

ISSN 0870-4147

FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

INSTITUTO DE HISTÓRIA ECONÓMICA E SOCIAL

Revista Portuguesa de História

TOMO XXIII

ACTAS DO COLÓQUIO
«A REVOLUÇÃO FRANCESA E A PENÍNSULA IBÉRICA»



COIMBRA/1987

INCIDENCIA DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA EN EL DISPOSITIVO DE SEGURIDAD DEL ESTADO BORBÓNICO ESPAÑOL

El Estado borbónico español del siglo xviii tendrá que incluir entre sus objetivos la atención a la Seguridad y el Orden Público. Es cierto que esta dimensión de la acción estatal no presenta las necesidades perentorias de otras áreas y que su cuidado no requiere, en principio, especial atención, ya que no se perciben amenazas serias ni de su mejora se derivarían efectos inmediatos para mayor estabilidad de la nueva dinastía en el trono español, ni tampoco potenciaría la capacidad económica y militar de España, resorte principal para desarrollar la política exterior de Felipe V con miras preferentemente mediterráneas.

En consecuencia, no se advierte nada digno de especial mención hasta que el siglo empieza a mediar (salvando la creación de los Mozos de Escuadra, como veremos). Pero desde la década de los años sesenta, la Seguridad y el Orden Público estarán siempre presentes en las inquietudes gubernamentales y tendrán que afrontarse tanto en su dimensión rural como urbana, sobre todo esta última que ya esboza en sus calles y casas lo que luego se denominaría la *delincuencia política*. En cualquier caso, campo y ciudad presentan problemas distintos que requieren soluciones específicas.

El dispositivo de seguridad borbónico, bocetado a lo largo del siglo, va a sufrir una dura prueba a raíz del estallido de la Revolución Francesa, bajo la presión de la propaganda revolucionaria — incontenible — y sometido en parte a la confrontación con las realidades que aparecen en nuestro país como consecuencia de la expansión revolucionaria canalizada por Imperio Napoleónico. Van a ser años críticos que pondrán de relieve las deficiencias estructurales que presenta España en el mantenimiento de la

Seguridad y el Orden. El impacto de la Revolución Francesa sobre ese aparato muestra lo inviable de soluciones «tradicionales», la urgencia de una remodelación del ramo y la necesidad de introducir novedades que permitan encarar los problemas con mayores posibilidades de éxito.

Sin embargo, el ritmo histórico trepidante de aquellos años, la profunda crisis que padecerá nuestro país en todos los órdenes, las consecuencias destructoras de una guerra agotadora que se superponen a un cambio en la concepción del Estado que se aplica revolucionariamente, la descalificación de todo lo francés o «afrancesado» en los años inmediatos de la posguerra presidida por el dualismo Absolutismo-Liberalismo con su dinámica y dialéctica específicas, harán que, a la postre, la incidencia de la Revolución Francesa en el sector que aquí nos ocupa solo sirva para que se cuestione el aparato estatal de Seguridad y Orden. Para que se apliquen nuevas soluciones habrá que esperar unas décadas.

La cobertura territorial

No es fácil precisar cuando la Seguridad y el Orden se configuran en la forma en que se entienden hoy, ya que ello es el resultado de un proceso en el que se acumulan aportaciones sucesivas, pero sí es posible destacar algunos hitos significativos por su trascendencia posterior. Por lo pronto, en la Edad Media, el mantenimiento del orden correspondió a iniciativas particulares más o menos institucionalizadas (señores feudales, asociaciones de vecinos, etc.) y de instituciones de alcance local o regional (municipios), en las que la «burguesía» tiene un papel principal, de modo que el crecimiento de las ciudades será un momento significativo del proceso antes aludido (1). Un paso más definitivo se da con la consolidación del Estado Moderno, pues la imposición de sus propios objetivos sobre intereses particulares crea un orden, cuya salvaguardia es la garantía de su supervivencia. No obstante, no llega a asumir plenamente el ramo, no acaba de insertar en sus tareas habituales el mantenimiento del orden, posiblemente por

P) Vid. H. Pirenne, *Las ciudades en la Edad Media*, Madrid, 1980, pp. 87 y ss.

la amplitud social de la plataforma que lo sustenta, los medios de acción que posee (entre ellos el ejército permanente, que desequilibra la balanza de la fuerza a su favor en el plano interno) y los objetivos que se estiman más importantes — sobre todo, la acción exterior —, cuyo coste es tan elevado que difícilmente puede pensar el nuevo Estado en sustraer efectivos para emplearlos en el interior de modo permanente, máxime cuando la contestación interna no resulta amenazante y la delincuencia puede ser controlada con las instituciones y medios heredados del pasado.

Tales instituciones y medios son el legado histórico que recibe la Edad Moderna de los siglos precedentes y sufrirá una mutación progresiva. Ese legado histórico es especialmente significativo en España, donde cada reino ha ido elaborando a lo largo de las Edades Media y Moderna su propio aparato de seguridad con instituciones tan peculiares como las Hermandades (definitivamente disueltas en 1835) o el Somaten (suspendido por Felipe V y restablecido por Ricardos en la Guerra del Rosellón, mediante una política de hechos consumados que Carlos IV y Godoy consienten). De tal manera que la multiplicidad de instituciones de Seguridad será característica de nuestro Antiguo Régimen. Son instituciones de efectivos escasos, desconectados entre sí, cuyas áreas de acción son limitadas, territorialmente hablando, y solo excepcionalmente rebasan en sus servicios los límites de los territorios que les han sido encomendados. Posiblemente, la Monarquía de entonces no necesita más. No había una contestación fuerte: los tumultos, de carácter económico-social, preferentemente, no suponían ninguna amenaza seria para la estabilidad del *status*. Además, quando las cosas empeoraban se recurría al Ejército para restablecer la calma, cosa que conseguía sin excesivas dificultades, por lo menos lograba restablecer los canales mínimos para la normalización de la vida cotidiana (2).

En este sentido, el siglo xviii nos presenta al completo el cuadro institucional del Antiguo Régimen para la seguridad y el orden público en su dimensión rural o territorial. Tal cuadro es un mosaico que tiene sus piezas fundamentales distribuidas así

(2) Por ello, el Ejército ha sido considerado como la principal fuerza policial en España hasta mediados del siglo xix. Véase, por ejemplo, M. Ballbe, *Militarismo y orden público en la España Liberal*, Barcelona, 1984.

(sin incluir los vestigios aún presentes entonces de algunas Hermandades) :

Aragón: Compañía suelta de fusileros del reino de Aragón

Cataluña: Mozos de Escuadra

Migueletes

Compañía Fija de Rosas

Rondas Volantes Extraordinarias de Cataluña

Valencia: Fusileros del reino de Valencia

País Vasco: Partidas de paisanos

Algunas compañías sueltas

Castilla: Compañía de Fusileros de Guardabosques Reales

Galicia : Caudillatos

Andalucía: Compañías de Infantería Fija de la Costa de

Granada

Compañía Fija de Escopeteros de Getares

Escopeteros Voluntarios.

Quizás, lo más llamativo de ese panorama sea la descentralización de la defensa de la Seguridad y el Orden Público. No deja de ser paradójico que en un siglo como el xviii, que en España presenta una clara tendencia centralizadora que arranca de Felipe V (Decretos de Nueva Planta), se mantenga este mosaico institucional sin una dirección coordinada de todos los esfuerzos. Por otra parte, esa falta de coordinación, su actuación en un marco geográfico limitado y sus efectivos escasos son otras realidades — para algunos, debilidades — constatables. La tradición, las escasas disponibilidades hacendísticas y la «novedad» de los Mozos de Escuadra son argumentos decisivos de la pervivencia del cuadro esbozado y de la ausencia de una acción estatal, tal vez, de mayor alcance. Igualmente, el Orden Público no se había conectado claramente con el Orden Político, de suerte que los atentados contra aquel no eran una amenaza preocupante para la Monarquía; el pensamiento político era unánime en la casi totalidad de los españoles y hasta fines del siglo xviii no se manifiestan disonancias en la práctica (como la conspiración del cerrillo de San Blas, pongamos por caso, o la oposición a Godoy) que fueron controladas, por lo que su gravedad estriba más que en el significado real, en lo que de premonitorio tenían para la Monarquía.

Pero, si por un lado, en el siglo xviii podemos considerar

completo el cuadro institucional de este sector durante el Antiguo Régimen, no es menos cierto que también se patentizan sus alcances y limitaciones. Y así, cuando las circunstancias ambientales españolas empiecen a cambiar, cuando la delincuencia política se consolide, cuando el gobierno se vea amenazado con la posibilidad de ser derrocado, una cuestión saltará a primer plano: la eficacia del aparato represivo y la conveniencia de su mejoría, cuestión que se resolverá casi a mediados del siglo xix con una respuesta de acuerdo con los fundamentos del nuevo Estado.

La mayor novedad dentro de ese cuadro a que antes aludíamos radica en la creación de los Mozos de Escuadra en tiempos de Felipe V : será una institución filipista en territorio «enemigo» que, una vez terminada la Guerra de Sucesión Española, sostendrá los derechos del «intruso» y perseguirá a quienes perturben la calma, ya sean seguidores del Archiduque Carlos, ya sean malhechores, simplemente ⁽³⁾. Lo cierto es que, finalizada la guerra — en la que el primer Veciana, el fundador de los Mozos, dió ostensibles muestras de su filipismo en un medio austracista—, los Mozos no se disolvieron y continuaron en acción para convertirse en «vigilantes» de una población que se había mostrado enemiga del nuevo rey. Ellos, los Mozos, vigilaron a unas gentes que fueron desarmadas para evitar rebeliones y se encargaron de perseguir a muchos marginales armados, desarraigados por su austracismo, que fueron asimilados a los malhechores, desposeídos de su condición de beligerantes. La verdad es que la existencia de estas partidas armadas después de la guerra fue un buen argumento para la continuidad de los Mozos y como el comportamiento de aquellas recordaba la acción de los fuera de ley, se produjo una mutación en la finalidad de las Escuadras: insensiblemente pasaron de defender una opción en la guerra a sostener el orden salido de la paz, de ser partidarios de Felipe V se convirtieron en salvaguardia del orden en una región de la Monarquía. Su eficacia, su conocimiento del terreno y de las gentes, sus «modernos» procedimientos de actuación explican no solo su continuidad sino tam-

⁽³⁾ Remitimos a dos trabajos de N. Sales: su aportación a la publicación colectiva *Els Mossos d'Esquadra*, Barcelona, 1981 y, mejor aún, *Historia dels Mossos d'Esquadra. La dinastia Veciana y la policia catalana en el segle XVIII*, Barcelona, 1962.

bién su crecimiento, de manera que pronto desbordan el entorno de Valls, lugar donde nacieron, para extenderse por toda Cataluña y convertirse en una institución modélica digna de ser imitada, una especie de panacéa en aquella España que a mediados del siglo xviii procede a mejorar su cobertura territorial para la mejor defensa del Orden y la Seguridad.

En efecto. Los resultados obtenidos por este Cuerpo provocaron en el reinado de Carlos III una auténtica oleada de iniciativas, cuyos resultados fueron la creación de otros Cuerpos basados en su organización. La primera iniciativa que cristaliza en algo positivo es la que el 4 de agosto de 1761 crea la Compañía de Fusileros de Guardabosques Reales para vigilar los bosques reales y perseguir los vagos y malhechores que aparecieran en ellos ; sus efectivos iniciales fueron elevados a ciento veinte plazas, sin incluir la Oficialidad, en 1784; toda la Compañía disfrutaba los premios, retiros y distinciones del Ejército así como la hospitalidad y no sufrían descuentos por Montepío ni de Invalidos; las Ordenanzas Generales regían su régimen interno.

Años después, el 13 de septiembre de 1766 se llevaba a la práctica el proyecto del Capitán D. Jerónimo de Torres, un infanzón vecino de la Muela, para organizar una Compañía — cuyos efectivos quedan algo por debajo de las doscientas plazas—, para perseguir vagos, desertores y ladrones y actuar como brazo armado de la justicia y demás autoridades: Tal será la Compañía Suelta de Fusileros de Aragón, que dependía del Capitán General en lo que a prestación del servicio se refería. En 1774 se crea en Valencia una unidad similar, la Compañía de Fusileros o Miñones, de efectivos más reducidos, pues cuando estos fueron duplicados a poco de la fundación no sobrepasaban el centenar incluidos tropa, subalternos y oficiales; también dependían del Capitán General, quien los distribuiría por el territorio como estimase más conveniente y de acuerdo con las necesidades existentes.

En Andalucía, los vestigios de las Guardas de la Costa del Reino de Granada (organizadas bajo los Reyes Católicos) y ciertas compañías denominadas Milicia Urbana van a ser reorganizadas en 1762 en las llamadas Compañías de Infantería Fija de la Costa de Granada y un Regimiento de Caballería de la Costa; según el reglamento con que se les dota en 1780 su finalidad inicial (vigilar la costa en previsión de ataques exteriores) se desplaza

hacia el auxilio a las justicias, evitar el contrabando y perseguir a vagos, desertores y delincuentes. Unos mil hombres constituían sus efectivos. Por entonces ya actuaban también en Andalucía dos Compañías de Escopeteros Voluntarios, que habían sido creadas en 1776, dependiendo una del Presidente de la Chancillería de Granada y la otra del Regente de la Audiencia de Sevilla; su misión exclusiva era la persecución de malhechores en los distritos de los citados Tribunales y ayudar a la justicia; algo más de noventa plazas por Compañía eran sus efectivos (4).

De que estas unidades se crean a imitación de los Mozos de Escuadra no cabe dudar. En todas ellas hay constancia de la intervención directa de los Veciana (como en el caso de los Guardabosques Reales) o de su asesoramiento prestado a los responsables de las nuevas tropas. En algún caso se reconoce claramente el modelo imitado, como sucede con los Migueletes Valencianos, pues en la Real Orden de su fundación leemos que se establecían «a imitación de las que existen en Cataluña con el nombre de Escuadras de Valls — uno de los varios nombres con que se denominaban a los Mozos — con destino a aprender ladrones». Otras veces, sin ser tan explícito el reconocimiento del modelo catalán, a la hora de redactar los reglamentos se evidencia claramente la influencia de los Mozos, pues nos encontramos con lapsus claramente indicativos. Por ejemplo, en relación a los Fusileros de Castilla la Nueva y a los Guardabosques, se decía en el reglamento de 1784 que debían ser «naturales del Principado de Cataluña», condición imprescindible para ser mozo de escuadra. No menos sintomático es que en el proyecto presentado por D. Jerónimo de Torres para crear los Fusileros aragoneses, al hablar de la uniformidad, se diga que usarán, entre otras prendas, «gambeto largo a la catalana» (5).

Podemos considerar que esta proliferación de unidades responde a un planteamiento y a la aplicación de soluciones de carácter «tradicional» para mejorar el ramo de la Seguridad y el Orden

(4) Más detalles, por ejemplo, en E. Martínez Ruiz, «Fuerzas de Seguridad y Orden Público en la primera mitad del siglo xix», en *Cuadernos de Historia*, t. iv, 1973, pp. 82-161.

(5) Nuria Sales ya puso de relieve este extremo. Vid. la primera de sus obras citadas en la nota 3, pp. 28-29.

Público pues se sigue el camino abierto por los Mozos cuyo rendimiento se juzga lo suficientemente satisfactorio como para generalizar el modelo, sin pensar en otras consideraciones de tipo socioeconómico o político propias de los lugares en que iban a actuar las nuevas fuerzas. Aún carecemos de elementos suficientes para pronunciarnos sobre la eficacia de las nuevas fuerzas. No obstante, el hecho de que en 1792 se cree en Castilla la Nueva una Compañía mixta de Infantería y Caballería para perseguir malhechores en los sitios reales y en las riberas castellanas del Tajo, puede significar no solo que la cobertura territorial seguía dentro de los planteamientos establecidos, sino también que esa cobertura podía ser insuficiente. La Compañía suelta de Castilla la Nueva venía a sumarse así al cuadro institucional creado años antes.

Esa concepción tradicional a que venimos aludiendo, caracterizada por la ausencia manifiesta de una visión de conjunto de todo el ramo, por la falta de coordinación de las instituciones afines y por la puesta en marcha de proyectos de corta envergadura, se demuestra todavía más en ciertas iniciativas tan anecdóticas como pintorescas. Veamos un ejemplo: el 22 de septiembre de 1795, el Marqués de Isla Hermosa, Alférez Mayor de Málaga «pide permiso para treinta corridas de toros a fin de aumentar y sostener con su producto la partida de escopeteros que ha formado para la persecución de Desertores y contrabandistas». El memorial en que cursaba su petición fue entregado a D. Diego de Gardoqui «para que dixese lo que le pareciese sobre la utilidad de esta partida de escopeteros y si la Juzgaba necesaria o conveniente aun en las circunstancias actuales que por cesación de la guerra podría servir la tropa para la persecución de contrabandistas». La respuesta de Gardoqui está fechada el 7 de octubre siguiente y «dice que tiene entendido que el Rey ha mandado destinar la tropa ligera a este objeto, y que siendo así cierto, halla que este medio es mucho mejor por todos respetos que formar nuevas partidas y aplicar a ellas hombres que, debiendo de ser por precisión robustos, pueden emplearse en otros trabajos útiles al Estado». El 14 de ese mes se comunicó a Godoy todo el asunto y al día siguiente la negativa se puso en conocimiento del interesado.

Como vemos el escrito (6) no tiene desperdicio. El Marqués no es original ni siquiera en la financiación de sus posibles hombres, pues recurrir a las corridas de toros para recabar fondos con fines muy diversos es un recurso generalizado por aquellos años. De nuevo se plantea la creación de un cuerpo particular, de alcance reducido, para resolver un problema que se agrava por razones coyunturales y no menos circunstancial es la solución a la que se recurre. También podemos ver en su no autorización un reconocimiento de la exigüidad de los caudales públicos, pues si el problema de la puesta en pie de esa tropa parecía resuelto, el arbitrio al que se recurría era tan aleatorio que necesariamente habría de plantearse como se mantendrían después esas plazas. La falta de fondos para ello pudo ser factor determinante en la negativa de su creación.

Pero hay más todavía. El recurso al Ejército es manifiesto. Concluida la Guerra del Rosellón, se busca una alternativa para la utilización de las tropas ya movilizadas, algo habitual en el Antiguo Régimen, como ya hemos señalado. En casos excepcionales o graves, el Ejército volvía a ser la tabla de salvación a que se aferraban los gobernantes con la esperanza de que restableciera la situación deteriorada y lograra la normalización de la vida cotidiana, aunque fuera pasajera, pero de esta forma se podía ganar tiempo y dedicarlo a afanes más perentorios.

En definitiva, la cobertura territorial, al menos a nuestro juicio, no presenta nada auténticamente llamativo y que tuviera clara trascendencia posterior. La alternativa presente en lo que a la mejora del ramo de la Seguridad y el Orden se refiere, no se resolvió en ningún sentido, pues ni se siguió el camino de la reforma de los Cuerpos existentes, dotándoles de mayores efectivos, mayor operatividad, marco de acción más amplio y coordinación de esfuerzos. Ni se siguió el camino de la revolución o de la innovación, toda vez que no se estudia la aplicación de un proyecto de largo alcance que modificara los presupuestos establecidos y rompiera de modo decidido con el peso limitador de una herencia, rica en posibilidades que se frustran por las cortas miras con que se lleva a efecto su proyección.

(6) Archivo Histórico Nacional de Madrid (en adelante A. H. N.), Estado, leg. 3.011, carpeta 1.

Insistimos, posiblemente, el Estado de entonces no necesitara más. Pero había indicadores de que la situación no se mantendría durante mucho tiempo en ese estado: algunas regiones presentaban un bandolerismo activo, alarmante en ciertos momentos; el contrabando llevaba camino de convertirse en endémico a través de los Pirineos y desde Gibraltar; los avatares en los desplazamientos de viajeros y mercancías se multiplicaban y las condiciones económico-sociales se endurecían.

La cobertura urbana

A lo largo del siglo xviii la dimensión urbana de la Seguridad y el Orden Público se irá acentuando, tendencia que arranca de fines del siglo xvii y se acentúa en el xix. La ciudad, con su dinámica propia y sus problemas específicos, reclamará un tratamiento especial en este orden y ello hará que la policía empiece a perfilarse por sí misma y se muestre como la principal manifestación de la autoridad (7), aunque en el Setecientos todavía está muy lejos de su significación actual, hacia la que caminará decididamente con la caída del Antiguo Régimen (8). En realidad, desde fines del siglo xvii hasta hoy la ciudad empieza a ser dividida en una retícula policial cada vez más compleja que aspira a controlar mejor la población (9). No en vano los elementos más inquietos y activos de la sociedad, tanto integrados en el sistema como marginados a él, se dan cita en la urbe, por ello no debemos sacar conclusiones terminantes de la relación población urbana-población rural que favorece de un modo aplastante a la segunda en aquellos años (de 3/4 a 4/5 de la población vive en, de, por y para el campo), pues la importancia de la población urbana no reside en su cuantía numérica, sino en su cualificación y en vivir en el ámbito donde se toman las decisiones políticas y se marca el pulso del país. Como polo de concentración, como órgano gestor, como fuente de riqueza, como oferta cultural la ciudad posee un atractivo irresistible. Su vigilancia y control es cada vez más

(7) B. de Sausaies, *La machine policière*, Paris, 1972.

(8) Vid. J. Curbet, «Los orígenes del aparato policial moderno en España», en *Policía y Sociedad democrática*, Madrid, 1983.

(9) M. Foucault, *Un diálogo sobre el poder*, Madrid, 1981.

imprescindible. Los variados retos que esta tarea entraña harán que en el ámbito urbano se produzcan las novedades más importantes y las innovaciones más destacadas en el ramo de la Seguridad y el Orden. Los planteamientos y medios tradicionales de acción no son capaces de cubrir la variedad de problemas que se suscitan en la gran urbe. Es preciso encontrar algo nuevo que permita afrontar la situación con mayores posibilidades de éxito.

En el caso de España, todo el proceso se acelera desde mediados de siglo. Ya en 1749, Fernando VI había publicado la Ordenanza de Intendentes Corregidores, cuya medida fundamental era el restablecimiento de la intendencia y reglamentar la forma en que ese restablecimiento debía hacerse. Por lo que respecta a sus facultades y en relación con el tema que nos ocupa, la Ordenanza establecía: «Será el especial cuidado y encargo de los Intendentes el establecer la paz en los pueblos de su provincia, y evitar que las Justicias de ellos procedan con parcialidad, pasión o venganza; interponiendo su autoridad para remediar los daños que de las enemistades resultan así a los súbditos como a la causa pública; para lo cual podrán llamarlas, advertirlas de su obligación, y apercibirlas cumplan con ella; y no bastando, darán cuenta con justificación al Tribunal superior a quien tocare según la calidad del negocio, para que por él sean castigados y se eviten las inquietudes que suele ocasionar el poderio abusivo de las Justicias y otras personas, que aumentan en la República la envidia, el odio y la codicia con grave perjuicio de sus conciencias» (10). Como vemos, arropada por cierta preocupación moralizante, la gran cuestión quedaba sobre el tapete : se responsabiliza a los Intendentes del mantenimiento del orden y la seguridad en los núcleos urbanos.

La cuestión se planteará en toda su crudeza a partir de 1766, como consecuencia de los motines contra Esquilache. La respuesta inmediata a la cadena de conmociones populares que aflo-

(10) El texto completo de la Ordenanza puede consultarse en la *Colección de Reales Pragmáticas, Cédulas, Provisiones...* Hay un ejemplar de la misma en el A. H. N., Consejos, Leg. 1103; un resumen, en la *Novísima Recopilación* (en adelante *Nov. Recop.*), t. ni, pp. 340 y ss.; un estudio de la misma en B. González Alonso, *El Corregidor Castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970, que también la reproduce íntegramente en apéndice.

ran en la geografía española se traduce en la reforma policial de 1768 y en la ley de «Asonadas» de 1774. No vamos a entrar en el análisis de dichos motines, que ya se ha hecho en numerosas ocasiones ⁽ⁿ⁾ y nos apartaría de nuestro propósito. Nos limitaremos a señalar que los hechos afectaron directamente a las esferas gubernamentales, donde nace el decidido propósito de que no vuelva a reproducirse un conflicto semejante. Ello nos permite prescindir de todas las medidas tomadas para reprimir el motín, castigar a los responsables, paliar las causas de la protesta y desviar la atención popular hacia otros objetivos. Ni siquiera prestaremos atención a medidas tan importantes como la expulsión de los jesuitas o la creación de los Diputados del Común.

En cambio, sí repararemos en una novedad institucional de gran trascendencia para nuestro objetivo, como es la creación de los Alcaldes de Barrio, piedra angular de la auténtica reforma policial que tiene lugar en 1768. Dicha reforma se inicia en la capital de la Monarquía y luego se extiende a otras ciudades de importancia y el sistema debió ser considerado aceptable por el Poder, porque pese a los cambios posteriores, lo fundamental de esa reforma — la figura del Alcalde de Barrio — se mantiene y se sitúa sin estridencias en el aparato institucional existente, hecho este que con toda probabilidad se debe a la poca altura que en la escala jerárquica administrativa tienen las nuevas autoridades, situadas un escalón por encima de los simples vecinos, canalizadoras de información hacia niveles superiores y supervisadas por instancias superiores. Su actuación es una mezcla de vigilancia, represión y paternalismo — no exento de cierto matiz cristiano.

La reforma empieza en la capital de la Monarquía y la pone en marcha la Cédula de 6 de octubre de 1768, que divide a Madrid

⁽ⁿ⁾ La bibliografía sobre el Motín de Esquiladle es muy extensa. Aquí nos limitaremos a citar algunas de las publicaciones con las opiniones más encontradas: V. Rodríguez Casado, *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, 1962; C. Eguía, *Los jesuitas y el motín de Esquiladle*, Madrid, 1947; A. Ferrer del Río, *Historia del reinado de Carlos III en España*, Madrid, 1856; L. Rodríguez Díaz, *Reforma e Ilustración en la España del siglo XVIII : Pedro Rodríguez de Campomanes*, Madrid, 1975; J. Navarro Latorre, *Estado actual de los problemas históricos del motín de Esquilache*, Madrid, 1966; P. Vilar, «La España de Carlos III», en *España a finales del siglo XVIII*, Tarragona, 1982; etc.

en cuarteles, pone al frente de cada uno de ellos un Alcalde de Cuartel, perteneciente a la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, que también era reformada, establecía los cometidos de dichos Alcaldes, sus relaciones con autoridades afines, el personal subalterno y se dividía cada cuartel en barrios que tendrían un Alcalde de Barrio al frente (12). Unos días más tarde, el 21 del mismo mes y año, aparecía una instrucción que reglamentaba lo relacionado con la designación y funciones de las nuevas autoridades (13).

Los cometidos que se asignaban a los Alcaldes de Barrio eran muy variados : desde la confección de un censo de los habitantes de su distrito «con la expresión individual de sus nombres, estados, empleos u oficios, número de hijos y sirvientes, con sus clases y estados» hasta el aseo de las calles, pasando por el control de toda clase de establecimientos públicos, la vigilancia del cumplimiento de bandos y órdenes del gobierno ciudadano, participación en la extinción de incendios, mediar en las rencillas de sus convecinos, hacer rondas de vigilancia, etc.

La medida es de indudable trascendencia y habilidad. Colocando a un ciudadano en un nivel superior a sus vecinos e investiéndole de una autoridad que lo dignifica a ojos de todos, el Gobierno podía contar con servidores leales que conocían perfectamente el barrio que dirigían, por estar vecinados en él; en consecuencia, podía estar al tanto de todo lo que allí ocurriese, actuar como moderador en muchos conflictos, contribuir a distender el ambiente y, sobre todo, suministrar una variada información que mantendría al corriente al Gobierno y le permitiría actuar con los medios adecuados si la situación lo exigía.

La reforma aplicada en Madrid debió considerarse satisfactoria, pues en 1769 una Cédula del Consejo ordenaba el establecimiento de cuarteles y barrios en todas las ciudades que tuviesen Chancillerías y Audiencias (14) y desde entonces menudean peticiones de otros núcleos urbanos para que se llevase a efecto también en ellos

(12) Vid. la Cédula en. A. H. N., Estado, Leg. 4900.1 y en la *Nov. Recop.*, Lib. III, tít. xxi, ley ix, por ejemplo.

(13) *Nov. Recop.*, Lib. ni, t. xxi, ley x.

(14) Vease la Cédula de 13 de agosto de 1769, en *Nov. Recop.*, Lib. v, tít. xiii, ley i.

tal medida ⁽¹⁵⁾. Lo cierto es que con la implantación de los Alcaldes y el establecimiento del marco en el que dicha iniciativa se inscribía, aumentaba considerablemente el control sobre la población; las voces que se levantaban pidiendo la ampliación de la medida podían considerarse como la mejor demostración de su conveniencia. Ello, unido a la creación de los diputados y síndicos que canalizarían las inquietudes y aspiraciones populares, da al Gobierno la plataforma adecuada para promulgar una legislación contra tumultos y asonadas, en su afán de hacer irrepetible lo ocurrido en 1766. Tal es el significado de la ley de 1774.

La Ley de Asonadas, considerada por muchos como la primera Ley de Orden Público de nuestro país, es como suele aludirse a la pragmática de 17 de abril de 1774, que ordenaba proceder contra los promotores de bullicios y alteraciones populares, encomendando los casos de esta índole a la justicia ordinaria. En el fondo se trata de fortalecer la acción de la Justicia, lo que equivale a decir la estabilidad de la situación, pero la pragmática se presenta en función del beneficio de los vasallos, algo muy propio del Despotismo Ilustrado y, en general, de toda la Monarquía Absoluta. Por lo demás, en su contenido se desmenuza toda la casuística de los motines y se dan instrucciones preventivas y disuasorias con una meticulosidad sin parangón anterior. Todos los extremos quedan previstos y unas severas penas advierten de los castigos a los contraventores ⁽¹⁶⁾.

Como vemos, el punto de partida que acabamos de exponer es claramente tradicional. La división de Madrid en cuarteles venía de atrás y también se había legislado con antelación sobre motines y asonadas. Sin embargo, se advierten novedades que marcan las innovaciones en el sector, como son los Alcaldes de Barrio y el contenido mismo de la Ley de Asonadas. Aquellos suponían el establecimiento de un control más operativo y directo sobre la población, situándolo en los niveles mismos del vecindario, inserto en él. La Pragmática de 1774 constituye un auténtico hito en la

⁽¹⁵⁾ Una exposición desde un punto de vista administrativo de todas estas reformas, en J. Guillamon, *Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III. Un estudio sobre dos reformas administrativas de Carlos III*, Madrid, 1980.

⁽¹⁶⁾ Puede consultarse en *Nov. Recop.*, Lib. XII, tít. XI, ley v.

legislación sobre el Orden y la Seguridad. Es cierto que en unas décadas su contenido va a quedar desfasado, pero permanece vigente su valor como pauta y podrá ser un elemento válido de inspiración en los años siguientes para cualquier Gobierno que se encuentre en tesituras semejantes. No es necesario aclarar que ni siquiera en el momento de su publicación fue la panacéa universal para este tipo de conflictos, no obstante fortalecía el poder civil y la jurisdicción ordinaria como nunca hasta entonces, buscando incluso el comprometimiento de la población. El siguiente párrafo no puede ser más expresivo : «Por quanto la defensa de la tranquilidad pública es un interés y obligación natural común a todos mis vasallos, declaro asimismo, que en tales circunstancias no puede valer fuero ni exención alguna, aunque sea la más privilegiada, y prohibo a todos indistintamente, que puedan alegrarla», lo que venía a remachar otra afirmación de la Pragmática: que entregaba «el conocimiento de estas causas ~~ privativamente a los que exercen jurisdicción ordinaria: inhiho a otros cualesquiera Jueces, sin excepción de alguno por privilegiado que sea».

Pero hay más novedades todavía en el ámbito urbano por lo que se refiere a nuestro tema. Novedades que se aplican en Madrid, cosa lógica por ser la capital de la Monarquía, y que encierran mucho de experimental. Las circunstancias ambientales impidieron su expansión a otras ciudades del reino, saldándose a la postre su existencia con un fracaso, aunque este sea matizable y su alcance discutible.

La Sala de Alcaldes de Casa y Corte, la quinta del Consejo de Castilla, conservaba su papel primordial dentro de la Corte en el terreno que nos ocupa. Nacida realmente con Alfonso X el Sabio, él será quien convierta a los Alcaldes en jueces exclusivos de los *casos de Corte* (los delitos que se cometían en la Corte). En el siglo xiv su jurisdicción se había ampliado al *rastro del Rey*, territorio constituido por el entorno de las cinco leguas más próximas al lugar donde se asentaba la Corte en cada momento, dado su carácter aún itinerante; el rastro se mantendría cuando la Corte se asentara definitivamente en Madrid y en 1803 se amplió a diez leguas. En ella residía el control del régimen político y económico de la gran ciudad, ya que funcionaba como tribunal de justicia, organismo superior de policía y controladora de los abastos y precios en Madrid. Estaba facultada para actuar en lo civil

y criminal; en el terreno civil, actuaba como tribunal ordinario de primera instancia, cuyas resoluciones se podían apelar ante el Consejo. En lo criminal, resolvía los recursos contra las sentencias sustanciadas por la Justicia ordinaria y era órgano máximo de apelación (17).

Una institución tradicional, pues, que, pese a sus modificaciones internas, supresiones y restablecimientos, conservaba su vitalidad y la convertían en la piedra angular de la seguridad y el orden madrileños. Pues bien, al lado de la Sala se coloca una institución nueva, la Superintendencia General de Policía, que se crea en 1782 y que constituye la mayor novedad en este ramo: es el origen de la actual policía.

Hasta cierto punto, la Superintendencia puede¹ considerarse la última onda derivada del Motín de Esquiladle, no tanto por su relación directa con aquellos sucesos, ocurridos dieciseis años antes, como por ser la culminación del dispositivo legal que se pone en marcha entonces. En este sentido, la creación de esta institución tiene pleno significado; sin embargo, hay algo que desconcierta, toda vez que no llegó a tener un reglamento propio y vino a superponerse en la jurisdicción que ya ejercían otras instituciones y autoridades y que seguirían conservando sus atribuciones. Parece como si Carlos III y Floridablanca se decidiesen a un ensayo de cuyo resultado no estaban seguros y antes de cualquier otra decisión, quisieran comprobar la eficacia de la nueva institución. Pero lo que sorprende, sobre todo, es que los años pasaran sin que se decidieran a establecer reglamentariamente su funcionamiento, fallo del que adolecerá siempre la Superintendencia y que sus enemigos esgrimirían en su contra.

Además, hay mucho de confidencial y reservado en su actuación, algo que llevarán malamente la Sala de Alcaldes, el Corregidor, los Regidores y el mismo Consejo; los primeros por temor a

(17) Remitimos a: P. Escolano de Arrieta, *Práctica del Consejo Real*, Madrid, 1796, t. i, pp. 7-16; M. Danvila y Collado, *El Poder Civil en España*, Madrid, 1885, t. i, pp. 166 y 423; t. n, pp. 206-207, 431 y 571-572; t. m, p. 505 y t. iv, p. 175; L. García de Valdeavellano, *Curso de Historia de las instituciones españolas*, Madrid, 1977, pp. 561-567; G. Desdévise du Dezert, *Les institutions de l'Espagne au XVIII.^e siècle*, pp. 108-115; A. Gonzalez Palencia y E. Varón Vallejo, *Archivo Histórico Nacional. Consejo de Castilla. Sala de Alcaldes...*, pp. i-xx, etc.

perder sus atribuciones y el último por recelar que escapase a su control o supervisión. Por otra parte, son muy escasas las noticias que tenemos sobre la Superintendencia ⁽¹⁸⁾, noticias que suministra una documentación fragmentaria y dispersa, entre la que destaca el acta del pleno del Consejo de 26 de mayo de 1792 ⁽¹⁹⁾, que es con mucho el mayor aporte de datos sobre esta institución.

A la sombra de la Superintendencia se crea una evanescente Comisión Reservada, de la que nos consta solamente con certeza su existencia y algunos de sus procedimientos de actuación; sabemos también que tienen cierta relación con ella algún personal de la Superintendencia y desconocemos todo lo demás, desde la fecha exacta de su creación ⁽²⁰⁾. Nuestra búsqueda solo nos ha permitido conjeturar su existencia; hemos encontrado alusiones a confidentes y soplones, personal no incluido en plantilla, actuaciones anómalas y especialmente reservadas que, pensamos, pueden estar relacionadas con dicha Comisión, pero no podemos afirmarlo con certeza. Tampoco sabemos con precisión las relaciones de dependencia de la Comisión Reservada con las demás instituciones con jurisdicción en el terreno de la seguridad y el orden público.

Los motivos de la implantación de la Superintendencia los encontramos en la cédula de su creación, fechada el 17 de marzo de 1782 y son: «El aumento, y extensión que ha tenido de algunos años a esta parte la población de Madrid, su terreno, y Edificios, vecindario, y concurrentes de dentro y fuera del Reyno, y las muchas providencias, y reglas de Policía ~ lo que se practica en todas las demás Cortes^» ⁽²¹⁾. El superintendente ocuparía plaza efectiva en el Consejo y dependería de la Sala Primera de Gobierno o directamente del rey a través de la Primera Secretaría de Estado. Tam-

⁽¹⁸⁾ Están desperdigadas por la sección de Estado del A. H. N.

⁽¹⁹⁾ A. H. N. : Estado, leg. 3882.2. Actualmente tenemos en vías de publicación un amplio estudio de la Superintendencia y su entorno, que saldrá editado en breve.

⁽²⁰⁾ A. Escobar Raggio, en su desafortunada *Historia de la Policía (hasta el siglo XVIII)*, Madrid, 1947, la sitúa en 1791. Es el único que habla con certeza de ella, pero no cita ninguna de sus fuentes de información.

⁽²¹⁾ La Cédula se puede ver, por ejemplo, en *Colección de Reales Pragmáticas, Cédulas, Provisiones y otros papeles curiosos de los años 1781 y 1782*, Madrid, 1782.

bién se especificaba que los demás cargos e instituciones relacionados con el mantenimiento del Orden y la Seguridad continuarían desempeñando sus funciones sin estorbar al Superintendente, bajo cuyas ordenes se ponían algunos subalternos (siete en total, cedidos por el Ayuntamiento hasta que se fijase el personal definitivo, cosa que nunca llegó a hacerse), personal escaso a todas luces para lo que se esperaba del nuevo organismo.

Existe una gran diferencia entre la finalidad de la Superintendencia y la de la Comisión Reservada, pues la primera, aunque ella en sí misma es una novedad, su puesta en marcha y los cometidos que se le asignan responden a una visión tradicional de la Seguridad y el Orden Público, de modo que se mueve en la misma onda que la Sala de Alcaldes de Casa y Corte e, incluso, el Corregidor y los Regidores. En cambio, la Comisión funcionó más bien como una policía política; a sus miembros se les encomienda una suerte de espionaje civil: sin signos exteriores que los identifiquen, confundidos entre la población, debían escuchar las conversaciones en los establecimientos y lugares públicos y tomar buena nota de cuantos hablasen contra la familia real, los gobernantes, personas de calidad de España y Europa, así como contra la religión; incluso, debían espiar las casas de las legaciones extranjeras para estar al tanto de lo que en ellas ocurriese y se dijese. Es en esto donde radica la novedad de esta Comisión, cuya existencia no está probada fehacientemente, según hemos apuntado. El carácter secreto de la misma, el anonimato que se desea para sus miembros y lo reservado de sus informes tal vez sean la causa de lo poco explícitas que son las fuentes.

Si estamos medianamente informados de lo ocurrido con la Superintendencia, se debe a la ofensiva generalizada que se produce contra ella por parte de las instituciones y autoridades que se desenvolvían en el mismo ámbito que ella, de lo que nos da buena muestra la referida acta de la reunión del Consejo pleno celebrada el 26 de mayo de 1792, donde el Consejo hace suya la argumentación de los Fiscales que señala las anomalías habidas en la creación de la Superintendencia (no comprobación de las razones que decidieron su creación, la falta de un reglamento que la regule, funcionar con personal prestado y superponerse su jurisdicción en la de otros organismos y cargos ya existentes). En vista de todo lo cual el Consejo concluye: «En consecuencia a todas estas razones, y otras que se

omiten por no cansar la Soberana atención de V. M. es de unri forme dictamen el Consejo pleno, de que el establecimiento de la Superintendencia no es, ni fue útil, que no es necesario, que es contrario a las Leyes de España y perjudicial». Carlos IV aceptará el parecer del Consejo y por decreto de 4 de junio de 1792 ordenaba la disolución de la Superintendencia ⁽²²⁾.

En el fondo, la disolución de la Superintendencia va a responder más a razones políticas que administrativas. Su desaparición hay que situarla en la acción de los oponentes de Florida-Blanca, que cuando al fin consiguen su caída, desmontarán ciertos aspectos de la obra del político murciano, siendo la Superintendencia uno de los blancos preferidos, por su estrecha dependencia del ministro caído (se la consideraba una criatura suya) y por las intromisiones jurisdiccionales que su implantación produjo ⁽²³⁾.

Así se ponía fin a una de las más significativas experiencias registradas en la segunda mitad del siglo xviii dentro del campo de la seguridad y el orden público. No deja de ser llamativo que lo que se pretendía con su creación fuera un objetivo demasiado altó para los medios con que se dota a la nueva institución, cuyo comportamiento y personal (prestado por otras instituciones) están mas cerca de las líneas tradicionales que de las novedades que aparecerán más tarde, mientras que por su finalidad están más próximas a esas novedades que al cuadro institucional tradicional. La no reglamentación orgánica y la superposición de jurisdicciones acabarán por hacerla desaparecer. En esto último, la Monarquía aplicó criterios fuertemente arraigados en la administración española del Antiguo Régimen, pues cuando era necesario remediar una necesidad, se procedía a la creación de una institución específica, pero sin modificar ni suprimir ninguna de las existentes relacionadas con el tema; se actuaba por medio de una especie de superpo-

⁽²²⁾ El borrador original de este decreto está en el leg. 3082.2-3083 de la sección de Estado del A. H. N.

^(2 3) Eludiremos las cuestiones que desembocan en la caída de Florida-Blanca. Solo remitiremos a dos trabajos que nos parecen interesantes al respecto: C. Alcázar Molina, «España en 1792. Florida-Blanca. Su derrumbamiento del gobierno y sus procesos de responsabilidad política», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 71, 1933 y A. Rumeu de Armas, *El testamento político del Conde de Florida-Blanca*, Madrid, 1962.

sición jurisdiccional, sin la racionalización pertinente del campo que se quería mejorar.

Sin embargo, no se puede negar el valor que la Superintendencia tiene como precedente, hasta el punto de que cuando la situación acucie, se vuelve a resucitar, como ocurre en 1807, pero su existencia volvió a ser efímera: como tantas otras cosas de la España de entonces, naufragó con la invasión napoleónica. Por otro lado, la desaparición de la Superintendencia puede interpretarse también como el fracaso de la primera tentativa en España de crear una policía fuera del control de los mecanismos legales y directamente manejada por el Gobierno. En síntesis, la desaparición de la Superintendencia en 1792 significaba la vuelta a la ordenación establecida en 1768.

La incidencia de la Revolución Francesa

A partir de 1789, momento en que estalla la Revolución Francesa, nos encontramos en nuestro país con las manifestaciones propias de la delincuencia común y con la amenaza potencial de un nuevo tipo de delincuencia, la política, de la que los Gobiernos ya no podrán olvidarse, pues desde ese momento irá acentuando su presencia y actividad en la vida española. Al margen de que la oposición a Floridablanca la incluyamos o no dentro de la delincuencia política, no creo conveniente dudar de que los gobernantes que le sucedieron estaban sensibilizados contra ese peligro, del que debieron percatarse. La gravedad de los acontecimientos franceses era una amenaza para la estabilidad de países con bases socio-políticas similares a las francesas de los años ochenta, países entre los que se encontraba España que además estaba gobernada por una familia emparentada con la familia real francesa: el peligro no podía estar más próximo y explica medidas, como el «cordón sanitario» y la censura de las publicaciones, en un intento de evitar la difusión del espíritu revolucionario.

Por otra parte, los testimonios de que la propaganda francesa entraba en España por los más variados medios son concluyentes y demuestran la existencia de una clara demanda en este sentido entre los españoles que hace fracasar las pretensiones gubernamentales. Ni siquiera resultó el recurso a la Inquisición, que en una situación tan «moderna» como esa fracasa palpablemente por

lo anticuado de su procedimiento, basado esencialmente en la delación y la delación no es frecuente en la delincuencia política, acostumbrada a moverse en la clandestinidad.

No sabemos hasta que punto nuestros gobernantes fueron conscientes del reto que tenían ante sí. Su preocupación es evidente, pero los medios que emplean no tienen novedad ninguna. Bajo la presión de la Revolución Francesa se toman una serie de medidas que no significan otra cosa que retoques en el panorama existente. Veamos algunos ejemplos.

A la ampliación de las atribuciones de los corregidores siguen la acentuación de los controles y censuras contra la ideología revolucionaria. En esta línea hay que situar la Real Orden de 2 de octubre de 1788 que regula la impresión, edición y noticias de los periódicos; la de 2 de enero de 1791 que responsabiliza a los corregidores de la retirada de la propaganda, carteles y publicaciones subversivas; el decreto de 24 de febrero del mismo año que suprimía todos los periódicos, menos la *Gaceta de Madrid*, en cuyas páginas no se incluirían temas políticos, y la Real Cédula de 20 de abril y la Instrucción de 21 de julio del mismo año 1791, que ordenaban la confección de un censo de los extranjeros en España (recordemos que en el año en cuestión todavía funcionaba la Superintendencia y la Comisión Reservada).

Por lo que se refiere a la estructura de los servicios policíacos, también encontramos nada más que retoques. El número de cuarteles de Madrid se amplía de ocho a diez, según el decreto de 6 de junio y la Cédula del Consejo de 13 de junio de 1803. Se amplía el rastro de Madrid, o lo que es lo mismo, la jurisdicción de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, a todos los pueblos comprendidos en un radio de diez leguas ⁽²⁴⁾. Aparecen los serenos en algunas ciudades, como Madrid y Valencia, para hacer más segura la noche _ Y, prácticamente, nada más.

Estas medidas y el aparato vigente debieron ser consideradas inadecuadas para la situación por Godoy, sometido al desgaste de una tarea gubernamental cada vez más contestada y a los efectos de su equívoca relación con la familia real, de tal forma que el restablecimiento de la Superintendencia General de Policía

(24) Vid. *Nov. Recop.*, Lib. m, tit. xxi, leyes ix, xi y xii y Lib. iv, cit. xxvii, ley iv.

en 1807 debemos insertarlo — al menos así nos parece a nosotros — en el afán de lograr un mayor control de la situación por parte del omnipotente ministro y contrarrestar los efectos destructores de una delincuencia política cada vez más activa y que se manifiesta en episodios tan destacados como la conspiración del Cerrillo de San Blas (1795) o la de El Escorial (1807) ⁽²⁵⁾.

Por otro lado, el restablecimiento de la Superintendencia General de Policía nos parece una continuación de la tendencia de control policial de las grandes ciudades por parte de los gobiernos, línea que no es que se interrumpiera en 1792, sino que se trató de continuar con los medios «tradicionales» que a Godoy, en 1807, le parecerían menos eficaces de lo deseable, como ya lo habían parecido en 1782. Posiblemente, la restauración de la Superintendencia significó, desde la óptica gubernamental, un reconocimiento en última instancia sino de su eficacia, al menos de su necesidad, lo que puede explicar su resurrección en momentos especialmente críticos. Resulta muy significativo que se adoptara tal medida tras sucesivas consideraciones sobre la conveniencia de remozar el ramo (y no solo bajo la égida de Godoy) y que el nombrado Superintendente en 1807, Martínez de Villela, aparezca relacionado con un plan de reforma que se registra, junto con otros, en el tiempo en que está suprimida la Superintendencia, plan que se estudia a fines de 1801 e inicios de 1802 y al que se presta más atención que a otros presentados ⁽²⁶⁾. Sea como fuere, lo cierto es que en 1808, en los prolegómenos de la Guerra de la Independencia, Fernando VII volvió a disolver la Superintendencia.

Sin embargo, el ramo de la Seguridad y el Orden en España recibirá en estas fechas una aportación de importancia, pues su trascendencia y su valor de precedente excede en; mucho del que en la práctica tuvo. En plena Guerra de la Independencia, en la zona ocupada por los franceses, José I se esfuerza en asentar sólidamente su trono y, entre sus iniciativas de gobierno, este sector

⁽²⁵⁾ Cuestiones todas sobradamente conocidas que nos permiten pasar sobre ellas sin más detención.

⁽²⁶⁾ Remitimos a nuestro trabajo «Apuntes sobre la policía de Madrid en el reinado de Carlos IV», en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, t. vil, 1986, pp. 65 y ss. Allí hay sobradas referencias bibliográficas y documentales, por lo que las omitimos aquí.

no fue descuidado: «Los franceses[^], se ocuparon bastante en procurar establecer un sistema de policía de seguridad pública, a semejanza del que regía en el imperio» (27) francés, dice un autor al analizar los planes de José I.

Los proyectos del hermano de Napoleón que son llevados a la práctica tienen una corta duración, el tiempo que aquel puede mantenerse en Madrid esforzándose en gobernar. Cuando las tropas francesas se retiran, José I emprende el regreso a Francia y las tropas españolas e inglesas van ocupando los territorios y ciudades abandonados por sus enemigos, todo el aparato estatal del *Rey Intruso* se desmorona y se deshace en la nada. En los años inmediatos nadie en España se preocupará de él. Sin embargo, en el terreno que a nosotros nos ocupa, esos planes van a ser una realidad referencial para el futuro que aporta enfoques nuevos, planteamientos diferentes y, en cierto modo, algo más de ración[^]alidad en el planteamiento general. De esta forma, en el futuro y para el tratamiento de la Seguridad y el Orden en nuestro país, podrá procederse contrastando el legado histórico institucional español con las aportaciones extranjeras, hecho de indudable trascendencia para nuestro país. Por lo demás, los planes de José I se hacían realidad después de haberse insinuado la presencia francesa en nuestras instituciones de Seguridad, ya que hemos constatado los ofrecimientos que hacen dos naturales del vecino país en los años que preceden a la Revolución. Esos ofrecimientos no pasan de proyectos y se sitúan entre los muchos que presentan los españoles por entonces, relativos a los asuntos más diversos, desde los de índole económica a la científica, pasando por la social, política y la que ahora nos ocupa.

El primero de los referidos proyectos se debe al Comandante de la Maréchaussée en Aviñón y Condado de Venaissin, quien lo presenta al Conde de Aranda en 1781, cuando el aristócrata español era nuestro embajador en París. Se trataba de establecer en España un Cuerpo de Maréchaussée, similar al francés, que reportaría indudables beneficios: «Si la Maréchaussée — dice el autor del proyecto — a été trouvée nécessaire dans plusieurs états, combien ne doit elle pas être utile en Espagne où est aisé de prouver

(27) C. Ximenez de Sandoval, *Las instituciones de Seguridad pública en España y sus dominios de Ultramar*, Madrid, 1885, p. 40.

qu'elle y aporeroit de très grands avantages». Los cometidos que recaerían sobre la institución proyectada serían iguales que los que ya atendía en Francia, es decir: vigilar los caminos, mantener el orden en las ciudades, evitar los delitos, perseguir a los delinquentes, transmitir órdenes e informaciones y prestar ayuda en caso de accidente o desgracias. Igualmente, el francés presentaba el proyecto de establecimiento en Madrid de un Cuerpo de Bomberos, con el que esperaba evitar muchos de los desastres causados por los incendios, auténtica plaga en el Madrid del Setecientos ⁽²⁸⁾.

Aparte de ser una institución nacional, la novedad mayor de la Maréchaussée española que se proyectaba, tal vez sea el destinarla además a la trasmisión de comunicaciones oficiales. Pero para España tiene un valor mayor por ser el primer intento de introducir a este lado de los Pirineos los moldes franceses de mantenimiento del Orden y la Seguridad a base de una institución de alcance nacional. Pero nada real saldrá de tal iniciativa, en cuya exposición quedaban marginados asuntos básicos (como el régimen interno, sueldos, equipos—) que su autor no quiso reflejar, quizás para que nadie pudiera utilizar su proyecto, sin reparar en que este silencio podría ser el principal obstáculo para la realización. Esto ocurría un año antes de la creación de la Superintendencia.

Años más tarde, en 1788, otro Oficial de la Maréchaussée, el Teniente du May tiente la suerte en el ramo de la policía madrileña. En su carta fechada en Aviñón el 3 de noviembre, dirigida a Floridablanca, se presenta como experto en la materia: «J'ay l'honneur d'être connu de Ms. Le Noir et de Crosne, Lieutenant généraux de Police a Paris et j'ay donné plusieurs plans de police pour des Grandes villes, pour Rome, pour Lyon, qui ont été bien accueillis» y apostilla: «j'aurai même l'honneur d'assurer Votre Excellence que je sais unir la pratique a la théorie».

¿En qué consistía su plan? No lo sabemos. Du May guarda un absoluto silencio sobre el mismo, condicionando su exposición a que el Ministro español solicite su venida a España para exponerlo: «et si mes faibles talens dans la partie de la police pouvoient Luy être agréables, je ne différerais pas un moment pour me rendre a Madrid: j'attendrai donc avec l'impatience la plus vive la

(28) A. H. N., Estado, leg. 2855, carp. 46.

réponse de Votre Excellence qui decidera mon sort». Desconocemos igualmente si hubo contestación a su oferta, pues en los documentos consultados esta no aparece ⁽²⁹⁾.

A todas luces, su oferta llegaba tarde : la Revolución parecía inminente y Floridablanca ya había creado la Superintendencia General de Policía en Madrid, lo que nos permite suponer sin muchos riesgos de equivocarnos la acogida que el gobernante español dispensaría a su oferta y la respuesta que se le dió, si la hubo.

Desde esa fecha hasta el advenimiento de José I no hemos encontrado ninguna otra oferta de esta índole procedente de franceses. Las circunstancias del país vecino no eran propicias para ello. Por su parte, los proyectos de José I desbordan ampliamente el alcance de los anteriores, pues no solo responden a una planificación global del ramo, sino también cuentan para salir adelante con el respaldo del Estado que el nuevo rey se esforzaba en crear. Su destino vendría marcado no por la falta de apoyo superior, pues lo tuvo, sino por la «fragilidad» en el trono de su patrocinador.

El verse contestado por la mayoría de los españoles, mostraría a José I las dificultades que amenazaban su reinado en España, la existencia de una guerra y la acción de las partidas de guerrilleros serían algunos de los elementos que moverían a José Bonaparte a afrontar el tema de la Seguridad y el orden, especialmente valiosos para él. El primer paso se da el 16 de Febrero de 1809 y está encaminado a crear una policía en Madrid cuyo diseño asume realidades existentes. En efecto, un Intendente General desempeñaría la jefatura superior del Departamento de Policía con una oficina y los empleados correspondientes, así como dos escribanos, dos cabos y diez agentes; Madrid se dividiría en diez cuarteles, cada uno con un comisario al frente, de quienes dependerían los Alcaldes de Barrio, que tendrían a su disposición un escribano y un Cabo y seis agentes para hacer las rondas. Como vemos, hay mucho de respeto para el aparato policial madrileño anterior. La novedad estaba en que a la nueva institución se le asignaba una fuerza considerable, un Batallón de Infantería Ligera, llamado Batallón de Policía, «especialmente destinado a mantener la tranquilidad pública, cuidar de la seguridad interior de los moradores

(29) A. H. N., Estado, Leg. 324.2 carp. 16.

de esta capital, y apoyar la ejecución de las órdenes que diesen en ella las autoridades civiles». Para atender estos cometidos se le asignaban las funciones que desempeñaban antes los Alcaldes de Cuartel y de Barrio ⁽³⁰⁾. La existencia de este Batallón, compuesto por cuatro Compañías, significaba un notable incremento de los efectivos del orden, cosa que José I estimaría necesaria por temor a una revuelta en la ciudad contra su gobierno, peligro que no convenía descartar por la tensión del ambiente español.

Algo después, el 29 de abril, se pone en marcha una iniciativa más ambiciosa que afectaría a las provincias de Toledo y la Mancha y que el rey justifica así: «queriendo dar una prueba de nuestra confianza y aprecio a los habitantes de las provincias de Toledo y la Mancha por el celo y fidelidad que nos han mostrado, y por la buena y amistosa conducta que han observado con las tropas del ejército, hemos accedido benignamente a las súplicas que varios Alcaldes de estas provincias nos han hecho, para que armándose los fieles propietarios, puedan quedar guarnecidos contra las incursiones de los bandidos, que los enemigos han organizado bajo el título inaudito de corsarios de tierra, y otros». Estas partidas se denominaban Milicias Urbanas y su formación en las zonas indicadas resulta perfectamente lógica, pues con ellas se creaban unas fuerzas de contención a los ataques de los españoles fieles a Fernando VII, preservando Madrid y poniendo cerco a Andalucía, donde la resistencia al francés tenía sus símbolos y motores. La medida se amplía el 20 de julio a todas las provincias, en un intento de comprometer a toda la población en defensa del nuevo orden y todavía en 1809, el 19 de diciembre, se decreta la formación de los Migueletes de Navarra de José Napoleón, unidad parangonable con otras de las tradicionalmente existentes en España ⁽³¹⁾.

De estos proyectos el más ambicioso, sin duda, fue el de las Milicias Urbanas o Guardia Cívica, como también se las denominará. Su paulatina puesta en marcha va a ser objeto de una serie

(30) *Prontuario de Leyes y Decretos del Rey Nuestro Señor Don José I desde el año 1808*, t. i, Madrid, 1810, pp. 110-133.

(31) *Prontuario...*, t. i, pp. 232-233; 279-285 y 456-459; Ximenez de Sandoval, *op. cit.*, p. 144, dice que esta Milicia Urbana «fue verdaderamente el primer ensayo o conato de aplicación en España de la *Milicia Nacionah*.

de medidas complementarias que irán definiéndola y perfilándola, pero su eficacia, como la de las otras realizaciones, no debió ser alentadora. José I y sus colaboradores se ven en la necesidad de idear un procedimiento más efectivo que los usados hasta entonces para reprimir el bandolerismo y pensarán en la creación de una Gendarmería en España semejante a la existente en Francia. Se alude por primera vez a la Gendarmería en el decreto de 31 de marzo de 1810, por el que se creaban los Cazadores de Montaña, medida que se justificaba así: «Considerando que la imprudente temeridad de los que han fomentado la revolución de España ha dejado sin freno las pasiones de las heces del populacho y aumentado el número de malhechores; y queriendo, en cuanto las circunstancias actuales lo permitan, restituir a su vigor y autoridad las leyes y magistrados _ — se procede a organizar — en todas las provincias una fuerza que reprima los desórdenes públicos, proteja las comunicaciones y bienes y asegure las propiedades y la quietud de todos». Tales serían los Cazadores de Montaña de Infantería o Caballería y entre las ventajas que se ofrecen a sus componentes está la de ser «atendidos con preferencia, si lo merecen, para pasar al Cuerpo general de Gendarmería, cuando éste se organice». La organización de la Gendarmería se pone en marcha por el decreto de 22 de enero de 1811 empezando por Madrid. La precipitación de los acontecimientos no dió para más. Su cometido no ofrecía dudas: «El objeto de la institución y su servicio debe ser el mantenimiento del orden público, cooperar a la exacta observancia de las leyes, y perseguir y arrestar a toda clase de malhechores, auxiliar a los recaudadores y a los ejecutores de las órdenes de todos los tribunales, celar sobre vagos y ociosos, y perseguir, sin excepciones, a cuantos intentaran perturbar la tranquilidad pública o desobedecer al Gobierno» (32).

Según se puede observar en las condiciones generales y en las del reclutamiento, la Gendarmería iba a ser, claramente, un Cuerpo de élite, pero corrió la misma suerte que los demás planes de José I. El ser impopular para la mayoría de los españoles y la derrota militar sentenciaron las iniciativas de José I, que encerraban un contenido tan «nuevo» que era difícilmente parangonable con las realidades españolas hasta entonces existentes. En conjunto, el

(32) *Prontuario...*, t. n, pp. 327-330 y t. m, pp. 68-71 y 104-124.

plan ofrece una mezcla de innovación — lo más importante, la Gendarmería — y conservadurismo — cuerpos particulares o locales — que facilitaría la puesta en marcha al no chocar con los planteamientos y la costumbre española en el ramo de la Seguridad y el Orden. Tal vez sea posible ver en esto un buen conocimiento de la realidad española, una sintonía con el espíritu hispano y un deseo de asentarse en el trono español con un beneplácito generalizado. De ser así, algo en suma digno de mejor suerte. Pero el desarrollo de los hechos impuso un derrotero diferente y sus proyectos se borraron en el repudio generalizado contra todo lo que significaba el invasor ⁽³³⁾.

En definitiva, hemos visto como la cobertura territorial española para la Seguridad y el Orden recibe diversas aportaciones a lo largo del siglo xviii, que en el tercer cuarto de siglo recibe un impulso especialmente significativo y que lo realizado en este ámbito responde a planteamientos y procedimientos tradicionales en la concepción del ramo. En el ámbito urbano, sin desaparecer la vigencia de la tradición, se atisban iniciativas que con soluciones nuevas trataban de enfrentarse a los nuevos problemas. Sobre todo ello viene a incidir la Revolución Francesa, que en su fase final afecta directamente a España y viene a situar en ella, en el plano que nos afecta, unas novedades claramente perceptibles, a pesar de las iniciativas claramente «continuistas». Esta aportación no es nada desdeñable, aunque su vigencia fuera corta. Como precedente no se puede olvidar y muchas de las realidades que el siglo xix nos ofrece en el terreno de la Seguridad y el Orden no se pueden valorar en sus últimas consecuencias si nos olvidamos de los planes de José L

ENRIQUE MARTÍNEZ RUIZ

Universidad Complutense de Madrid

⁽³³⁾ Más detalles en nuestro trabajo «Las fuerzas de Seguridad...», ya citado, en el epígrafe «Presencia francesa en nuestras Instituciones de Seguridad».