

Alejandro Nieto

# Los primeros pasos del Estado constitucional

Historia administrativa  
de la Regencia  
de María Cristina de Borbón

*Editorial Ariel, S.A.*  
*Barcelona*

## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO PRIMERO. Introducción</b> .....	<b>1</b>
I. Estado de la cuestión .....	1
II. Historia política e historia administrativa .....	3
1. Fuentes .....	3
2. Contenido .....	11
3. Metodología .....	12
4. Los escenarios posibles .....	16
5. Significado y alcance de una historia administrativa .....	18
III. Parámetros de referencia .....	20
1. La herencia ideológica .....	20
2. Proyectos para el establecimiento de un nuevo Estado .....	25
IV. El contexto fundamental: la primera guerra carlista .....	29
V. Dos Españas: dos Estados .....	35
1. El Estado carlista .....	35
2. El Estado cristino y su vulnerabilidad .....	38
VI. La revolución y sus dilemas .....	41
1. Guerra y revolución .....	41
2. Revolución y desorden .....	45
3. Revolución y Constitución .....	48
4. El Estado de Anarquía .....	56
VII. El fin de la regencia .....	62
VIII. El Estado constitucional liberal .....	64
<b>CAPÍTULO II. El régimen público</b> .....	<b>69</b>
I. Carlistas y liberales; progresistas y moderados .....	69
II. El sistema administrativo y su reforma .....	72
III. Ideología política de las reformas administrativas .....	76
1. El pensamiento ilustrado: la reforma administrativa como alternativa a la reforma política .....	78

2.	El pensamiento moderado: la reforma administrativa como complemento de la reforma política .....	79
3.	La ideología de la continuidad .....	82
IV.	Nacionalismo <i>versus</i> galicismo .....	83
V.	Principios del sistema administrativo .....	88
1.	Unidad .....	89
2.	Centralización .....	90
3.	Jerarquía y tutela administrativas .....	94
4.	Articulación de órganos unipersonales y colegiados .....	96
5.	Derechos políticos .....	97
6.	Consideraciones finales .....	98
VI.	La Milicia Nacional .....	99
VII.	La rebelión de las provincias .....	107
1.	Dos guerras civiles .....	107
2.	Los hechos .....	110
3.	Las bullangas .....	113
4.	Las Juntas provinciales .....	118
5.	El contenido revolucionario de la rebelión de las provincias .....	125
6.	Los pactos legalizadores .....	127
7.	Los motines de 1840 .....	130
 <b>CAPÍTULO III. El sistema normativo .....</b>		<b>134</b>
I.	El sistema normativo del Antiguo Régimen .....	135
II.	Las constituciones y sus formalidades .....	137
III.	Actividades normativas de las Cortes y del rey .....	144
IV.	La Ley .....	147
1.	El sistema normativo del Estatuto Real .....	147
2.	El intenso paréntesis de la vigencia de la Constitución de 1812 .....	148
3.	Restablecimientos normativos .....	152
4.	La Constitución de 1837 .....	154
V.	Reales Decretos .....	156
VI.	Alcance de las potestades normativas de las Cortes y del rey .....	157
1.	Las leyes de autorización durante la vigencia del Estatuto Real .....	157
2.	Durante la vigencia de la Constitución de 1812 .....	160
3.	Durante la vigencia de la Constitución de 1837 .....	164
4.	Reflexión final .....	168
VII.	Reales Órdenes .....	173
VIII.	Circulares e Instrucciones .....	177
IX.	Publicación .....	178
1.	Comunicaciones manuscritas e impresas .....	178
2.	Imprimir, publicar y circular .....	181
3.	Obligatoriedad de las normas .....	181
X.	Propaganda ministerial .....	183

<b>CAPÍTULO IV. La Administración suprema del Estado</b> .....	186
I. El Consejo de Gobierno .....	188
II. El Consejo de Ministros .....	191
III. La presidencia del Consejo de Ministros .....	198
IV. Los ministros .....	201
V. La reorganización general de la cúpula del Estado en 1834 .....	206
VI. El Ministerio de Fomento .....	211
VII. Organización ministerial .....	220
1. Secretarías de Estado y del Despacho .....	220
2. Subsecretarías .....	221
3. Direcciones Generales .....	222
4. Organigramas específicos .....	227
5. Reorganizaciones .....	227
VIII. Administraciones descentralizadas .....	231
<b>CAPÍTULO V. La Administración provincial</b> .....	238
I. Consideraciones generales .....	238
II. La división provincial de 1833 .....	239
1. El Real Decreto de 30-11-1833 .....	239
2. Origen de las provincias y de su esquema de organización .....	242
3. De las Cortes de Cádiz a Javier de Burgos .....	243
III. Gobiernos provinciales .....	245
1. El régimen ilustrado de la Administración provincial .....	247
2. El régimen liberal constitucional .....	257
3. El proyecto moderado de Silvela .....	262
IV. Servicios provinciales .....	264
1. Intendentes .....	264
2. Otros servicios .....	268
V. Diputaciones provinciales .....	270
1. El establecimiento provisional de 21-9-1835 .....	270
2. El restablecimiento de la legislación constitucional .....	274
3. La Constitución de 1837 .....	284
4. Los proyectos moderados de los últimos años de la regencia .....	285
5. Consideraciones finales .....	290
<b>CAPÍTULO VI. Ayuntamientos</b> .....	295
I. Introducción .....	296
1. Las cuestiones fundamentales .....	296
2. Modelos municipales moderado y progresista .....	298
3. Gobierno político y gobierno económico (interior) de los pueblos .....	300
II. El régimen municipal al comienzo de la regencia .....	302
III. Hasta el Arreglo provisional de 1835 .....	305

1.	Hasta el Estatuto Real .....	305
2.	El Estatuto Real .....	307
IV.	El Arreglo provisional de 1835 .....	308
1.	Elaboración del Arreglo .....	308
2.	Contenido .....	310
3.	Vulnerabilidad fiscal de los regidores .....	311
4.	Las elecciones .....	312
V.	El restablecimiento de la Constitución de 1812 .....	313
1.	El restablecimiento de la legislación municipal revolucionaria .....	313
2.	La cuestión municipal en la Constitución de 1812 .....	314
3.	La Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1823 ..	318
VI.	La Constitución de 1837 .....	321
VII.	La vuelta de los moderados: 1838-1839 .....	323
VIII.	La Ley de Ayuntamientos de 1840 .....	328
1.	El Proyecto y su debate parlamentario .....	328
2.	Contenido .....	333
3.	Avatares de la sanción .....	337
4.	Consecuencias políticas posteriores .....	339
5.	Renovación de los Ayuntamientos de las provincias forales .....	341
IX.	Potestad sancionadora de alcaldes y Ayuntamientos .....	341
X.	Funciones judiciales de alcaldes y Ayuntamientos .....	342
XI.	Las haciendas municipal, provincial y real .....	344
1.	El patrimonio municipal: propios, arbitrios y repartimientos vecinales .....	344
2.	Presupuestos .....	346
3.	Gestión municipal de impuestos nacionales .....	347
4.	Gestión de otros servicios estatales .....	350
XII.	Final .....	350
XIII.	Los Ayuntamientos, causa o pretexto de un fracaso constitucional .....	352
 <b>CAPÍTULO VII. Empleados públicos .....</b>		<b>354</b>
I.	Introducción .....	354
II.	La contaminación política .....	358
1.	Cesantías .....	358
2.	Régimen jurídico de los cesantes .....	365
3.	Reposiciones al empleo público .....	368
III.	Variedad de regímenes .....	370
1.	Grupos y cuerpos .....	370
2.	Una alternativa sorprendente .....	373
3.	Número .....	377
IV.	Penurias presupuestarias .....	378
1.	Incompatibilidades presupuestarias y políticas .....	379
2.	Congelación de provisiones .....	383
3.	Rebajas de sueldos y contribuciones sobre ellos .....	384
4.	Pago de haberes .....	385
5.	Sueldos presupuestarios .....	387

V.	Carrera administrativa .....	389
1.	Ingreso .....	390
2.	Ascenso .....	395
3.	Jubilaciones y clases pasivas .....	398
4.	Licencias .....	400
VI.	Responsabilidad .....	401
1.	Corrupción y desmotivación en el empleo público .....	401
2.	Responsabilidad administrativa y responsabilidad política .....	404
3.	Responsabilidad disciplinaria .....	406
4.	Responsabilidad judicial .....	410
VII.	Políticos y funcionarios .....	412
VIII.	Jueces y magistrados .....	414
CAPÍTULO VIII. El control de la actividad administrativa .....		420
I.	Planteamiento .....	420
II.	El control realizado por los jueces ordinarios .....	423
1.	La nueva planta del sistema judicial .....	423
2.	El control .....	426
3.	La perspectiva político-constitucional .....	431
III.	Las jurisdicciones especiales .....	434
IV.	La Jurisdicción contencioso administrativa .....	442
1.	Planteamiento .....	442
2.	Propuesta de reforma .....	445
3.	Vinculación negativa de la ley .....	447
V.	Control parlamentario directo .....	449
VI.	Funciones revisoras de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos .....	452
VII.	Procedimiento administrativo .....	455
1.	Trámites procedimentales .....	456
2.	Representaciones y recursos .....	459
VIII.	La responsabilidad ministerial .....	460
1.	Durante la vigencia del Estatuto Real .....	461
2.	Durante la Constitución de 1837 .....	466
3.	Apuntes para una teoría de la responsabilidad ministerial .....	471
CAPÍTULO IX. El desmantelamiento del poder constitucional de la iglesia católica .....		474
I.	Introducción .....	474
II.	La desamortización eclesiástica de regulares .....	477
1.	Perspectiva político-social .....	477
2.	El pensamiento ilustrado y la amortización de la Deuda .....	479
3.	La desamortización josefina .....	484
4.	La primera desamortización constitucional .....	485
III.	Pretendidas explicaciones de la desamortización eclesiástica .....	485
1.	Financiación de la guerra civil y proselitismo para la causa liberal .....	486

2.	Plétora frailuna y odio popular contra los frailes .....	487
3.	Ordenar el desorden .....	489
IV.	Legislación desamortizadora .....	490
1.	Ministerios de Martínez de la Rosa y del conde de Toreno .....	490
2.	Ministerios de Mendizábal y Calatrava .....	492
3.	La desamortización en las Cortes .....	497
V.	Costes y consecuencias de la desamortización .....	498
1.	Económicos y sociales .....	498
2.	Los exclaustros .....	500
VI.	El culto y clero como servicio público .....	503
1.	Los diezmos .....	505
2.	Dotación del culto y clero .....	510
VII.	Otras cuestiones de política eclesial .....	513
1.	Castigo de facciosos .....	513
2.	Intervención en la situación del clero y en sus actividades .....	518
3.	Relaciones con la Santa Sede .....	519
 <b>CAPÍTULO X. El sistema económico y la nueva propiedad burguesa .....</b>		<b>521</b>
I.	El nuevo sistema económico .....	523
1.	El programa económico ilustrado .....	523
2.	Régimen legal de sectores .....	524
II.	Restablecimiento y desarrollo del sistema económico de la Constitución de 1812 ...	534
III.	El inevitable debate proteccionista .....	536
IV.	La cuestión agraria y la desamortización corporativa .....	539
V.	Consolidación de la propiedad burguesa .....	543
1.	Abolición de los señoríos .....	544
2.	Desvinculación de los mayorazgos .....	549
3.	El contenido del derecho de propiedad .....	551
4.	Significado constitucional de la propiedad: un estado de propietarios .....	556
5.	Sacralización de la propiedad: la expropiación forzosa .....	560
 <b>Bibliografía .....</b>		<b>571</b>
 <b>Anejo .....</b>		<b>575</b>
 <b>Tabla cronológica .....</b>		<b>585</b>