuel Godoy favoreció e impulsó la propuesta que le hizo el Superintendente General de la Hacienda, el mallorquín Miguel Cayetano Soler. Se trataba de crear seis nuevas provincias fiscales, las llamadas provincias marítimas, redefinir los límites territoriales de las intendencias preexistentes, suprimir la intendencia de Toro y la creación de una nueva capital en Sanlúcar de Barrameda. Las nuevas provincias serían: Asturias, Alicante, Cádiz, Cartagena, Málaga y Santander. La España metropolitana de 1805 contaría pues con 37 provincias y/o reinos.<sup>113</sup>

En estas reformas iniciadas en 1799 la asignación de la capitalidad de las nuevas intendencias se ajustaba al criterio de que lo fuera la población “más populosa, más central, más rica y mejor situada para el comercio de las Castillas” según recoge Eduardo Garrigós, citando el libro 6.101 de la sección de Hacienda del Archivo Histórico Nacional.<sup>114</sup>

Como podemos observar esta reforma ilustrada se nos presenta como parcial y afecta casi exclusivamente a los reinos y provincias de la Corona de

---

<sup>112</sup> Segregada de esta deberíamos citar las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena.

<sup>113</sup> García Álvarez Jacobo: *Provincias, regiones y comunidades autónomas*. Temas del Senado. Madrid 2002. Página 195.

<sup>114</sup> Garrigós Picó Eduardo: *La organización territorial a fines del Antiguo Régimen. En Economía Española a fines del Antiguo Régimen*. Alianza. Madrid 1982. Volumen de Instituciones. Página 56.

Castilla. Pretende adecuar las necesidades comerciales de ciertas poblaciones costeras y sigue unos criterios escasamente innovadores a la hora de afrontar el tema de las capitalidades.

*b) La división prefectural de José I (1810-1812)*

Este fue el segundo hito histórico dentro de este proceso. Consistió en la división de España en 38 prefecturas y 111 subprefecturas. Esta reforma se llevó a cabo mediante el real decreto de 4 de mayo de 1810 y su diseño se debe a José María de Lanz, marino y matemático afrancesado, que trabajó en el Ministerio del Interior. De escasa influencia e implantación real, Amando León la calificaba como la más homogénea en cuanto a forma y tamaño, así como la menos respetuosa con la Historia y la más naturalista, ya que usó sistemáticamente en su trazado los cursos y cuencas fluviales. Igual criterio se empleó en la nomenclatura de las unidades proyectadas y la asignación de las capitales.<sup>115</sup>

*c) La Constitución de 1812 y el plan Bauzá*

La Carta Magna gaditana establecía en su artículo 11 lo siguiente: “Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan.” Este artículo nos parece esencial para entender tanto el proyecto de reforma iniciado en 1813 como el que se dictaminará en 1822.

Pero antes de entrar en el plan de 1813 es preciso hacer algunas precisiones. Las Cortes de 1810 se ocuparon de la situación y gobierno de las provincias. No en orden a su configuración espacial, sino al régimen de gobierno económico de las mismas. Este es el sentido que hay que dar a distintos decretos elaborados por las Cortes Gaditanas como el de la formación de una comisión de reforma que se constituyó el 14 de octubre y el proyecto de arreglo que se lee en la sesión del 13 de noviembre de 1810. El 23 de diciembre del mismo año se reestructura la citada comisión y comienzan sus trabajos técnicos, entre los cuales estaba la división de las provincias en partidos judiciales.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> García Álvarez J. *Ob. Cit.* Página 197.

<sup>116</sup> En la Comisión estaban Vicente Traver, Manuel Luján, Morales Gallego y López Pelegrín entre otros. (*Díario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias* del 24 de setiembre de 1810 al 20 de setiembre de 1813).

Será a propuesta de un miembro de esta comisión, Vicente Traver, cuando el 12 de junio de 1813, ya aprobado el texto constitucional, se establece lo siguiente: “Siendo de la mayor importancia para el buen gobierno del Estado que con la posible brevedad se lleve a cabo lo mandado en el artículo 11 de la Constitución, quieren las Cortes que la Regencia, reuniendo todos los datos y noticias que estime necesarios, presente un plan de la división política más conveniente del territorio de la Península e Islas Adyacentes, para proceder a su examen y aprobación.” (Díario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias de 12 de junio de 1813). El 24 del mismo mes y año se nombra a Felipe Bauzá y Cañas, reputado cartógrafo y Subdirector del Depósito Hidrográfico, como miembro de esta comisión.

El 21 de setiembre de 1813 y en Cádiz, Bauzá presenta ante el Secretario de la Gobernación de la Península una Exposición en la cual incluye un plan nuevo de división de España. El mismo se haya manuscrito en el Archivo del Congreso de los Diputados, serie general, legajo 77 número 131.<sup>117</sup>

El plan proponía una reorganización del territorio español en 44 provincias o gobernaciones, estructurados en dos órdenes o tipos jerárquicos. De un lado las gobernaciones superiores en número de 28 y por otro 16 gobernaciones subalternas. Estas segundas eran subdivisiones de las gobernaciones de mayor tamaño. Tanto en este proyecto como en las variaciones que propone al plan Miguel de Lastarria, no se establecen criterios de capitalidad para cada provincia. Solo se dice que “las ciudades elegidas por capitales serán las más proporcionadas, y si alguna no lo es, consiste en hallarse pueblo más a propósito en el territorio llamado a formar provincia. La denominación de estas propone la comisión que sea la de sus capitales, por ser más a propósito para designar países.”<sup>118</sup>

El plan del citado marino mallorquín, para Eduardo Garrigós, es un proyecto reformista no revolucionario.<sup>119</sup> Antonio M<sup>a</sup> Calero Amor también

---

<sup>117</sup> Sobre este plan se han manifestado la mayor parte de los geógrafos e historiadores que se han ocupado del tema. Véanse los distintos trabajos de J. García Álvarez, E. Garrigós, A. M<sup>a</sup> Calero Amor o J. Burgueño, entre otros.

<sup>118</sup> Burgueño Rivero Jesús: Geografía Política de la España Constitucional. La División Provincial. Centro de estudios Constitucionales. Madrid 1996. Página 341.

<sup>119</sup> Garrigós Picó E. Ob. Cit. Página 59.

cita y transcribe la exposición de Bauzá de 1813 y la valora en el contexto de la política reformista de las Cortes de Cádiz.<sup>120</sup>

El itinerario procesal que sigue el plan a partir de setiembre de 1813 puede rastrearse a través del Informe que lleva acabo la Comisión Legislativa encargada del proyecto de división en 1821. Este Informe es presentado por la citada comisión en la sesión de 1º de octubre de 1821, al comenzar las sesiones para llevar a cabo la reforma de 1822. Por él sabemos que el 26 de enero de 1814 a poco de su venida a Madrid, la Regencia estableció que el Expediente Bauzá pasase al Consejo de Estado. El 14 de febrero pasó a examen de su comisión de Gobernación. El 3 de marzo el Secretario de la citada cartera ministerial, en la Memoria que presentó, dio cuenta de que tenía el proyecto de división territorial y que tras el preceptivo informe del Consejo de Estado lo pasaría a las Cortes. El 8 del mismo mes se nombró la comisión de división en las Cortes Ordinarias, la integraban los señores: Vargas, Castañedo, García González, Márquez de Palma, Canga Argüelles, Ocaña Crespo y Díaz de Labandero.<sup>121</sup>

El 25 de marzo de 1814 la comisión de Gobernación del Consejo de Estado se decanta por no establecer jefes subalternos en las grandes provincias (Aragón, Cataluña y otras) sino por la división más proporcionada y equilibrada de aquellas, con sus diputaciones, etc. Proponía que de 44 se redujeran a 39, repartidas en tres clases según su población. Además el 6 de abril sugiere que la división se haga por una ley constitucional y como encontraba datos incompletos proponía que las Cortes nombraran una comisión de expertos y personas instruidas en las ciencias para rehacer el plan. Estos apuntamientos hacen pensar a los analistas más agudos que el Consejo de Estado estaba dando largas al plan Bauzá teniendo en cuenta los rumores existentes en Madrid de una próxima restauración absolutista. Como efectivamente se produjo el siguiente mes de mayo.

El último dato que nos proporciona la citada Comisión de 1821 es que el expediente de la división provincial pasa a las Cortes el primero de mayo de

---

<sup>120</sup> Calero Amor Antonio M<sup>a</sup>: *La división provincial de 1833. Bases y Antecedentes*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1987. Páginas 113-115.

<sup>121</sup> *Díario de Sesiones de las Cortes Ordinarias de 1814*, Legislatura de 1º de marzo al 10 de mayo de 1814.

1814 por orden de la Regencia. Los sucesos de los días posteriores hicieron que el plan desapareciese del Archivo de las Cortes “sin que hayan quedado más que algunos borradores y fragmentos esparcidos que ha buscado y recogido la diligencia de la Comisión.”<sup>122</sup>

Como podemos ver poco es lo que el plan Bauzá nos señala con respecto al tema que nos ocupa, que no es otro que la asignación de las capitalidades a las nuevas demarcaciones provinciales. Algún dato nos proporcionan las Cortes de Cádiz sobre el particular, pero referido a casos concretos y puntuales. Por ejemplo, una orden de las Cortes de 13 de octubre de 1812 declara que “el pueblo donde residan las autoridades de cada provincia sea considerado como su capital.”<sup>123</sup> Se refería en este caso a Manresa, dado que Barcelona estaba ocupada en aquella fecha por los franceses. Tendremos pues que esperar al Trienio Liberal para encontrar criterios y sobre todo un diseño a la hora de fijar la capitalidad de todas y cada una de las provincias de España. Esto se hará con la reforma de 1

### **La Reforma Provincial del Trienio Liberal**

Antes de adentrarnos en el tema que nos ocupa es preciso establecer unas consideraciones sobre esta etapa crucial en la evolución del liberalismo español. Tras la desafección de la aristocracia y el Rey en 1808 “el poder vino a parar, en buena medida, a la burguesía que se había ido afirmando en el periodo anterior. Se trataría, sin duda, de una burguesía comercial y profesional, no industrial (apenas existente en ese momento). Junto a ella ascenderían algunas personas de origen aún más bajo, principalmente a través de la milicia.”<sup>124</sup>

La clase medía, la más importante y la más ilustrada de España no había encontrado en el cambio político de 1814 la prometida felicidad y se hallaba sobrecargada con el sistema hacendístico de Martín de Garay, sin que el comercio, la industria y la agricultura se vieran libres de las antiguas trabas

---

<sup>122</sup> *Diario de sesiones de las Cortes Extraordinarias* de 1º de octubre de 1821.

<sup>123</sup> Colección de decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde el 24 de mayo de 1812 hasta el 24 de febrero de 1813.

<sup>124</sup> García San Miguel Luís: *De la sociedad aristocrática a la sociedad industrial en la España del siglo XIX*. Edicusa. Madrid 1973. Página 8.

que paralizaban y consumían rápidamente su débil existencia. De ahí que, en su Historia Política y Parlamentaria de España, Rico y Amat señale que los comerciantes de Cádiz y Málaga prodigaban sus caudales para seducir a las tropas y producir una sedición. Esto se refiere al año 1820 en que los liberales restauran la Constitución de Cádiz.

El levantamiento de Cabezas de San Juan en enero de 1820 logra modificar la situación política dando origen a un periodo de gobierno constitucional llamado el Trienio Liberal, que va tener los siguientes condicionantes:

- 1) Los liberales parten de cero, salvo la Constitución de 1812.
- 2) El marco europeo les era por entero hostil.
- 3) El periodo 1820-23 supone el primer contacto del liberalismo con la realidad de la acción política.
- 4) Existía un evidente estrangulamiento de la Hacienda.
- 5) Se encuentran con una alta beligerancia del clero rural.

Todo ello, señala Carlos Pla,<sup>125</sup> revela la incapacidad de los sectores moderados para configurar una plataforma de estabilización del sistema. Ello se ve en la evolución política del periodo: A una Junta Provisional que gobierna de marzo a julio de 1820 en que se abren las Cortes, le siguen tres gobiernos templados (Argüelles, Bardají y Martínez de la Rosa) hasta el verano de 1822. A estos les suceden otros tres gabinetes progresistas (San Miguel, Flores Estrada y José María Calatrava), con los que se pone fin en octubre de 1823 a la experiencia liberal.

Estos y otros planteamientos pueden ser considerados accediendo a las obras de los historiadores que han tratado más amplia y documentadamente el periodo. Estoy pensando en Alberto Gil Novales y sus tres grandes trabajos: Las sociedades patrióticas (1975), El Trienio Liberal (1988) y su Diccionario Biográfico del Trienio Liberal (1991). Desde una óptica distinta pero también rigurosa es mencionable el pionero Trienio Constitucional de José Luís Comellas, publicado por Rialp en Madrid en 1963. No me olvido de la España de Fernando VII de Miguel Artola, ya mencionada en Fuentes y Bibliografía.

---

<sup>125</sup> Plá Carlos: *La génesis del liberalismo español*. En Genealogía del Liberalismo Español (1759-1931). Papeles de FAES nº 42. Madrid 1998. Página 97 y siguientes.

El tema de la división provincial fue retomado desde los inicios del Trienio. La iniciativa fue doble, por una parte la del Gobierno, de otra por las propias Cortes. El Secretario de Gobernación Agustín Argüelles encarga el diseño del nuevo plan a una comisión facultativa de dos hombres: Felipe Bauzá y el guipuzcoano José Agustín de Larramendi (Memoria presentada a las Cortes el 11 de julio de 1820). Esta comisión realizó sus trabajos durante varios meses y presentó un informe y un mapa con su propuesta de división en marzo de 1821. La misma establecía 48 provincias, construidas sobre bases de equilibrio y uniformidad.<sup>126</sup> Elementos singulares de este plan eran que se eliminaban los nombres de los reinos y principados históricos, se unificarían las tres provincias vascas y se creaban otras como las de Albacete, Calatayud, Gerona, Logroño, Ponferrada y Valverde del Camino.<sup>127</sup>

Paralelamente las Cortes constituyeron su propia comisión de división del territorio compuesta por ocho miembros y presidida por Vargas Ponce (4 de agosto de 1820). En la sesión del 15 de octubre del mismo año el presidente de esta comisión “urge la realización de una carta geográfica de España, porque somos la única nación que carece de ella, y porque las divisiones de provincias no podrán ser representadas con exactitud si no tenemos una carta segura en que fijarnos. El marco de la Nación, que así puede llamarse la carta, está hecho con exactitud geométrica, no así el interior.”<sup>128</sup> Esta comisión será reorganizada en noviembre de 1820 y desde entonces será presidida por Diego Clemencín. Al final esta comisión presentó su propio proyecto en el que se aumentaría en el número de provincias hasta 51, creándose las nuevas de Játiva, Palencia y Canarias. Por otra parte aparecía la de Guipúzcoa con capital en Vitoria, separada de la de Vizcaya. Además modificaba muchos límites y diferentes sedes de capitalidad.<sup>129</sup> En la sesión de Cortes del 19 de junio de 1821 se leyó por el señor Clemencín y se mandó imprimir el dictamen sobre la división del territorio español.

Hay que señalar que ambas comisiones valoraron las múltiples y variopintas exposiciones, puntualmente recogidas por el Diario de Sesiones, en las que grupos de ciudadanos, ayuntamientos, diputaciones, pueblos,

---

<sup>126</sup> *Diccionario Biográfico Español* de la Real Academia de la Historia. Volumen VII. Madrid 2010. Páginas 380 y 381.

<sup>127</sup> García Álvarez J. : Ob. Cit. Página 203.

<sup>128</sup> *Díario de sesiones de las Cortes Ordinarias* de 17 de octubre de 1820.

<sup>129</sup> Calero Amor A. M<sup>a</sup>: Ob. Cit. Página 36 y siguientes.

comarcas y asociaciones manifestaban sus preferencias y opiniones sobre los límites provinciales, su configuración o la sede capitalina. Estas representaciones empezaron a llegar apenas se anunció por primera vez la puesta en marcha de la nueva división a mediados de 1820, y continuaron llegando hasta que se promulgó el decreto en 1822.

En la sesión del 5 de marzo de 1821 las Cortes aprueban la memoria presentada por Argüelles, encargado del despacho de la Secretaría de Gobernación de la Península. En el apartado siete de la misma se alude a la división del territorio español, configurándose una estructuración en partidos judiciales, un proyecto de división provincial y una carta geográfica de España. Este proyecto refleja las tesis del gobierno y por tanto lo que había propuesto la comisión Bauzá-Larramendi.<sup>130</sup>

Ardua y laboriosa debió ser la tarea que la comisión de Cortes tuvo que llevar a cabo para poder aunar y coordinar los dos proyectos de división, el gubernamental y el legislativo, integrando además las reclamaciones y exposiciones que les llegan. El resultado fue que la comisión presidida por Clemencín e integrada por Álvarez Guerra, Serrallach, Rovira, Torrens, Felipe Navarro, Villa, Argáiz y Zorriaguín elabora una propuesta razonada de división en la cual se incluía ya un proyecto de decreto. La misma fue avalada por todos sus miembros, con el voto particular del señor Álvarez Guerra. Esta propuesta llevaba fecha de 19 de junio de 1821.<sup>131</sup>

La comisión de las Cortes asumía casi todos los criterios de la del Gobierno. Quitaba importancia a la riqueza como factor a tener en cuenta para la división de las provincias porque consideraba, con razón, que los datos sobre la misma eran inexactos y falaces, y porque a los jefes políticos les iba a pagar el Estado y no las provincias. También prescindía del máximo y mínimo de población, daba más énfasis que la de Bauzá a la topografía, es decir al relieve, como determinante principal de las comunicaciones. Y sobre todo concedía más importancia a las

---

<sup>130</sup> La Memoria fue publicada por la Imprenta Repullés, por orden de las Cortes en Madrid en 1821. Constaba de 72 páginas. Igualmente fue inserta como apéndice nº 7 en el D. S. de las C. O. de 4 de marzo de 1821.

<sup>131</sup> *Díario de Sesiones de las Cortes extraordinarias* de 1º de octubre de 1821.

preocupaciones y hábitos de los pueblos, y por consiguiente a las demarcaciones y capitales de provincias tradicionales.”<sup>132</sup>

Coincido con Martínez Roda en que “a las cuatro variables que establecieron explícitamente las Cortes Extraordinarias para dividir el territorio español en provincias: población, extensión, topografía y tradición histórica es preciso añadir una quinta, la optimización de la capacidad recaudatoria”<sup>133</sup>

El 29 de setiembre de 1821 dieron comienzo las discusiones parlamentarias del proyecto, que en sus primeras sesiones versaron sobre sus objetivos y conveniencias. Ese día se presenta el proyecto y se da lectura al articulado del posible decreto, preside la sesión el obispo don Pedro González Vallejo. En la sesión del primero de octubre se informa de los criterios seguidos en la propuesta de división que han sido: población, extensión y topografía. “También otras variables: la lengua, inclinaciones y gustos, industria, modo de vivir, vestirse y alimentarse y otras relaciones.”<sup>134</sup> Comienza este día la discusión del artículo 1º del proyecto en el que se establece la división provisional del territorio español de acuerdo con el artículo 11 de la Constitución. Es aprobado y se inicia la discusión del problemático artículo 2º, en el que se fijan las provincias y sus capitales respectivas.

El debate sobre este importante tema necesitó de varias sesiones, desde la inicial del día 1 de octubre hasta la del 18 del citado mes. Fue la discusión más importante que se desarrolló en este periodo de Cortes Extraordinarias. Las intervenciones fueron múltiples y variadas no solo en torno al tema

---

<sup>132</sup> Calero Amor A. M<sup>a</sup>: Ob. Cit. Páginas 38 y 39. Véase también Miguel Artola: La España de Fernando VII. Hª de España de Menéndez Pidal. Madrid 1983. Volumen 32. Página 738.

<sup>133</sup> Federico Martínez Roda: *La división provincial y el final del Reino de Valencia*. Real Academia de Cultura Valenciana. Valencia 2011, página 74

<sup>134</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Extraordinarias* del 30 de setiembre y 1 de octubre de 1821. A no ser imprescindibles de ahora en adelante no reflejaremos en notas las sesiones en que se realizan los distintos debates. En las sesiones de los días 29 y 30 de setiembre el diputado Marcial A. López ya puso en evidencia los cambios realizados por la Comisión sobre el proyecto del Gobierno, sobre todo a la hora de asignar nombre históricos a partes de los antiguos reinos.

general del número de provincias, sino también respecto a su denominación y la asignación de la capitalidad. Intervenciones de diputados como Marcial López, González Allende, Cano Manuel, Moscoso, Palarea, Las Navas, Cortés, Giraldo, Serrallach, Sancho, Romero Alpuente, Fernández Golfín, Clemencín, Calatrava y un largo etcétera enriquecieron los debates parlamentarios. Unos defendiendo la propuesta de la Comisión de Cortes, otros alternativas específicas o recomendaciones de sus electores.

Elementos a resaltar en los debates sobre el artículo 2º fueron la modificación de los nombres históricos para designar a algunas provincias (caso de Aragón, Castilla o Cataluña, entre otras) y la asignación de las capitales. En este sentido me parece destacada la intervención del diputado señor Navas que propuso nominar a cada provincia por el nombre de su capital. Dijo textualmente: “atendiendo al sistema de unidad y a no excitar odios ni rivalidades nuevas cuando más bien debemos tirar a sofocar las antiguas y a confundir de alguna manera el espíritu de provincianismo, creo que la Comisión no tendrá dificultad en convenir en el principio que la del gobierno había establecido, de denominar las provincias por la capital que se designe” (D. S. C. Ext. 3 octubre de 1821).

También debe resaltarse la intervención del diputado Romero Alpuente que al debatirse el nombre de la provincia de Asturias se manifestó como sigue: “el Principado de Asturias es un título imaginario, hay que combatir el provincianismo que lleva implícito” (D. S. C. Ext. 6 octubre 1821). Estas dos intervenciones fueron decisivas en los debates posteriores sobre las denominaciones provinciales. Marcaron doctrina. Habían triunfado los criterios geográficos sobre los históricos.

La práctica totalidad del articulado complementario se aprueba en las sesiones posteriores al 18 de octubre. En esta salen adelante los artículos 3º al 9º. En la del 19 se retoma la designación de la capitalidad para el Archipiélago Canario y se aceptó el dictamen de la Comisión que la fijó en Santa Cruz de Tenerife. Los días 20 y 21 quedan aprobados los restantes artículos del 10º al 21º. Podemos pues decir que en apenas veinte días sale adelante el proyecto de división territorial, con importantes modificaciones. Las sesiones posteriores sirvieron para puntualizar algún tema pendiente, como fue la nueva petición de Pontevedra reclamando sus derechos frente a Vigo que había sido nominada como capital de las Rías Bajas en la sesión del 14 de octubre (D. S. C. Ext. 24 noviembre 1821).

El diario de sesiones de las Cortes Extraordinarias del 14 de enero de 1822 publicaba la minuta del decreto en la que se aprobaba la nueva división de la península. Aquel fue promulgado por el Rey Fernando VII como división provisional del territorio español, mediante el decreto LIX de 27 de enero del mismo año.<sup>135</sup> El mismo elevaba el número total de provincias a 52. Se estableció que fueran tres las provincias vascongadas al oponerse los diputados vascos a la unificación de Guipúzcoa y Álava, que contemplaba la Comisión.<sup>136</sup> Se cambiaron algunas capitales, decidiéndose el Congreso por Badajoz y Vigo en lugar de Mérida y Pontevedra, además de designar a San Sebastián como capital de Guipúzcoa y a Santa Cruz de Tenerife en vez de La Laguna.<sup>137</sup>

Como indicaba el título del decreto LIX la nueva división era concebida como provisional y una vez que las diputaciones informaran a las Cortes sobre los límites provinciales, se elevaría la citada norma a rango de ley, tal como lo exigía el artículo 11 de la Constitución. La norma de 1822 concibe la provincia como la trama única para las actividades administrativas, gubernativas, judiciales y económicas, según criterios de igualdad jurídica, unidad y eficiencia. Se trataba también de evitar los nombres históricos para huir del provincianismo que en estas fechas tenía un cariz conservador.

## Las capitales en la reforma de 1822

La designación de la capital de las nuevas provincias en estos años no se presentaba como una cuestión baladí. Prueba de ello fue la gran cantidad de reclamaciones hechas por los pueblos y ciudades durante los debates parlamentarios y la amplitud de estos antes de aprobarse el señalado artículo 2º. Su importancia venía dada, aparte de por razones de prestigio y preeminencia, por las ventajas políticas y administrativas que el texto de Cádiz otorgaba a las capitales provinciales. Estas eran el lugar donde se

---

<sup>135</sup> *Diario de sesiones de las Cortes Extraordinarias* de 14 de enero de 1822 y Colección de decretos y órdenes generales expedidas por las Cortes Extraordinarias de 1821-22. Madrid 1822. Páginas 186-192.

<sup>136</sup> García Álvarez J: *Ob. Cit.* Página 206. Burgueño Rivero J: *Geografía Política...* Páginas 236-255.

<sup>137</sup> Calero Amor A. M<sup>a</sup>: *Ob. Cit.* Páginas 40 y 41.

reunía la Junta Electoral para elegir los diputados provinciales y nacionales, era donde se publicaban e imprimían estos procesos, además de ser la sede territorial que articulará el repartimiento de las contribuciones, entre otras atribuciones.

En el orden administrativo la capital sería la sede del jefe político y de la diputación provincial. Allí se haría la elección de los diputados, en la misma existiría: una tesorería dependiente del Ministerio de Hacienda, el mando de la Milicia Nacional y centros educativos tipo institutos de segunda enseñanza o universidades. Se trataba pues de facultades y competencias que podían rentabilizar económica y políticamente a una población. Esa era su significación e importancia histórica.

Por todo ello la Comisión de división territorial, en su dictamen, fue consciente del “temor que las antiguas capitales tienen de perder esta calidad y el deseo que otros pueblos tienen de obtenerla”. De ahí que aquella estableciera una serie de criterios.

“La Comisión ha establecido por punto general que conserven la calidad de capitales los pueblos que la han tenido hasta ahora...La razón que puede mover a establecerla en paraje diverso de la cabeza de una provincia que ya la tiene, es la mayor centralidad...En orden a las provincias que se establecen de nuevo, hay más libre elección para sus capitales. La Comisión valora la confluencia de los caminos, la abundancia de edificios públicos y privados, la mayor población, el movimiento industrial, para lo cual ha solido dar preferencia a los puertos y ciudades de las costas; también ser silla episcopal” (D. S. C. Ext. 1º octubre 1821).

Las capitales que proponía la Comisión eran: Alicante, Almería, Aragón (Zaragoza), Asturias (Oviedo), Ávila, Baleares (Palma), Cádiz, Calatayud, Canarias (La Laguna), Castellón, Castilla (Burgos), Cataluña (Barcelona), Córdoba, Cuenca, Extremadura Alta (Cáceres), Extremadura Baja (Mérida), Galicia (La Coruña), Gerona, Granada, Guadalajara, Guipúzcoa (Vitoria), Huelva, Huesca, Jaén, Játiva, León, Lérida, Lugo, Madrid, Málaga, Mancha Alta (Chinchilla), Mancha Baja (Ciudad Real), Murcia, Navarra (Pamplona), Orense, Palencia, Pontevedra, Rioja (Logroño), Salamanca, Santander, Segovia, Sevilla, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo, Valencia, Valladolid, Vierzo (Villafranca), Vizcaya (Bilbao) y Zamora. En total 51.

Como ya se dijo la novedad que establece la Comisión sobre el plan Bauzá-Larramendi, aparte de aumentar el número de provincias, fue asignar

el nombre histórico a algunas de ellas: Aragón a Zaragoza, Asturias a Oviedo, Castilla a Burgos, Cataluña a Barcelona, Galicia a La Coruña, Guipúzcoa a San Sebastián, Álava y Vitoria, Navarra a Pamplona y Vizcaya a Bilbao. O bien nombres geográficos: Baleares a Palma, Canarias a La Laguna, Extremadura Alta a Cáceres y Extremadura Baja a Mérida, Mancha Alta a Chinchilla y Mancha Baja a Ciudad Real, Rioja a Logroño, y Bierzo a Villafranca. En total ocho nombres históricos y ocho geográficos de un total de 51. Treinta y cinco provincias, la mayoría, recibían el nombre de sus capitales provinciales.

Durante los debates parlamentarios entorno al artículo 2º, y una vez aceptado el criterio de designar a las provincias por el nombre de su capital, salvo el caso de Baleares y Canarias, se van a hacer las siguientes confirmaciones y/o modificaciones sobre la ponencia:

Alicante es preferida a Alcoy, Almería a Baza, Aragón pasa a llamarse Zaragoza, Asturias se denominará Oviedo, Ávila, Palma capital de las Baleares, Cádiz, Calatayud, Santa Cruz de Tenerife capital de Canarias sobre La Laguna y Las Palmas, Castellón sobre Segorbe, Castilla será Burgos, Cataluña es Barcelona, Córdoba, Cuenca, Extremadura Alta es Cáceres frente a Plasencia, Extremadura Baja es Badajoz frente a Mérida,<sup>138</sup> Galicia es La Coruña frente a Santiago, Gerona, Granada, Guadalajara frente a Brihuega, de Guipúzcoa es San Sebastián, Huelva frente a Moguer, Huesca, Jaén, Játiva, León, Lérida, Lugo, Madrid, Málaga, Mancha Alta es Chinchilla frente a Albacete, Mancha Baja es Ciudad Real, Murcia, Pamplona, Orense, Palencia, Vigo frente a Pontevedra y Tuy, de la Rioja es Logroño, Salamanca, Santander, Segovia, Sevilla, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo, Valencia, Valladolid, del Bierzo es Villafranca frente a Ponferrada, Vizcaya es Bilbao, y Zamora frente a Toro. Se recrea la provincia de Álava con capital y denominación de Vitoria.

Aparte de la desaparición de los nombres históricos hay debates sobre la capitalidad en 13 de aquellas y son aprobadas sin alternativas 39. Solo son modificadas tres provincias en cuanto a la capitalidad que proponía la Comisión, que son Santa Cruz de Tenerife, Badajoz y Vigo, nuevas sedes capitalinas, aparte de las vascas. La única opción para modificar lo

---

<sup>138</sup> Sobre esta ciudad puede verse el artículo de José Antonio Ballesteros Díaz: Raíces históricas de la capitalidad en Mérida. Uned. Mérida 1985. Página 54.

establecido en este diseño del artículo 2º se dejaba al criterio de las diputaciones. El 20 de octubre se aprobó el artículo 13, que establecía la posibilidad de que los órganos provinciales informaran “si hay inconvenientes graves en que siga la capital señalada para su provincia” (D. S. C. Extr. 20 octubre 1821).

Algunos tratadistas que se han aproximado a nuestro tema lo abordan básicamente en clave provincial, marcando menos el énfasis en la designación de la capitalidad, que creen interpretar como un factor secundario. Tal es el caso de Calero Amor.<sup>139</sup> Por el contrario Burgueño, en su interesante estudio ya citado, señala que “la reforma del mapa provincial español se caracteriza por el determinante papel jugado por las ciudades en la configuración de las nuevas unidades políticas... Los grupos de poder urbanos, vinculados tanto al Antiguo Régimen como al liberalismo según el momento político, intentaron por todos los medios la consolidación de su función dominante y la definición de una amplia área subordinada. Puede afirmarse que en un gran número de casos la elección de la capital fue razón previa y prioritaria para la definición del marco geográfico provincial.”<sup>140</sup> En la misma línea se manifestaba el cartógrafo Francisco de Coello en pleno siglo XIX.

Distintos fueron los criterios de capitalidad establecidos en 1822. Bauzá-Larramendi trataban de dar gran importancia a la proximidad de la capital al centro geográfico; en cambio la Comisión de Cortes se decantaba por una centralidad ponderada, dando preferencia a los puertos y ciudades de la costa. Ser sede episcopal escasamente sirvió para decantarse por una u otra ciudad; más bien entiendo que fue “penalizado.” Tal es lo que nos señala el fracaso de ciudades como Plasencia, Sigüenza, Tuy, Burgo de Osma, Calahorra, Segorbe, Orihuela o Santiago de Compostela, entre otras.

Las élites urbanas, conscientes de lo que estaba en juego, perfilaron una serie de acciones tendentes a lograr sus propósitos. Unas veces resaltando sus antecedentes administrativos, otras la mayor población, los elementos de prestigio, sus equipamientos, la accesibilidad, la centralidad, el emplazamiento y la morfología urbana, los edificios, la salubridad, la actividad económica, etc. El final era la capitalidad como recompensa.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Calero Amor A. M<sup>a</sup>: *Ob. Cit.* Páginas 39 a 42.

<sup>140</sup> Burgueño Rivero J: *Geografía Política...* Páginas 243 y 244.

<sup>141</sup> Burgueño Rivero J: *Geografía Política...* Páginas 248-255.

Todos y cada uno de estos criterios fueron puestos de manifiesto en los debates parlamentarios que se desarrollaron cuando se abordó el polémico artículo 2º del proyecto de decreto. (Véase el D. S. C. Extr. del 6 al 19 de octubre de 1821).

García Álvarez califica de “historicista” el criterio regionalizador de la moderna división provincial y señala que ello es aún más patente en la designación de las capitales. La conservación de las antiguas capitales administrativas respondió en buena parte a cautelas políticas y no siempre se ajustó a la jerarquía urbana existente. Señala que el plan Bauzá-Larramendi primaba los criterios de centralidad geográfica, pero fue corregido primero por la Comisión de las Cortes y rechazado definitivamente tras el debate parlamentario.<sup>142</sup> “Muchas de las nuevas provincias, como fue el caso de las marítimas, no hizo sino dar carta institucional a las aspiraciones que desde mediados del siglo XVIII se habían manifestado desde los grupos de poder de ciudades económica y demográficamente emergentes...Ello refleja a su vez la voluntad de adecuar mejor el entramado administrativo del Estado a las nuevas realidades de la red urbana española.”<sup>143</sup>

### **El caso de Castellón**

El debate sobre la capitalidad de la zona septentrional del antiguo Reino de Valencia se planteó en la sesión del 8 de octubre de 1821.<sup>144</sup> La propuesta de la Comisión era que Castellón fuera la capital. Abrió la discusión el diputado por Aragón, Miguel Cortés, que sugería a Segorbe como sede provincial. Para ello proponía una nueva configuración de la provincia incluyendo a la ciudad episcopal que estaba integrada en la de Valencia en el proyecto. Con la inclusión de pueblos del interior el punto central estaría en Segorbe y no en Castellón. Señalaba que era además sede episcopal, con seminario, hospital y otros equipamientos, además de ser más salubre que la Plana. Llega incluso a situar en ella a la antigua Segóbriga, de forma incorrecta obviamente.

---

<sup>142</sup> García Álvarez J: *Ob. Cit.* Páginas 251-253.

<sup>143</sup> García Álvarez J: *Ob. Cit.* Página 254.

<sup>144</sup> D. S. C. Extr. 8 octubre 1821. Páginas 158-161.

La respuesta del grupo de diputados valencianos no se hizo esperar. La inició Vicente Sancho que insistió en la mayor centralidad de Castellón en la configuración que tenía el norte del Viejo Reino. Recordó que era el punto por donde pasaba el camino de Valencia a Barcelona, de más importancia que el que se dirige a Aragón y con ello con mejores posadas. Castellón tiene el doble de población, es llamado el granero del reino y tiene mejor temperatura en verano por su cercanía al mar. Y añade literalmente: “La división política del territorio es la base y a ella deben arreglarse las demás. Si hay catedral, si hay obispo, se trasladan a la nueva capital. ¡Pues no faltaba más sino que fuera un inconveniente para las Cortes la traslación de un obispo!”<sup>145</sup>

Romero Alpuente, también diputado por Aragón, manifiesta que los pueblos de Segorbe deben tener su capitalidad en una ciudad cercana y que Castellón no lo es. Propone suspender la discusión y que este punto se devuelva a la Comisión para que se haga una reestructuración “en 4 provincias y ponga por capital de una de ellas a Segorbe, y páguelo, sino Castellón, Játiva al menos.”<sup>146</sup>

La intervención final del diputado valenciano, Nicolás María Garelli, fue definitiva. Señaló que él era partidario de dividir el Reino de Valencia en solo tres provincias de mucha consideración y de límites naturales. Pero hay que ser prácticos y realistas, señala. “La misma Constitución estaría aún sin decretar si se hubiera querido darle una perfectibilidad absoluta.”<sup>147</sup> Se decanta por Castellón que, dice, tiene todas las proporciones de capitalidad, abraza toda la llanura, de la que Castellón, que está en ella, toma la denominación de Castellón de la Plana, abraza todo el litoral desde Murviedro hasta Cenia. El comercio y el tráfico son los verdaderos elementos de capitalidad, junto a su población, lo que reúne Castellón con gran preferencia sobre Segorbe. La Comisión ha agregado Segorbe a la provincia de Valencia y por tanto ya no hay que plantear la posible humillación de una ciudad por una villa.

A mi modo de ver la unanimidad que los doce diputados valencianos manifestaron por Castellón fue decisiva para que esta fuera declarada capital. Después de darse el punto por suficientemente discutido concluyó la

---

<sup>145</sup> D. S. C. Extr. 8 octubre 1821. Página 160.

<sup>146</sup> D. S. C. Extr. 8 octubre 1821. Página 160.

<sup>147</sup> D. S. C. Extr. 8 octubre 1821. Página 161.

sesión del día 8 de octubre de 1821, aprobándose el dictamen de la Comisión.<sup>148</sup> Este ejemplo puede ser una muestra de la intensidad e intereses que se pusieron en juego a la hora de aprobar la capital de las nuevas demarcaciones provinciales.

## Conclusiones

El retorno del absolutismo en 1823 hizo que la vigencia de la reforma de 1822 tuviera escasamente un año y medio de vida, volviéndose otra vez al sistema administrativo del Antiguo Régimen. Ello no supuso “el olvido ni el abandono total de la labor desarrollada en este punto por el Trienio. La convicción de que era precisa una planta territorial-administrativa más eficaz y racional había sido asumida plenamente por los absolutistas”.<sup>149</sup>

Pero no será hasta diez años después de concluida la anterior experiencia liberal cuando Javier de Burgos, Ministro de Fomento en el Gabinete de Cea Bermúdez, impulse el real decreto de 30 de noviembre de 1833, que establece la nueva y definitiva división del territorio español. Era evidente que semejante trabajo no se podía improvisar en los treinta y nueve días que el Ministro llevaba en el Gobierno, sino se hubiera tenido ya un material abundante y elaborado, señala acertadamente Calero Amor.<sup>150</sup> Y ello nos lo confirma el preámbulo del real decreto que dice textualmente: “Así lo habéis verificado después de haber reconocido los prolijos trabajos hechos antes de ahora por varias comisiones y personas sobre tan importante materia” (R. D. 30 noviembre 1833).

Al granadino Javier de Burgos no le eran ajenos estos temas de la división territorial, tuvo experiencia en Almería durante las reformas josefinas y en los primeros días de octubre de 1821 defendió, en una serie de artículos en *El Imparcial*, la formación de 40 provincias siendo fiel al

---

<sup>148</sup> Para profundizar en este tema y en relación a las provincias valencianas véase el artículo de Federico Martínez Roda: *La división provincial y el final del Reino de Valencia*. Real Academia de Cultura Valenciana. Valencia 2011.

<sup>149</sup> García Álvarez J: *Ob. Cit.* página 208.

<sup>150</sup> Calero Amor A. M<sup>a</sup>: *Ob. Cit.* Página 43. Este mismo autor estima que la coincidencia territorial entre la reforma de 1833 y la de 1822 gira en torno al 90%. Calero Amor A. M<sup>a</sup>: *Liberalismo y división provincial*. En *Revista de Historia Contemporánea* n<sup>o</sup> 3. Madrid 1984.

mapa de prefecturas de José I.<sup>151</sup> Todo parece evidenciar que del Burgos “se limitó a firmar un plan de división que estaba acabado desde antes de que ocupara el Ministerio.”<sup>152</sup>

El referido plan de 1833 establecía la división del territorio nacional en 49 provincias con el nombre de sus capitales, salvo Asturias, Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra. Era el mismo de 1822, salvo que desaparecían las de Calatayud, Játiva y el Bierzo, recuperando la capitalidad Albacete y Pontevedra en detrimento de Chinchilla y Vigo. La norma apareció publicada en la Gaceta de Madrid del 3 de diciembre de 1833.<sup>153</sup>

Este mapa provincial ha sobrevivido prácticamente igual hasta el presente. Solo ha habido retoques locales y el desdoblamiento de la provincia de Canarias en 1927, elevándose el número total de provincias a cincuenta. Ha sido pues una reforma duradera y sin duda positiva en la estructuración administrativa del país. Otro tema es si su configuración actual es útil para la mejor articulación de España en nuestro siglo XXI. Pero este es objeto sin duda de otra ponencia.

Vista desde una perspectiva histórica la reforma de Javier de Burgos fue el resultado final de un proceso de medía duración que trató de articular el mapa de España. Al intento de los ilustrados, cuya plasmación mejor son las reformas de Cayetano Soler, le siguen las que se proyectan durante la Guerra de la Independencia, que tienen su colmatación más específica años después en la reforma de 1822, en la cual nos hemos detenido. Ella fue la que sentó las bases de la más duradera, la de 1833, de la cual somos de alguna manera partícipes y usuarios.

Muchas cuestiones se han planteado en torno a estas reformas, acerca de su eficacia, racionalidad y eficiencia; el debate sigue abierto. Lo mismo en

---

<sup>151</sup> Burgueño Rivero J: *La invención de las provincias*. La Catarata. Madrid 2011. Página 105.

<sup>152</sup> García Álvarez J: Ob. Cit. Página 210. En nuestro trabajo sobre Las Reformas Provincial y Eclesiástica en Extremadura durante el Trienio Liberal, *Revista de Estudios Extremeños* Badajoz 1973. Tomo 39 página 589, ya señalamos que la reforma de 1822 fue la “inspiradora” de la de 1833.

<sup>153</sup> En esta reforma al igual que en la de 1822 colaboró como ingeniero de Caminos en el Ministerio de Fomento, José Agustín Larramendi Muguruza (Mendaro 1769- Madrid 1848).

cuanto a si aquella fue una alternativa a las regiones históricas, un triunfo del uniformismo frente al provincialismo conservador o un instrumento de despersonalización regional. Todas estas son cuestiones de enorme interés y calado dentro de nuestro planteamiento, pero obviamente no es este el lugar para ser abordadas. Comparto con Jesús Burgueño la opinión de que “frente a la habitual asociación de centralismo y fragmentación provincial debemos afirmar la autonomía de ambos fenómenos.”<sup>154</sup>

En nombre de la objetividad que es exigible a todo investigador, es preciso señalar que la división provincial que se llevó a cabo en nuestro país en estos años, fue la expresión de un nuevo ideal, que no era otro más que la modernización de la nación española.<sup>155</sup> Este fue el cometido que se propusieron tanto los liberales moderados como los progresistas de nuestro siglo XIX.

Lo que si podemos afirmar con la mayoría de los que han abordado este tema, es que la reforma de que nos ocupamos se caracterizó por el determinante papel jugado por las ciudades en la configuración de las nuevas unidades administrativas. Andrés Precedo, desde una perspectiva actual, ha visto en la división de 1833 el principal factor desencadenante de un nuevo ciclo histórico de crecimiento urbano diferencial, que en último término llegaría hasta hoy, acelerado y multiplicado posteriormente por otros factores. Gracias a la división provincial desde el siglo XIX podemos hablar ya de una jerarquización y especialización funcional de nuestro sistema de ciudades.<sup>156</sup>

Todo lo expuesto avala el interés histórico y presente del tema que ha centrado el interés de esta ponencia, que no ha sido otro que el estudio de la asignación de las capitales provinciales en el primer liberalismo hispano. Si nos hemos detenido especialmente en la reforma de 1822 es por ser fiel a las tareas y métodos que todo historiador debe utilizar, que no son otros que el empleo de la mayor objetividad, la más abundante y más objetiva documentación posibles.

---

<sup>154</sup> Burgueño Rivero J: *Geografía Política...*Página 243.

<sup>155</sup> Martínez Roda F: *Ob. Cit.* Páginas 95 y 98.

<sup>156</sup> La tesis del profesor Precedo la recoge Jacobo García Álvarez en su obra ya citada, página 253, nota 136.

## REFORMAS PROVINCIALES

| Año       | Autor            | Nº de Prov | Criterios de capitalidad |
|-----------|------------------|------------|--------------------------|
| 1799-1805 | C. Soler         | 37         | Cap. de Provin. o Reino  |
| 1810      | José I           | 38         | Capital de Prefectura    |
| 1813      | Bauzá            | 44         | Capital de Provincia     |
| 1821      | Bauzá-Larram.    | 48         | Capital de Provincia     |
| 1821      | Com. de Cortes   | 51         | Capital de Provincia     |
| 1822      | Cortes Extraord. | 52         | Capital de Provincia     |
| 1833      | Javier de Burgos | 49         | Capital de Provincia     |

| Nombres de las Provincias |            |             |               |
|---------------------------|------------|-------------|---------------|
| Propuestas                | Históricos | Geográficos | De la Capital |
| Com. de Cortes 1821       | 8          | 8           | 35            |
| Real Decreto de 1822      | 0          | 2           | 50            |
| Real Decreto de 1833      | 5          | 2           | 42            |

### Capitales en los debates de Octubre de 1821

| Sin Debate |
|------------|
| 39         |

| Con Debate |
|------------|
| 13         |

## Fuentes y Bibliografía

Para la realización de este estudio hemos utilizado las siguientes bases documentales.

### A) Fuentes:

Argüelles Agustín: Memoria leída a las Cortes el 5 de marzo de 1821. Impreso por orden de las Cortes. Madrid 1821.

Colección de decretos y órdenes de las Cortes. 1810-1814 y 1820-1823.

Díario de Sesiones de las Cortes Españolas. Años 1810-1814 y 1820-1823.

Expediente sobre la división provincial de 1820-23. Archivo de las Cortes. Leg. 78, nº 74.

Expedientes aprobando el plan presentado al gobierno para la reformatión de la Carta Geográfica en 1821. Archivo de las Cortes. Leg. 77, nº 136.

Plan sobre la división territorial de la Península e Islas Adyacentes en 1813. Leg. 77, nº 131.

Los siguientes periódicos de Madrid: El Censor, revista semanal dirigida por S. Miñano. (1820-13 julio 1822). El Espectador, fundado por Evaristo San Miguel. (1821-31 marzo 1823). El Zurriagazo, portavoz del liberalismo exaltado. (1821-primer trimestre de 1823). Gaceta de Madrid (sección parlamentaria y de variedades de 1821 a 1823 y los meses de noviembre y diciembre de 1833).

### B) Bibliografía:

Adserá Martorell Josep: Tarragona capital de provincia. Tarragona 1986.

Anés Gonzalo: La economía española al final del Antiguo Régimen. Alianza. Madrid 1982.

Artola Gallego Miguel: Antiguo Régimen y revolución liberal. Ariel. Barcelona 1978.

Artola Gallego Miguel: La España de Fernando VII. Hª de España de Menéndez Pidal. Volumen 33. Madrid 1983.

Ballesteros Díaz José Antonio: Raíces históricas de la capitalidad en Mérida. UNED. Mérida 1985.

Baraja Carceller Eduardo: La provincia: Pasado, presente y futuro. Diputación de Cádiz 1985.

Burgueño Rivero Jesús: La formación de la división territorial de España (1800-1850). Microforma. Tesis. Universidad de Barcelona 1994.

Burgueño Rivero Jesús: Geografía política de la España Constitucional. La división provincial. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1996.

Burgueño Rivero Jesús: La invención de las provincias. La Catarata. Madrid 2011.

Calero Amor Antonio M<sup>a</sup>: Liberalismo y división provincial. Revista de H<sup>a</sup> Contemporánea n<sup>o</sup> 3. Madrid 1984.

Calero Amor Antonio M<sup>a</sup>: La división provincial de 1833. Bases y antecedentes. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid 1987.

Comellas José Luís: El Trienio Constitucional. Rialp. Madrid 1963.

Diccionario Biográfico de la Real Academia de la Historia. Madrid 2010. Voz Bauzá y Letamendi.

García Álvarez Jacobo: Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político español. Publicaciones del Senado. Madrid 2002.

García Oviedo Carlos: Primer centenario de la creación de la provincia española. Revista de Derecho Público n<sup>o</sup> 2. Madrid 1952.

García San Miguel Luís. De la sociedad aristocrática a la sociedad industrial en la España del siglo XIX. Edicusa. Madrid 1973.

Garrigós Picó Eduardo: La organización territorial a finales del Antiguo Régimen. En Economía Española a finales del Antiguo Régimen. Alianza. Madrid 1982.

González Casanova José Antonio: Las diputaciones provinciales en España. En H<sup>a</sup> Política de las diputaciones desde 1812 a 1985. M. G. D. R. C. Madrid 1986.

Guaíta Martorell Amelio: La división provincial y sus modificaciones. III Symposium de H<sup>a</sup> de la Administración. I. E. A. Madrid 1974.

López Tomás: Atlas elemental moderno. Madrid 1972.

Martín Martín Teodoro: Las reformas provincial y eclesiástica en Extremadura en el Trienio Liberal. Revista de Estudios Extremeños. Badajoz 1973. Volumen 39 n<sup>o</sup> 3.

Martínez Díaz Gonzalo: Génesis histórica de las provincias españolas. Anuario de H<sup>a</sup> del Derecho. N<sup>o</sup> LI. Madrid 1981.

Martínez Roda Federico: La división provincial y el final del Reino de Valencia (1810-1833). Real Academia de Cultura valenciana. Valencia 2011.

Nadal Francesc: Burgueses, burócratas y territorio. La política territorial en la España del siglo XIX. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid 1987.

Orduña Rebollo: Municipios y provincias. Hª de la organización territorial española. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 2003.

Santana Molina Manuel. La Diputación Provincial en la España Decimonónica. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 1989.



## **SANIDAD Y PROVINCIA**

**Carlos D. Gener Galbis**

Universidad Cardenal Herrera CEU

La historia de la salud pública, de la sanidad, de la demografía sanitaria, de los planteamientos políticos sobre los temas de la salud y de las instituciones, constituyen una de las corrientes importantes en la historiografía médica actual. Participamos de la idea de que las posiciones de la estructura social y política de cada momento deben ser consideradas como factores explicativos de máximo interés, donde la ideología, las iniciativas políticas y la capacidad de influencia de las distintas fuerzas sociales tienen una incuestionable relevancia.

Una provincia se puede definir como una división legal más que territorial, hecha sin tener en cuenta las peculiaridades étnicas o económicas, características estas más propias del ente región. Así, una región puede estar dividida entre varias provincias y una provincia puede englobar peculiaridades de dos o más regiones. Dicho esto y sin pretender remontarnos a c. el 117 AC, cuando se produjo la primera división provincial de la Península en Hispania Ulterior y Citerior, si no que viniéndonos a fechas más próximas en el tiempo, debemos recordar que en 1810 José I Bonaparte divide España en 38 prefecturas, al modo francés, subdivididas a

su vez en 111 subprefecturas, que se llegan a ampliar a 42 y reciben nombres basados en accidentes geográficos, fundamentalmente ríos y cabos.

En 1822, durante el “Trienio liberal”, ya con Fernando VII, se hace una división en 52 provincias, que durará apenas un año, en la que surgieron nuevas provincias como Chinchilla, Játiva, Villafranca del Bierzo y Calatayud. Algunas provincias aparecen por primera vez, como las de Almería y Málaga (desgajadas del tradicional Reino de Granada), Huelva (del Reino de Sevilla), Calatayud o Logroño, y otras aparecen con nombre nuevo como Murcia o las Provincias Vascongadas.

Este proyecto hizo pocas concesiones a las cuestiones históricas, y se rigió por criterios de población, extensión y coherencia geográfica. Hay en él una voluntad de superar los nombres históricos, prefiriéndose los de las ciudades capitales. Tampoco se respetan los límites tradicionales de las provincias, configurando un mapa nuevo. Se eliminan los enclaves de unas provincias en otras, si pertenecen a distintos reinos, pero se conservan muchos enclaves cuando se hallan dentro del mismo. Este proyecto produjo intensos debates por el número de provincias y la capitalidad, pero no dejaron de ser cuestiones menores. En 1822 se restablecieron los intendentes provinciales como delegados de Hacienda. Pero la caída del gobierno liberal y la restauración del absolutismo dieron al traste con el proyecto. En 1823 se restablecieron las provincias del Antiguo Régimen por lo que el plan de 1822 nunca llegó a entrar en vigor.

En 1833, el ministro de la regente D.<sup>a</sup> María Cristina, D. Javier de Burgos, promulga el Real Decreto por el que España quedaba dividida definitivamente en 49 provincias, basándose en la división francesa de prefecturas; hay que recordar que D. Javier sirvió anteriormente a José I como subprefecto. Dividía el territorio español en 49 provincias a partir de un criterio racional, con un tamaño relativamente homogéneo y eliminando la mayor parte de los exclaves<sup>157</sup> y enclaves propios del Antiguo Régimen. A

---

<sup>157</sup> En geografía política un enclave es una parte de territorio de una jurisdicción territorial que está completamente rodeado por el territorio de otra u otras jurisdicciones. Cuando se lo ve desde el punto de vista de la primera se suele usar el extranjerismo *exclave*, reservando la palabra *enclave* para el punto de vista de la segunda jurisdicción.

su vez, agrupaba las provincias en regiones con un carácter meramente clasificatorio, sin reservar para estas regiones ningún tipo de competencia u órgano administrativo o jurisdiccional común a las provincias que agrupaban. En 1927, las provincias pasan a ser las 50 tradicionales al dividirse Canarias en dos diferentes.

En 1958, hay un aumento provisional a 54 provincias debido a la incorporación de Ifni, Sahara Español, Fernando Poo y Río Muni; provincias estas que se perdieron hasta llegar a las 50 que todos hemos conocido. Hoy se habla de Comunidades autónomas<sup>158</sup>; la mayoría de los estatutos de autonomía toman como base la división de 1833, salvo aquellos que tienen que ver con la región de León, la de Castilla la Vieja y la de Castilla la Nueva, asunto sobre el que no nos corresponde entrar en este momento.

El siglo XIX será para España un siglo de grandes transformaciones que afectarán profundamente tanto a su sistema político como a su estructura social. España sufre la resaca de la pérdida de las últimas colonias ultramarinas y se produce la vivencia de que se ha cerrado un ciclo histórico para nuestro país y la consiguiente necesidad de regenerar una Nación empobrecida y atrasada que marcará la mayor parte de la vida española. Todas estas transformaciones tendrán lugar en el marco de la construcción del estado liberal, en el que una de las características fundamentales fue la sustitución de una sociedad estamental definida por el estatus, propia del Antiguo Régimen, por otra basada en las clases y muy dinamizada por la burguesía como grupo social reemergente, pues al fin y al cabo, la burguesía es el grupo social que ha venido dinamizado la sociedad desde el Renacimiento.

---

<sup>158</sup> Tras la aprobación de la Constitución de 1978, España se vertebra en 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas. Cada autonomía se divide en varias provincias —excepto las uniprovinciales— que son las mismas, salvo modificaciones menores, que las de la división de Javier de Burgos. Las diecisiete autonomías son: Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, País Vasco, Principado de Asturias, Región de Murcia, La Rioja. A esto se añaden las ciudades de Ceuta y Melilla, segregadas en 1995 respectivamente de las provincias de Cádiz y de Málaga, que adquirieron el estatuto de ciudades autónomas.

El movimiento regeneracionista, vigente ya varias décadas, se vería reforzado por el desastre colonial, y los intelectuales comenzarían a asumir su protagonismo social cuando se producía el definitivo derrumbamiento del Imperio Español. La medicina, la sanidad y la salud de nuestra patria difícilmente hubieran podido mantenerse al margen de ese espíritu regeneracionista. El atraso de España era, en el terreno sanitario, notablemente superior al de los países desarrollados de nuestro entorno y por ello, para los higienistas de la época, la necesidad de regeneración debía afectar también a la organización sanitaria.

Por motivos de diversa índole, el estado de la salud pública era un terreno abonado para ser objetivo del regeneracionismo. Esta situación junto a la pujanza del positivismo científico natural y las posibilidades de que la regeneración sanitaria actuara positivamente en la mejora de las condiciones de vida de las clases menos favorecidas, y elevara la cultura sanitaria, fueron un buen campo de desarrollo regeneracionista. Y todo ello inscrito en el marco de la imprescindible renovación de la vida política.

Así, en el terreno sanitario, el siglo XIX fue un periodo de importantes cambios que tuvieron como objetivo principal el de contribuir a una mayor protección social frente a la enfermedad. Una de las aportaciones más importantes de este periodo fue la delimitación progresiva de lo que iría entrando a ser parte del terreno de lo público, y que, por lo tanto quedaba dentro de las competencias del Estado, frente a lo que quedaba fuera de sus competencias y a consecuencia de ello sería asumido por el sector privado.

En el terreno de lo público se fue perfilando el marco de actuación de las administraciones del Estado. De una parte lo que quedaba en manos de la administración periférica, representada por los municipios y las diputaciones provinciales, y por otra los servicios que eran responsabilidad exclusiva de la administración central. Así se asumió una serie de actuaciones en el marco correspondiente a la higiene pública, que hasta el momento tenía un carácter esporádico y básicamente estaban centradas en los fenómenos epidémicos<sup>159</sup>.

Los continuos vaivenes políticos en la España del ochocientos se tradujeron en periodos de aceleración y desaceleración del proceso de transición hacia el modelo liberal desde el del Antiguo régimen y de sus

---

<sup>159</sup> Barona Vilar, C. (2006): 17.

estructuras sanitarias que tenían como representación máxima el Protomedicato y la Junta Suprema de Sanidad. Ya a principios del siglo, los distintos proyectos de las Cortes de Cádiz incluyeron los intentos por implantar este modelo, pero la llegada del gobierno absolutista de Fernando VII, en 1814, truncó la iniciativa de elaborar el primer código sanitario español. Intento que volvería a verse frustrado posteriormente durante el Trienio Liberal, en el que participaron, entre otras, importantes figuras como Mateo Seoane<sup>160</sup>. En los años centrales del siglo, en el periodo político dominado por los denominados progresistas verá la luz el primer texto legislativo sanitario de rango superior, la Ley de Sanidad dada el 28 de noviembre de 1855. Ya en el periodo previo a su publicación se había producido el Real Decreto Orgánico de Sanidad de 17 de marzo de 1847, que acabó con las estructuras sanitarias heredadas del Antiguo Régimen.

En los años posteriores la Ley de Sanidad fue sufriendo sucesivas modificaciones y varios intentos de sustitución para adaptarla a los nuevos avances científicos, no debemos olvidar que el siglo XIX es el de la Revolución Científica, pero esto no llegó a cuajar, por lo que la ley de 1855 fue la norma directriz del modelo sanitario del XIX<sup>161</sup>.

El modelo de organización desarrollado a partir de la Ley de Sanidad de 1855 se basó en la centralización de la política sanitaria desde la Dirección General de Sanidad, dentro del Ministerio de la Gobernación. Esta centralización produjo en las provincias la delegación de la toma de decisiones sobre política sanitaria en los gobernadores civiles, aunque la independencia de los gobiernos provinciales respecto a la higiene pública estuvo muy limitada y siempre tutelada por el gobierno central. El poder municipal tuvo escasa capacidad de decisión para desarrollar iniciativas sanitarias, lo que produjo en diversas ocasiones discrepancias, cuando no enfrentamientos, entre los diversos niveles de la administración. La ley de 1855 prestaba poca atención a las competencias de los ayuntamientos, siguiendo la tónica de las que estableció en 1813 la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias, que se centraban en velar por que cumplieran las diversas medidas higiénicas: higiene urbana, alimentaria, de los cementerios y el control de aguas tanto potables como las negras<sup>162</sup>. Aunque el periodo revolucionario dio una ley municipal y otra

---

<sup>160</sup> López Piñero, J.M.(1984): 9-26.

<sup>161</sup> Granjel, L. (1974): 86-136.

<sup>162</sup> Perdiguero, R. (1997): 21.

provincial, publicadas el 21 de octubre de 1868, ambas no añadían ninguna novedad respecto a los servicios atribuidos a los ayuntamientos: Leyes Municipal y Provincial de 20 de agosto de 1870, modificadas en la Ley de 16 de diciembre de 1876 y posteriormente en las de 2 de octubre de 1877.

Junto a esa necesidad de modernización se produjo un cambio en los riesgos para la salud y el concepto de especificidad etiológica ganó fuerza, producto del gran desarrollo de la microbiología y la incorporación del nuevo concepto del contagio animado a los planteamientos anteriores de tipo ambientalista y químico, propios del periodo anterior. Estos nuevos planteamientos cambiaron las estrategias preventivas y de combate de la enfermedad. Tanto la organización de la sanidad como el papel de los diversos profesionales no podían mantenerse fuera de la influencia de estos aspectos y exigía que se creara un nuevo marco legal que desarrollara un nuevo sistema de organización sanitaria, que se encargó de ordenar la Instrucción General de Sanidad en enero de 1904, lo que supuso un importante cambio en la dirección de la política sanitaria española, inspirado en los modelos vigentes en Italia y Francia<sup>163</sup>. Todo ello fue también el resultado de las diversas tentativas de sustituir la ley de Sanidad de 1855 comenzadas tras la Restauración Borbónica de 1875 que no habían llegado a buen término. El primer intento fue el Proyecto de Ley de Sanidad de 1882 que no llegó a establecerse por los continuos cambios ministeriales que coincidieron con su tramitación. Tras doce años hubo un segundo intento con el Proyecto de Ley de Bases de 1894 que, aunque aprobado en el senado, no fue aceptado en el congreso por el incremento de presupuesto que suponía. El tercer intento, también frustrado, se produciría en 1899 con un nuevo Proyecto de Ley de Bases de Sanidad, que defendieron Ángel Pulido y Fernández-Caro. Por ello la Instrucción general de Sanidad no fue tramitada como una ley sometida a aprobación parlamentaria, sino que fue un decreto-ley y aunque debía tener carácter provisional, estuvo vigente hasta 1944<sup>164</sup>.

Posiblemente la encarnación de este afán reformista se produce en la figura de Ángel Pulido, al frente de la Dirección General de Sanidad entre

---

<sup>163</sup> Sobre las distintas etapas de este proceso que consolidó la salud pública en el XX son muy esclarecedores los estudios de Perdiguero (1997), Maset (1998) y Rodríguez Ocaña (2001).

<sup>164</sup> García Caeiro, 1998).

1901 y 1902. Pulido se refirió a la situación sanitaria en España asemejándola a la de los países africanos<sup>165</sup>.

El ejercicio de la medicina ya se iba determinando progresivamente por el conocimiento del origen y génesis de las enfermedades infecciosas, por el incremento de las capacidades para identificar sus agentes causales, la generalización de las técnicas higiénicas, de desinfección e inmunización y por la utilización de la asepsia y la antisepsia y la anestesia en las intervenciones quirúrgicas. Para los médicos de ese momento, la atención al paciente estaba centrada en el conjunto de signos de la enfermedad (fiebre, resultados de los análisis de diversos tipos y las constantes fisiológicas resultadas de la exploración, más que en los síntomas (manifestaciones subjetivas que el enfermo alega). A esto se añadiría el descubrimiento por Röntgen de los rayos X, que fue de gran importancia para el diagnóstico por la imagen que proporciona datos objetivos.

Rudolf Virchow había establecido en su patología celular la visión conceptual de la enfermedad basada en sus causas y efectos, indicando que la enfermedad reside y se expresa en sus causas y efectos sobre los tejidos y las células, es decir, que enferman ambos y a través de esto podemos conocerlas, diagnosticarlas y tratarlas. Con las aportaciones de Virchow y la teoría de la neurona de Santiago Ramón y Cajal, durante todos los años previos al conocimiento de los genes al nivel molecular, los médicos han basado sus diagnósticos en estas referencias para conocer la génesis de las enfermedades.

Hace algo más de cien años los problemas de salud eran principalmente las enfermedades infecciosas y la lucha contra ellas se realizaba desde un punto de vista principalmente higienista, a través de medidas políticas sanitarias concebidas para mejorar las condiciones

---

<sup>165</sup> García Guerra y Álvarez Antuña (1994): "*Hay ciudades españolas cuyos cuadros de miseria, suciedad, ignorancia y enfermedades, hacen pensar en las kábilas marroquíes, donde todo atraso y desolación tienen su asiento*"...."De este estado de desolación participarían por igual las clases proletarias y obreras, sometidas a la mortificación de la miseria, y las clases opulentas a los peligros y desaciertos de ignorancia" y la sociedad española sufría enfermedades contra las que se luchaba con éxito en otros países, mediante "*La tortura del cuerpo, la tribulación del espíritu y la afrenta a su decoro*".

sanitarias de la población, transformando los asentamientos urbanos producto de los procesos migratorios, la industrialización y las grandes concentraciones urbanas. Enfermedades como el Cólera, la disentería, tífus y la tuberculosis son enfermedades que pueden combatirse en su dispersión y efectos actuando sanitariamente con medidas de aislamiento de las basuras, canalización de los desechos y control del abastecimiento de aguas potables. Todo esto guió las correspondientes normativas aplicadas y se puso en evidencia la mejora prácticamente equitativa de las condiciones de salud de la población y el lento pero continuo aumento de la esperanza de vida.

Por lo que respecta a la tuberculosis, por analizar una enfermedad paradigmática en este contexto, en España, un Real Decreto de 31 de octubre de 1901 incluyó la tuberculosis entre las enfermedades de declaración obligatoria, práctica que procedía ya de la época de Fernando VI, en 1751, pero que fue llevada a cabo escasamente. Esta medida se vería complementada por una serie de reformas urbanas en las grandes ciudades para mejorar las condiciones higiénicas del subsuelo, suelo, casas, talleres, etc. También se promulgaron leyes de acondicionamiento del trabajo y de protección a la infancia, que no culminarían hasta el siglo XX, con la ley de Dato de 1900, que regulaba el trabajo de las mujeres y los niños, a los que se les prohibía el trabajo antes de cumplir 10 años y las labores nocturnas si no habían cumplido los 14. Las campañas de inspección escolar a partir de 1902, la creación de las llamadas "Gotas de leche" en 1903 y la promulgación de la Ley de protección a la infancia en 1904.

Un tiempo atrás, en 1856, el higienista Felipe Monlau se había ocupado de las medidas que debían llevarse a cabo para procurar la salud y el bienestar de la clase obrera y propuso que se crease una ley sobre el trabajo de los niños de ambos sexos en las fábricas, que se crearan casas cuna y salas de asilo para los hijos de obreros y la creación para ellos de escuelas de "primeras letras".

Los grandes avances conseguidos en el terreno de la lactancia en el siglo XIX, al estudiar científicamente la composición de la leche y poder producirla de forma artificial, dio lugar a cambios sustanciales en la alimentación infantil. En España se abrió la primera "Casa de leche" en 1903 en San Sebastián, un años después en Madrid y también en Barcelona, seguidas por las de Zaragoza y Valencia.

En 1903 se fundó en Madrid la Asociación Antituberculosa Española (AAE) que fue la iniciadora en España de la organización de la lucha contra esta enfermedad. Esta asociación fue el germen de las futuras juntas o ligas provinciales y locales contra la tuberculosis, creadas por la Real orden de 17 de junio de 1904. Ese mismo año la Asociación entraría a formar parte de Bureau Central Internacional contra la Tuberculosis, de Berlín, creado en 1902 y denominado desde 1905 Asociación Internacional contra la tuberculosis.

La labor de las ligas antituberculosas provinciales y locales estaba orientada principalmente hacia la higiene frente a la tuberculosis, mediante campañas de propaganda en las que se daban indicaciones para evitar el contagio de la enfermedad: hervir la leche, no escupir en el suelo, usar escupideras, ventilar las habitaciones, etc.

La institución central fue el dispensario. Este tipo de centros dependía de la Comisión Permanente de lucha contra la tuberculosis. Para coordinar todos los dispensarios españoles se creó en 1907 un Real Patronato Central de Dispensarios e Instituciones Antituberculosas. Organismo que contó con la colaboración de la Real Junta de Damas protectora del dispensario de Madrid, llamado Victoria Eugenia y fundado en 1906. Posteriormente los dispensarios de Madrid pasaron a depender de una Junta de Patronato, mientras que la juntas correspondientes de Patronato, en colaboración con las juntas de la Comisión Permanente, regían los dispensarios provinciales. Compleja organización que desaparecería en 1924 con la unificación de todas estas instituciones mencionadas en el Real Patronato para la Lucha Antituberculosa.

Durante la Guerra Civil se creó en 1936, en la zona nacional, el Patronato Nacional Antituberculoso (PNA) para coordinar la lucha contra la tuberculosis en España. En 1937 apareció una orden que estableció las normas de la Lucha Antituberculosa y en 1939 se promulgó la Ley de Bases del Patronato Nacional Antituberculoso.

La Ley de Bases de Sanidad Nacional, aparecida en 1943, integraba las actividades del Patronato, que en 1958 se reorganizó y pasó a denominarse Patronato Nacional Antituberculoso y de Enfermedades del Tórax. Desaparecido en 1972, sus funciones pasarían a la Administración Institucional de la Sanidad Nacional, creándose el Centro Nacional de

Enfermedades del Tórax. Este organismo quedó abolido por la Ley General de Sanidad de 1986<sup>166</sup>.

Uno de los primeros Sanatorios antituberculosos fue el balneario de Busot (Alicante) en 1897, destinado a las clases acomodadas. Dos años más tarde se inauguró el primer sanatorio popular para adultos tuberculosos en Porta-Coeli (Valencia), por iniciativa de Francisco Moliner, Catedrático de Patología y Clínica Médica de la Universidad valenciana que propuso el ingreso de los enfermos pobres en Granjas-sanatorios en las que poder recuperar la salud mediante la acción benéfica combinada del aire puro, el sol, el reposo y la alimentación, todo ello bajo un estricto control médico. El sanatorio se inauguró el 15 de julio de 1899 y albergaba catorce enfermos. Ese mismo año el Gobierno lo declaró de "utilidad pública" y admitió una proposición de Ley para convertirlo en nacional, proposición que no prosperó. En 1901 el sanatorio había atendido a 320 enfermos. Al no conseguir que fuera subvencionado por el Estado, Moliner se presentó a las elecciones de Diputado a Cortes por Valencia, con el fin de potenciar su sanatorio y defender la "Ley General Protectora de los Tísicos Pobres". Ganó un escaño, pero sus propuestas fueron rechazadas por las Cortes.

En 1902 el Consejo de Patronos decidió el cierre del sanatorio, que tenía en ese momento 30 enfermos por falta de liquidez. En 1905, Moliner consiguió que el Rey Alfonso XII visitara el sanatorio de Porta-Coeli. El monarca prometió una ayuda presupuestaria para la Ley de Sanatorios. Esta promesa no se cumplió. Sucesivas reivindicaciones de Moliner en el campo de la sanidad y de la enseñanza tampoco fueron atendidas.

Sin embargo, poco a poco se fueron abriendo sanatorios de "altura" para tuberculosos pulmonares en diversos puntos de España, que en 1918 eran ya seis, tres en Madrid, uno de ellos privado y el resto de ellos en Barcelona, Valencia y Zaragoza. También se abrieron otros marítimos. Solo dos de ellos serían mantenidos por el Estado en las primeras décadas del siglo XX: el de Pedrosa (Santander) y el de Oza (Coruña), que ocuparon el lugar de los lazaretos del Estado, inaugurándose en 1910. Solo abrían en verano y al principio sus plazas estaban limitadas a pacientes de Madrid y el Norte de España, aunque posteriormente pudieron acudir pacientes de toda la nación.

---

<sup>166</sup> Báguena Cervellera (1992)

El modelo de sanidad propuesto en la Ley de bases de Sanidad antes mencionada, definía tres componentes en la nueva administración sanitaria. El nivel ejecutivo correspondía a el Ministerio de la Gobernación y en los gobiernos civiles, como delegados provinciales de éste. En el segundo lugar, con nivel consultivo, se mantuvo el Real consejo de Sanidad y las juntas de sanidad provinciales y municipales que procedían del siglo anterior. El tercer nivel, que supuso una nueva aportación, fue la creación de un organismo técnico de inspección de sanidad en cada nivel administrativo, es decir, general, provincial y municipal. De todos modos la nueva organización propuesta en la Instrucción General de Sanidad no fue efectiva inmediatamente<sup>167</sup>.

Así, la sanidad entre 1855 y 1936 se fundamentó en estos dos textos legislativos: la Ley de Sanidad de 1855, y la Instrucción General de Sanidad de 1904. La primera de estas rompió con las estructuras del Antiguo Régimen y creó un sistema sanitario acorde con la mentalidad liberal, planteando la asunción por el Estado de una serie de tareas sanitarias inespecíficas, dirigidas sobre todo a combatir las epidemias y establecer, en el terreno de la atención sanitaria, un sistema de beneficencia para atender a los menesterosos, pobres y huérfanos. Sin muchas modificaciones importantes, la Instrucción de 1904 sirvió para potenciar las acciones higiénico-sanitarias al incorporar los nuevos postulados de la bacteriología y la higiene de laboratorio, aunque sin dejar de seguir concediendo mucha importancia a las epidemias. También se produjo un notable desarrollo de la estadística demográfica y sanitaria que sería un elemento clave en el desarrollo de la higiene social. Realmente hacia 1920 fue cuando se hicieron patentes estos cambios organizativos que se materializaron con la publicación de los reglamentos de Sanidad Municipal y Provincial, en los Reales Decretos-Leyes de 9 de febrero y de 20 de octubre de 1925 respectivamente, que se gestaron durante la dictadura de Primo de Rivera y supusieron una renovación importante y la ampliación de las atribuciones de las administraciones municipal y provincial, orientadas por la visión higienista más avanzada de ese momento.

Así, el Reglamento de Sanidad Municipal sentó las competencias que asumirían los ayuntamientos en materia de higiene pública, especialmente las referidas con el aprovisionamiento de de agua potable, y la eliminación y tratamiento de aguas residuales y excretas, así como la higiene de las

---

<sup>167</sup> Martínez Navarro (1994).

viviendas, la instalación de industrias, la higiene alimentaria y la prevención de epidemias. Los municipios tenían la obligación de mantener a su cargo al Cuerpo de Inspectores Municipales de Sanidad y de dar asistencia gratuita a las familias pobres residentes en el municipio. Así comenzaron a contratar médicos y farmacéuticos titulares, matronas o parteras y practicantes, para la asistencia gratuita y servicio como auxiliares a los inspectores municipales de sanidad.

En el ámbito de la provincia, el Reglamento de Sanidad Provincial estableció su organización sanitaria, confirmando como máxima autoridad sanitaria a los gobernadores civiles, con apoyo técnico de los inspectores provinciales y la Junta Provincial de Sanidad, en cuyo Reglamento se estableció exhaustivamente la organización y el funcionamiento de los Institutos Provinciales de Higiene. La asistencia benéfica sanitaria provincial quedaba a cargo de las diputaciones, con normas para los establecimientos benéficos en los hospitales respecto a la organización de servicios de aislamiento de infecciosos y desinfección, y en los hospitales servicios de rayos X, un departamento para ingresar meretrices enfermas y una sala especial para enfermos de tuberculosis pulmonar avanzada. Igualmente se ocupaba de las organizaciones sanitarias sociales, expresamente de los dispensarios.

Al llegar la Segunda República, se ratificó todo esto que funcionaba desde 1925 en lo que se refería a la sanidad municipal, fortaleciéndolo hasta alcanzar el rango de ley, en el Decreto de 16 de junio de 1931, que recibiría rango de ley el 15 de septiembre de 1931. No obstante, en este periodo, la mayor aportación legislativa en materia de sanidad sería la Ley de Coordinación Sanitaria de 1934, y los reglamentos de 14 de junio de 1935 para desarrollarla, que al mismo tiempo que creaba las mancomunidades de municipios, estableció las normas para la colaboración entre los tres niveles de la administración: central, provincial y municipal, para intentar la racionalización de los recursos sanitarios. La creación del Ministerio de Sanidad se produjo en 1933, con Alejandro Lerroux como presidente del Consejo de Ministros, que intentó una racionalización de la organización sanitaria, haciendo depender las competencias de sanidad y beneficencia del Ministerio de trabajo.

Finalmente se produciría la transformación de la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia, entonces dependiente del Ministerio de la Gobernación, en otra de igual rango denominada de sanidad y previsión,

quedando definitivamente adscrita la sanidad a trabajo en un decreto de 25 de abril de 1933.

Sin embargo, antes de la instauración en España del Seguro Obligatorio de Enfermedad, en 1942, la previsión sanitaria seguía teniendo poca uniformidad, generalmente llevada a cabo a través de grupos de profesionales, situación que dio lugar a la creación de algunas instituciones que fueron modélicas. La seguridad social se desarrolló en España desde principio del siglo a través de grupos de gremios con poca uniformidad y distinto ritmo de formación. La creación del Instituto Nacional de Previsión (INP), en 1908, será el hecho que configurará posteriormente la creación de la Seguridad social. El INP se creó con la idea de que fuera el sistema que agrupara los diversos tipos de seguros existentes, de forma que se pasara de la voluntariedad de esas cajas a la obligatoriedad de la cotización igualitariamente. Por el Real Decreto de marzo de 1910 se previó la creación de seguros populares, correspondiendo la organización de las cajas de los mismo al INP. En 1919 se preparó un plan de seguros sociales directamente atribuidos al INP, mientras que a la vez se creó el Seguro de Retiro Obligatorio Obrero y en 1931 el Seguro de Maternidad junto a los que estaba el Seguro de Accidentes de Trabajo creado en 1900.

Nuestra contienda nacional, la Guerra Civil, llegó en el momento en que en las Cortes se preparaba un proyecto de ley para la creación del Seguro obligatorio de enfermedad, pocos días después de haber sido promulgada la Ley del seguro de enfermedades profesionales.

El 9 de marzo de 1938, en el Fuero del Trabajo, se expresa su pretensión de ser un mecanismo de cobertura sanitaria desde las instancias del la organización del Estado. En él se enmarca la asistencia sanitaria como un conjunto de prestaciones sociales a través de un modelo de solidaridad ante el infortunio. Este hecho tiene su lógica porque ya en ese momento los medios terapéuticos, las exploraciones y las intervenciones quirúrgicas alcanzan unos costes que las hacen difícilmente asumibles individualmente por los pacientes y requieren un sistema de contribución compartida que permita un acceso equitativo a la sanidad.

A partir de lo anteriormente comentado se irá desarrollando poco a poco los diversos seguros que constituyen la estructura básica de la seguridad social española. En 1942 se aprobará el Seguro Obligatorio de Enfermedad, implantado a partir de 1944, regulándose a la vez los seguros anteriormente citados. La expansión de la Seguridad Social siguió

haciéndose a través de los seguros voluntarios como las mutuas. La ley del Seguro obligatorio creó la figura del beneficiario que respondía al modelo bismarkiano desarrollado en Alemania, que estaba financiado por los trabajadores y los empresarios sobre la base de un sistema productivo<sup>168</sup>.

Será a partir de 1963 cuando ya exista la base necesaria para pasar de esos seguros sociales a un sistema de Seguridad Social, lo que supondrá la reorganización de los servicios y cuya asignación será permanente en los presupuestos generales del Estado con subvenciones a la Seguridad Social, que por su crecimiento no puede ser financiada totalmente por empresarios y obreros. Treinta años más tarde el Pacto de Toledo consagrará definitivamente la financiación de la sanidad a cargo de los impuestos, en un modelo que representa la universalización equitativa de las prestaciones dentro del Sistema Nacional de Salud, similar al modelo inglés.

Entre las características de la Ley están la tendencia a la unidad, la participación de los usuarios en los órganos gestores, la supresión de un posible ánimo de lucro de éstos últimos, la consideración conjunta de las situaciones y contingencias, la modificación del régimen financiero y la participación del estado en el soporte del sistema. El desarrollo posterior mantuvo una importante evolución cuantitativa presupuestaria y ha recogido los títulos que se refieren a los derechos de los ciudadanos y ha avanzado en la descentralización con la transferencia de servicios y gestión hacia las comunidades autónomas.

En las décadas finales del siglo XX, el ejercicio de la medicina se ha visto sometido a grandes transformaciones por los diversos progresos en todos sus campos, progresos enormes algunos de ellos, como en el caso de la genética, de la inmunología y la misma cirugía. El maestro Laín Entralgo calificó esta situación como un periodo de poderío y perplejidad de la medicina<sup>169</sup>. Poderío, por un lado de la ciencia y del arte médico, la *tekhne* griega; perplejidad por los cambios con los que los médicos ejercen su trabajo. Es una época de la historia de nuestro País en la que podemos disponer tanto los médicos como el personal de enfermería de técnicas diagnósticas y terapéuticas extraordinarias y, así, disponemos de métodos de diagnóstico por la imagen que permiten visualizar los procesos del organismo "in vivo", analizar moléculas, de antibióticos que actúan bastante

---

<sup>168</sup> Cervera Soto (1999)

<sup>169</sup> Laín Entralgo (1977)

específicamente sobre los agentes causales de las enfermedades y llegan a los lugares más recónditos de nuestro organismo, psicofármacos que actúan sobre el componente biológico de muchas enfermedades mentales, métodos anestésicos incomparables, técnicas quirúrgicas mínimamente invasoras, que nos permiten actuar con pocos factores de incertidumbre en los resultados y, todo ello está incluido en nuestra Seguridad Social, aunque hoy en día nos encontramos inmersos en una grave crisis económica que está suponiendo algunos recortes en estas prestaciones. Por ejemplo, el Boletín Oficial del Estado publicó el 24 de abril de 2012 la reforma sanitaria, que incluye el copago farmacéutico en función de la renta y de parte de los servicios. Según este texto, los usuarios deberán pagar parte de las prótesis, los productos dietéticos e incluso el transporte sanitario no urgente. Además, que las comunidades autónomas debían adoptar el copago farmacéutico antes del 30 de junio de ese mismo año.

Esperemos que esto no suponga un paso más hacia el colapso del logro que tanto ha costado, el sistema sanitario español, que representa un hito fundamental en nuestra sociedad del bienestar.

## BIBLIOGRAFÍA

BÁGUENA CERVELLERA, M.J. (1992): *La tuberculosis y su historia*. Barcelona, Fundación Uriach 1838, 71- 81.

BARONA VILAR, C. (2006): *Las políticas de la salud. La salud Valenciana entre 1855 y 1936*. Valencia, Universitat de València.

CERVERA SOTO, S.(1999): La sanidad en un siglo de la historia de España (1898-1998). Cien años después. *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 22: 4-5.

GARCÍA CAEIRO, A.L. (1998): La gestación de la Instrucción General de Sanidad Pública de 1904, en J. Castellanos *et al.* (eds.) *La Medicina en el siglo XX: Estudios Históricos sobre Medicina, Sociedad y Estado*, Málaga, Sociedad Española de Historia de la Medicina, pp. 101-107.

GARCÍA GUERRA, D.; ÁLVAREZ ANTUÑA, V. (1994): Regeneracionismo y Salud Pública. El bienio de Ángel Pulido al frente de la Dirección General de Sanidad (1901-1902). *Acta Hisp Med Sci Hist Illus*, 14: 23-41.

GRANJEL, L. (1974): *Legislación sanitaria en el siglo XIX*, en *El ejercicio médico*, Salamanca, Instituto de Historia de la Medicina Española, Universidad de Salamanca.

LAÍN ENTRALGO, P. (1997): *Historia de la Medicina*, Barcelona, Salvat Editores S.A.

LÓPEZ PIÑERO, J. M<sup>a</sup> (1984): *M. Seoane. La introducción en España del sistema sanitario liberal (1791-1870)*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo.

MARSET CAMPOS, P. (1998): Medicina y Estado en la España del siglo XX, en J. Castellanos Guerrero *et al.* (eds.): *La Medicina en el siglo XX: Estudios históricos sobre Medicina, Sociedad y Estado*, Málaga, Sociedad Española de Historia de la Medicina, pp. 47-100.

MARTÍNEZ NAVARRO, J.F. (1994): Salud pública y desarrollo de la epidemiología en la España del siglo XX, en II Encuentro Marcelino Pascua, *Revista de Sanidad e Higiene Pública*, 68, pp. 29-43.

PERDIGUERO, E. (1997): Problemas de salud e higiene en el ámbito local, en J. Barnabeu; J. Esplugues y E. Robles (eds.): *Higiene y salubritat en els municipis valencians*. Seminari d'Estudis sobre la Ciència/Institu d'Estudis Comarcals de la Marina Alta, pp. 17-41.

RODRIGUEZ OCAÑA, E. (2001): La salud pública en la España de la primera mitad del siglo XX, en J. Atenza Fernández y J. Martínez Pérez (coords.): *El Centro Secundario de Higiene Rural de Talavera de la Reina y la sanidad española de su tiempo*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, pp. 21-42.



## **LA CREACIÓN DE LA DIPUTACIÓN DE CASTELLÓN Y SU IMPLICACIÓN EN LA I GUERRA CARLISTA**

**Teodoro López**

Cronista de Caudiel

Miembro de Real Academia de Cultura Valenciana

No se si fue por casualidad o porque la mala fortuna así lo quiso, el nacimiento y los posteriores restablecimientos de las diputaciones provinciales se vieron en gran medida afectadas por las guerras que convulsionaron al siglo XIX: la Guerra de la Independencia, la Guerra Civil entre Constitucionales y Realistas y la Primera Guerra Civil Carlista.

Así las cosas, y entrando de lleno en el estado de la cuestión, el origen de las diputaciones provinciales aparece legislado por primera vez en la Constitución de 1812, la cual iba a suplir las estructuras políticas, sociales y económicas del Antiguo Régimen por las de un Estado Liberal, así como la sustitución de los antiguos reinos e intendencias por la división en provincias.

Volviendo a la Constitución, según los artículos 325 al 330, de forma muy resumida, estos señalaban:

*En cada provincia habrá una Diputación llamada Provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior. La diputación se*

*compondrá de un presidente, un intendente y siete diputados...; La elección de sus individuos se hará por los electores del Partido, renovándose por mitad cada dos años...; Para ser individuo de la Diputación se requiere ser mayor de 25 años, natural y vecino de la provincia con residencia de al menos siete años y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia...; Para ser elegido por segunda vez, deberá pasar al menos cuatro años, etc....*

Así pues, aprobado el Decreto del 23 de mayo de 1812, sobre el establecimiento de las diputaciones en la Península y Ultramar, y debido a que la capital del Turia estaba ocupada en esas mismas fechas por las tropas del general Suchet, obligó a las autoridades valencianas a refugiarse en la ciudad de Alicante, elevándose ésta en capital de la provincia. Una vez celebradas las elecciones para diputados provinciales, el 3 de enero de 1813 tenía lugar la instalación de la Diputación provincial del Reino de Valencia que comprendía las actuales provincias de Valencia, Castellón y Alicante, bajo la presidencia del jefe político, Vicente María Patiño, y siete diputados: Francisco Pascual Andrés, Francisco López, Francisco de Paula Perpiñan, Sebastián Rovira, Agustín Pastor, Antonio Gonzalvez Riera y Gaspar Santonja.

En cuanto a su actividad, los primeros acuerdos adoptados fueron en materia de recaudaciones, manutención del Ejército en su lucha contra los franceses, la atención a los municipios, organización de la hacienda provincial, etc.

Poco tiempo después, libre Valencia de franceses desde el 5 de julio, la corporación provincial se trasladó a la ciudad de Valencia. Tras las nuevas elecciones a diputados provinciales, la Diputación celebró la primera sesión el 6 de octubre presidida por el jefe político, Mateo Valdemoros, quien al pronunciar su discurso presentaba a la Constitución de Cádiz *como la única solución a todos los males pasados*.

Una vez jurados sus cargos tomaron posesión los restantes siete diputados:

- Mariano Tortosa, presbítero de Valencia.
- Joaquín Ridaura, presbítero de Játiva.
- Pedro Dimas Cervelló, abogado de Alcira.
- Antonio Verdú, abogado de Orihuela.
- Feliciano Sala y Sánchez, abogado de Denia.
- Gabriel Segarra, teniente coronel de Castellón.
- Francisco de San Juan, abogado de Morella.

Dejando a un lado la División de la Península decretada por Napoleón en 1810, y a pesar de la desigualdad de tamaños e irregularidades en los límites, desde el año 1789 estaba en vigor la División en Provincias e Intendencias establecida por el conde de Floridablanca, que en realidad no era una división, sino la verificación de cómo estaba formado el mapa político de España, es decir, un inventario de todas las entidades locales, y en cuyo contexto el antiguo Reino de Valencia fue dividido en 13 gobernaciones: cinco en Valencia (Valencia, Alcira, Cofrentes, Montesa y San Felipe), cinco en Alicante (Alicante, Alcoy, Denia, Orihuela y Jijona) y tres en Castellón (Castellón, Morella y Peñíscola).

Por aquel entonces de las 27 poblaciones que actualmente comprende la comarca del Alto Palancia (Castellón), la gobernación de Valencia tenía dentro de sus límites once de ellas: Barracas, El Toro, Bejis, Toras, Teresa, Sacañet, Jérica, Altura, Navajas, Segorbe y Geldo. Por el contrario, la gobernación de Castellón contaba con tres valencianas que en la actualidad pertenecen al Campo de Morvedre: Benavites-Benicalaf, Cuart y Cuartell.

En lo referente a los trabajos sobre la División Provincial, emanados de la Constitución de 1812, éstos fueron encomendados por la Regencia al marino y geógrafo Felipe Bauza Cañas el 12 de junio de 1813, cuyo proyecto final, presentado a las Cortes el 29 de septiembre, contemplaba 44 provincias. Subdivididas éstas en provincias de primero, segundo y tercer orden, el Reino de Valencia sería dividido en tres: por su riqueza y población Valencia fue clasificada de primer orden, y como provincias subalternas, dependientes de la de Valencia, Alicante y Segorbe. Finalmente, como consecuencia de los acontecimientos políticos el proyecto no pudo llegar a aplicarse, pues ya lo preveía el artículo 11 de la Constitución: *Se hará una división más conveniente del territorio español, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan.*

Finalizada la guerra, Fernando VII regresa a España y declara abiertamente que no piensa jurar la Constitución. Por Decreto del 14 de mayo de 1814 se restablece el poder absoluto, y entre otras disposiciones mandó derogar la Constitución y que los señoríos jurisdiccionales fueran reintegrados en la percepción de todas sus rentas, frutos, emolumentos, prestaciones y derechos de su señorío territorial y solariego, y todas las demás que hubiesen disfrutado antes del 6 de agosto de 1811.

Un segundo Decreto del 15 de junio disolvía las diputaciones, por cuyo motivo el 21 de ese mismo mes se disuelve la Diputación de Valencia tras la lectura del citado Decreto que decía: *Habiendo estimado conveniente para el mejor gobierno de mis Reynos establecer el Consejo Real a quien por las leyes estaba encargado el conocimiento de varios negocios, y promover a otros, que*

*por las innovaciones hechas durante mi ausencia en el sistema gubernativo de mis Pueblos se pusieron al cuidado de las Diputaciones Provinciales etc,...Y finaliza: He venido a suprimir las Diputaciones Provinciales, como no necesarias...*

De forma sumisa los diputados, por unanimidad, acuerdan: *Se guarde y cumpla en todas sus partes con la debida veneración y respeto...*

Transcurridos seis años, el día 1 de enero de 1820 tuvo lugar en Cabezas de San Juan (Cádiz) el pronunciamiento del comandante Riego, que dotó a los liberales la posibilidad de reimplantar de nuevo la política nacida de las Cortes de 1812 y eliminar el régimen absolutista. Viéndose forzado Fernando VII a jurar la Constitución el 9 de marzo, dio comienzo de este modo el llamado Trienio Constitucional o Trienio Revolucionario que llevó al país a la guerra civil, enfrentándose por un lado los liberales, que apoyaban la Constitución y eran llamados “constitucionales”, y por otro los partidarios del poder absoluto de Fernando VII, denominados “realistas”.

Así y con todo, cinco días después, el 14 de marzo, en el edificio de Capitanía General nuevamente se restablece la Diputación provincial de Valencia. Presidida por el jefe político, el conde de Almodóvar, juraron sus cargos siete diputados: Pedro Artalejo, Mariano Tortosa, Joaquín Ridaura, Dimas Cervelló, Francisco Sanjuán y Vicente Ferrando, los mismos diputados que la última Diputación de 1814, hasta que se celebren nuevas elecciones a diputados provinciales. Al igual que en 1813 la Diputación comprendía a Valencia, Castellón y Alicante.

En la sesión del día siguiente, y ante las acciones que protagonizaron varios pelotones de gente armada en la ciudad de Valencia, el presidente manifiesta la crítica situación que vive la capital y en cuyo solar se teme una sublevación, pues arrestado el capitán general de Valencia, el general Elio, que apoyó a Fernando VII a recobrar sus derechos el 17 de abril de 1814, la opinión pública no se hallaba satisfecha con un simple encarcelamiento. Finalmente, el general, fue ajusticiado el 4 de septiembre.

En otro orden de cosas y siguiendo el hilo de la historia, ante la desigual distribución del territorio español, y pendiente como estaba desde 1812 la División Provincial del Estado, el 20 de junio de 1820 las Cortes encomendaron dichas tareas al ya citado geógrafo Felipe Bauza y al ingeniero José Agustín de Larramendi Muguruza. Finalizados los trabajos en marzo de 1821, un Decreto del 27 de enero de 1822, el territorio español quedaba dividido en 52 provincias. Como consecuencia de ello el Reino de Valencia, *para una mejor acción de gobierno*, decía, en esta ocasión fue dividido en cuatro provincias: Valencia, Castellón Alicante y San Felipe (Játiva), cuyas cabeceras estarían dotadas de una Audiencia Territorial.

Sobre este particular es necesario mencionar la reivindicación que sostuvo la ciudad de Segorbe en erigirse capital de provincia o, en todo caso, establecer en ella una cuarta provincia, cuya pretensión defendió el diputado a Cortes el canónigo Miguel Cortés, fundándose en ser capital de la Diócesis, Seminario Conciliar, etc., y su situación que la hacia ser el punto más céntrico no sólo de la provincia, sino entre los reinos de Castilla y Aragón.

No logrado el objetivo, de nuevo se intentó en febrero de 1837, con el mismo resultado.

Volviendo a los hechos anteriores, transcurridos poco más de dos años y habiéndose celebrado 191 sesiones desde la nueva instalación de la Diputación en 1820, tiene lugar la segregación de Alicante, Játiva y Castellón, de la de Valencia. Así pues el 10 de mayo de 1822 se constituye de forma autónoma la nueva Diputación de Valencia. El 15 de mayo lo haría la de Alicante, el 17 la de Játiva y Castellón el día 16, naciendo por primera vez la Diputación provincial de Castellón. Totalmente independiente del resto, la presidencia la ostentó el jefe político de la provincia, Diego Mazano, celebrándose la primera sesión en la Casa Consistorial de Castellón, con la asistencia de seis de los siete vocales electos: Gabriel Segarra, Joaquín Manuel Ferran, Luis Bellver, José Félix Sebastián, Manuel Matutano y Pascual Villanova, quienes seguidamente prestaron su juramento a la Constitución. El 8 de junio tomaría posesión el presbítero de Morella, Manuel Crozat.

Sus primeros actos estuvieron encaminados a la creación de la Junta de Sanidad, la habilitación de un edificio para la administración política, el suministro a las tropas, el reparto de cupos para los alistamientos, etc.

Con respecto a la citada División Provincial de 1822, y en particular lo que atañe a la provincia de Castellón, y según resulta de la lectura de las actas de la Diputación de Castellón del 27 y 28 de enero de 1823, haciendo referencia al sorteo de los pueblos de la provincia para la Milicia Nacional, parece ser se tomó como eje divisorio, poco más o menos, desde San Agustín a Chóvar, siguiendo las vertientes Sur de las sierras Espina y Espadan hasta conectar con el Sur-Oeste de la actual comarca de la Plana Baja, quedando dentro del territorio de la provincia de Valencia prácticamente la totalidad de la actual comarca del Alto Palancia, excepto seis pueblos: Algimia de Almonacid, Almedijar, Gaibiel, Higueras, Matet y Paviás. Sin embargo la provincia de Castellón continuaba teniendo dentro de sus límites las tres poblaciones al Sur de Almenara que actualmente pertenecen a la comarca valenciana del Campo de Morvedre : Benavites-Benicalaf, Quart y Quartell. Así mismo, fueron añadidas a la provincia de

Castellón seis poblaciones pertenecientes a las actuales comarcas de Gudar-Javalambre y Maestrazgo, de la provincia de Teruel, como San Agustín, Puertomingalvo, Mosqueruela, La Iglesuela, Cantavieja y Mirambel, cuya situación se corrigió definitivamente con la División Provincial de 1833, por lo que las poblaciones que hemos señalado del Alto Palancia, y que pertenecían a Valencia, pasaron a Castellón; las valencianas del Campo de Morvedre pertenecientes a Castellón pasaron a la de Valencia, y las turolenses a Teruel...

Al año siguiente, de 1823, se derrumba el sistema liberal. Como consecuencia de ello, y ante el temor de la amenaza de las facciones realistas sobre la ciudad de Castellón, y debido al escaso número de tropas y milicias con los que cuenta la capital para su defensa, el 27 de febrero se reunieron en la sala de sesiones; la Diputación en Pleno, el comandante general, los comandantes de las respectivas armas de la guarnición, los capitanes de las compañías de voluntarios, el Ayuntamiento de Castellón, el jefe político y otros individuos principales, los cuales se comprometieron a defender la capital y reclamar a las autoridades los auxilios necesarios de tropas.

A pesar del buen animo reinante, finalmente Castellón fue tomada el 23 de marzo por las tropas realistas del brigadier Chambó, a los gritos de ¡Viva el rey! ¡muera la Constitución! huyendo a Vinaroz los milicianos, las tropas constitucionales, y muchas personas comprometidas con el régimen liberal.

Volviendo a la sesión del 27 de febrero, quedando solos en la sala los diputados se celebró la última sesión ordinaria de la Diputación con estas palabras: *En atención a haber concluido las noventa sesiones que ordena la Constitución, dijo el Sr. Presidente: la Diputación Provincial cierra sus sesiones...*, aunque en realidad llegaron a celebrarse un total de 93.

Al día siguiente se disolvía la de Alicante, y el 2 de junio lo haría la de Valencia. Pocos días después Fernando VII desembarcaría en el Puerto de Santa María (Cádiz) y con el apoyo de los "Cien mil hijos de San Luis" de nuevo se restauró en España, el 1 de octubre, el régimen absolutista que duró diez años y fue conocido con el nombre de *Década Ominosa* (de mal agüero, abominable...) cuyos efectos más inmediatos fueron el restablecimiento de los señoríos jurisdiccionales, el regreso a la División en Provincias e Intendencias de Floridablanca, así como la abolición de la Constitución el 11 de octubre.

## **Creación definitiva de la Diputación y su implicación en la Guerra Carlista**

Como ya se ha indicado anteriormente, el proceso de implantación y configuración definitiva de la Diputación de Castellón, trascurrió durante un periodo aciago de la historia de España; la Guerra Civil Carlista, por cuyo motivo alteró en gran medida el funcionamiento y organización de la nueva Diputación, viéndose obligada a prestar su apoyo incondicional al Ejército y al Gobierno de la Nación en su lucha contra el carlismo, en defensa de los ideales liberales y constitucionales.

Así pues, trascurridos diez años desde la supresión de la Diputación de Castellón, y dos años antes de la nueva erección de la misma, el 2 de octubre de 1833 se produciría el levantamiento carlista en Talavera de la Reina, cuya insurrección fue secundada fundamentalmente en las regiones forales, extendiéndose poco después a gran parte del territorio nacional. A la lucha ideológica entre liberales y absolutistas se sumó la cuestión sucesoria; Carlos María Isidro (intitulado como Carlos V) hermano del fallecido rey Fernando VII, pretendía sucederle alegando que sin real sucesión masculina le correspondía a él la corona y no a la hija del difunto monarca. Isabel, ya jurada princesa de Asturias y su legal heredera, cuyos derechos apoyaban los liberales, y que desde entonces se llamaron “isabelinos” o “cristinos”, mientras que los partidarios del pretendiente Carlos desde aquel momento se llamaron “carlistas”, denominados peyorativamente como facciosos o rebeldes.

Rápidamente los efectos de la guerra se dejaron sentir en la mayoría de pueblos de la provincia de Castellón, en un clima de desasosiego e inseguridad creado por las partidas carlistas de Cabrera, Vallés, Miralles (alias el Serrador); Forcadell, Sempere, el fraile de Esperanza, Carnicer, Casadevall (alias Llangostera), La Cova, Quilez, etc.

Fue tanta la incertidumbre creada, que muchos ciudadanos de ideas liberales se expatriaron a otros pueblos cercanos buscando su propia seguridad y la de sus familias.

A lo largo del conflicto fueron fusiladas un total de 1.705 personas, siendo las pérdidas humanas del orden de más de 200.000 muertos, entre combatientes y personal civil, en una guerra tan sangrienta e inhumana que los periódicos de la época no dudaron en calificarla como “más propia de países africanos que europeos...”.

Así pues, iniciada la guerra en la provincia de Castellón, como consecuencia del levantamiento carlista de Morella el 13 de noviembre de

1833, para hacerse cargo de la situación el 28 de ese mismo mes tomaría posesión como gobernador político y militar de Castellón, Rafael Hore, nombrado por Real Decreto del día 20.

Volviendo a lo administrativo, pocos días después, al objeto de fijar definitivamente los límites provinciales y dotar de una mayor eficacia a la Administración periférica del Estado, un Real Decreto del 30 de noviembre de 1833 creaba las 49 provincias en España, entre ellas la de Castellón de la Plana, clasificada de 3ª Clase en el orden administrativo, con unos nuevos límites provinciales que son los que han perdurado, con poquísima variación, hasta nuestros días.

Teniendo por base los anteriores trabajos de Bauza y Muguruza, fue el artífice del proyecto el ministro de Fomento, Francisco Javier de Burgos.

En la citada división, la provincia de Castellón recuperó definitivamente la totalidad de los pueblos de la comarca del Alto Palancia que en 1822 pertenecían a Valencia, con un total de 894'91 km<sup>2</sup> y 17.263 habitantes (según el censo de 1829 de Sebastian Miñano) pero se perdieron las poblaciones de Teruel (635'51 Km<sup>2</sup> y 8.091 habitantes) y las de Valencia (15'9 Km<sup>2</sup> y 8.988 habitantes). En resumen, se ganaron 243'50 Km<sup>2</sup> de terreno y del orden de 9.172 habitantes aproximadamente. También debemos indicar, que las once poblaciones castellonenses del Norte de la provincia, limítrofes con la de Tarragona, permanecieron inalterables en las divisiones provinciales aquí estudiadas (Ver Anexo 1).

Continuando con los cambios que se estaban experimentando, al año siguiente un Real Decreto del 21 de abril de 1834, se implantaba en toda España los partidos judiciales en estas palabras: *Por los grandes beneficios que han de resultar a los pueblos de la pronta administración de la justicia....*

En la provincia de Castellón serían diez: Albocacer, Castellón, Lucena, Morella, Nules, San Mateo, Segorbe, Villarreal, Vinaroz y Viver. Debemos señalar que el 27 de junio de 1868, el de Villarreal desapareció, agregándose al de Nules y Castellón.

Entrados en el año 1835, por fin, el 4 de noviembre (Alicante el día 3 y Valencia el 17 de enero de 1836) quedaría restablecida definitivamente la Diputación provincial de Castellón, y en cuyo día se celebró la primera sesión en una sala del Palacio Episcopal, que a la sazón era la sede de las dependencias del Gobierno Civil, bajo la presidencia del gobernador civil de Castellón, José Laredo, juraron sus cargos seis diputados representantes de los siguientes partidos judiciales:

Por el Partido de Castellón, Luis Bellver.

Por el Partido de Nules, Joaquín Dempere.

Por el Partido de San Mateo, Tomás M<sup>a</sup> Agramunt.

Por el Partido de Segorbe, José M<sup>a</sup> Royo.

Por el Partido de Villarreal, Jerónimo Emo.

Por el Partido de Vinaroz, Joaquín Ferreres.

Días más tarde, el día 8 lo haría Joaquín Moliner por el Partido de Albocacer, y el 16 Pascual Gil por el Partido de Viver y Vicente Gómez por el Partido de Lucena. Por el Partido de Morella lo haría el 23 de diciembre el diputado Francisco March.

Es de señalar que para la elección de los diputados provinciales, según el artículo 328 de la Constitución de 1812, eran los mismos electores de la Junta Provincial los que al día siguiente de haber elegido a los diputados a Cortes debían elegir a los diputados provinciales. Posteriormente, un Decreto de 1837, se adoptó como circunscripción o demarcación electoral los partidos judiciales de cada provincia, y que cada uno de ellos tendría un diputado provincial.

Erigidas definitivamente las diputaciones, éstas eran las encargadas de tutelar y auxiliar a los ayuntamientos, la beneficencia, la instrucción pública, las obras públicas, reparto de cupos de los reemplazos del Ejército, reparto de contribuciones y la hacienda de la provincia, salud pública, fomento de la agricultura y de las artes y del comercio, la formación de los censos y la estadística de la provincia, etc. Su medio de comunicación era, y sigue siendo, el Boletín Oficial de la Provincia. El de Valencia, el primer número se publicó el 3 de septiembre de 1833, cuando todavía ésta no había sido restablecida; en cuanto a la de Castellón, de forma autónoma, el primer número fue publicado el 1 de septiembre de 1834, cuando Castellón aún no estaba segregada de la de Valencia.

Continuando con la Guerra Carlista, debemos indicar que antes de constituirse la Diputación de Castellón, ya en los dos primeros años de guerra los carlistas se habían adueñado de los fuertes de Cabanes, Cuevas de Vinromá, Ortell, Palanques, Puebla de Arenoso, Villahermosa del Rio, Villares, Zorita y Zucaina, así como sendos ataques en poblaciones como Albocacer, Benasal, Cirat, Morella, Ortell, Rosell, San Mateo, Segorbe, Villarreal, etc.

Como primera tarea asignada a la recientemente creada Diputación fue la formación de la Quinta de 1835, es por ello que en la sesión celebrada el 5 de noviembre de 1835, en la misma se procedió a la lectura del Real Decreto del 24 de octubre de 1834, por el cual se decreta la leva de la citada Quinta, que a nivel nacional era del orden de 100.000 hombres, ordenándose la movilización de todos los solteros y viudos sin hijos en edades comprendidas

entre los 18 y 40 años, debiendo contribuir la provincia de Castellón con un cupo de 1.651 quintos. Puede decirse que en estos primeros meses la práctica totalidad del contenido de las actas son para la recluta, revisión de expedientes, exenciones, deserciones, rectificaciones, etc., relacionados con la formación de la citada Quinta.

En cuanto a la misma, los ayuntamientos sorteaban el número de reclutas asignados para el Ejército, del llamado *cupo*, que antiguamente fue uno de cada cinco mozos (Quinta) y ya en pleno siglo XIX se convierte en universal para todos. Además de ello, y entre otras, los ayuntamientos tenían la obligación de conducir a los sorteados hasta el mismo Castellón, donde ingresaban en el Batallón del Depósito de Quintas. Curiosamente, durante el trayecto muchos de los mozos aprovechaban la ocasión para desertar y unirse a las filas carlistas.

El Servicio Militar de la época reunía una serie de características dignas de tener en cuenta y que las actas de Diputación señalan claramente: *la redención en metálico, y el soldado sustituto*, por las cuales las clases más pudientes se libraban del Servicio Militar, y puntualmente y, sobre todo, de las guerras.

En la primera de ellas, *la redención en metálico*, se exoneraba a un mozo previo pago de 4.000 reales, o un caballo y 1.000 reales. La segunda, *el sustituto*, era un procedimiento por el cual un padre con pocos recursos económicos se comprometía sustituir a un hijo suyo a cambio de recibir 2.500 reales de los padres del "sustituido". Estas injusticias, o privilegios, finalmente fueron derogados en 1912.

Debemos señalar que a lo largo de la contienda se formaron tres quintas: la de 100.000 hombres, otra de 50.000 y finalmente una de 40.000. En la provincia de Castellón ninguna de ellas se concluyó en su totalidad. Es más, Diputación, rayando la insubordinación, desobedeciendo los decretos se negó a su formación alegando un alzamiento general, o que los quintos no tenían la esperanza de subsistir del servicio, e incluso que los ayuntamientos no enviaban a los mozos por la inseguridad creada, y por las deserciones.

Iniciada la recluta, y tras dos años de guerra civil, Diputación examinó el estado de los partidos judiciales en estas palabras: *Que más o menos todos han sufrido los desastrosos efectos de una guerra tan desoladora, y después de considerarse los tan reiterados sacrificios que tienen hechos los patriotas, ya para ofender al enemigo, ya para salvar su existencia, esta desgraciada provincia, y las grandes dificultades, por no decir imposibilidad, de sacar recursos de unos pueblos tantas veces saqueados y en quienes difícilmente podrán realizar el actual reemplazo, ya que los cabecillas facciosos se han*

*anticipado a realizar una leva general de mozos, y en otros pueblos al tener conocimiento de un llamamiento general, los mozos se han fugado...*

En cuanto al asunto de las deserciones, el diputado Joaquín Ferreres propone, y así fue aprobado al mes siguiente: *Por cada mozo fugado aporte su pueblo 4.000 reales, cuya cantidad se reintegrará de los bienes del fugado, y en su defecto de sus padres, esposa o sus más próximos parientes, excluyéndose a los padres y parientes cuya adhesión al Trono y a la Libertad, fuese positiva...* En estas circunstancias también fue muy corriente encarcelar al padre, madre o hermanos de un mozo que había sido declarado prófugo, hasta que no se presentase el desertor.

Curiosamente, los mozos apresados por los carlistas cuando no podían ser mantenidos en sus filas, vestidos o armados, procedían a licenciarlos, permitiéndoles el regreso a sus hogares. Así mismo, llegó a ser muy común la obligación de enviar las familias de los enemigos al otro bando, para que las mantuviesen económicamente, etc.

Antes de finalizar el año 1835 Diputación considera conveniente comunicar al capitán general, lo siguiente: *El establecimiento de una segunda línea de operaciones al objeto de estrechar el círculo a los facciosos, que situada en Villafames recorrerá hasta el río Mijares y San Mateo, evitando que pequeños grupos dispersos se internen y cometan en los pueblos de estos contornos los robos y asesinatos que se experimentan.*

Ante el grave problema de las deserciones, a comienzos del año 1836, Diputación quiere dar ciertas garantías a aquellos que desertando de las filas carlistas quieran acogerse al siguiente indulto, y cuyas bases fueron aprobadas en la sesión del 16 de enero:

- 1.- No será admitido a indulto el faccioso que se presente con armas.*
- 2.- El indultado deberá inmediatamente entrar en un Deposito militar, donde será socorrido con la ración de Ordenanza, sin que pueda salir de él hasta que termine la guerra.*
- 3.- Podrán licenciarse antes del expresado tiempo aquellos que por su conducta anterior a los actos de rebelión mereciesen indulgencia, siempre que presenten fadores, que no se deban admitir sino las consistentes en metálico.*

Otra de las preocupaciones del gobierno liberal fue el apoyo que prestaba el clero a la causa carlista. Sabedora de ello la diputación, el 22 de enero se remite a S.M. la Reina una enérgica exposición: *Después de demostrar que el clero es responsable por su conducta de los males que afligen al país, suplica: que todo eclesiástico que no acredite su adhesión al Trono y a las instituciones liberales sea separado de su cargo.*

En la sesión del 9 de febrero Diputación discute un proyecto, a presentar a S. M., para la indemnización de los desastres de la guerra: *A todos los patriotas que han sufrido daños de los facciosos por su constante adhesión al Trono de Isabel II, e indemnizarlos con los bienes de aquellos que se han unido a los facciosos, o los que hayan promovido o causado daño, cómplices o hubiesen recibido dinero de los facciosos, y de aquellos que hubiesen emigrado voluntariamente con nota pública de desafectos, etc.*

Por otro lado, en los primeros meses de 1837 es tanta la desolación y miseria, en lo material y en lo económico, que en la sesión del día 4 de marzo el general Palacea pone en conocimiento de la Corporación Provincial lo siguiente: *Que el Batallón 1º del Regimiento de Infantería de la Reina, 2º de Línea, por no haber cobrado los presupuestos de los meses de enero y febrero, y habiendo vivido todo este tiempo de prestado, motivo por el cual el jefe de dicho Cuerpo está resuelto en marchar al Reino de Aragón, advierte de los riesgos de esta provincia, tras su marcha. Para ello propone a la Diputación, que de ella va a depender si se queda dicha fuerza, siempre que se le entregue en calidad de reintegro para socorrer a los individuos de dicho batallón, 3.000 duros, o de pronto 2.000, o a lo menos 1.500...*

La Diputación acuerda poner en conocimiento este incidente al capitán general: *Que ni en su poder ni en sus medios está la Diputación en satisfacer una necesidad tan trascendental que más bien corresponde a la Hacienda Militar o Civil...*

Debido a la gravedad del asunto, finalmente el pago fue efectuado por el Ayuntamiento de Castellón, y el resto la propia Diputación.

Varios días después, el 12 de marzo, Diputación acuerda hacer llegar a S. M. la Reina la deserción por falta de pago en sus haberes de más de 200 hombres de la Columna Móvil. Al propio tiempo denuncian la desnudez y miseria de 600 quintos que han llegado a la capital, destinados al Regimiento Provincial de Lorca.

Otra cuestión a tener en cuenta fue la gravísima situación creada por la falta de subsistencias. La Diputación el 11 de mayo acordó: *Que de orden del capitán general es necesario establecer dos depósitos de harina con capacidad de 20.000 raciones en Castellón y otro en Lucena, mediante un repartimiento entre todos los pueblos (24 en total) más cercanos a uno y otro punto, en base a su riqueza actual y a los mayores o menores sufrimientos que hayan padecido, debido a que los soldados de la patria están tan escandalosamente desatendidos en el socorro de sus precisas necesidades...*

Con todo lo dicho, para atajar ciertas necesidades, y no bastando con los recursos de la Diputación y los ayuntamientos, se creó la Comisión de

Donativos Patrióticos de la Provincia, al objeto de que el personal civil de toda índole contribuya en metálico al sostenimiento de la guerra.

Por otro lado, viendo la insuficiencia de tropas habidas en las provincias españolas, y con el fin de finalizar la guerra que asola España, el 22 de mayo la Diputación de Castellón se adhiere a la de Toledo solicitando a S. M. ayuda de fuerzas extranjeras amigas.

Otra de las graves penurias de esta conflagración fue el estado de la Sanidad Militar. En la sesión del día siguiente se da cumplida cuenta de la visita realizada al Hospital Militar de Castellón, en cuya inspección los diputados se han conmovido del lastimoso estado que presentan los enfermos. Dice el informe: *Duermen sobre un jergón de tres o cuatro dedos de grosor sin cabezal; algunos entre dos sabanas que hace dos meses que no se han lavado después de servir para las operaciones más inmundas del arte del curar, al lado de un vaso excrementicio que sirve sin limpiarse todo un día a cuatro o más enfermos, sobre un pavimento rociado de inmundicias. La palidez de los enfermos es patente, y algunos en total desnudez, etc.*

En otras ocasiones, y fueron varias, se solicitaría lo más simple y elemental: vendajes con los que curar a los soldados honrosos, y cuyo servicio se instó en reiteradas ocasiones la colaboración de todos los pueblos de la provincia.

Al mes siguiente, el 6 de junio, Diputación felicita y agradece al comandante de la Primera Columna de Operaciones por la gloriosa acción del día de ayer en la cuesta de Borriol contra dobladas fuerzas que manda el cabecilla Serrador. El agradecimiento se dirige especialmente al Regimiento de León y a la Caballería del Rey. Tras esta acción y debido a la proximidad del enemigo y el grave riesgo en que se halla la capital, Diputación acuerda manifestar al capitán general destine algunas fuerzas más para su defensa.

Una tercera cuestión de vital importancia fue el tema de las fortificaciones. Para ello el 14 de junio se acuerda: *Considerando la Diputación de interés general el sostener la capital a toda costa, pues de caer en poder del enemigo pende acaso la pérdida de todo el antiguo Reino de Valencia, y siendo urgentísimo el que se fortifique con toda celeridad para evitar tal desgracia, se agilicen los tramites para el pedido de peones y trabajadores inmediatos.*

En adelante el asunto de las fortificaciones cobró un especial interés. Todos los pueblos que corrían el peligro de someterse a las fuerzas carlistas, comenzaron a fortificarse. Con esta disposición en gran medida se privó al enemigo de los muchos recursos que les proporcionan los pueblos mediante el saqueo y las exacciones.

Ante la miseria que presenta la provincia de Castellón, el día 16 se acuerda enviar dos comisionados, uno de la Diputación de Valencia y otro de la de Castellón, para viajar hasta la Corte al objeto de exponer el lastimoso estado

de ambas provincias, y solicitar de S. M. socorro inmediato. Por Castellón se nombró comisionado al diputado José M<sup>a</sup> Royo.

Once días después Diputación da lectura a un escrito remitido por el propio diputado Sr. Royo, informando: *Sobre las instrucciones que se requiere de S. M., y que el objeto principal del viaje es solicitar una audiencia, que hay que procurar por todos los medios, requiriendo el envío urgente de víveres y brigadas, pues sin estos auxilios es imposible detener al enemigo, como así ha sucedido con la perdida de Torreblanca por la Brigada de Iriarte frente a las tropas de Cabrera, y el descalabro del día 25 de la Guardia Nacional de Lucena, o en el pueblo de Adzaneta, donde fue sorprendido por la facción del cabecilla Serrador.*

Días más tarde, tras ser recibido el citado diputado en audiencia por la Reina, una Real Orden de 24 de junio, señalaba: *S. M. expresa el sentimiento que le ha causado la alarma y el peligro en que se encuentran los pueblos de esta provincia, según exposición presentada por su secretario de Estado y del Despacho de la Gobernación del Reino y por el diputado comisionado, asegurando el ministro de su gobierno el remedio de los males que afligen a esta honrosa y desgraciada provincia, y que había ya nombrado a un general para que condujese la guerra, y auxiliar y socorrer a esta provincia con cuantos medios sean posibles, y para que los pueblos no sucumban al peso de las exacciones militares, asegurando la subsistencia de los soldados.*

De nuevo sale a la luz las graves cuestiones que se plantean sobre la economía de guerra. El 5 de julio se persona en la sesión de la Diputación el coronel Francisco González, a la sazón comandante general de la provincia, anunciando la paralización de las operaciones militares por carecer totalmente de caudales con los cuales pagar los haberes a su ejército. Solicitada la ayuda al Ayuntamiento de Castellón, contesta no disponer de fondos, es por ello que el citado coronel se presenta en la Diputación requiriendo socorro económico. El Consejo Provincial le hace saber lo siguiente: *Que reducidos sus habitantes a la miseria, no hay ningún fondo donde echar mano, y con gran disgusto no puede acceder a ello, pero presumiendo que debe haber algún caudal en el Deposito de Fondos de Donativos Patrióticos, el depositario de dichos fondos entregue al comandante general la cantidad de 10.000 reales, con la seguridad de que sean reintegrados dentro de breves días.*

En otro orden de cosas, en la sesión del 13 de septiembre se da lectura a una Real Orden del 30 de agosto sobre una contribución de doscientos millones de reales en todo el territorio nacional, correspondiéndole al Reino de Valencia la cantidad de trece millones entre las tres provincia. Por unanimidad Diputación resuelve remitir al Gobierno lo siguiente: *Que la riqueza de esta provincia ha desaparecido en su mayor parte, y por lo mismo, se*

*digne se le releve de esta contribución o que se le alivie al menos de cuanto posible sea.*

En la sesión del día siguiente se nombra al diputado José M<sup>a</sup> Royo redactar el estudio del repartimiento que le corresponde a la provincia de Castellón, tan inferior a Valencia y Alicante en cuanto a riqueza y población, y cuyo resultado expuso en la sesión del 1 de octubre, siendo finalmente la cantidad a aportar del orden de 2.028.419 reales.

Pasado un tiempo, el 15 de diciembre S.M. rechaza la rebaja o condonación de la contribución que le corresponde pagar a Castellón, ordenando que la Diputación se ponga de acuerdo con la Comisión de Armamento y Defensa para la formación de la lista de las personas que deben contribuir. Insistente la Diputación sobre su negativa, se acuerda: *Exponer al Gobierno la imposibilidad de la ejecución de esta medida en una provincia que está en peor estado que las del Norte, y dirigir otra al Consejo Nacional exponiendo todo lo que ha luchado esta provincia para conseguir la condona o rebaja, pues en ella no hay capitalistas ni grandes propietarios, ni genero de riqueza, pues la guerra lo ha devorado todo después de tres años que comenzó...*

Al inicio del año 1837, el día 3 de enero llegan a Castellón, completamente formada y armada, fuerzas de la recientemente movilizada Guardia Nacional, más los 102 individuos reclutados por el Ayuntamiento de Segorbe, para la debida organización y armamento que les falta.

El 20 de enero tendría lugar una acción que omite las actas de la Diputación. Tropas de Cabrera, en su mayor parte de caballería, pasan por la huerta de Castellón acuchillando los labradores que estaban ocupados en las labores de sus campos...

Por fin llegarían algunas tropas más a la provincia, pues en la sesión celebrada el 29 de enero se leyó un escrito de los diputados a Cortes por la provincia, comunicando: *Que el Gobierno a puesto a disposición del capitán general del Reino de Valencia 6.000 hombres, de los que ahora pertenecen al Ejército del Centro, a cuyo escrito Diputación resuelve solicitar se envíe sin demora dichas fuerzas a la provincia. Por otro lado se acuerda que la compañía de voluntarios, al mando de Salvador Vidal, compuesta de naturales del Corregimiento de Tortosa, y de carácter independiente, ha ofrecido sus servicios a esta provincia en las mismas condiciones que lo están los Cazadores Provinciales de Castellón, a lo que Diputación acepta admitir esta fuerza a instancias del comandante general de la provincia, aconsejando que para completar esta compañía se le agregue el destacamento de Burriana.*

Debido a la importancia que tiene el correcto avituallamiento de las tropas, en la sesión del 1 de febrero Diputación da lectura a una comunicación del general en jefe del Ejército del Centro, en la cual dice: *Participar en la*

*resolución del Gobierno para fijar los puntos donde se han de constituir los depósitos de víveres para las tropas, y que Diputación prescriba las reglas para que todos los pueblos contribuyan en proporción a su vecindario y riqueza, exigiéndoles dinero a cuenta de la contribución ordinaria. Así mismo, el Gobierno satisfará en metálico las de aquellos pueblos que no tengan deudas con el Erario Público.*

*En esta misma sesión se leyó una Real Orden que advierte: Se le impondrá a la Diputación la más estrecha responsabilidad si no remite inmediatamente el repartimiento que le corresponde de la contribución extraordinaria de doscientos millones de reales. Nuevamente se acuerda: Ofrecer al Gobierno el verdadero cuadro de sacrificios que ha hecho esta provincia y los males que ha sufrido a causa de la guerra, acordándose, además, confeccionar un estado comprensivo de los artículos suministrados al Ejército y a las bandas de los rebeldes, junto con otros daños que los pueblos han padecido...*

*Para no empobrecer todavía más a los pueblos de la provincia, Diputación acordó en la sesión del 10 de febrero: Que para evitar más sacrificios a los pueblos, y en atención a la Real Orden. del 28 de enero, comprometerse a formar los depósitos de 60.000 raciones de pan, bacalao, menestra y aceite, para dos meses a diez mil hombres en los puntos que indique el capitán general. La Intendencia Militar entregará a la Diputación la cantidad que designe el ordenador de pagos en el presupuesto de 1.137.000 reales, a fin de que no se atrase este servicio. La Diputación, como administradora del mismo dispondrá de las compras para el acopio necesario, de lo que se recaude del cobro de las contribuciones...*

*De nuevo vuelve a surgir la penuria económica de las tropas que operan en la provincia, pues en la sesión del 6 de marzo se da lectura a un escrito del jefe de la Brigada Auxiliar Portuguesa (Regimiento de Oporto) al comandante general de la provincia en estos términos: Que el estado de desnudez en que se haya la tropa y de las privaciones que sufren los oficiales, es motivado por el retraso del dinero, solicitando a la Diputación medios con los cuales hacer frente a las necesidades de dicha tropa, a fin de que se pueda restablecer la disciplina y el orden en un cuerpo que está dispuesto a derramar su sangre por esta provincia...*

*Es de reseñar que el 23 de febrero estando la Legión Portuguesa a punto para salir de columna, se insubordinaron sus individuos por el retraso que sufrían en sus haberes. Negándose a salir la emprenden a tiros con sus jefes, matando a dos e hiriendo a otros varios.*

*A continuación de esto, Diputación acuerda: Que no disponiendo de fondos, invitar al Ayuntamiento de Castellón para que participen sus habitantes con su*

*riqueza y patrimonio para reunir la suma necesaria para hacer frente a la demanda. Que comunicado el asunto al Ayuntamiento contesta estar dispuesto a confeccionar una lista de personas que aporten entre 500 y 1.000 reales para socorrer no sólo a esta brigada, si no a las demás fuerzas existentes en la capital...*

Continuando con el mes de marzo, el día 19 se reúne en la Diputación el comandante general, los electores por el Partido Judicial de Castellón, uno de Lucena y otro de San Mateo y Vinaroz, manifestando el presidente haberlos reunido a todos para tratar sobre las medidas que podían tomarse con arreglo al crítico estado en que se halla la provincia.

Levantada la sesión, al cabo de unas pocas horas se inicia otra con carácter extraordinario. En ella el comandante general dio lectura a la Real Orden que dice: *Que con fecha 10 de marzo, S.M. ha nombrado general de Valencia y General en Jefe del Ejército del Centro al teniente general Marcelino Oráa, a fin de que reuniendo el mando de Aragón y Valencia y el de las fuerzas que opera en este territorio, pueda conseguir el pronto exterminio de las fuerzas rebeldes.*

Convencidos los asistentes de que este modo es el más poderoso y directo para poner fin a la guerra, no había necesidad de adoptar ninguna medida más, sino: *Felicitar a S.M. por tan acertada resolución, y que si se establecen los depósitos de víveres y se reserva dinero, el éxito corresponderá a las miras de S.M., y al máximo voto de los pueblos que no suspiran sino por la paz...*

Como quiera que el asunto de socorrer a la Brigada Portuguesa está pendiente desde primeros de marzo, Diputación recibe el día 25 de ese mismo mes una comunicación del jefe de dicha fuerza, exponiendo: *Que habiendo recibido la orden de salir en socorro a San Mateo, no ha salido por el estado de insumisión en que se encuentra la Brigada, todo ello nacido por no haberles pagado los haberes que se le adeuda, que asciende a 40.000 reales.*

Al día siguiente comprometido el Ayuntamiento de Castellón con la resolución del referido pago, informa: *Que sólo ha podido reunir 15.000 de los 40.000 reales que se solicitan, proponiendo el citado Ayuntamiento que para aportar el resto de capital, éste se realizará con la venta de cuatro cuadros procedente de Amortización y el de varios efectos de la Administración de Rentas, depositadas en el Palacio Episcopal.*

En otro orden de cosas, y en esta misma sesión del día 26 de marzo, el general Oráa, antes de tomar posesión de su cargo de general en jefe del Ejército del Centro, solicita a la Diputación le informe sobre la situación de los rebeldes en la provincia. Contesta Diputación en los siguientes términos: *Que la facción no pasan de siete u ocho mil hombres mandados por el cabecilla Cabrera y Serrador que se titulan el primero comandante general de Aragón, y*

*el segundo de Valencia, teniendo éste su residencia mas fija en Benasal donde se halla establecida la Junta de Gobierno, y siendo el punto más frecuente de aquel el pueblo de la Cenía a las orillas del río de este nombre, y los puntos de Benifasar donde ha situado sus almacenes y hospitales. Que hasta hace poco la facción se mantenía de los recursos que sacaba del mismo país ocupado; una vez agotadas éstas apeló a las incursiones; y con lo que por este medio le proporciona, y lo que se cree recibe, atiende a su subsistencia. Que se provee de municiones por el mismo conducto, es decir; por la costa recibe armas y municiones, especialmente por las casas de Alcanar, frente a Vinaroz, a la falda del Mencia, en el territorio de la provincia de Tarragona, y que dos guardacostas o buques de guerra si recorrieran el espacio que media desde el cabo de Oropesa hasta los Alfaques, dejaría la facción privada de estos grandes recursos. Que sus correrías se extienden generalmente desde Chelva al río Cenía, pero principalmente desde el Cenía al Mijares. Que sin el establecimiento de depósitos de víveres es imposible la continuación de la guerra, en un país exhausto; y esto lo ha dicho la Diputación repetidamente al gobierno de S.M...; Y que en cuanto a los bagajes, esta Corporación, de acuerdo con S.E. tomaría en su caso las medidas que se consideren más conducentes a facilitar el transporte sin aumentar los agobios del labrador, para quien tan imposible se ha hecho este servicio, por razón del principio que hasta ahora sirvió de base.*

Llegado el 1 de abril, Diputación recibe un escrito del Ayuntamiento de Castellón, de otra del comandante de la Milicia Nacional de la capital, José Ballester, informando: *Que la mayoría de individuos son menesterosos y no pueden prestar sus servicios por su escasa subsistencia, reclamando recursos a los más pudientes, incluso los empleados públicos.* Diputación contesta que del producto de los fondos de Propios y de las retribuciones mensuales de los funcionarios se socorra a los milicianos.

Pocos días después, en la sesión del 3 de abril, el presidente de la Diputación hace la siguiente exposición: *Hace más de mes y medio que en esta provincia no hay un soldado que persiga al enemigo...; Las facciones recorren los pueblos sin embarazo...; Cabrera y Serrador, con fuerzas imponentes, ocupan el territorio de la Plana, y en este instante está atacando la villa de Burriana, cuya suerte a de ser probablemente triste porque no hay fuerzas bastantes para socorrerla, y de fuera de la provincia no hay que esperarlo por ahora, porque la única columna que puede venir en su auxilio está persiguiendo a Forcadell...; De la llegada del General en Jefe nada se sabe, estando el enemigo a la vista de la capital, etc...*

Con este panorama, estando reunidos el comandante general, el gobernador militar, el administrador de Rentas, el alcalde de Castellón y los diputados, acuerdan tomar medidas extraordinarias para salvar la capital y

después la provincia, cuyas ordenes serán tomadas por la autoridad militar, por la Diputación y por el Ayuntamiento, cada uno según sus atribuciones.

Ante esta situación, en la sesión del día siguiente se trató sobre la creación de un cuerpo de Caballería: *Pues sin el auxilio de dicha arma era no sólo arriesgado toda salida, y que podía considerarse imposible debido a lo llano del terreno, determinándose que bien podían ser los del Regimiento de Oporto, pues ellos fueron de Caballería en su día y por tanto no había necesidad de perder el tiempo en su instrucción...*

Otra de las cuestiones abordadas en la sesión fue el socorrer a Burriana, reuniendo 100 caballos y toda la Infantería que pueda sacarse de la guarnición de Castellón, pero el comandante general expuso: *Que Cabrera y Serrador se encuentran a tan solo dos leguas de la capital con 4.000 infantes y 400 caballos, y en el caso de socorrer a Burriana, saliendo las fuerzas de Castellón se perdería además de la citada población la propia capital, y más útil en estos momentos sería buscar recursos para tener contenta la guarnición.*

Al día siguiente, 5 de abril, Diputación acuerda que las fuerzas de los Cazadores de Oporto salgan a salvar Burriana, que esta siendo atacada por el cabecilla Serrador, pero antes hay que pagarles 15.000 reales para socorrer por unos días a la oficialidad. Inmediatamente se decide convocar al administrador de Rentas y al de Amortización para que aprueben dicha cantidad. Personándose en la sesión el administrador de Rentas, dice no tener un real y el de Amortización expresa disponer de 1.000, pero que si se vende el cáñamo y la borra que hay en el Palacio del Obispo, se puede disponer de ese capital, a crédito.

Ese mismo día por la noche se celebra sesión extraordinaria, y en ella se persona el administrador de Rentas comunicando que no ha podido vender el cáñamo y por tanto no puede aportar dinero alguno. Tomando la palabra el presidente dice que sospecha que el administrador de Rentas sí tiene dinero. Se le hace llamar y nuevamente expresa lo mismo, no dispone de un solo real... Aun con todo, el Regimiento salió a socorrer a Burriana.

No siendo ésta la única penuria económica del momento, al día siguiente, de regreso de Burriana la compañía de Cazadores de la Provincia, y no habiendo fondos en la Depositaria de Armamento y Defensa, se instó al Ayuntamiento de Castellón para que hiciera frente al pago con capital procedente de la contribución del Medio Equivalente. La propia compañía de Cazadores serian los encargados de cobrar la citada contribución a los deudores de los partidos de Castellón, Villarreal y Nules.

La desastrosa situación económica dio lugar, por ejemplo el día 22 de abril, que fuerzas de la compañía de Lorca, que operaba en Benicarlo, se sublevase como consecuencia del retraso de sus haberes...

Continuando en el mes de abril, el día 17 se da lectura de un escrito del capitán general de Castilla la Nueva, solicitando información a la Diputación sobre los recursos que pueden aportar de dinero, calzado y provisiones de boca, más una brigada de mulos. Diputación acuerda comunicarle: *Que no puede prestar a las tropas ningún auxilio por pequeño que éste sea, pues todavía el Gobierno no ha determinado los puntos donde deben instalarse los depósitos de víveres o subsistencias. Sin ellos la guerra no se ganará, sin que sea preciso suspender a cada paso sus movimientos por falta de subsistencias.*

Por fin, en sesión extraordinaria del 24 de abril, se dio cumplida cuenta de la aprobación del proyecto de depósitos de suministros de raciones y bagajes en las localidades de Castellón, Segorbe, Morella, Lucena, San Mateo, Culla y Vinaroz, siendo las raciones por cuenta de las tres provincias del Reino de Valencia, en base a la riqueza material de cada una de ellas, debiendo ser las diputaciones las encargadas de efectuar las compras y el suministro. La contribución de los pueblos se efectuó en metálico, ya que en muchos casos estos no disponían de las especies o artículos que se les exigían. Una vez puesto en servicio los depósitos, al Ejército se le prohibió realizar los pedidos de suministros directamente a los pueblos; para ello debían dirigir sus demandas únicamente a los referidos depósitos.

En otro orden de cosas, el día 3 de mayo se discute en la Diputación la necesidad del mantenimiento de una o dos compañías de los llamados *Cazadores de la Provincia*. Por mayoría se votó a favor de las dos, pero el 16 de mayo se rectifica y se aprueba la disolución de una de ellas, pero con el aditamento de la creación de una nueva en la población de Soneja, cuya formación sería de 100 individuos mandados por dos oficiales a propuesta de la Diputación. La misión de esta fuerza sería hostilizar al enemigo en la línea del Espadan y comarcas contiguas a ella. Sometida al ordenamiento militar, sus individuos fueron pagados con el producto de la contribución extraordinaria de los pueblos de los partidos judiciales de Segorbe y de Viver, cuya recaudación quedó a cargo del Ayuntamiento de Soneja.

Nuevos contingentes fueron formados durante el mes de mayo, pues en la sesión del 19 de dicho mes el comandante general informó a la Diputación la creación de dos partidas, sujetas al ordenamiento militar, con base en los pueblos de Villafames y Benicarlo, cuya misión sería el reconocimiento del terreno, instando a la Diputación le preste la debida atención.

En esta misma sesión Diputación acordó que en las poblaciones fortificadas se recojan las joyas, alhajas, etc., de los conventos, iglesias y cofradías para enviarlas a Cartagena, con el fin de recaudar fondos con los que sostener la guerra. Pasarían muchos meses y este servio fue del todo

incompleto debido a que muchos ayuntamientos no enviaban lo solicitado, bien por estar ocupado por los carlistas, bien por temor a ellos...

Por otro lado, y al igual que lo sucedido el 20 de enero, diputación omite en sus actas los hechos heroicos de los habitantes de Castellón durante los días 7, 8 y 9 de julio, cuando la población contuvo a las tropas de Cabrera atacando sus débiles murallas por varios puntos, y cuya gesta mereció Castellón, en 1843, el honroso título de "Fiel, Leal y Constante Ciudad", y el tratamiento de excelentísimo su Ayuntamiento.

Llegados al 21 de mayo, Diputación acuerda la organización de *Partidas de Voluntarios*, atendiendo al Decreto del 25 de marzo de 1835, cuya creación va a constituir una eficaz lucha contra el carlismo. Estas partidas, también conocidas como *Partidas de Seguridad*, tenían por misión velar por la seguridad y salvaguarda de los pueblos. Su financiación corría a cargo de los municipios, a razón de 2'5 reales por vecino.

Continuando con los hechos, en la sesión del día 16 de junio se leyó una comunicación del general Oráa, que dice así: *Después de demostrar la necesidad de que la provincia, teatro de operaciones de la guerra, sobrelleve una gran parte de su peso suministrando a las tropas víveres y bagajes, excita primero a la Diputación a que tome a su cargo uno y otro servicio, que deberá considerarse anticipación abonable por el Gobierno.*

Varios días después, en la sesión del 26 de junio tiene lugar nuevos pedidos de material. En el citado pleno se dio lectura de un oficio del ordenador de pagos del Ejército del Centro, que dice lo siguiente: *Este Ejército ha destruido en las continuas marchas en persecución del ejército rebelde todo su equipo, y más principalmente el calzado, sin cuya reposición es imposible seguir en sus gloriosas fatigas, y que exhausto los almacenes de este artículo, y más aun de metálico en la Caja de Guerra, no queda más remedio que apelar al patriotismo de las diputaciones, después de lo cual se han pedido 4.000 alpargatas de esparto, expresando que con estos y con los que confía conseguir de las diputaciones de Valencia y Alicante, se facilitará al soldado el calzado que necesite.*

Diputación acuerda: *Que para los 16.000 reales que valen las 4.000 alpargatas, se imponga un arbitrio que recaiga sobre el arroz, las habichuelas, el azúcar y el bacalao que se extraigan de la ciudad de Castellón, Onda, Villarreal y Nules...* A continuación se dio lectura a una Real Orden por la cual: *Se autoriza al general en jefe del Ejército del Centro, para el repartimiento de 30.000 raciones diarias de víveres, 2.000 de pienso y 1.000 acémilas en las provincias comprendidas en las capitanías generales de Aragón y Valencia, y que la Diputación de Castellón se ocupe del citado negocio.*

A primeros del mes de agosto continuarían las exacciones. En la sesión del día 2 se dio cuenta de otra Real Orden expedida por el Ministerio de Hacienda sobre la formación de repuestos de víveres y forrajes en la ciudad de Castellón, destinado al Cuerpo de Ejército al mando de los generales Conde de Luchana, Oráa y Busens, acordando Diputación remitir a S.M., lo siguiente: *La imposibilidad de hallar nuevos recursos en un país en que las últimas invasiones acaban de agotar, y que cada día es mayor en esta provincia de que se traigan de fuera subsistencias o caudales para adquirirlos, si es que se quiere que estos habitantes no sufran el último de los males o que en su desesperación no resuelvan aumentar las filas del bandolerismo.*

Como consecuencia de la precaria situación económica, en parte motivada por el impago de los ayuntamientos, Diputación acuerda el 8 de agosto: *Que debido a que casi todos los pueblos de la provincia están al descubierto con el Presupuesto Provincial, se inste al pago, aprovechando el tránsito de la Columna Provincial para recaudarlos e imponer multas...*

Continuando con las exacciones, el 19 de agosto se insta a los pueblos cumplan con el servicio de bagajes, y que S.M. pagará a los municipios el importe de los víveres que las provincias suministren, o admitirles el pago a cuenta de las contribuciones.

Así mismo se leyó la orden del Gobierno por la cual establece: *Recaudar 2.640 raciones de pan, harina o galleta, carne, vino y 136 raciones de pienso, más 86 acémilas. Esto mismo ha de contribuir las diputaciones de Valencia, Alicante, Murcia, Albacete, Teruel, Zaragoza y Huesca, con la sujeción de asignar a cada pueblo con arreglo a las bases de la Contribución del Equivalente.* Sobre éste particular el Gobierno rebajó a algunos pueblos la contribución como consecuencia de la quema de sus edificios y la tala de su arbolado, por cuanto su riqueza había disminuido considerablemente.

Por fin en la sesión del 22 de agosto se anuncia el envío que ha realizado el Ministerio de la Guerra a varias provincias, entre ellas la de Castellón, de 100.000 reales y otros tantos para destinarlos a las necesidades del Ejército. Preocupada la Diputación sobre los casos de insubordinación y el desorden existente en algunas unidades, se insta la desmovilización del Batallón de Lucena.

Por otro lado, y según una Real Orden, en la sesión del 25 de agosto se acuerda solicitar a los capitalistas de la provincia para que realicen anticipos en metálico, reintegrables, cuando se ponga al cobro la nueva contribución de guerra.

A estas alturas de la guerra Diputación acuerda en la sesión del 6 de septiembre: *Que debido a que por el momento han desaparecido de la provincia las grandes partidas carlistas, se exhorta caiga en poder del Ejército Nacional la*

*población de Cantavieja, acordándose acudir al Gobierno para que aproveche la oportunidad para conquistarla, por ser ésta localidad el terror y la vergüenza del Partido Liberal.*

A pesar de la poca operatividad aparente de los carlistas, mal estimada por la Diputación, en la sesión del 11 de octubre se dio cumplida cuenta de los durísimos combates habidos en la Cuesta de Borriol ocurridos el 23 de septiembre y 3 de octubre. Así mismo se informa que la tropa de la guarnición de Castellón ha tenido que comprar de su bolsillo la ración de tocino.

De nuevo una importante operación de intendencia. En la sesión del 17 de octubre, el intendente militar del Ejército de Operaciones del Centro solicita a la Diputación 600 carros y 200 caballerías mayores, al objeto de conducir un convoy de víveres y municiones, 1.000 arrobas de aguardiente, ósea 200.000 raciones de envases bien sean en pieles o cubetas, a condición de devolver el Ejército los referidos objetos cuando ya no sean necesarios, ordenándose que todos los efectos solicitados se precisen para mañana por la noche. A pesar de la premura Diputación acuerda colaborar, y para ello solicita: *La presencia de los alcaldes de la capital para verificar las caballerías disponibles, el embargo del aguardiente que puede llevarse a cabo en la ciudad y los carros existentes en La Plana, para que sin pérdida de tiempo se traigan a la capital...* Son autorizados para efectuar la recogida una compañía de Cazadores de la Provincia.

Dos días después de nuevo se solicitan 100 carros y 100 caballerías mayores para una operación importantísima de la causa pública. Dado el caso, Diputación accede con gusto.

El 27 de octubre se solicitan más suministros de pan y de pienso a las poblaciones de Almazora, Burriana y Villarreal, como más cercanos a la capital. Y habiéndose solicitado más raciones de aguardiente, Diputación contesta el 8 de noviembre: *Que el soldado y el ciudadano armado no tiene más derecho que a percibir la ración de Ordenanza, siendo el aguardiente competencia de la Hacienda Militar.*

En otro orden de cosas, y a pesar de la guerra, el programa electoral del momento debía seguir su curso; por ello, en la sesión del 15 de noviembre se acordó que los distritos de Albocacer, San Mateo y Viver, por no estar fortificados no se pueden celebrar elecciones en sus demarcaciones, con el inconveniente añadido de que muchos electores no podrán ejercer su derecho al voto por haber emigrado a otras demarcaciones. Por todo ello la Diputación acuerda: *No celebrar la elección de diputados, y que en caso de realizarse, sean Cabezas de Distrito las poblaciones fortificadas...*

Hemos de señalar que en las actas de Diputación, por miedo a las represalias de las partidas carlistas, abundan los abandonos o renunciaciones

los cargos municipales. También fue muy común el robo de actas electorales, por las citadas partidas.

Se inicia el año 1838 con la erección de la nueva Diputación el 1 de enero, siendo presidente el intendente de la provincia, Manuel Malo.

En la sesión del 20 de enero el intendente del Ejército del Centro solicita a la Diputación, en escrito del 25 de diciembre: *Que por falta de existencias en los almacenes, y por no tener dinero para comprarlos, realice un esfuerzo más y ponga en los almacenes de la ciudad 8.000 raciones de pan y etapa, con el proporcionado número de pienso para la División del general Borso, a lo que contesta Diputación: Que una Real Resolución del 13 de noviembre ordena el cumplimiento del servicio impuesto a la Diputación sobre abastecimientos, y que sobre este particular habían sido prevenido los pueblos.*

Antes de finalizar el mes de enero, el día 30, Diputación manifiesta el abatimiento de sus diputados por la pérdida de Morella y Benicarlo, acordándose adoptar las medidas precisas para reanimar el espíritu público que había caído por las citadas pérdidas acaecidas los días 26 y 27. En consecuencia se acordó: *Exponer a S.M. la espinosísima situación en que a la provincia han puesto los sucesos por la pérdida de Morella y Benicarlo. Anunciar la disolución de esta corporación porque presto va a faltar el objeto de sus trabajos. Preséntese a sus ojos el cuadro que deba ofrecer la ciudad de Castellón, apoderada de los ánimos la desconfianza, y el que ofrecía en el supuesto no realizable de que pudiera emigrar toda su población. Digan que aunque los diputados con arreglo a las leyes tienen un medio de salvar su existencia individual, trasladándose a la Ciudad de Peñíscola, desde ahora declaran que se asocian gustosamente a la suerte que la providencia haya designado a este heroico pueblo, y termínese esta exposición prediciendo a S.M. que el Trono de su Excelsa Hija vendría bien pronto abajo si desengañados los pueblos viendo que su Gobierno los desampara, le niegan su apoyo por un principio de justicia. Dirjase otra exposición al Congreso de los Diputados, acompañando copia del que se envía al Gobierno, y comunicarlo igualmente al General en Jefe del Ejército del Centro, para que no salgan las tropas de los confines de esta provincia, y el Gobierno envíe los socorros que se le piden, pues si salen las tropas de la capital, y demás puntos fortificados, se hallaran en gran peligro. Enviar lo mismo a las diputaciones de Valencia y Teruel, cuya proximidad hace que su suerte dependerá de la que sufra Castellón...*

A continuación, el 9 de febrero, la Diputación de Castellón, junto con la de Valladolid, León y Guadalajara, elaboran una exposición conjunta dirigida al Gobierno de la Nación y a las Cortes, para que de una vez por todas se ponga fin a la guerra civil. Poco tiempo después les seguirían las diputaciones de Cuenca, Segovia, Zaragoza, etc. Dice el informe: *Los pueblos están agobiados y*

*exhaustos de contribuciones de guerra, raciones de pan, vino, carne, bagajes, acémilas, etc., cuyos productos son entregados en los depósitos para su distribución al Ejército...; Expresar al Gobierno que el sentimiento que dominan a estos desgraciados habitantes es el de encontrar la paz, y que la consecución de este objetivo debe dirigir todas las miradas el Gobierno, empleando al efecto y de una vez los recursos nacionales...*

En consecuencia, el 16 de febrero se da lectura de una orden del general en jefe del Ejército del Centro para que todos los solteros y viudos sin hijos de edad comprendida entre los 16 a 40 años, se recojan y trasladen a los pueblos que estén fortificados, al objeto de que no caigan en poder de los carlistas. Días después, tras haberse presentado muchos de ellos clasificados como “cortos de talla”, se les despidió para ahorrar raciones de comida. En cuanto a los solteros, serían empleados en las obras de fortificación con una asignación de un real diario, evitándose con esta medida la ociosidad, además de ahorrar gastos a los ayuntamientos.

Por otro lado, habiéndose solicitado a la Diputación ayuda económica para el sostenimiento del Ejército del general Borso, el 20 de febrero la institución provincial acuerda convocar al alcalde de Castellón, al decano y al síndico primero, a fin de informarles de la situación en que se halla la Diputación, pues era necesario recurrir a un empréstito forzoso reintegrable de 5.000 duros, en el más breve plazo posible. Personándose en la sala el administrador de fondos del Ayuntamiento de Castellón, manifiesta: *No poseer más de 100 duros; por todo ello se acuerda formar una comisión Ayuntamiento-Diputación, para confeccionar una lista de los señores prestatarios, encargándose el Ayuntamiento en la ejecución y la Diputación, en la cobranza.*

Tres días después, el general Borso informa a la Diputación: *Que diariamente sus hombres consumen 4.378 raciones de comida, por todo ello solicita a la Diputación 9.000 raciones...* El ente provincial convencido de que todos sus esfuerzos no son bastantes para conseguir que las fuerzas que operan en la provincia sean debidamente asistidas, nuevamente se acuerda exponer al Gobierno la expresada situación, para el envío de recursos.

En lo que respecta a la fidelidad de algunos de los pueblos de la provincia, en la sesión del 25 de abril se acuerda: *Debido a que los pueblos de Castellón, Vinaroz, Segorbe y Lucena, pueden recibir aumento de la milicia, aquellos que no han cumplido la edad de entrar en quintas, puedan hacerlo, pero no los pueblos de Peñíscola, Villafames, y Castillo de Villamalefa, porque no inspiran confianza para fiarles las armas destinadas a la defensa de la Reina Isabel y las instituciones libres.*

Continuando con la deficiente situación financiera, en la sesión del 29 de mayo se acuerda: *Que dada la imposibilidad absoluta de poder sostener al completo la 1ª Compañía de Cazadores de Infantería y Caballería, de esta Diputación, debido a que pocos son los pueblos que la pueden sostener por su agobiante situación, por atender tantas contribuciones como se les exige, se propone su disolución.* Días después, el 5 de junio, el comandante general comunica a Diputación lo poco político que resulta disolver dicha compañía, y propone anular el empleo de capitán y sustituirlo por un subteniente y rebajar la compañía en 50 hombres. Conforme la Diputación, así se acordó, pero sería en la sesión del 9 de octubre cuando la institución provincial acuerda disolver definitivamente dicha fuerza, pues debido a la merma de sus efectivos se considera que ya no se correspondía al objeto de su creación; pero creemos que su disolución viene motivada principalmente por la escasez de fondos para mantenerla.

Toda una sesión extraordinaria se dedica el 9 de junio. Debido a que los trigos del Bajo Aragón y Corregimiento de Tortosa, están ya maduros, impedir que los carlistas se hagan con ellos, pues de hacerlo llenaran los almacenes de Morella y Cantavieja, pues en caso de sitio podrían subsistir por tiempo indeterminado, pero si el Ejército Nacional se adelanta a ello, se les privaría a los carlistas de este rico recurso.

Finalizando el mes de junio, el día 30 se da lectura de una comunicación del comandante general de la provincia, haciendo hincapié de que por falta de recursos las operaciones militares que tiene previstas no se han puesto en marcha, solicitando a la Diputación un anticipo de 150.000 reales. Se acordó realizar un listado de los pueblos que pueden atender este pedido. Pasada una hora, y efectuado el listado, se acuerda: *Enviar una circular a los ayuntamientos para hacerlo efectivo en el plazo de tres días; transcurrido dicho plazo, a los ayuntamientos morosos se les aplique un apremio militar. Comuníquese también esta orden a los gobernadores de Peñíscola y Segorbe y al comandante de Armas de Vinaroz.*

A primeros de julio, el día 12, el general Francisco Javier Aspiroz solicita a la Diputación 1.500 pares de alpagatas para su brigada. Diputación, sin que precediere discusión alguna, aceptó a ello. Ocho días después tiene lugar un nuevo pedido de 3.000 pares, y poco antes de finalizar el año fueron solicitados 1.350 más. A todos ellos atendió la Diputación.

De nuevo un hecho luctuoso no es recogido por las actas de la Diputación. El 22 de agosto fuerzas de Cabrera recorren la huerta de Castellón asesinando a 22 labradores vecinos de esta ciudad.

Llegado el 3 de octubre Diputación dio lectura al nombramiento del general Antonio Van Halen como nuevo capitán general de los Ejércitos de Aragón y

Valencia, acordándose: *Enviar al nuevo jefe el estado en que se halla la provincia, pero que de nada servirán las buenas palabras si no se envían subsistencias para mantener a las tropas de la guarnición de la ciudad y la de sus defensores, y que las tropas que vengan a auxiliar a la provincia, traigan los artículos necesarios en cantidad y calidad para poder auxiliarlas.*

Por otro lado, disueltos los Cazadores Provinciales, el 24 de octubre el comandante general de la provincia informa a la Diputación la formación de una Columna Móvil compuesta de 150 hombres, pero advierte que solo poseen 30 fusiles, solicitando a la Diputación, en calidad de préstamo o como mejor le parezca, cananas, cornetas, espadas y lanzas. Diputación accede a la entrega del citado material de guerra que tiene en su depósito, con la obligación de devolverlas tan pronto como tengan que salir de esta ciudad.

Cuatro días después la autoridad militar de Lucena solicita auxilio a la Diputación, para que las fuerzas del general Borso acudan en su ayuda, pues Cabrera después de conquistar el castillo de Villamalefa tiene asediado Lucena. Se acuerda enviar el socorro solicitado para que también llegue a esta capital, por encontrarse Cabrera en sus inmediaciones reuniendo sus fuerzas, por cuya razón cuatro días hace que las puertas de la ciudad de Castellón están cerradas sin poder salir tres mil de sus habitantes pertenecientes a la clase jornalera, con la interrupción de sus trabajos ordinarios, quedando por tanto sin recursos con los que sobrevivir.

Tras cinco años de conflicto, desde Teruel el general Van Halen declara el Estado de Guerra en las provincias de su mando. Como consecuencia de ello en la sesión del 9 de noviembre se da cuenta de una Real Orden fechada el 27 de octubre último para la formación de una nueva Quinta de 40.000 hombres, correspondiéndole a la provincia de Castellón un total de 668 quintos. Por si ello fuera poco se practicó un reparto a los pueblos de una nueva contribución de guerra de 4.592.824 reales, sobre la riqueza territorial y pecuaria de la provincia, según una Real Orden del 30 de junio.

Más adelante, el 29 de noviembre, se personó en la sesión de la Diputación el comandante general de la provincia diciendo que durante los días 27, 28 y 29 de octubre, los carlistas han robado en la huerta de la ciudad alubias, cáñamo y frutos a los labradores, y como quiera que ellos están defendiendo al pueblo con las armas, para contento de los mismos, el Ayuntamiento de Castellón prometió ayudarles. En vista que la propia capital no puede hacer frente a ello, de nuevo se solicita ayuda a la Diputación.

Finalizaría el año 1838 con una nueva negativa de la Corporación Provincial, pues en la sesión extraordinaria del 28 de diciembre se trató un asunto remitido por el comisario de Guerra de la provincia para la entrega

diaria de 2.755 raciones de pan y etapa y 184 raciones de pienso, acordando la Diputación no dar lugar a esta solicitud.

Entrados en el año 1839, Diputación respiró un poco del agobio a que fue sometida durante los años precedentes. Vacías sus arcas, el día 19 de febrero solicitaría al Ayuntamiento de Castellón un anticipo de 80.000 reales, reintegrables la mitad en los próximos meses, dando por el restante o por el todo si el reintegro no pudiese verificarse con las correspondientes cartas de pago, a cuenta de las contribuciones corrientes.

Para minimizar al máximo que los carlistas se hagan con ciertos productos, la Diputación, en sesión extraordinaria del 3 de marzo, acuerda prohibir el comercio especialmente de víveres en los puntos que los carlistas ocupan y tomar medidas para impedir el contrabando por mar. Por tal motivo se acordó: *La formación de una línea desde Onda a San Mateo, y que el Ejército de Cataluña coopere con la citada acción tomando el pueblo de la Cenia, cuyo control debe ejercerse desde el 15 de mayo al 15 de septiembre.*

En cuanto a los de bagajes, el diputado Fernando March propuso, y así fue aprobado: *Se solicite del Gobierno que del Presupuesto General de la Guerra se proporcionen fondos para cubrir dichos gastos por el alojamiento de las tropas en las provincias que operan, contribuyendo a ello en proporción de su riqueza, como se hace con otras cuestiones, pues si el interés es general, general debe ser el sacrificio para conseguir el triunfo.*

Continuando con los gastos de guerra, en la sesión del 21 de marzo se da a conocer a los diputados que se ha asignado a la provincia la obligación de contribuir, para el mes de marzo, con 59.000 raciones de pan y otras tantas de etapa y 8.461 de pienso. Así mismo se procedió a la lectura de una Real Orden del 14 de marzo por la cual: *El Gobierno ha contratado las subsistencias de los ejércitos del Norte y Centro para los meses de abril, mayo y junio próximos, pero debido a que el intendente militar no tenía oficialmente noticias de ello, los suministros debe continuar prestándolos la Diputación, la cual acordó: Que para evitar responsabilidades, anunciar a los ayuntamientos continuar prestando, por ahora, dichos suministros al Ejército; sin embargo, en la sesión del 5 de abril se acuerda expresar al general jefe el cese de los suministros por parte de los pueblos.*

El 25 de abril se informa del pedido de 50 camillas para el hospital militar de Castellón, y dado el elevado número de heridos que no pueden ser atendidos en el hospital del convento de San Agustín, la Junta Provincial de Sanidad, previo acuerdo de la autoridad militar, acuerda sean trasladados al

convento de San Francisco, pero para ello la Junta solicita a la Diputación 30.000 reales para la rehabilitación del nuevo hospital. Los diputados convienen que sean los pueblos de alrededor de la capital los que contribuyan con el citado capital, imponiéndose un reparto de 25.000 reales, según los bienes de riqueza de cada pueblo.

Llegado el mes de junio, en la sesión del día 21, la Diputación quedo enterada de una nueva petición de avituallamiento correspondiente a 10.000 raciones de pan y etapa para la división del general Aznar, acordándose oficiar al Ayuntamiento de Castellón para que realice el anticipo; la cual cosa, si así lo hace, Diputación lo tendrá muy en cuenta. No resuelto el asunto, el 3 de julio se le exigió a la capital 30.000 raciones de etapa y 2.000 de pienso, aconsejándole realice un reparto a la ciudad y pueblos de alrededor, a cuenta de la contribución ordinaria.

En el mes de agosto, en la sesión del día 9, el diputado José Estelles llama la atención a la Diputación: *Sobre los desgraciados soldados Nacionales prisioneros de Cabrera que no habían sido canjeados, cuando por su antigüedad en la desgracia y su compromiso de voluntarios son acreedores de cierta preferencia, algunos con veinte meses continuados de cautiverio, más aun; cuando la Guerra de la Independencia fueron conducidos a Francia, y cuando en 1823 sufrieron en sus pueblos por defender a su patria, por tanto, con ésta han perdido por tres veces la libertad.* Se acuerda instar a la autoridad militar facilitar su canje para que puedan recobrar la libertad.

Felizmente el 31 de agosto tiene lugar el llamado “Abrazo de Vergara” entre el general carlista Maroto y el isabelino Espartero, y que puso fin oficialmente a la Primera Guerra Civil Carlista en la zona del Norte de España, bajo las siguientes condiciones: el general isabelino se compromete solicitar al Gobierno el mantenimiento de los fueros en las provincias Vascongadas y Navarra; por su parte el general carlista debe reconocer como reina a Isabel II, a cambio a él y a sus hombres se les reconocerá el empleo, grados y condecoraciones en el Ejército Nacional, al que quedarán incorporados.... Mientras tanto en la provincia de Castellón, la guerra continuaría por espacio de ocho meses más.

En el acta de la Diputación del 9 de septiembre, los diputados hacen constar lo siguiente: *Su alegría por el final de la guerra y aprovechan la ocasión para solicitar del jefe político de la provincia interceda ante el general en jefe para la conmutación de la pena de muerte, por un delito de deserción, que pesa sobre siete soldados de esta provincia pertenecientes al Regimiento de*

*Infantería Ceuta, presos en esta ciudad, y que los felices acontecimientos de Vergara han salvado la vida de muchos españoles que seguramente se hallarán en el mismo caso...* Finalmente el 15 de septiembre se notifico a Diputación el indulto de los siete individuos.

Ya en pleno mes de noviembre se excitó el animo a la Diputación para la última colaboración en materia de transportes, pues en la sesión del día 22 el jefe político traslada unas reales ordenes: *Invitando a las diputaciones del teatro de operaciones, en cuyo territorio se hallan las tropas al mando del Duque de la Victoria, para que puedan los pueblos facilitar los transportes necesarios a fin de que el Ejército no carezca de viveres en las posiciones que ocupa, y que dichas diputaciones contribuyan cada una con 300 acémilas mayores en calidad de bagajes, etc.,* a cuyo encargo Diputación accede.

Para finalizar el año 1839, en la sesión del 6 de diciembre se acuerda por unanimidad enviar una circular a los pueblos fortificados acojan y protejan a todas las personas que allí lleguen expulsadas por los carlistas, y que de sus fondos sean atendidas, enviando a la Diputación un listado de las mismas para la concesión de socorros. El presidente manifestó: *Que en beneficio de estos desgraciados se establezca una "olla económica", siendo éste un sencillo y barato medio de ayuda.*

Adentrados ya en el año 1840, con motivo de la guerra civil los municipios contribuían obligatoriamente acudir con carros, caballerías, etc., a ciertos puntos por donde el Ejército marcha al objeto de colaborar en el transporte de pertrechos de guerra, viveres, enfermos y heridos, cuya obligación se denominó Servicio de Bagajes, que de forma un tanto irregular ya venia funcionando desde el 30 de diciembre de 1837. Para este fin la Diputación acuerda en la sesión del 26 de febrero en dividir la provincia en 20 cantones, asignándoles a cada uno de ellos cierto número de pueblos de su alrededor. Muy pronto los responsables de los cantones denunciaría el poco caso que hacen los ayuntamientos al servicio diario de bagajes, acordando Diputación imponer severas multas a los ayuntamientos y doblar el servicio.

Estando la guerra prácticamente en el final de sus días, el jefe político consulta a la Diputación las medidas que convendría adoptarse para que los pueblos que hayan quedado libres de la dominación de los rebeldes, tengan autoridades legítimas. Diputación, en la sesión del 22 de mayo, acuerda: *Que es deseo de esta institución restablecer los últimos ayuntamientos que en su día fueron Constitucionales, pero que se debe suspender por ahora su renovación. Primero; por la falta de instrucción, pues careciendo los ayuntamientos del Boletín Oficial de la Provincia, haría que estos procediesen a ciegas. Segundo; porque en las Cortes se está pendiente de una nueva Ley de Ayuntamientos. Tercero; porque si se hiciese ahora los nombramientos de concejales,*

*inutilizaría a muchas personas de conocida aptitud. Cuarto; que conviene que los emigrados tengan tiempo de regresar a sus pueblos, cuya influencia en las elecciones debe ser provechosa, y últimamente, para evitar la confusión en la contabilidad con la frecuente variación de concejales en un mismo año.*

Ya finalmente, con la toma de Morella por el general Baldomero Espartero, acaecida el 30 de mayo, se puso fin a la Primera Guerra Civil Carlista en la provincia de Castellón. El dos de junio Cabrera cruza el Ebro con seis mil hombres, y el 6 de julio pasaría a Francia con el resto de sus fuerzas.

Enterados los pueblos del final de las hostilidades, se celebraron en las iglesias acciones de gracias, volteo de campanas, músicas y proclamas constitucionales en los ayuntamientos. Por su parte, Diputación, a propuesta de su presidente acordó por aclamación: *Felicitar a S.M. y al Duque de la Victoria por la importante toma de Morella, principal baluarte en este país del partido de la rebelión.*

## **ARCHIVOS CONSULTADOS:**

### **Archivo de la Excelentísima Diputación Provincial de Castellón:**

- Copias de las Actas de la Diputación Provincial de Valencia, años 1814, 1820, 1821, 1822 y 1823.
- Actas de la Diputación Provincial de Castellón, años 1822, 1823, 1835, 1836, 1837, 1838, 1839 y 1840.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:**

- \* BALBÁS Y CRUZ, JUAN A.- *El libro de la provincia de Castellón*. Castellón 1892.
- \* CHUS, MANUEL (Director). Varios autores.- *Historia de la Diputación de Valencia*. Valencia 1995.
- \* IMPRENTA REAL.- *Subdivisión en partidos judiciales de la nueva división territorial de la península e islas adyacentes*. Madrid 1834.
  - *España dividida en provincias e intendencias...* Tomo I. Madrid 1789.
  - *Nomenclátor o diccionario de las ciudades, villas, lugares, aldeas, etc.* Madrid 1789.
  - *Constitución política de la monarquía española*. Cádiz 1812.
- \* JORDÁ FERNÁNDEZ.- *Las Diputaciones Provinciales en sus inicios. Tarragona 1836-1840*. Madrid 2002.
- \* MIÑANO Y BEDOYA, SEBASTIÁN.- *Diccionario geográfico-estadístico de España y Portugal*. Madrid 1826-1829.
- \* ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE.- *Municipios y provincias: historia de la organización territorial española*. Madrid 2003.
- \* PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO.- *Centralismo y Descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*. Madrid 2005.
- \* SARRIÓN GUALDA, JOSÉ.- *Crónica de una Diputación Efímera: Játiva (17-5-1822/2-10-1823)*. En Anuario de Historia del Derecho Español. Nº LXXI, enero de 2001.

**A N E X O 1****MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE CASTELLÓN, PERTENECIENTES A LAS DIVERSAS DIVISIONES PROVINCIALES O GOBERNACIONES**

| Municipio            | Extensión<br>en Km <sup>2</sup> | Población<br>Año 1826 | División<br>Año 1789 | División      | División    |
|----------------------|---------------------------------|-----------------------|----------------------|---------------|-------------|
|                      |                                 |                       |                      | (Gobernación) | (Provincia) |
| Algimia de Almonacid | 20'30                           | 596                   | Morella              | Castellón     | Castellón   |
| Almedijar            | 20'90                           | 677                   | Valencia             | Castellón     | Castellón   |
| Altura               | 129'50                          | 2.211                 | Valencia             | Valencia      | Castellón   |
| Azuebar              | 23'40                           | 476                   | Valencia             | Valencia      | Castellón   |
| Barracas             | 42'10                           | 246                   | Valencia             | Valencia      | Castellón   |
| Bejis                | 42'40                           | 2.293                 | Valencia             | Valencia      | Castellón   |
| Benafer              | 17'00                           | 608                   | Castellón            | Valencia      | Castellón   |
| Benavites-Benicalaf  | 4'30                            | 897                   | Castellón            | Castellón     | Valencia    |
| Cantavieja           | 124'56                          | 1.797                 | Alcañiz              | Castellón     | Teruel      |
| Castellново          | 19'20                           | 1.262                 | Morella              | Valencia      | Castellón   |
| Caudiel              | 62'40                           | 1.602                 | Morella              | Valencia      | Castellón   |
| Cuart de les Valls   | 8'40                            | 658                   | Castellón            | Castellón     | Valencia    |
| Cuartell             | 3'20                            | 142                   | Castellón            | Castellón     | Valencia    |
| Chóvar               | 18'20                           | 500                   | Castellón            | Valencia      | Castellón   |
| El Toro              | 110'00                          | 861                   | Morella              | Valencia      | Castellón   |
| Gaibiel              | 18'10                           | 1.400                 | Morella              | Castellón     | Castellón   |
| Gátova               | 30'41                           | 800                   | Valencia             | Valencia      | Castellón   |

|                      |        |         |           |           |           |
|----------------------|--------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Geldo                | 0'50   | 165     | Castellón | Valencia  | Castellón |
| Higueras             | 11'80  | 134     | Morella   | Castellón | Castellón |
| Jérica-Novaliches    | 78'30  | 3.180   | Valencia  | Valencia  | Castellón |
| La Iglesuela del Cid | 40'29  | 768     | Alcañiz   | Castellón | Teruel    |
| Matet                | 14'90  | 625     | Morella   | Castellón | Castellón |
| Mirambel             | 45'47  | 808     | Alcañiz   | Castellón | Teruel    |
| Mosqueruela          | 265'00 | 535     | Teruel    | Castellón | Teruel    |
| Navajas              | 7'90   | 950     | Valencia  | Valencia  | Castellón |
| Pavias               | 14'40  | 429     | Morella   | Castellón | Castellón |
| Pina de Montalgrao   | 31'60  | 446     | Morella   | Valencia  | Castellón |
| Puertomingalvo       | 103'62 | 1.850   | Alcañiz   | Castellón | Teruel    |
| San Agustín          | 56'57  | 636     | Teruel    | Castellón | Teruel    |
| Sacañet              | 30'50  | (Bejis) | Valencia  | Valencia  | Castellón |
| Segorbe-Peñalba      | 106'10 | 6.430   | Valencia  | Valencia  | Castellón |
| Soneja               | 29'10  | 400     | Castellón | Valencia  | Castellón |
| Sot de Ferrer        | 8'60   | 1.010   | Castellón | Valencia  | Castellón |
| Teresa               | 19'90  | (Bejis) | Valencia  | Valencia  | Castellón |
| Toras                | 16'80  | (Bejis) | Valencia  | Valencia  | Castellón |
| Vall de Almonacid    | 21'10  | 859     | Morella   | Valencia  | Castellón |
| Viver                | 49'90  | 2.000   | Morella   | Valencia  | Castellón |

**NOTA: Las poblaciones de Teresa, Toras y Sacañet, se segregaron de Bejis en 1842; Peñalba se anexiono a Segorbe en 1846; Novaliches se anexiono a Jérica en 1854; Benicalaf se anexiono a Benavites en 1856, y Gátova se segregó de la provincia de Castellón en el año 1995.**



