

Los alcaldes de barrio en Madrid y otras ciudades de España en el siglo XVIII: funciones de policía y territorialidades



La historia de las policías europeas bajo el Antiguo Régimen ha sufrido innovaciones importantes en estos últimos años.¹ Dominada largo tiempo por juristas e historiadores de las instituciones, tales estudios tomaban en cuenta, sobre todo, las reglamentaciones y configuraciones político-administrativas antes que las prácticas sociales. El asunto se abrió a la perspectiva de la historia social e incluyó las modalidades de los funcionarios de policía en los tribunales y varias instituciones de las ciudades modernas: oficios, procesos de profesionalización,² sus relaciones con la sociedad, etcétera.

Entre 2006 y 2009, un programa colectivo a cargo de la Agence Nationale de la Recherche (Francia) ha permitido investigar, a escala europea, sobre la circulación y la construcción de conocimientos policíacos en la Europa del siglo XVIII y principios del XIX.³ Los estudios han reflexionado sobre los poderes policíacos, maneras de actuar, técnicas y competencias, en distintas ciudades y cortes europeas. Lo anterior se apoya en la circulación de ideas, experiencias y movilidad de diplomáticos, militares, altos funcionarios, etcétera, en esas cortes. Ejemplo de ello sería la deman-

* Université de Provence Aix-Marseille. Maison méditerranéenne des Sciences de l'homme.

La base de este artículo es una conferencia dada en el Instituto Mora el 7 de marzo de 2011, y que recoge con algunos complementos la contribución, publicada en francés bajo el título "La réforme de la police en Espagne (1768-1769): nouveaux agents et nouvelles territorialités. L'institution des alcaldes de barrio", en Flávio Borda d'Agua (comp.), *Police et ordre public. Vers une ville des Lumières*, Ginebra, Institut et Musée Voltaire (Mémoires et documents sur Voltaire, 4/ La ligne d'ombre), 2011, pp. 13-34. Traducción al español de Marguerite Buffard, a quien estoy muy agradecida.

¹ Vincent Milliot, "Histoire des polices. L'ouverture d'un moment historiographique", en *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 54, núm. 2, abril-junio 2007, pp. 162-177.

² Sobre este tema, véase en particular Jean-Marc Berlière, Catherine Denys, Dominique Kalifa, Vincent Milliot (dirs.), *Métiers de police. Entre policier en Europe, XVIIIe-XXe siècle*, Rennes, PUR, 2008.

³ CIRSAP, programa dirigido por Catherine Denys, Université de Lille 3, con Vincent Milliot (Université de Caen), Vincent Denis (Université de Paris Panthéon-Sorbonne) y yo misma.

aparato policiaco existiera en otros estados de Europa, no era aceptado para la Constitución de la monarquía española: “los inconvenientes, los riesgos, las contradicciones, y las fatales consecuencias que puedan traer a cualquier Reyno el adoptar algún establecimiento de otro que altere el gobierno de sus Pueblos”.

Por consiguiente, se volvieron a establecer la autoridad del presidente del Consejo de Castilla y el reglamento de policía de 1768.⁷ Esta ley, que reformaba la policía de Madrid sin modificar profundamente el equilibrio de los poderes en la capital, había creado un agente del orden, hasta entonces desconocido: el alcalde de barrio. Fue inscrito en una nueva territorialidad urbana, que dividió a la ciudad en 64 barrios, a cargo de esos policías subalternos. Esta figura de la administración policial madrileña ha sido poco considerada por los historiadores, a pesar del éxito inmediato que logró establecerla, desde 1769, en todas las ciudades de audiencia y cancillería. Su longevidad, además extraordinaria, se prolongó hasta enero de 1809; los alcaldes de barrio estaban presentes en la división de Madrid en cuarteles y barrios inaugurada con la reforma de 1768; con la restauración de Fernando VII la Sala de Alcaldes de Casa y Corte seguían ejerciendo sus funciones de justicia y policía, y controlando las actividades de sus agentes subalternos. En 1819 llegaban a 70. Hacia 1834, las nuevas instrucciones que regían sus funciones los describían como oficiales auxiliares de policía urbana, designados por el corregidor.⁸

En 1844 se les suprimió por primera vez, pero el cargo volvió a renacer a principios del siglo pasado, de manera que en la *Enciclopedia universal ilustrada europea-americana* (1909), fueron descritos como los “continuadores de aquellos creados por Carlos III en 1768”.

⁷ *Real Cédula de S. M. y Señores del Consejo, por la cual se suprime la Superintendencia General de Policía de Madrid y su Rastro creada en 1782, y manda observar el Reglamento de 1768 en que se dividió la población en ocho Cuarteles, con lo demás que se expresa, Novísima Recopilación de las Leyes de España...*, Madrid, 1805-1807, lib. III, tít. XXI, ley 11.

⁸ Único estudio preciso para el siglo XIX es la tesis de maestría de Mathieu Aguilera, “*Les alcaldes de barrio de Madrid (1814-1844). Police urbaine et notabilité de quartier à la fin de l’Ancien Régime*”, dirigida por A. Lempérière, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2010.

Por tanto, aquí estudiaremos a los alcaldes de barrio, subrayando el impacto de la reforma sobre la topografía administrativa de la capital, y después examinaremos la adaptación de esas medidas en función de la configuración de los poderes locales en varias ciudades españolas.

Una nueva territorialidad para la policía de Madrid: el espacio dividido en ocho cuarteles y 64 barrios

Como en otras partes en Europa, los poderes de la policía, ampliamente dependientes de la organización de las cortes de justicia y de la realidad compleja de sus jurisdicciones, se ejercían en la España del siglo XVIII por varias instituciones y actores. En Madrid, el mantenimiento del orden se apoyaba esencialmente sobre la actuación de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, directamente tutelada por el Consejo de Castilla, cuyo presidente era miembro; esta Corte de Justicia afianzó sus funciones de gobierno y de policía instalando la Corte en Madrid a partir de la segunda mitad del siglo XVI.⁹

Los jueces de la Sala se encargaban de rondas diurnas y nocturnas, del control de los extranjeros, de la vigilancia de los espacios públicos, de las tabernas, de los albergues y amueblados. Se ayudaban con auxiliares de justicia, como los alguaciles de Corte —más o menos 60 en el siglo XVIII— para las rondas de noche, la identificación de delincuentes y sus arrestos. Los escribanos les asistían en las rondas de día en los mercados, los hospitales, etcétera. Y los porteros aseguraban la policía de las audiencias.

La municipalidad estaba compuesta por 40 regidores¹⁰ presididos por un delegado real, el corregidor, quien tenía igualmente poderes policiacos importantes, cosa que ocasionaba frecuentes conflictos de competencia con la Sala de Alcaldes. A partir de 1561 sus prerrogativas se fueron reduciendo progresivamente, pero se mantuvieron firmes en ciertos aspectos, como el cui-

⁹ José Luis de Pablo Gafas, “Justicia, gobierno y policía en la Corte de Madrid: la Sala de Alcaldes de Casa y Corte (1583-1834)”, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Historia Moderna, 1999.

¹⁰ Mauro Hernández, *A la sombra de la Corona. Poder local y oligarquía urbana (Madrid, 1606-1808)*, Madrid, Siglo XXI, 1995.

dado de las vías públicas, los adoquines, la limpieza urbana, las obras públicas, la caridad y los abastecimientos.

En época de los Borbones se iniciaron reformas con el fin de reforzar el poder del rey.¹¹ Así, a lo largo del siglo XVIII se fraguó la idea de suprimir la jurisdicción del Ayuntamiento. Al terminar la guerra de Sucesión de España, Felipe V, con sus decretos de Nueva Planta (noviembre 1713), suprimió el juzgado de la Villa de Madrid, es decir el poder judicial de la municipalidad. Sus dos tenientes, que dictaban justicia en nombre de la Villa, vinieron a depender de la Sala. Esta medida no duró mucho, ya que algunos días después de anularse estos decretos, el 9 de junio de 1715, Madrid recobró su jurisdicción civil y criminal, su corregidor y sus tenientes. En 1746, siendo rey Fernando VI, se ensayó otro camino con el gobierno político-militar. El nuevo gobernador, teniendo a la vez poderes militares, políticos y judiciales, dependía directamente del soberano y era independiente de cualquier otro control de consejo o tribunal. Sustituía al corregidor como presidente de la administración municipal, y añadía a estas atribuciones nuevas competencias. Tenía entre manos los antiguos poderes del corregidor y los del presidente de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte. Así, el gobernador se encargaba de todos los abastecimientos públicos, como de importantes cargos de policía urbana: limpieza, ornamentación, fuentes, teatros, hospitales, hospicio real. También ejercía la libre y general administración de las rentas de Madrid. De manera que las competencias y jurisdicciones otorgadas hasta entonces a diferentes administraciones se concentraban bajo la autoridad de un representante único del soberano; esta reforma, muy radical, no tuvo éxito.¹²

Estos dos intentos de reformar la justicia y la policía se inspiraron abiertamente de Francia y encontraron

¹¹ Sobre las reformas cuyo fin era la reducción de las funciones municipales para limitar conflictos con la Sala, particularmente para una mejor administración de la justicia, véase Carmen de La Guardia, *Conflicto y reforma en el Madrid del siglo XVIII*, Madrid, Caja de Madrid, 1993.

¹² Ana María Fernández Hidalgo, "Una medida innovadora en el Madrid de Fernando VI: el gobernador político y militar (1746-1747)", en *Cuadernos de Investigación Histórica*, núm. 11, 1987, pp. 171-200.

fuertes resistencias. A lo largo del siglo XVIII los reformadores se dividieron entre los inspirados por la centralización del modelo francés y quienes, desde un punto de vista más nacional, optaban por el sistema tradicional de los consejos. El conde de Aranda¹³ representó este último sistema, que después del motín contra Esquilache, del 23-26 de marzo de 1766,¹⁴ reformó intensamente a la policía. La reorganización de la policía madrileña tuvo lugar en el otoño de 1768 (cédulas del 6 y 21 de octubre).¹⁵ Siguiendo el proyecto que el conde de Aranda, —presidente del Consejo de Castilla—, presentó al monarca al día siguiente de la revuelta, la reforma definía una territorialidad de prácticas policíacas más compleja y creaba nuevos cargos, introduciendo así cambios notables en el gobierno del orden urbano. Se definían de nuevo las circunscripciones, para pasar de once a ocho cuarteles, dependiendo cada uno de la responsabilidad de un alcalde de la Sala que obligatoriamente debía residir en su cuartel, así como el personal de justicia que de él dependía. Los alcaldes tenían en sus cuarteles una autoridad superior a la anterior. Además, 64 alcaldes de barrio, ocho en cada cuartel, venían a reforzar el dispositivo de vigilancia de la capital,¹⁶ pero estas medidas nuevas no quitaban nada a las competencias jurisdiccionales de la municipalidad ni a los equilibrios institucionales tradicionales.

La reforma de la policía iniciada en Madrid fue una de las respuestas del gobierno al motín de marzo de 1766. Algunos meses después de haber recobrado la capital, el conde de Aranda, como nuevo presidente del Consejo de Castilla, presentaba al monarca su proyecto de mejora de la administración judicial y policial de Madrid (el 26 de noviembre de 1766). Para mayor efi-

¹³ El conde de Aranda (1719-1794), originario de una gran familia aragonesa, conocido por sus ideas reformistas fue nombrado presidente del Consejo de Castilla después del motín, el 11 de abril de 1766, tras brillante carrera militar.

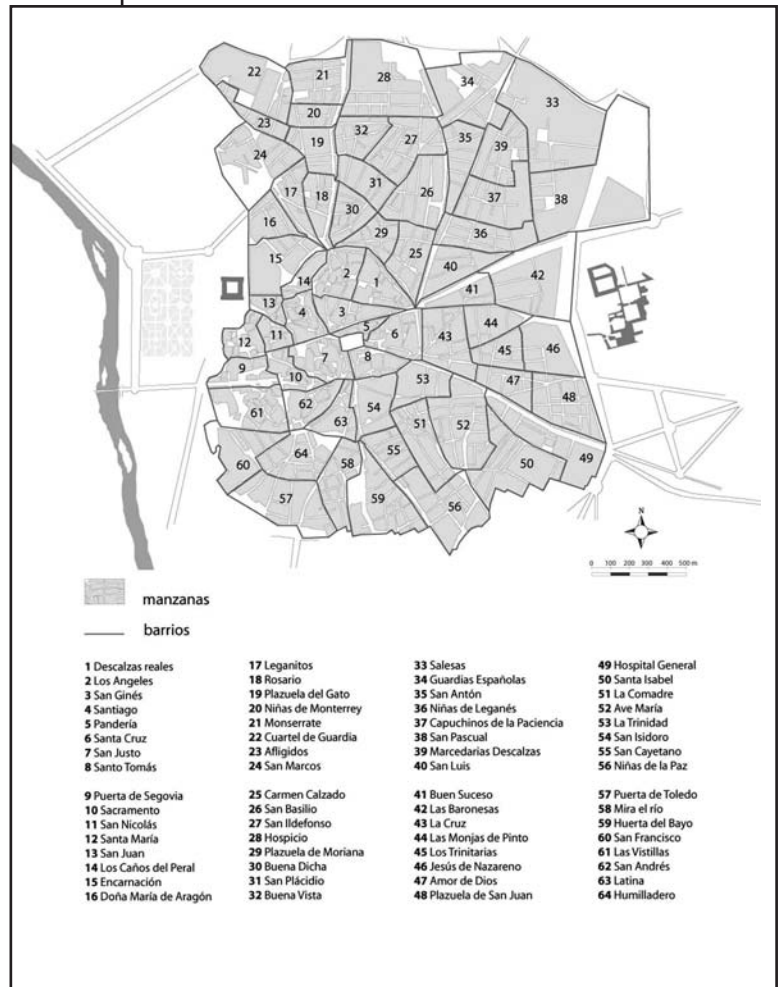
¹⁴ José Miguel López García, *El motín contra Esquilache*, Madrid, Alianza, 2006.

¹⁵ Enrique Martínez Ruiz, *La seguridad pública en el Madrid de la Ilustración*, Madrid, Ministerio del Interior, 1988.

¹⁶ Pilar Cuesta Pascual, "Los Alcaldes de Barrio en el Madrid de Carlos III y Carlos IV", en *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, vol. XIX, 1982, pp. 363-390, artículo sacado de una tesis de licenciatura (1981) de la Universidad Complutense de Madrid.

cacia de la policía, se reorganizó la Sala de Alcaldes de Casa y Corte y se la adaptó a nuevas exigencias sin gran innovación institucional. La reforma prolongaba igualmente una tendencia a la militarización del orden público, ya sensible a principios de la década de 1760, antes incluso del motín, aumentando las compañías de inválidos creadas por Felipe V a principios del siglo XVIII, organizadas como fuerzas de policía permanentes al margen de los funcionarios de la Sala, así como la creación de una milicia urbana de 450 civiles que asistían a las patrullas nocturnas.

Esta reforma, estructurada en diez puntos, preconizaba una reorganización de la Sala basada sobre una nueva territorialidad de las funciones ejercidas por sus doce alcaldes. Como le decía el conde de Aranda al soberano, la Sala se componía de un gobernador presidente y de doce jueces. La división de la ciudad en once cuarteles, decidida en 1749, permitió distribuir alcaldes y auxiliares de justicia sobre el territorio —alguaciles, escribanos y porteros debían obligatoriamente residir en su propio cuartel—. Cada una de las circunscripciones estaba bajo la responsabilidad de un alcalde (siendo el decano libre de esta obligación), quien disponía de una jurisdicción sobre toda la villa y las decisiones eran colegiales. En caso de ausencia o enfermedad de un alcalde, su cuartel pasaba a otro juez, quien se encontraba sobrecargado de trabajo y sin gran conocimiento del nuevo cuartel para actuar eficazmente. Por ello, el conde de Aranda proponía al rey reducir a ocho, en lugar de once, los cuarteles de la Sala para distribuirlos entre los ocho alcaldes más antiguos incluyendo al decano. Cada alcalde ejercería una jurisdicción civil y criminal ampliada, como cada juez ordinario en su pueblo, pero limitada únicamente a su cuartel.¹⁷ Los otros cuatro asistirían a los alcaldes de



cuarteles; se encargarían de comisiones extraordinarias e informaciones secretas; los sustituirían en caso de ausencia, y de este modo se instruirían para poder asumir la carga llena y entera de una circunscripción. Aranda insistía particularmente sobre la obligación de los jueces de residir en su propio cuartel, así como del personal subalterno que de ellos dependía (es decir cuatro alguaciles, dos oficiales y dos porteros): estos auxiliares de justicia podrían acudir rápidamente en caso de necesidad, pero sobre todo adquirir progresivamente una mejor familiaridad con el cuartel y su población con el fin de instruir al juez sobre las medidas

causado en el Consejo sobre dividir la población de Madrid en 8 cuarteles, señalando un Alcalde de Casa y Corte, y ocho Alcaldes de Barrio para cada uno; y establecer otras providencias para el mejor y más expedito gobierno de Madrid". Las sentencias apeladas habían de ser juzgadas por la "Saleta" al civil (la Sala de Provincia del Consejo), y por la Sala de Alcaldes de Casa y Corte al criminal.

¹⁷ "El cuidado de los ocho Cuarteles podría encargarse a otros tantos Alcaldes los más antiguos, dándoles amplia Jurisdicción civil, y criminal en su Cuartel, como la tiene cualquier Alcalde ordinario en su Pueblo", el conde de Aranda al rey, Archivo Histórico Nacional (AHN), Consejos, leg. 504, exp. 6. "Expediente



necesarias para el mantenimiento del orden.¹⁸ Los oficiales de las compañías de inválidos, nombrados en cada cuartel, tenían que entrevistarse con el alcalde para comunicar lo ocurrido, “para la mejora del gobierno del cuartel”, tal como expresó Aranda. Carlos III consultó al Consejo sobre esta propuesta: la respuesta formulada por Floridablanca y Campomanes en diciembre, solicitaba la opinión de la Sala que se reunió el 14 de marzo de 1767. Su respuesta favorable, sobre un nuevo dictamen —redactado por Campomanes el 25 de agosto de 1768 y presentada al rey en septiembre 19—, dio lugar a la cédula de creación del 6 de octubre, que se completaría con la Instrucción a los alcaldes de barrio, hecha pública el 21 de octubre siguiente.¹⁹

En efecto, la novedad más importante residió en la institución, basada sobre el nuevo recorte de la villa en ocho cuarteles, de agentes de policía auxiliares hasta entonces desconocidos en Madrid, para asistir a los jueces que encabezaban cuarteles extensos de 30 hectá-

¹⁸ Desde principios del siglo XVIII el Consejo había tratado de imponer a los alcaldes que residiesen en sus respectivos cuarteles, cosa que nunca se logró como lo recuerda el conde de Aranda en su proyecto del 26 de noviembre de 1766: “Siempre se ha considerado preciso que los Alcaldes vivan en su Cuartel, lo que se ha mandado repetidas veces, pero nunca ha tenido el debido cumplimiento. Para que en adelante no pueda faltarse a esta obligación, se debería destinar una Casa de Oficio hacia el centro de cada Cuartel, que sirva siempre para habitación del Alcalde, y para el despacho de los negocios de su Jurisdicción”, AHN, Consejos, leg. 504, exp. 6, fol. 2v.

¹⁹ *Novísima Recopilación de las Leyes de España...*, ed. cit., lib. III, tít. XXI, leyes 9 y 10.

reas (Plaza, Palacio) hasta cien hectáreas (Barquillo), reuniendo una población que iba de 8 000 habitantes (Palacio) hasta 27 000 aproximadamente (Lavapiés) según el censo de 1787. En la propuesta del conde de Aranda, su número no era precisado ni tampoco su apelación: habla de cuatro, seis o más “cabos de barrio”, para contener los desórdenes ordinarios. Sobre esta propuesta, los fiscales del Consejo de Castilla hablaban de “comisarios de barrios” elegidos una vez al año. La Sala dio una opinión favorable sobre la creación de “diputados de barrios”, y propuso designarlos según la modalidad que en 1766 regía para los diputados del común y síndicos personeros, oficiales elegidos según un sufragio a dos vueltas para equilibrar en los consejos municipales el peso de las oligarquías locales.²⁰

La ley estableció así ocho “alcaldes de barrio” por cada cuartel; “habitantes honorables” elegidos anualmente por los vecinos, que disponían de una jurisdicción llamada “pedánea”, que los autorizaba a arrestar en caso de delitos *in fraganti* o efectuar instrucciones sumarias en los casos urgentes, antes de llevar el asunto al alcalde de cuartel. Particularmente se les encargó vigilar a los vagabundos, llevar registro de los habitantes del barrio, apuntar las idas y venidas de unos y otros, ocuparse de la policía, del alumbrado y limpieza públicos. Intervenían en las peleas y disputas familiares. Anotaban día a día los sucesos del barrio. Gracias a

²⁰ Mauro Hernández, “La democracia ilustrada del rey-alcalde: diputados y personero en el Madrid de Carlos III”, en *Carlos III. Alcalde de Madrid 1788-1988*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 1988, pp. 219-234.

esos “libros de hechos”, escritos al día y obligatoriamente inspeccionados mensualmente, el alcalde de cuartel elaboraba un libro de información sobre su distrito entero. Uno de esos libros de registro conservados, del alcalde de barrio Pedro García Fuertes para los años 1791-1792, permite conocer las actividades concretas.²¹ Lo esencial de su trabajo era ser árbitro y mediador, así como socorrer a los pobres. Por su cargo no recibía ni retribución ni recompensa, en tanto el cargo era considerado honorífico por ley; cumplir bien con su tarea le sería reconocido por el gobierno al solicitar cualquier otro empleo público.²²

Las fuentes documentales no permiten conocer con exactitud el origen social de estos individuos, pues las listas, levantadas al finalizar las elecciones en el momento en que prestaban juramento al Ayuntamiento, no indicaban ni estado ni profesión. Al cargo podía pretender todo “vecino honrado”, por consiguiente el reconocimiento social, la buena fama del vecindario, la inscripción en el espacio de una “notabilidad” popular, superaban toda eventual competencia técnica reconocida. Abogados, antiguos militares, funcionarios administrativos de poca monta, pero también comerciantes y artesanos ocuparon este cargo.

Estos nuevos agentes del orden madrileño se caracterizaban por ser electos entre la comunidad de vecinos; cubrir amplias funciones como mediadores y árbitros sociales; servir de auxiliares en operaciones de recuento y exigir escrituras; poseer un perfil tenue en el aspecto jurídico y, sobre todo, en la práctica policiaca, así como intervenir en la escala territorial de manera limitada, a sólo unas cuantas calles.

En efecto, según las instrucciones del 28 de octubre de 1768, el alcalde de cuartel tenía que dividir su cuartel en ocho barrios “por número de manzanas enteras”. Cada alcalde de barrio tendría que disponer de una

²¹ AHN, Estado, leg. 3011-1. Sobre este alcalde de barrio y su actuación, véase Enrique Martínez Ruiz, *op. cit.*, cap. IV, “El alcalde de barrio y la vida cotidiana en la gran ciudad”.

²² Sobre la evolución del cargo en el último tercio del siglo XVIII, y el debate sobre su carácter electivo, véase Brigitte Marin, “L'alcalde de barrio à Madrid. De la création de la charge à l'amorce d'une professionnalisation (1768-1801)”, en Jean-Marc Berlière, Catherine Denys, Dominique Kalifa, Vincent Milliot (dirs.), *op. cit.*, pp. 165-176.

“clara descripción de calles y manzanas” en su distrito. La manzana era la unidad de división territorial, en referencia a la “Visita general de la regalía de aposento” (1750), que era una amplia encuesta de terrenos, medidas y clasificación del espacio. Todas las manzanas fueron medidas y dibujadas una por una en hojas sueltas, cada manzana y cada casa con su número cuyas primeras finalidades eran de orden fiscal.²³

Esta nomenclatura se aplicó por primera vez por Antonio Espinosa de los Monteros, quien publicó en 1769 el primer plano geométrico de la villa.²⁴ Fue una síntesis a escala de la ciudad entera, pues la documentación anterior, hecha por la Visita General no se complementaba con ningún plano general de las manzanas, sino con dibujos en hojas sueltas. Las anotaciones, que iban a la par recuerdan la reciente división territorial hecha para la administración de la policía.²⁵ Los ocho cuarteles se identifican por las letras A-H.²⁶ Los límites de los cuarteles y barrios fueron trazados a mano con una línea de color (como indicado en la anotación) sobre cada copia impresa del mapa. En 1765 se colocaron sobre las fachadas los números de las manzanas y de las casas, como todavía hoy se puede ver en algunas

²³ La operación se llevó a cabo entre 1750 y 1751 por un grupo de arquitectos —Fernando Moradillo, Joseph Arredondo et Ventura Padierno— bajo la dirección de Nicolás de Churriguera: numeraron las manzanas de 1 a 557 y visitaron 7 553 casas, todas consignadas. Una copia en reducción del trabajo —seis volúmenes, cinco de cien manzanas y uno para los 57 restantes— con los registros correspondientes (“Libros Registro”), redactada entre 1762 y 1764, está conservada en la Biblioteca de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, en Madrid.

²⁴ Para un estudio detallado de este plano en relación con las reformas administrativas, véase Brigitte Marin, “*Il Piano Topografico* di Madrid di Antonio Espinosa de los Monteros (1769). Monarchia riformatrice, nuovi speri della città e produzione cartografica”, en Cesare de Steta, Brigitte Marin (dirs.), *Le città dei cartografi. Studi e ricerche di storia urbana, Atti del IV Convegno Internazionale d'Iconografia Urbana* (Napoli, juin 2006), Nápoles, Electa, 2008a, pp. 148-160.

²⁵ “En el año 1768, para su mejor gobierno civil se ha dividido en ocho Cuarteles / principales, al cargo cada uno de los Señores Alcaldes de casa y Corte: / y cada Cuartel en ocho Barrios con otros tantos Alcaldes Pedáneos, que anualmente se eligen de sus respectivos Vecindarios para el mismo fin”.

²⁶ A. Plaza; B. Palacio; C. Afligidos; D. Maravillas; E. Barquillo; F. S. Gerónimo; G. Lavapiés; H. San Cayetano. Para cada cuartel, la leyenda indica el nombre de los barrios que lo subdividen.

calles de la ciudad. Esta ordenación por casas y manzana duró hasta 1835, cuando se cambió el sistema por el de calles numeradas.

Poco después, la guía de 1770 de Juan Francisco González, *Madrid dividido en ocho cuarteles con otros tantos barrios...*, integraba los grabados de los planos divididos en 64 barrios. Estos límites también aparecen en planos posteriores: en el de Tomas López de 1785, o en el que publicaron en 1800 F. Martínez de la Torre y J. Asiento con los 64 planos particulares de los barrios.

Es relevante que la orden de constituir barrios respecto a un número entero de manzanas no fue respetada. Los límites no siempre aparecen marcados en medio de una calle, como por ejemplo en el barrio de San Basilio: los dos lados de la calle de Fuencarral pertenecen a una misma circunscripción, lo cual quizá se explica por la necesidad de mantener algún orden; o por no querer romper ciertas unidades de vecindad que animaban la vida del barrio alrededor de ciertas vías públicas.

El crecimiento demográfico de la capital fue causa de una nueva reflexión sobre el recorte de los cuarteles de policía a fines del siglo XVIII. El número de cuarteles pasó de ocho a diez en 1802, pero la división en barrios quedó idéntica con los alcaldes como primeros instrumentos del control de la ciudad. Los dos nuevos cuarteles, san Isidro y san Martín, se formaron distribuyendo diferentemente, de seis a ocho, los 64 barrios. La estructura territorial de los barrios se había organizado en 30 años como una referencia y servía de base al establecimiento de nuevos distritos de actividad para los jueces.²⁷

Creación de alcaldes de barrio en ciudades de audiencia y de cancillería

La ley promulgada en Madrid el 6 de octubre de 1768 fue extendida casi inmediatamente (cédula del 13 de

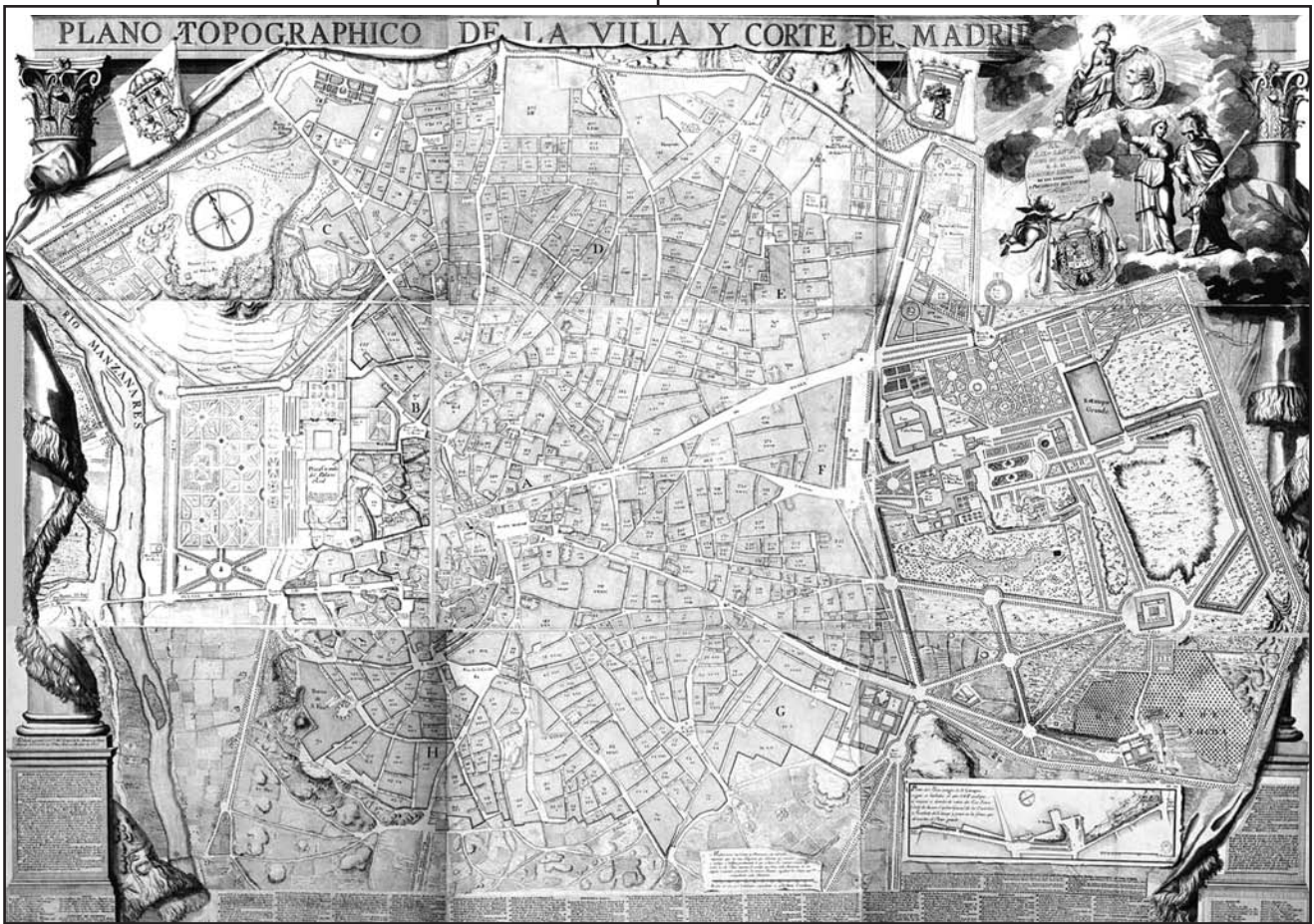
²⁷ José Luis de Pablo Gafas, "Las circunscripciones civiles en la Edad moderna, siglos XVI-XIX", en Virgilio Pinto Crespo y Santos Madrazo (dirs.), *Madrid. Atlas histórico de la ciudad. Siglos IX-XIX*, Madrid, Fundación Caja de Madrid / Lunberg 1995, pp. 126-131.

agosto de 1769) a las ciudades de audiencia y de cancillería. Las nueve ciudades en cuestión eran Valladolid y Granada, con dos cancillerías, cortes que se repartían Castilla, así como las ciudades de audiencia: Zaragoza y Valencia (audiencia de Aragón), Palma (audiencia de Mallorca), Barcelona (audiencia de Cataluña), La Coruña (audiencia de Galicia), Oviedo (audiencia de Asturias) y Sevilla. La ley del 13 de agosto de 1769 para establecimiento de alcaldes de cuartel y barrio "en todas las ciudades en donde residen cancillerías y audiencias" se compone de 16 artículos.²⁸ El artículo 1 abre con un inventario de diferencias que conduce al legislador a nombrar cada una de las ciudades con sus disposiciones particulares: oficiales de justicia, según la organización local de los tribunales divididos en cámaras civiles y criminales y los elementos territoriales de sus competencias.²⁹ Se recuerda el número de magistrados sobre los cuales se apoya la reforma, así como la voluntad de innovar lo menos posible en materia institucional, para preservar los equilibrios de poder existentes y no ocasionar resistencias locales. Convenía introducir la reforma evitando la creación de nuevos magistrados y oficiales o la cancelación de antiguos privilegios.

Los otros artículos rigen, apoyándose en las leyes madrileñas, las competencias y deberes de los alcaldes de cuarteles: residencia en el propio cuartel (artículos 2 y 3),

²⁸ Cédula del 13 de agosto de 1769 (*Novísima Recopilación de las Leyes de España...*), ed. cit., lib. V, tít. XIII, ley 1. Javier Guillamón Álvarez, *Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III. Un estudio sobre dos reformas administrativas de Carlos III*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980.

²⁹ "Las ciudades de Valladolid, Granada, Zaragoza, Valencia y Palma se dividían cada una en cuatro cuarteles al cargo de los cuatro Alcaldes del Crimen de sus respectivas Cancillerías y Audiencias, y de los cuatro Oidores más modernos en Palma; y la de Barcelona en cinco, al cargo de sus cinco Alcaldes; y la de La Coruña en tres cuarteles, al cargo de los tres Alcaldes del Crimen de su Audiencia: la de Sevilla, en atención a los privilegios que goza por el asiento de Bruselas y otros, se repartirá en cinco cuarteles; uno del arrabal de Triana; y los cuatro se formarán del casco de la ciudad, al cargo de los cuatro Alcaldes mayores que tiene; los que han de quedar desde ahora iguales en el ejercicio de la jurisdicción civil y criminal en el sueldo y en todo [...]. La ciudad de Oviedo se ha de dividir en dos cuarteles, al cargo de los dos Jueces que se nombran anualmente en ella, cuya práctica se seguirá eligiendo un año al del estado noble de un cuartel, y al siguiente del otro, y así del general sucesiva y alternativamente".



definición de su jurisdicción criminal, exactamente en los mismos términos que para Madrid (artículo 4), residencia en los cuarteles de los auxiliares de justicia. La ley tiende a cierta homogeneización institucional en materia de jurisdicción civil, ya que en Zaragoza y Barcelona los alcaldes del crimen ejercían ahora también la justicia civil exactamente como en las otras ciudades de cancillería y audiencia (artículo 5).

A partir del artículo 9 se describe el establecimiento de los alcaldes de barrio refiriéndose a las medidas madrileñas según las instituciones del 21 de octubre de 1768. Para lo cual se divide cada ciudad en cierto número de cuarteles: ocho (como en Madrid) para Granada, Zaragoza, Valencia, Barcelona y Sevilla; seis para Valladolid y Palma; cuatro para La Coruña y Oviedo. Los cargos de estos nuevos agentes elegidos eran los mismos que en Madrid: matrícula de todos los vecinos y de sus movimientos, higiene, alumbrado, adoquines, fuentes, orden público con “jurisdicción pedánea”, encierro de los pobres, educación de niños abandonados, vigilancia de vagabundos y de ociosos.

Como en Madrid, su autoridad se señalaba llevando un bastón de justicia con puño de marfil (artículo 12). La tendencia a la homogeneización administrativa apareció también claramente en el artículo 15, el cual afirma que “nada importa más que la uniformidad de las ciudades capitales del reino con la Corte”, por lo cual las instituciones del 21 de octubre de 1768 redactadas por los alcaldes de barrio de Madrid tendrán fuerza de ley sin ninguna adaptación ni modificación en las otras ciudades. Sin embargo, esta voluntad de aplicación uniforme del modelo madrileño se modera por otra afirmación no menos presente en el texto legislativo: no cambiar los repartos tradicionales de competencia, no tocar los derechos jurisdiccionales antiguos sobre los que se apoya el orden local, no alterar las configuraciones institucionales del lugar. Así, el artículo 16 precisa que ningún cambio debe afectar la jurisdicción del corregidor y de sus tenientes, cuestión que había sido debatida por el caso madrileño. El fiscal de la Sala, en su opinión sobre el proyecto de Aranda, había propuesto la supresión del corregidor de Madrid sustitui-

yéndole por el decano de la Sala para presidir la municipalidad. Campomanes, en su dictamen fiscal, se había opuesto terminantemente a esta supresión, y había peleado en favor del mantenimiento del juzgado de Villa, distinguiendo claramente entre Madrid por una parte “villa”, con su corregidor y su jurisdicción, y por otra parte Madrid como “corte”. Poco tiempo pasó entre la puesta en marcha de la reforma de policía en Madrid —instrucciones para los alcaldes de barrio del 21 de octubre de 1768 e instalación de los primeros auxiliares de policía después de su elección a partir del 1 de enero de 1769—, y la ley de extensión de este dispositivo a las principales ciudades españolas. No parece que el texto legislativo del 13 de agosto de 1769, ocho meses después, haya podido basarse sobre una evaluación de los resultados producidos por las nuevas medidas de policía en la capital. En cuanto a Madrid, dos años habían pasado entre la presentación por Aranda de su proyecto al rey, en el verano de 1766, y la promulgación de la ley.³⁰ ¿Es posible deducir que la reforma para la corte y su adaptación a las capitales de provincia fueron pensadas a la vez?

De hecho, la adaptación de la reforma de policía de Madrid en las otras ciudades fue consecutiva a una demanda local. Tal iniciativa no partió del centro, como se podría creer, sino de Zaragoza. El capitán general de Aragón y presidente de la Audiencia, conde de Flegnies, se cobijó bajo la reforma madrileña para instaurar un nuevo sistema de policía en Zaragoza, inspirado por estas disposiciones y que debía entrar en vigor a finales de 1768. Hizo llegar al Consejo de Castilla un proyecto que había sido aprobado por la Audiencia (auto-acordado) del 19 de diciembre de 1768, y que creaba alcaldes de barrio en Zaragoza.³¹ Esta idea de establecer alcaldes de barrios es muy cer-

³⁰ En marzo 1771 Aranda envía al rey una memoria que expone sus quejas contra Campomanes, con el cual dificultades y tensiones se habían acumulado desde 1766. Menciona 17 meses de espera de la contestación fiscal que retrasaron la entrada en vigor de su proyecto de reforma de la policía hasta octubre 1768. Janine Fayard y Rafael Olaechea, “Notas sobre el enfrentamiento entre Aranda y Campomanes”, en *Pedralbes. Revista d'història moderna*, núm. 3, 1983, pp. 5-59.

³¹ *Nuevo establecimiento de alcaldes de barrio, modo y forma de hacerse su elección y nombramiento, demarcación y asignación de su*

cana a la cédula del 6 de octubre de 1768, pero sin seguirla en ciertos puntos por necesidades locales y, más interesante aún, por una experiencia realizada localmente ya en 1766. En efecto, en ciertas ciudades de provincia como Zaragoza había llegado la revuelta de 1766 y las autoridades rápidamente crearon agentes de policía vecinal antes que la ley madrileña fuera efectiva; quizás apoyándose sobre la base del proyecto de Aranda, lo cual sería un índice de su circulación en los medios gubernamentales; a menos que el propio Aranda se haya inspirado en las ideas que circulaban en Aragón o en otras partes, relativas a la mejora de la policía necesitada por los motines de 1766.³²

La reacción de Aranda fue inmediata: bloquear un proceso que inevitablemente hubiera tenido por consecuencias una variabilidad de estos alcaldes de barrio; no dejar la iniciativa a las audiencias; volver a tomar ventaja apoyándose sobre las leyes de 1768 en una perspectiva uniforme y centralizadora. Ordenó pues suprimir estas medidas locales, ya que el Rey le había manifestado —cuando se le expuso el proyecto para Madrid— su interés por una ley semejante en las ciudades donde había cortes criminales. Lo que se proponía era explícitamente la extensión de la reforma de policía madrileña empezando por las ciudades de audiencia y cancillería, pues tenían la ventaja de disponer de jueces (alcaldes del crimen, corregidores, alcaldes mayores) que podían encargarse en los cuarteles, de las funciones de comisarios de policía. Para las otras ciudades hubiera sido necesario crear nuevos cargos, cosa mucho más difícil.³³

distrito a cada uno e Instrucción que deben observar los que fueren elegidos y nombrados después de obtenida la aprobación del Real Acuerdo de esta Audiencia, en la imprenta del Rey N. S. de su Real Acuerdo, Zaragoza, el 19 de diciembre 1768. AHN, Consejos, leg. 504, exp. 6-2. El proyecto proponía de uno a tres alcaldes de barrio para cada una de 15 parroquias o sea 29 en total.

³² Notemos que “Priores y Comisarios de Barrio” habían sido establecidos en Pamplona (Navarra), razón por la cual nada se modificó en 1769: “no es necesario innovar en el Asunto, antes aquella Policía establecida de algunos años a esta parte es otra comprobación de la utilidad de esta” (aviso de los Fiscales del Consejo sobre los informes recibidos de las Audiencias, 21 de junio 1769), AHN, Consejos, *idem*.

³³ “Otros pueblos grandes donde no hay Audiencias ni

El caso primero de Zaragoza permite subrayar las diferentes lecturas que se podían hacer de la reforma de la policía madrileña de 1768 en una perspectiva de adaptación a las circunstancias locales: era necesario hallar un compromiso entre situaciones y exigencias locales varias y un objetivo de uniformidad tal como lo ofrecía la legislación de 1768. Algunos ejemplos pueden ilustrar esta dinámica.

Disposiciones de policía de 1768 frente a las instituciones locales

La dificultad de aplicar a otras ciudades las medidas madrileñas se hizo enseguida patente a los fiscales del Consejo de Castilla, Floridablanca y Campomanes, quienes contestaron al conde de Aranda subrayando las diferentes configuraciones institucionales y sociopolíticas urbanas, los varios funcionamientos de las audiencias y cancellerías, incompatibles con una aplicación uniforme. Así, por ejemplo, los tribunales de justicia de estas ciudades no siempre tenían una corte criminal diferenciada, como Oviedo o Palma. Era necesario, en primer lugar, identificar a los magistrados capaces de hacerse cargo de las funciones de policía en los cuarteles; esto era la consecuencia de la ley de 1768 que unía estrechamente el número de circunscripciones de policía al de los jueces aptos para asumir esta responsabilidad. A los alcaldes de cámaras criminales se sumaban los corregidores y los alcaldes mayores. Pero, a veces, el intendente era también corregidor y era impensable que pudiera encargarse de los múltiples asuntos cotidianos de un cuartel de policía, dado el caso que además este personaje muy a menudo no pertenecía al grupo de los letrados y estaba desprovisto de formación en derecho. Allí donde no existía una corte criminal diferenciada era totalmente imposible que los auditores que juzgaban las causas civiles y criminales pudieran encargarse de los juicios sumarísimos relativos a míni-

Cancillerías, como Cádiz, Córdoba, Salamanca, Burgos, podrán necesitar igual división de cuarteles, pero ésta exige muy diversas prevenciones, por faltarles Tribunales superiores y Salas del Crimen, y lo mismo sucede en los Pueblos de mar, como Málaga, Alicante, etc., lo cual se podrá reservar". (Los Fiscales del Consejo, 24 de enero 1769).

mos desordenes. Esto podía influir en el cargo de los alcaldes de barrio a quienes podía incumbir esta tarea.

Teniendo en cuenta estas dificultades, el Consejo tomó la decisión de consultar a los tribunales que propondrían su propio plan en el plazo de un mes, tras de haber evaluado el número de habitantes, parroquias y calles del lugar.³⁴ En estos textos remitidos al Consejo quedó patente que los regímenes locales particulares orientaron las adaptaciones de la ley. La Audiencia de Oviedo entregó su plan el 5 de abril de 1769. En este caso, el regente de la Audiencia era también corregidor y los dos jueces ordinarios de la ciudad eran elegidos anualmente. La ciudad se dividió en dos cuarteles, cada uno subdividido en cuatro barrios.³⁵ Sevilla también era un caso aparte: gracias a los fueros de 1544 (asiento de Bruselas), la ciudad tenía una organización local específica. Un "asistente" asumía las funciones y la jurisdicción de corregidor; tenía más poder que cualquier intendente-corregidor y en ciertos casos más que la Audiencia. En el momento de la reforma se trataba de Pablo de Olavide, afanoso reformador, deseoso de encargarse él mismo de la reforma que no se llevaría a cabo en ausencia suya (administraba entonces las nuevas poblaciones de la Sierra Morena). Alejado más tiempo de lo que había pensado, hizo aplicar la reforma por el más fiel de sus colaboradores.³⁶

La institución de alcalde de barrio, su inserción en el dispositivo institucional local no se hizo sin conflicto ni discusión. Como en Madrid, pero en contexto diferente, las dificultades surgieron con tres series de problemas: el perfil social y profesional de los alcaldes de barrio, las formas de legitimación de sus actividades tal como las percibía la sociedad urbana, y las modalidades de retribución del cargo. La elección de los

³⁴ Salvo la Audiencia de Canarias. Véase al respecto Javier Guillamón Álvarez, "La Audiencia de Canarias y el gobierno municipal: establecimiento de los alcaldes de barrio (1769-1803)", en *Investigaciones Históricas*, núm. 1, 1979, pp. 159-173.

³⁵ Francisco Tuero Bertrand, "Alcaldes de cuartel, alcaldes de barrio y autos del buen gobierno en el Oviedo del siglo XVIII", en *Boletín del Instituto de Estudios Asturianos*, vol. XXVII, núm. 80, septiembre-diciembre de 1973, pp. 737-760.

³⁶ AHN, Consejos, leg. 504, exp. 6-3. Pablo de Olavide subrayaba la importancia de medidas de este tipo de las que había sabido a lo largo de sus viajes y cerca de otras cortes europeas.

alcaldes de barrio fue recriminada tanto en provincia como en Madrid, pues no garantizaba las cualidades morales ni la formación de estos nuevos agentes subalternos de policía, dando lugar a numerosos fraudes y trapicheos. Por razones similares ampliamente discutidas, Madrid renunció al sistema electivo en 1801, prefiriendo el nombramiento de alcaldes de barrio por la Sala a partir de una lista de tres nombres propuestos por las Diputaciones de Caridad.³⁷

Dos recursos de un alcalde de barrio de Granada (parroquia de la Magdalena), Lorenzo Alarcón, en 1782 y 1784, denuncian faltas reglamentarias, corrupciones e intrigas observadas en las elecciones.³⁸ Porque los pobres eran más numerosos que las gentes de bien, escribía, los candidatos compraban votos, reunían a los electores en las tabernas, les pagaban bebida y comida, de manera que algunos alcaldes de barrio elegidos no sabían ni leer ni escribir y revelaban el secreto de ciertos asuntos a sus escribanos, cuando había en el lugar abogados mucho más aptos a este cargo que podrían pretender a él. Además, en ciertas parroquias el empleo monopolizado por dos o tres familias tenía un carácter casi hereditario. En la capital igualmente: funcionarios de justicia e antiguos militares, interesados por esta

³⁷ Antes de tomar esta medida, en los años 1770-1790, las elecciones por la comunidad de vecinos del barrio habían sido discutidas por ciertos alcaldes de barrio. Por ejemplo en 1773, ocho alcaldes de barrio, que se expresaban en nombre del cuerpo entero, y en virtud del “práctico conocimiento que han adquirido en el tiempo que ejercen sus empleos”, presentaban al gobierno una petición de reforma del sistema. Deseaban que el cargo fuera revestido de mayor autoridad y dignidad, que durase tres años, y sobre todo que sólo fueran votantes los notables del barrio, excluyendo la gente de servicio y de otros oficios sometidos a sus inspecciones (AHN, Consejos, libro de gobierno 1362, fol. 839r-861v). En 1791 el alcalde de barrio de las Descalzas Reales, Juan Antonio González de Velasco, propone otro proyecto quejándose de que las elecciones se hacían, tras muchas intrigas, en beneficio de personas de baja extracción cuando letrados y funcionarios administrativos habrían debido ejercer esos cargos (AHN, Consejos, libro de gobierno 1382, fol. 1489r). Unos años después de su institución, ciertos alcaldes de barrio en ejercicio, procedentes de la judicatura o de la administración, veían en la profesionalización del cargo una manera de reservarse el acceso a dicho cargo y de ascender así en el aparato estatal. Sobre este punto véase Brigitte Marin, *op. cit.*, 2008.

³⁸ AHN, Consejos, leg. 833, exp. 15, citado por Javier Guillamón Álvarez, *op. cit.*, 1980.

nueva “mana” social, redactaban recursos para que los empleos de los alcaldes de barrio fueran reservados a personas con instrucción y experiencia, designados sobre estos criterios por el juez de cuartel, borrando el carácter popular y electivo inicialmente deseado por los reformadores. Esto participaba a la progresiva profesionalización del cargo.

En La Coruña, un documento del decano de la Audiencia de Galicia, Juan Luis Jiménez, propuso en 1769 una lista de personas capaces de ejercer ese cargo, “quitando obreros, marinos, jornaleros, carpinteros de carros y gentes pobres”: es decir 239 individuos excluyendo regidores, procuradores, personeros y diputados... Era pues difícil proveer esos cargos (doce alcaldes de barrio al año) y solamente un sueldo hubiera podido atraer a los candidatos.³⁹

Las funciones de policía de los alcaldes de barrio no eran siempre bien aceptadas. Por ejemplo, en La Coruña hubo conflictos con la autoridad del Intendente.⁴⁰ Fueros locales y competencias jurisdiccionales eran la base de pequeños conflictos locales que convendría estudiar más detalladamente. La pesadez de los cargos alimentaba también frecuentes discusiones. Se observan particularmente en Sevilla, donde la reforma fue instaurada por el reformador Pablo de Olavide. Los 40 alcaldes de barrio se repartían en 20 patrullas (con vecinos voluntarios) para las rondas nocturnas, diez antes de media noche y diez después, lo que provocó quejas a causa del tiempo y del cansancio consecutivos al cargo, incluso llegando a veces a negarse a asumirlas después de las elecciones.⁴¹

La nueva reglamentación tuvo consecuencias sobre el desarrollo de ciertos saberes urbanos útiles para volver a definir los cuarteles exigidos por la ley. Para dividir las ciudades en barrios, las autoridades locales se encontraban perdidas a causa de un conocimiento muy

³⁹ AHN, Consejos, leg. 869, exp. 5. “Relación de los Caballeros, y vecinos honrados de Ciudad de la Coruña, con distinción de sus empleos, y separación de los Cuatro Cuarteles proyectados para su división”; de 27 a 103 individuos constaban según el cuartel, entre comerciantes, oficiales, militares, médicos, etc., sobre 1977 vecinos contados (de 223 a 655 par cuartel) (AHN, Consejos, leg. 504, exp. 6-2).

⁴⁰ Javier Guillamón Álvarez, *op. cit.*, 1980, p. 324.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 320 y ss.

aproximado de la entidad espacial y humana de la ciudad.⁴² Para realizar estas divisiones se acudió a arquitectos y topógrafos, quienes debieron trazar un plano hasta entonces inexistente. Así, dos arquitectos más un magistrado de la Audiencia de Oviedo propusieron dividir la ciudad en dos cuarteles y seis barrios. En Sevilla, Pablo de Olavide hizo realizar a su costa un plano topográfico. Se ve así nacer, en esta operación de división, un análisis morfológico del tejido urbano tomando en cuenta las extensiones de los suburbios como en Valencia, donde la ley del 13 de agosto de 1769 prevé que los suburbios están incluidos en la división del espacio urbano y administrativamente integrados como barrios a los cuarteles intramuros más próximos. En Sevilla se opta por un principio radial de división del espacio: cuatro líneas dividen la ciudad intramuros desde la plaza de la Encarnación, mientras el suburbio de Triana queda aislado.

Con esta reforma nació una nueva modalidad de localización en el espacio, iniciada primero en Madrid, que hizo de la manzana la célula básica de orden y lectura del espacio. En efecto, el artículo 13 de la ley del 13 agosto de 1769 precisa que todas las casas (incluidos conventos, iglesias, y otros lugares píos) deben ser enumeradas cada cual con un número, sin excepción ni privilegio, como en Madrid. Las autoridades locales de

otras ciudades, es decir corregidores, regidores, diputados y personeros, pidieron el establecimiento de alcaldes de barrio a fin de aumentar el personal de gestión urbana. Javier Guillamón ha identificado más de una decena de casos semejantes.⁴³ Así, el poder central recibió numerosos reglamentos, directamente en las municipalidades, y tuvo que enfrentarse a una viva iniciativa local que se traducía en fuertes conflictos entre las autoridades, que se recomponían con la institución de alcaldes de barrio. A pesar del rechazo ocasional por parte del Consejo de estas medidas o de su aprobación, a condición de que se adaptaran al reglamento madrileño y al de las ciudades de audiencia y cancillería, es probable que esos reglamentos no hubiesen sido practicados sin el control del poder central, dado que a veces podían ya existir alcaldes pedáneos que ejercían cargos semejantes. Se acudía al Consejo sobre todo cuando surgían conflictos, o cuando las autoridades querían formalizar y sistematizar esta reglamentación. Es pues indudable que la creación de un personal de policía auxiliar, en estrecha proximidad con las poblaciones —por sus acciones cotidianas de terreno— se desarrolló de manera considerable en el último tercio del siglo XVIII bajo la impulsión del modelo madrileño, y esto lo mismo en España que en sus posesiones americanas.



⁴² No existía por ejemplo plano de Valladolid y las autoridades declaraban al Consejo que nadie en el lugar sabía, por consiguiente, recortar la ciudad en *manzanas*. AHN, Consejos, leg. 504, exp. 6-2.

⁴³ En 1772 Córdoba proponía 20 alcaldes de barrio; en Segovia, en 1782 el Corregidor hace esta propuesta contra los regidores; Talavera en 1784; Ciudad Real en 1787, etcétera. Javier Guillamón Álvarez, *op. cit.*, 1980, pp. 335 y ss.