

DIVISION TERRITORIAL DE ESPAÑA PROVINCIAS Y PARTIDOS JUDICIALES 175 AÑOS

JUAN GÓMEZ DÍAZ
Correspondiente

INTRODUCCIÓN

Antes de iniciar la exposición del tema, creo que puede ser oportuno señalar los antecedentes remotos de la División Territorial de España.

En este primer mapa, aparece la *Diócesis de Hispania*, creada por Diocleciano y que, dependiente de la Prefectura de las Galias estaba dividida en los territorios de: GALLAECIA, TARRACONENSIS, CARTAGINENSIS, LUSITANIA, BAETICA, BALEARICA y, en el norte de África, MAURETANIA.

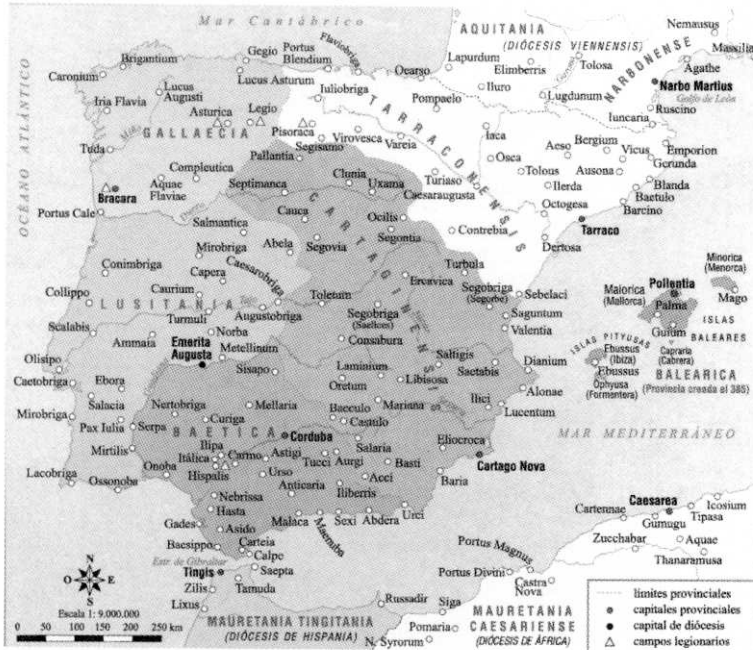
En el segundo aparece el reino hispano-visigodo, que estaba dividido en: REINO DE LOS SUEVOS, REINO DE LOS VISIGODOS y al sur, la provincia SPANIE bajo dominación bizantina.

La división administrativa de AL-ÁNDALUS aparece en el tercero de los mapas: AL-XAR (Región oriental); AL MUSATA (Región central) y AL-GARB (Región occidental).

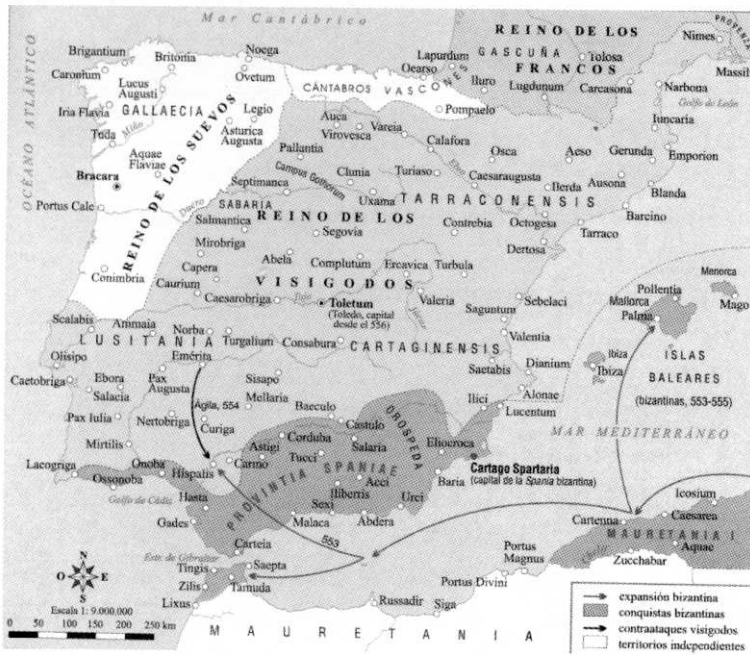
En el mapa número 4, se encuentra la división de la península en el siglo XIII: CORONA DE CASTILLA, REINO DE NAVARRA, CORONA DE ARAGÓN, REINO DE PORTUGAL y el EMIRATO NAZARÍ.

La España unida (1580-1640) aparece en el siguiente: CORONA DE CASTILLA, CORONA DE ARAGÓN, REINO DE PORTUGAL y REINO DE NAVARRA.

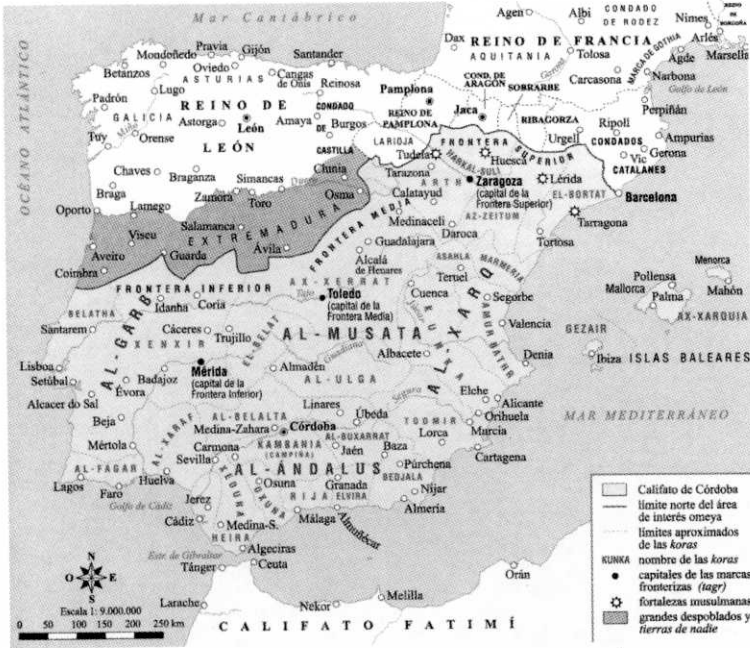
Hecha esta introducción, inicio la exposición del tema comenzando con la organización territorial en el Antiguo Régimen (siglos XVI y XVII).



Mapa 1.- La Diócesis de Hispania (ss. III-V)



Mapa 2.- El Reino Hispano-Visigodo



Mapa 3.- La organización administrativa de Al-Andalus



Mapa 4.- La Península en la segunda mitad del siglo XIII



Mapa 5.- La España unida (1580-1640)

La existencia anterior al siglo XIX de la provincia en España como entidad territorial, resulta un hecho que históricamente carece de dudas a la luz de las investigaciones iniciadas por el profesor Artola y sus discípulos. La unidad «provincia» es muy antigua, pero no afectaba a la totalidad del territorio; es decir antes de la división vigente había provincias y otras cosas (sobre todo, otras cosas). En este sentido se han fijado los orígenes de la provincia a finales del XVI con motivo del servicio de millones impuesto a la Corona de Castilla; organización provincial realizada a partir de las ciudades con voto en Cortes, aunque no podemos ignorar su carácter fiscal, carente de cualquier función administrativa o judicial.

Así consta en el documento de los «*Presupuestos que se tuvieron para el repartimiento que se hizo por menor de los ocho millones*», donde se definió como provincia a los territorios representados por las 18 ciudades con voto en Cortes: Burgos, Soria, Valladolid, León, Zamora, Toro, Salamanca, Ávila, Segovia, Guadalajara, Madrid, Toledo, Reino de Murcia, Cuenca, Reino de Sevilla, Reino de Córdoba, Reino de Jaén y Reino de Granada.

Aunque los documentos en que se recoge la información mencionada constituyen en realidad, el primer paso riguroso para conocer los aspectos poblacionales y territoriales de Castilla, sin embargo subsisten dificultades para redactar correctamente un mapa de las diversas provincias, pues la existencia enclaves, límites municipales poco concretos o la diversidad de jurisdicciones, son factores que complican la expresión geográfica.

La modificación en el número de provincias en la Corona de Castilla se produce en 1623, a partir de la incorporación de dos nuevas: Galicia y Palencia que recuperaron su *status* de voto en Cortes, ostentado hasta entonces por Zamora y Toro, respectivamente.

b) El territorio peninsular e insular en el siglo XVIII

A principios de éste, con la reorganización de los Estados de la Corona de Aragón y su integración por medio de las Leyes de Nueva Planta al sistema de organización legislativa y territorial de la Corona de Castilla, se incorporan tres nuevas provincias: Cataluña, Aragón y Valencia. Al frente de cada provincia aparece la figura del Intendente, al que se le dotaba de un espacio territorial concreto para el ejercicio de su jurisdicción, coincidente en la mayoría de las ocasiones con las primitivas provincias fiscales. Con ello se dio un paso definitivo en la institucionalización de esta figura territorial en la que concurrirían las funciones económicas, fiscales, de fomento, judiciales, etc., repartidas entre corregidores, intendentes, presidentes, e incluso el capitán general con la superposición característica del Antiguo Régimen donde la diferenciación entre contencioso y ejecutivo era compleja.

A fines del antiguo Régimen, como muestra de la fragmentación y heterogeneidad del territorio entre las provincias y los municipios, existían múltiples entes intermedios, que habían ido configurándose a lo largo de las sucesivas variaciones jurisdiccionales. El número de provincias se obtiene con exactitud por el contenido de los trabajos realizados a iniciativa del Conde de Floridablanca, para cumplimentar el Real Decreto de 22 de marzo de 1785, ordenando la elaboración de un Inventario o Nomenclátor territorial, cuya realización fue llevada a cabo por el intendente de cada Provincia.

Existe una cierta disparidad entre los autores posteriores sobre el número provincias al no coincidir las 31 Intendencias con las provincias

reflejadas en el Nomenclátor. Ante las diversas interpretaciones en un asunto tan complejo y de difícil exactitud, entendemos que la información más fiable se obtiene de la relación de provincias y entidades territoriales superiores utilizada en el Nomenclátor antes aludido, cuyo número es 40 y sus denominaciones las siguientes:

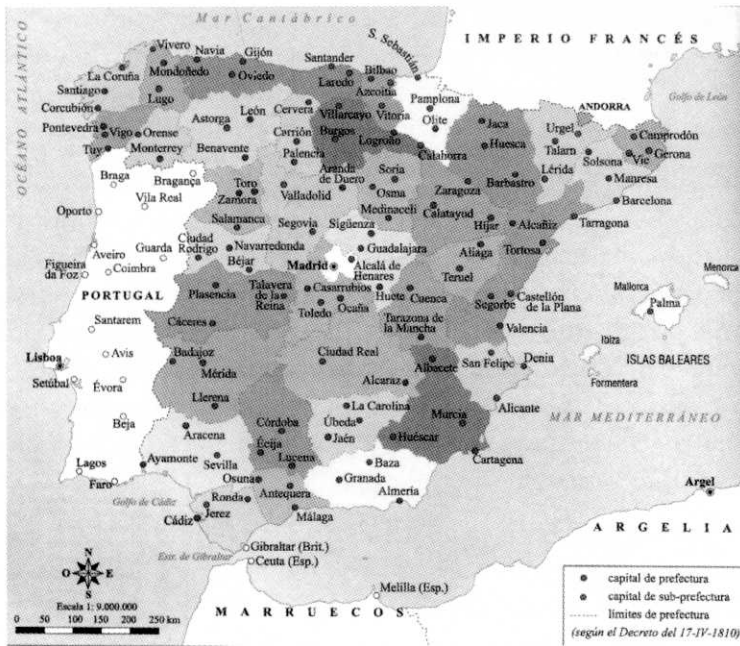
Provincia de ÁVILA	Provincia de MADRID
Reyno de ARAGÓN	Provincia de LA MANCHA
Provincia de BURGOS	Reyno de MURCIA
Islas de La GRAN CANARIA	Reyno de Navarra
Principado de CATALUÑA	Provincia de PALENCIA
Provincia de CÓRDOBA	Provincia de SALAMANCA
Provincia de CUENCA	Provincia de SEVILLA
Provincia de EXTREMADURA	Provincia de SEGOVIA
Provincia de BETANZOS	Provincia de SORIA
Provincia de LA CORUÑA	Provincia de TOLEDO
Provincia de SANTIAGO	Provincia de TORO
Provincia de LUGO	Provincia de VALLADOLID
Provincia de ORENSE	Reyno de VALENCIA
Provincia de MONDOÑEDO	Provincia de ÁLAVA
Provincia de TUY	Señorío de VIZCAYA
Provincia de GRANADA	Encartaciones de VIZCAYA
Provincia de GUADALAJARA	Provincia de GUIPÚZCOA
Islas de IVIZA, MALLORCA y	Provincia de ZAMORA
MENORCA	Nuevas Poblaciones de
Provincia de JAÉN	SIERRA MORENA
Provincia de LÉON	Ídem de ANDALUCÍA

El trabajo, aunque no reunió datos poblacionales, es el instrumento más idóneo para conocer la división territorial en el siglo XVIII. Se realizó por provincias, subdivididas en Partidos, Sexmos, Cuartos, Ochavos, Concejos, Jurisdicciones, Merindades, Hermandades, etc.

Las reformas de la organización territorial (MAPA 6) continuaron en un proceso que no se interrumpirá hasta la consolidación del constitucionalismo, pues entre 1799 y 1805, siguiendo la inspiración del superintendente general de Hacienda, Miguel Cayetano Soler, se produjo un nuevo intento racionalizador creando seis nuevas provincias, denominadas marítimas en alusión a su localización costera: Cádiz, Málaga, Santander, Alicante, Cartagena y Asturias. Desde la perspectiva de los propósitos



Mapa 6.- El proyecto de división provincial de M.C. Soler (1799-1805)



Mapa 7.- Las Prefecturas de 1810

racionalizadores del territorio, hay que destacar la supresión, a comienzos del XIX, de la provincia de Toro por Real Orden de 24 de agosto de 1803, incorporando los partidos del norte a la provincia de Palencia y la capital a Zamora.

También de principios del XIX (MAPA 7) es la división que el gobierno josefino implantó y que apenas fue operativa. Mediante Decreto de 17 de abril de 1810 se crearon –calcado del modelo departamental francés– 38 Prefecturas, divididas, a su vez en III subprefecturas. Tomaron su denominación de accidentes geográficos, fundamentalmente ríos y cabos. Así la denominada Tajo y Alberche, con capital en Toledo tenía a Casarrubios y Ocaña como subprefecturas, pues Talavera junto con Plasencia pertenecían a la del Tajo y Alagón, con capital en Cáceres.

c) Los Partidos

Desde el siglo XVI, también con un carácter evidentemente fiscal, hemos de anotar la existencia de entidades territoriales intermedias, que recibían habitualmente la denominación de Partidos y otros, como hemos visto antes. En general, a fines del Antiguo Régimen la división territorial era confusa. Esta confusión y falta de homogeneidad aumentaba por la discontinuidad territorial, producida por los enclaves, que eran una consecuencia palpable del proceso repoblador medieval basado en la agregación paulatina de territorios, originando instituciones de diversa procedencia, contenido y sobre todo jurisdicción.

Aunque reiteramos el carácter fiscal de los Partidos, también podían constituir circunscripciones para ejercer la representatividad en determinados órganos. En este orden no podemos omitir una referencia a la Real Cédula de 21 de abril de 1783 que recogió las reformas sugeridas por Campomanes y que disponía, entre otras medidas, la división de los Corregimientos en tres categorías: entrada, ascenso y término, al tiempo que se ponía de manifiesto el criterio de incrementar los corregimientos de letras a costa de los de capa y espada.

Resumiendo. Durante los últimos años del siglo XVIII y hasta la convocatoria de Cortes en Cádiz existieron múltiples modificaciones, la mayoría motivadas por razones hacendísticas. El hecho es, que pese a la confusión existente y a la falta de coincidencia en las fuentes, a principios del siglo XIX nos encontramos en los umbrales de una reforma

trascendental no sólo de la organización política, sino también del soporte territorial, y que mientras éste no se encuentre totalmente consolidado el sistema político estará sujeto a múltiples convulsiones.

DIVISION TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1812 Y ENTIDADES INTERMEDIAS

El agotamiento de la sociedad estamental afectaba al modelo de la Monarquía Hispánica, que había sido válido durante más de tres siglos, pero que se manifestaba insuficiente e incapaz para hacer frente a la realidad social y política de España. Además, la crisis se agravó notablemente por las circunstancias de una guerra feroz que rompía el modelo de anteriores contiendas quebrando esquemas bélicos tradicionales, como el de la práctica ocupación generalizada del territorio peninsular y desconocido desde la Edad Media.

Pero simultáneamente y ante el vacío de poder creado, la ocasión de modificar institucionalmente España se produjo a través de un instrumento jurídico decisivo: la Constitución de 1812, fecha que ha pasado a la historia como la clave donde se fijaron las bases del Estado constitucional. El texto gaditano, cuarto en el orden internacional —no lo olvidemos—, después de la americana, francesa y venezolana de 1811, era la primera Constitución española redactada por los representantes legítimos de la nación y estaba inspirada en principios de libertad y democracia.

Para los doceañistas, no pasaba desapercibida la importancia y necesidad de una adecuada organización territorial de España, como se dedujo tempranamente de la *cuestiones* aprobadas en noviembre de 1809 por la Junta de Legislación, a partir de las bases preparadas por Jovellanos y principalmente por la célebre *Consulta al País* dirigida a finales de 1809. La Consulta se dirigió a quince juntas supremas, siete audiencias, una chancillería, 36 ayuntamientos, 39 obispados, 41 cabildos, nueve Universidades, autoridades de Canarias y al Arzobispado de Toledo. En las variadas respuestas a esta Consulta, entre otros asuntos de trascendental importancia como la adscripción de la soberanía a los ciudadanos, muchas opiniones coincidieron en la necesidad de una reforma radical de la administración que introdujese criterios racionalizadores en el territorio, pero sobre todo debía acabarse con la multiplicidad jurisdiccional y con la

enajenación de oficios y cargos públicos a particulares. En síntesis, los consultados proponían la devolución a los municipios su carácter representativo y al Estado la libre designación de los empleos, incluyendo la creación de un nuevo espacio territorial homogéneo.

a) Las medidas previas

El primer paso para convertir en realidad estos presupuestos pasaba por la abolición de los señoríos, obligación que impusieron los constituyentes al aprobar el 4 de agosto de 1811 un Decreto con el título siguiente: *Incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la Nación*. Estamos ante el fin legal del feudalismo, pero esta abolición, además de no estar afectada por el revisionismo de los periodos reaccionarios, supuso un cambio trascendental en las relaciones jurídicas de los españoles. Suponía duplicar la población a la dependencia jurisdiccional de la Nación y por tanto la presencia del Estado constitucional incipiente en todo el territorio, sin trabas ni obstáculos.

Hecho tan decisivo se vio completado con el artículo 312 de la Constitución, que determinaba la elección de «*alcaldes, regidores y procuradores síndicos de los pueblos*» así como el cese «*de regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación*». Preceptos que se han considerado básicos para acabar con uno de los abusos más notorios de la sociedad estamental, vinculado directamente a las jurisdicciones señoriales, y que supuso el mayor grado de ruptura con el Antiguo Régimen.

b) Los debates constitucionales sobre el territorio

Durante el otoño e invierno de 1811, la Comisión debatió el articulado del proyecto de Constitución que afectaba a la organización del territorio. En septiembre de este año comenzó la discusión del capítulo I: «*Del territorio de las Españas*» que en su artículo 10 contenía el detalle territorial. También resulta de gran interés el artículo 11 (promovido por los diputados Muñoz Torrero y Pérez de Castro), que remite la adecuada división del territorio español a una ley constitucional, cuando las circunstancias políticas lo permitiesen.

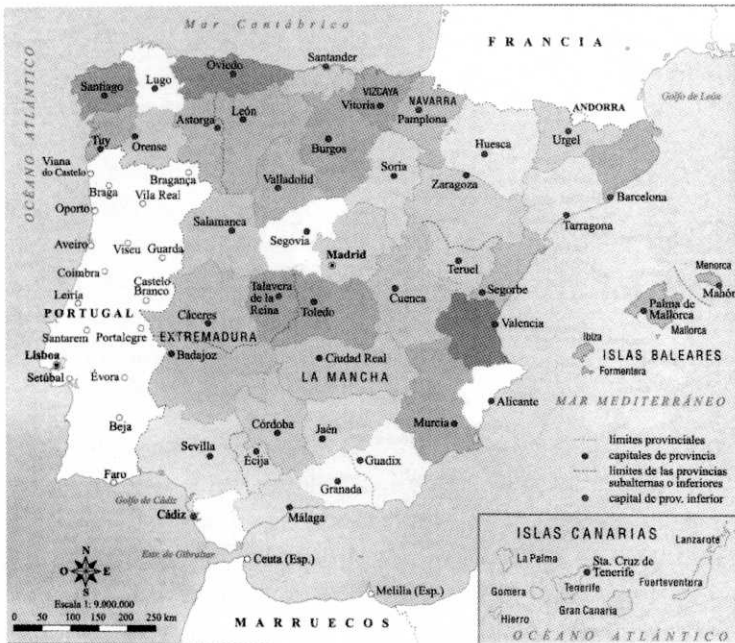
Los resultados se plasmaron en el texto promulgado el día de San José de 1812 y aunque no podemos ignorar la existencia de importantes componentes de inspiración francesa, tampoco podemos suscribir la existencia de una

influencia generalizada del modelo territorial francés sobre el español. Hay que dejar constancia, no obstante, que el artículo primero del texto gaditano señala un concepto personal, no territorial de la Nación, pues dice: «*La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios*». Es en el artículo 10 donde aparecen los territorios en los que se divide la España peninsular e insular, y que son los siguientes (MAPA 8):

ARAGÓN
ASTURIAS
CASTILLA LA VIEJA
CASTILLA LA NUEVA
CATALUÑA
CÓRDOBA
EXTREMADURA
GALICIA
GRANADA
JAÉN

LEÓN
MOLINA
MURCIA
NAVARRA
PROVINCIAS VASCONGADAS
SEVILLA
VALENCIA
ISLAS BALEARES
ISLAS CANARIAS

Obsérvese en el mapa la provincia subalterna o inferior de Talavera de la Reina.



Mapa 8.- La división provincial de las Cortes de Cádiz (1813)

c) Los Partidos judiciales

La Administración de Justicia, ocupa el título V del texto y al referirse a los Tribunales dedica especial atención a su organización territorial: «*Se establecerán partidos proporcionalmente iguales, y en cada cabeza de partido habrá un juez de letras, con un juzgado correspondiente*», dice el artículo 273 del citado texto constitucional. La vieja figura territorial de los partidos, sobre la que primaban las cuestiones de carácter fiscal, quedará superada en el marco del Estado Constitucional, siendo en el futuro una división territorial primordialmente judicial, a la que se incorporarán posteriormente diversas figuras políticas (distrito electoral) o administrativas, como en el caso de las demarcaciones notariales, registrales e incluso sanitarias.

d) El desarrollo constitucional de las instituciones territoriales

El 23 de mayo de 1812 es una fecha clave en los anales de las Cortes gaditanas por la promulgación de diversos Decretos e Instrucciones que pretendían institucionalizar la obra constitucional, y que a la vez hacen una permanente referencia a la organización territorial del Estado. El primero fue el Decreto 162, convocando Cortes Ordinarias para el 1 de octubre del año siguiente. En la Instrucción de la misma fecha que acompañaba al Decreto, contenía las normas para regular el proceso electoral recurriéndose a la provincia como circunscripción electoral.

El Decreto 163, sobre *Formación de Ayuntamientos constitucionales*, resulta de gran interés para la conversión de los lugares de señorío en Ayuntamientos constitucionales. Cierra este marco normativo el Decreto 164 referido al *Establecimiento de las Diputaciones Provinciales en la península y Ultramar*, que determina con carácter provisional, la relación de Diputaciones en tanto se desarrollase el artículo 11 de la Constitución sobre la «*conveniente división del territorio español*».

El legislador no dejó al albur el diseño de los partidos judiciales, ni tomó decisiones no fundamentadas en la experiencia y el conocimiento real de la situación. Para ello encomendó a las Diputaciones Provinciales, en su condición de agentes del Estado en el territorio nacional, y previo acuerdo con las Audiencias como órgano judicial afectado, realizar la distribución provisional de los partidos en cada Provincia, dotándoles de un Juez letrado de primera instancia.

Los partidos proyectados debían reunir condiciones de homogeneidad no conocidas hasta entonces: que fuesen proporcionalmente iguales, o que su población no fuese inferior a cinco mil habitantes (por lo que era preciso tener en cuenta la proximidad de los pueblos para facilitar a sus vecinos la Administración de Justicia). En el delicado tema de las capitalidades, porque en definitiva ellas van a configurar la red urbana de España durante muchos años, optan porque se designe cabeza de partido al que *«por su localidad, vecindario, proporciones y demás circunstancias sea más a propósito para ello»*, con lo que trataban de resolver una cuestión siempre delicada y en la que las rivalidades localistas afloraban con mayor o menor intensidad.

Las dificultades naturales surgidas en el desarrollo del proceso de creación de partidos judiciales, las secuelas bélicas y el criterio del Ministro de Gracia y Justicia, Vicente Cano Manuel y Ramírez de Arellano, manifestado en las Cortes de no crear partidos ni nombrar jueces nada más que donde lo pidiesen los pueblos paralizó el esfuerzo legislativo en la materia, aunque los obstáculos mayores fueron otros y de otra índole.

El fin de la Guerra y la llegada de Fernando VII a España supuso la interrupción de la actividad constitucional, con la vuelta al Antiguo Régimen y la implantación del absolutismo. El Real Decreto de 4 de mayo de 1814 suprimió las Diputaciones Provinciales, los Jueces de Primera instancia y los Ayuntamientos constitucionales, retornando a la situación política anterior a 1808. Habrá que esperar seis años hasta que después de los sucesos revolucionarios del primer trimestre de 1820, cuando el 7 de marzo de aquel año Fernando VII jure la Constitución de Cádiz volviendo a la normalidad constitucional.

e) Una referencia a la división provincial del Trienio Liberal

De nuevo la organización territorial de España ocupó las preocupaciones de diputados, del gobierno y ahora también de los técnicos. En consecuencia, los proyectos pendientes de tramitación y estudio fueron previamente revisados por los dos artífices de la división territorial de la España contemporánea: el marino y piloto Felipe Bauzá, y el ingeniero cosmógrafo José Agustín de Larramendi.

Después del dictamen de la Comisión el 27 de enero de 1822 se promulgó el Decreto 59 de las Cortes con la división provincial. La nueva

organización territorial española constaba de 52 provincias, entre las que se encontraban: **CALATAYUD, CHINCHILLA, JÁTIVA, VIGO Y VILLAFRANCA DEL BIERZO**, y que en ellas debían constituirse las correspondientes Diputaciones.

Las previsiones del órgano legislativo eran que, una vez concluidas las operaciones encomendadas a las Diputaciones, una ley general determinase la organización definitiva del territorio peninsular, pero la consolidación de la obra realizada durante el Trienio fracasó, en parte por sus dificultades y por la sublevación realista iniciada en Madrid. Durante este Trienio se acometió la división de las provincias en partidos judiciales, que aunque no pasó del papel, en lo que respecta a nuestra provincia, quedaba así: **TOLEDO, MENASALBAS, ILLESCAS, ORGAZ, OCAÑA, CORRAL DE ALMAGUER, SANTACRUZ DE LA ZARZA, TALAVERA DE LA REINA, PUENTE DEL ARZOBISPO Y VAL DE SANTO DOMINGO**.

Con la llegada a España de las tropas del Duque de Angulema en abril de 1823 se generalizó el conflicto y los liberales se retiraron hacia Cádiz en una repetición de los sucesos de 1808. Reunidas allí las Cortes, el ministro Calatrava reconoció la imposibilidad de realizar las operaciones de revisión y rectificación de límites en la mayoría de las provincias, ni de completar la organización de los partidos judiciales y sus demarcaciones, iniciada en 1812 y continuada, pero inconclusa en 1823. El uno de octubre de este año, Fernando VII, en el Puerto de Santa María, decretaba la vuelta a la situación anterior a 1808.

ABSOLUTISMO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Implantado el sistema absolutista, se trató de hacer tabla rasa de toda la legislación y reformas anteriores, pero los propósitos de volver al Antiguo Régimen resultaron en muchos aspectos más difíciles de lo que los más recalcitrantes reaccionarios podían desear.

No se trataba de realizar un revisionismo sobre normas concretas, había algo más, un cambio social producido por una guerra de tremendas

consecuencias, que impedía la vuelta atrás en toda su extensión a la situación política e institucional del siglo XVIII.

Además, existían múltiples dificultades materiales para convertir en realidad el propósito reaccionario de retornar a la situación anterior. En primer lugar, porque no se puede ignorar por encima de otras consideraciones, que en 1808 se produjo una quiebra generalizada de las instituciones políticas de la Monarquía Hispánica, afectadas desde mucho antes por una crisis de obsolescencia. El rechazo y derogación de toda la legislación constitucional no podía resucitar, por ejemplo, al Consejo de Castilla con todas sus funciones y competencias del pasado; pero es más, el decreto de las Cortes Constituyentes que abolió los señoríos fue ratificado por el gobierno absolutista. El logro constitucional de la presencia del Estado en todo el territorio nacional, sin jurisdicciones extrañas, no podía ser desaprovechado por el rey absoluto y su entorno.

a) El proyecto de división de 1825

En esta ocasión fue la Administración de Justicia la que puso en evidencia la situación, ante las dificultades e incompatibilidades planteadas por la organización territorial pretérita, producida al suprimirse las Diputaciones. Fue el propio Calomarde, recalcitrante reaccionario, quien suscitó en el Consejo de Ministros la grave situación y la necesidad de proceder urgentemente a la adecuación del territorio a la realidad de la Justicia. Así por Real Orden de 16 de diciembre de 1825, se creó una comisión que estaba formada por Larramendi, ya depurado, ejerciendo el cargo de director de Correos y Caminos y por el Director del Depósito Hidrográfico, el riojano Martín Fernández Navarrete, viejo conocido de los cervantistas.

En este proyecto como en el del Trienio se mantuvo a Cataluña, Asturias y las Provincias Vascongadas, pero ahora se amplió a Aragón, Valencia, Navarra y Galicia, aunque se fragmentasen interiormente en provincias distintas. En el caso de Galicia, con la desaparición de Villafranca, aquella mantuvo sus límites históricos. Lo mismo sucedió con Calatayud, incorporada a Zaragoza, lo que obligó a una reordenación interna del antiguo reino. En Valencia, al suprimirse Játiva ocurrió algo similar.

LA DIVISIÓN PROVINCIAL DE 1833 (MAPA 9)

El 29 de septiembre de 1833 murió Fernando VII y dos meses más tarde, el 30 de noviembre, rubricados por la Reina Gobernadora y dirigidos a D. Francisco Javier de Burgos y del Olmo, (conocido por su segundo nombre y primer apellido), Ministro de Fomento, se promulgan simultáneamente tres Reales Decretos: el de la nueva división provincial, el de creación de los Subdelegados de Fomento y la Instrucción para Gobierno de los Subdelegados de Fomento. Cuando el político granadino accede a este Ministerio se había producido el trascendental suceso de la muerte del rey, y pese a la sensación de continuidad, resultaba evidente que se entraba en un nuevo periodo de la historia de España en el que nada podía ser igual. La reforma territorial era un clamor, pero a la vez, como sabemos estaba diseñada, estudiada y propuesta con anterioridad, sólo faltaba la decisión política de su entrada en vigor y ésta se produjo cinco semanas después de su nombramiento.

Javier de Burgos, que de ninguna forma era un revolucionario, sino que hemos de considerarlo como uno de los últimos ilustrados sabía por su



Mapa 9.- La división provincial española de 1833

experiencia que el camino hacia la normalización constitucional pasaba por una serie de requisitos, el primero articular el territorio, precisamente en provincias.

En el Real Decreto mencionado y en el artículo 1º hacía referencia a las cuarenta y nueve provincias en que se dividía el territorio español de la Península e islas adyacentes, y que tomarían el nombre de sus capitales respectivas, excepto Navarra y las tres Vascongadas que mantendrían sus denominaciones y que por conocidas, sería ocioso mencionar.

La división de 1833, articulaba la relación de provincias tomando como base los antiguos Reinos, pero esta concepción regional fue un artilugio ficticio que no pasó del papel: todos sabemos que a lo largo del siglo XIX y gran parte del XX, ni los antiguos Reinos, ni las regiones, tuvieron absolutamente ningún papel administrativo o político, sólo existieron provincias con un régimen común presididas por los conceptos de legalismo uniformista, centralización y jerarquización. El régimen común se exceptuó con Vascongadas y Navarra, que mantuvieron en lo económico y fiscal un *status* distinto en función de sus conciertos económicos.

El Decreto de División Provincial de 1833, al contrario que el de 1822, fue aprobado por el Gobierno, a quien correspondían las posibles rectificaciones y revisiones. El Decreto de 1822 fue debatido por las Cortes y existió una participación democrática en su elaboración definitiva. Sin embargo, el de 1833, careció de esta condición. Precisamente al no haber sido tramitado y aprobado por las Cortes y por su declarada provisionalidad, una vez normalizada la situación constitucional, se trató de revisar en numerosas ocasiones, pero lo provisional se convirtió en definitivo, y hasta la época de Primo de Rivera, en 1926, casi un siglo más tarde, no se alteró el número de provincias, incluyendo una más al desdoblar Canarias en dos. Otra modificación se produjo durante el régimen del general Franco, al incorporarse como provincias los territorios de Ifni y Sahara. Algo parecido y por poco tiempo ocurrió con las posesiones españolas del Golfo de Guinea.

La nueva división provincial fue aceptada sin mayores reticencias, es más, se entendió como una actualización de la división del Trienio, por lo que antiguos diputados colaboraron eficazmente a su implantación y especialistas como Fermín Caballero o Pascual Madoz la admitieron en sus trabajos y publicaciones geográficas.

LA CREACION DE LOS PARTIDOS JUDICIALES

Promulgados los decretos de la división provincial e institucionalización de los Subdelegados de Fomento, el paso siguiente era aprobar la división realizada de los partidos judiciales, eufemísticamente denominados hasta entonces corregimientos y alcaldías mayores. Pero la cuestión dependía ahora no sólo del Ministerio de Fomento, sino también del de Gracia y Justicia, a cuyo frente se encontraba don Nicolás María Garelly.

Las posibilidades de revisión de la obra legislativa de Javier de Burgos se abrieron inmediatamente, por lo que el propio ministro creó una «*Comisión de arreglo de distritos*», coincidiendo con otra creada por Garelly para la implantación de los partidos judiciales. Poco pudieron trabajar estas Comisiones en el futuro mapa de los partidos judiciales, salvo modificar algunas capitalidades y eliminar o crear otros, pues el Decreto se promulgó el 21 de abril de 1834. La razón de su entrada en vigor radicaba en el hecho de utilizar el soporte territorial de los partidos judiciales como circunscripción electoral en la inmediata convocatoria de las Cortes Generales del Reino prevista en el Estatuto Real, que había sido promulgado diez días antes, el 11 de abril.

El Decreto de la división en partidos judiciales tiene gran interés por tratarse en realidad de la consolidación de la obra territorial, iniciada en noviembre anterior. Pese a que este no había pasado por las Cortes y constaba que también era provisional como la provincial, pensamos que tal provisionalidad podía ser una mera declaración de intenciones, forzada por las circunstancias políticas. En el futuro sufrirán modificaciones pequeñas, pero cierto también es, que su base es la provincia y sobre ella se han realizado las subdivisiones. Por tanto, hemos de pensar que la división territorial de España en provincias, realizada cinco meses antes y la que nos ocupa, en partidos judiciales, eran firmes, aunque no cerraban la puerta a una posible reforma o modificación.

Otra cuestión especificada en el Real Decreto de 21 de abril es el cese de los alcaldes ordinarios en sus funciones judiciales, las cuales debían ser traspasadas inmediatamente a los Jueces de los Partidos nombrados específicamente para tales fines. Estamos ciertamente ante la consumación legal de la separación de poderes, iniciándose la balbuceante andadura del Estado constitucional, liquidando reminiscencias del Antiguo Régimen.

La suma de partidos judiciales en todas las Provincias españolas, excluidas las forales, nos da para 1834 un total de 451. En cuanto a las modificaciones se prolongaron en el tiempo con escaso resultado, pues hacían referencia generalmente al cambio de capitalidad y fueron formuladas mayoritariamente entre 1834 y 1842. Desde esa fecha y hasta 1965 las rectificaciones fueron escasas, si exceptuamos el incremento de siete juzgados en Canarias a principios de siglo, ya que un intento de reforma en profundidad, llevado a cabo en 1870, durante la regencia de Serrano no prosperó.

El mencionado Decreto de creación de Partidos Judiciales fue firmado en Aranjuez, el 21 de abril de 1834 por la Reina Gobernadora en nombre de su hija Isabel II. La relación está reflejada por orden alfabético de provincias y dentro de ellas figuran los partidos judiciales y los pueblos que los componen, también alfabetizados. En el caso de nuestra provincia los Partidos Judiciales son los siguientes: ESCALONA, ILLESCAS, LILLO, MADRIDEJOS, NAVA HERMOSA, OCAÑA, ORGAZ, PUENTE DEL ARZOBISPO, QUINTANAR DE LA ORDEN, TALAVERA, TOLEDO y TORRIJOS.

Permítanme, a propósito de esta relación dos incursiones que bordean el tema; la primera es personal y afectiva; la segunda referida a Lillo, mi pueblo. Recuerdo, con respecto a la primera, aquella cantilena memorística, que aprendimos en la escuela que decía:

TOLEDO, ILLESCAS, ORGAZ,
MORA, TORRIJOS, CONSUEGRA,
MADRIDEJOS, QUINTANAR,
LILLO, OCAÑA Y TALAVERA.

La segunda se refiere al que fue juez, tal vez el primero del Partido de Lillo, don Dámaso Gómez Rubio, natural de Villanueva de la Vera, que en la mañana del cinco de febrero de 1841, apareció: «muerto degollado y pasado a cuchillo». Así consta en el acta parroquial de enterramiento; una sentencia mal recibida sería, sin duda, la causa de su muerte.

Y como puede resultar curioso a la vez que ilustrativo, menciono, a continuación, nombres desconocidos o modificados de algunos pueblos, dentro de su partido judicial en aquella relación de 1835. Así en el de Escalona, aparecen las localidades de Alanchete y Valverde, Cerralvo de Escalona, Paredes, Pelafustán y Techada.

En el de Illescas: Azaña, Cabañas de la Sagra o Miralcazar y Villanueva de la Sagra o Lominchar.

En el de Nava Hermosa (escrito separado): Navalморal de Pusa, Navalморal de Toledo, Navalucillos de Talavera, Navalucillos de Toledo y Villargo de Montalbán.

En el de Ocaña: Aranjuez, Ciruelos o Villarreal y Oreja.

En el de Orgaz: Yébenes de San Juan y Yébenes de Toledo.

En el de Puente del Arzobispo: Corral-Rubio, El Campillo, sin mención a la comarca que pertenece, Espinosa (en femenino) del Rey, Fuentes y La Corchuela.

En el de Quintanar de la Orden: La Puebla de Don Fadrique.

En el de Talavera: El Bravo, La Parra o Parrillas y Mañosa,

Y en el de Torrijos: El Carpio, que todavía no era del Tajo, San Pedro de la Mata y San Silvestre.

Los cambios más radicales en la configuración de los partidos judiciales tuvieron lugar con la reforma de 1965, momento en el que se estaba produciendo uno de los cambios sociales más importantes de la Historia de España. De entonces es la supresión de los partidos de: Escalona, Lillo, Madrideojos, Navahermosa y Puente del Arzobispo.

La actual división judicial comprende 422 partidos, según consta en el anexo I de la ley 38/1988, de 28 de diciembre, sobre Demarcación y Planta Judicial. En cuanto a la capitalidad de los partidos judiciales, que en el pasado fue objeto de reclamaciones y litigios, serán las Comunidades Autónomas las que determinen por una ley la capitalidad de los partidos judiciales, que estará ubicada en un solo municipio, recibiendo el partido el nombre del municipio sede de su capitalidad.

Y si hasta aquí la exposición está basada en documentos y referencias, relativas a la génesis de la división territorial de España falta la personal opinión de quien les habla para concluir el tema desarrollado. Es ésta.

Las provincias son muy pequeñas; como España tiene medio millón de kilómetros cuadrados, la superficie media es de unos 10.000. Esto significa que están muy poco diferenciadas: raras veces existen características «provinciales»; la mayoría de ellas desbordan las provincias y van más allá, se extienden a unidades mayores. Al ser esto así, la consecuencia inevitable es que hay muy pocas cuestiones provinciales, y que éstas difícilmente

encuentran solución sin ir más allá de los límites de su provincia. Es, por lo tanto, una división muy poco eficaz, porque es muy poco representativa; naturalmente hay que hacer una excepción: la de los contados casos en que la provincia coincide con una unidad superior, de tipo regional: Asturias coincide con la provincia de Oviedo; Navarra es una región uniprovincial. . .

Pero lo que me parece más grave no es que las provincias sean demasiado pequeñas e insuficientes; es que son las divisiones «supremas» o «máximas». Lo malo de las provincias no es que existan, sino que se pase de ellas «directamente» a España. Quiero decir que, administrativamente, entre cada provincia y la Nación española *no hay nada*. Castilla, Cataluña, Galicia, Aragón . . . oficialmente no existen. ¿No es esto un absurdo? Si, y así lo reconoce el propio Estado. ¿Dónde y cuando lo ha dicho? En su conducta, en su ejercicio efectivo del Poder, al gobernar al país: hay audiencias territoriales, capitanías generales, distritos universitarios (y arzobispados), que corresponden aproximada y vagamente a las regiones.

Los jefes militares son los Capitanes generales de las Regiones militares; sería difícil y peligroso ordenar provincialmente las fuerzas armadas; pero en cambio en la vida civil no existe el equivalente de los Capitanes generales, no hay más que gobernadores civiles, cuya autoridad y cuyos deberes terminan dentro de una provincia. La capitalidad de una ciudad como Barcelona se limita a la provincia de Barcelona: ¿no es esto una falta notoria de respeto a la realidad?

Además las provincias no son inmediatamente españolas; son catalanas, gallegas, castellanas, aragonesas. . . La palabra «Provincias» se ha usado como nombre propio en dos ocasiones: Las Provincias Vascongadas y, sin más, las Provincias (valencianas); un antiguo periódico de Valencia se llama así, *Las Provincias*, y allí circunstancialmente, significa Castellón, Valencia y Alicante. Es decir, las provincias están definidas por su calidad regional, modalidades o variedades de ellas; son en definitiva provincias «de una región», no de la nación.

Adviértase que cuando se piensa en una región desde otra las diferencias provinciales casi se desvanecen: desde Cataluña no se piensa particularmente en un oscense o en un turolense, sino en un aragonés; no en un coruñés o en un orensano, sino en un gallego. Para un andaluz o un castellano, Lérida o Gerona son primariamente Cataluña. Diríamos que las diferencias provinciales, fuera de cada región, son «irrelevantes»; no sabríamos cómo tratar —ni mental ni realmente— a cada provincia como tal, mientras que sabemos muy bien a qué atenernos respecto a cada región.

Pues bien, esta realidad es la que no ha tenido existencia oficial en España; pueden imaginarse las consecuencias.

Pasar «directamente» de las provincias a España es algo muy parecido a lo que algunos creen haber descubierto recientemente: pasar directamente de las regiones a Europa. La Europa «regional» es como la España meramente provincial. En un caso y en otro, se omite un esencial «nivel» de realidad: las naciones en un caso, las regiones en otro. Las regiones, fuera de cada nación, están desdibujadas como las provincias fuera de la región. No podemos pensar en ellas con precisión y rigor, no existen entre ellas relaciones afectivas.

Intente un navarro, un catalán o un andaluz, imaginar en concreto lo que quiere decir Turingia, las Landas, el Brabante o la Umbría. Proyecte la relaciones (de cualquier orden) que puedan existir entre el País Vasco y Normandía, entre Castilla y la Emilia Romana o entre Extremadura y el Palatinado; por no decir con el Kosovo.

Dos fenómenos perturbadores de la vida española proceden de esa defectuosa estructura: el centralismo y el regionalismo negativo. ¿No es casualidad que los «regionalismos negativos», los regionalismos exclusivistas y hacia dentro, empiecen a aparecer a mediados del siglo XIX, precisamente cuando la administración ha prescindido de la regiones? Lo que se suele llamar problema regional no debería ser un problema político. El problema regional se ha producido porque se ha violentado la propia realidad territorial.

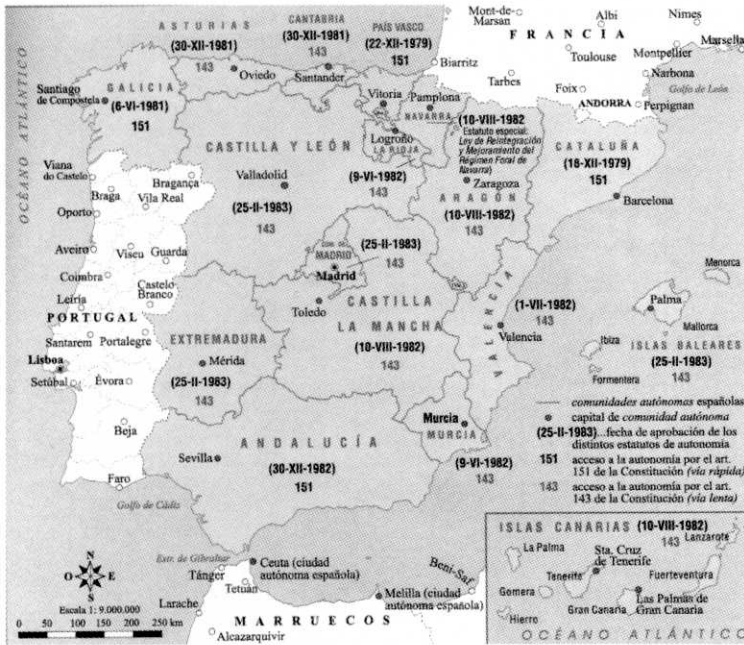
El primer intento para reconocer el hecho regional (MAPA 10) se produjo con el advenimiento de la I República que se configuraba como un estado federal compuesto de los siguientes Estados: Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia y Regiones Vascongadas. El artículo 1º del Título I del proyecto constitucional republicano de 1873 abría la posibilidad de modificación provincial en estos términos: «Los Estados podrán conservar las actuales provincias o modificarlas según sus necesidades.

Después, durante la Segunda, se aprobaron los estatutos de Autonomía de Cataluña, País Vasco y Galicia y que en el primero de ellos saltó la chispa separatista al proclamarse el Estado Catalán, dentro de la República Federal Española.

Con la Constitución de 1978 (MAPA 11), obsérvese en él las fechas de la aprobación del Estatuto de Autonomía y el artículo por el que



Mapa 10.- El proyecto federal de la I República (1873)



Mapa 11.- La España de las Autonomías

accedieron al mismo) se ha cerrado ¿definitivamente? el mapa de la división territorial de España, aunque, como ahora veremos, existen lagunas y ausencias en su texto. En primer lugar el artículo 2º del Título Preliminar, adolece de imprecisión, pues dice:

«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».

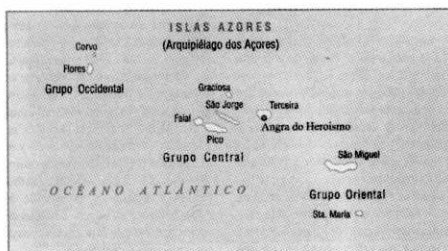
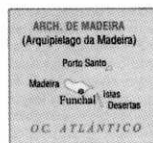
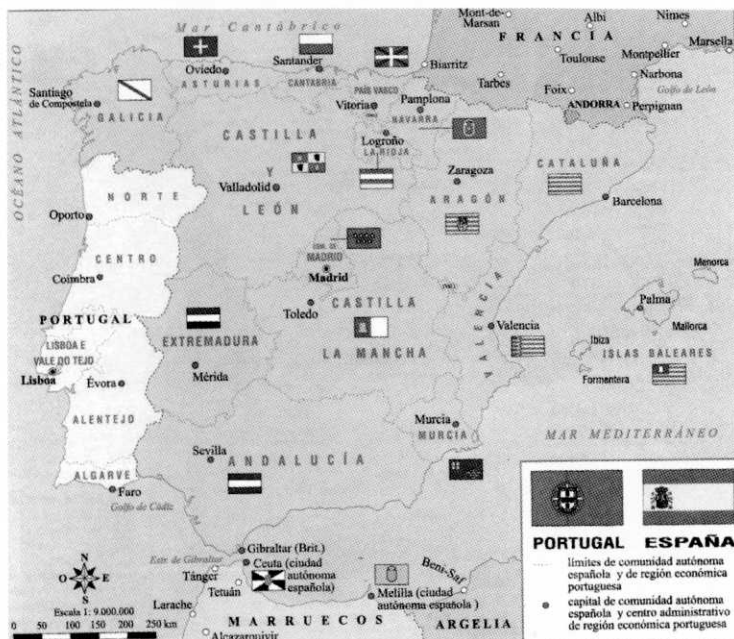
Como se comprueba no distingue explícitamente entre *nacionalidades* y *regiones*, identificación que se ha hecho más imprecisa con la modificación reciente de algunos Estatutos de Autonomía. Otra ausencia más.

El artículo 137 del tan traído y llevado Título VIII, dice: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*»

Y como el precedente artículo lo omite, seguimos preguntándonos: ¿Cuántas y cuales son las Comunidades Autónomas? (MAPA 12). Así que estamos como al principio, pues Castilla La Mancha, Extremadura o Andalucía «constitucionalmente» no existen. Es obvio que cuando se aprobó la Constitución el 31 de octubre de 1978, sólo había preautonomías, pendiente de constituirse en Comunidades Autónomas, tras la aprobación de los respectivos Estatutos. Creo necesario, por tanto, que en la venidera reforma constitucional (que sin duda llegará) se debería incluir el nombre de cada una de las diecisiete comunidades autónomas. Con ello se garantizaría la estabilidad del mapa autonómico, bloqueando así cualquier intento de fusión u OPA hostil entre Comunidades. A este respecto cabe señalarse que el Consejo de Estado con fecha 16 de febrero de 2006 emitió un informe en el que sugería la reforma de la Constitución, para que mencionara explícitamente las Comunidades Autónomas que forman el Estado.

En cuanto a la provincia queda definida por el artículo 141 de nuestra vigente constitución, en los siguientes términos.

«La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.



Mapa 12.- Las Regiones españolas

Así pues, municipios, provincias y Comunidades Autónomas componen la nación española, en la que según el artículo 139 del citado texto constitucional: «*Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*».

En la vigencia y aceptación de estos derechos y obligaciones está la garantía de progreso de nuestra patria y la convivencia entre los españoles.

Nada más y muchas gracias.