

**EN BUSCA DE UN ORDEN DE POLICÍA: LOS COMISARIOS DE BARRIO Y
LAS ORDENANZAS O REGLAMENTO DE POLICÍA DE LA HABANA DE
1763**

Dorleta Apaolaza-Llorente

Facultad de letras. Universidad del País Vasco. UPV/EHU

Resumen:

Las nuevas estrategias de control urbano que se implementaron desde el gobierno de Ricla (1763-1765) consideraron la creación de una autoridad con la capacidad de incidir de manera más acusada en la vida cotidiana de la población. Así, la nueva figura del comisario de barrio se diseñó con la intención de atajar los fallos en el control de lo cotidiano gracias a su cercanía con el resto de vecinos, siendo La Habana una de las pioneras en instaurarla.

Palabras clave: comisarios de barrio, policía, buen gobierno

Abstract:

The new strategies of urban control implemented in Cuba since the government of the "Conde de Ricla" (1763-1765) involved the creation of a new authority figure, the "comisario de barrio", who had increased power to control the population's daily life, principally thanks to the closeness they have to the neighbours, as they were one of them. His new assignments would help to increase the surveillance, and so, problems controlling resident's daily behaviour could be tackled.

Keywords: comisario de barrio, police, good government.

Recibido: 05/02/2015

Evaluado: 22/06/2015

Si bien está ampliamente superada la vieja idea de que la temporal invasión inglesa de La Habana en 1763 no fue, ni mucho menos, tan crucial para la economía y el desarrollo de la isla como mantuvo durante años la historiografía clásica, no puede negarse el punto de inflexión que ésta supuso para la isla. No pueden entenderse las estrategias de control que se desarrollaron desde entonces sin la figura de Ambrosio Funes de Villalpando, conde de Ricla, encargado de introducir las medidas correctivas necesarias para mejorar la gobernabilidad y la defensa de la isla tras la pérdida temporal de La Habana a manos inglesas de 1762, enmarcadas dentro del proceso de reformas puesto en marcha por el gobierno de Carlos III tras la derrota española en la Guerra de los Siete Años para reforzar las posesiones españolas en América frente a la amenaza expansionista británica¹.

Aunque se puede hablar de una etapa anterior –el largo gobierno de Francisco Cagigal de la Vega (1747-1760)– en la que, por impulso del marqués de la Ensenada, se iniciaron tímidamente algunas reformas, el verdadero plan reformista fue puesto en marcha por el conde de Ricla, enviado a La Habana con poderes extraordinarios en 1763 para recibir la plaza de los ingleses, estudiar a fondo la situación de la isla y proponer las medidas que fuesen necesarias para impulsar la economía cubana, de forma que se generaran los ingresos fiscales necesarios para sostener allí una considerable fuerza militar y costear la construcción de un nuevo sistema defensivo que convirtiera la plaza en inexpugnable. Con la ayuda de otro prestigioso militar, Alejandro O'Reilly, entre otros, Ricla logró en poco tiempo poner en marcha un vasto plan de reformas –militares, fiscales, administrativas y comerciales– después de una intensa batalla entre reformistas y antirreformistas que se libró al mismo tiempo en dos frentes, la Corte y La Habana². El éxito de las reformas queda resumido en la afirmación que

¹ Cf. Vicente Palacio Atard, *El tercer pacto de familia*, Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1945.

² Juan Bosco Amores Carredano y José Manuel Serrano Álvarez, "El conde de Ricla y las reformas fiscales en Cuba (1763-1765): ¿negociación o imposición", en *Orbis Incognitus. Avisos y Legajos del Nuevo Mundo*, ed. F.N. Antolín, Huelva: Universidad de Huelva, 2007, pp. 385-404. La bibliografía sobre todo este proceso es ya muy abundante. Después de los trabajos ya clásicos de Jaime Delgado, "El conde de Ricla, Capitán General de Cuba", *Historia de América*, nº 55-56 (1963), pp. 41-138, y de Bibiano Torres Ramírez, *Alejandro O'Reilly en las Indias*, Sevilla: CSIC, 1968; el que lo ha estudiado con más detalle y profundidad es Allan J. Kuethe, *Cuba, 1753-1815: Crown, Military, and Society*,

hacia, en 1774, el contador general de Indias Ortiz de Landázuri, cuando aseguraba que La Habana se había convertido en el principal puerto comercial de la América hispana³.

Aparte de los efectos estructurales de las reformas, entre los que cabría destacar, para nuestro propósito, el fuerte crecimiento de la población de La Habana y su entorno inmediato, por un lado, y el porcentaje de ella que disfrutó del fuero militar –incluido un considerable número de gente de color libre–, nos interesa detenernos en los primeros intentos de reforma del gobierno local e interior de la Isla, debidos también a Ricla, para lo que dictó varios reglamentos o instrucciones que perseguían definir mejor y afianzar el papel de las autoridades locales. Concretamente, estableció la nueva figura de los comisarios de barrio en La Habana y les dotó de una ordenanza o reglamento; redactó una instrucción para determinar con mayor precisión las facultades que, como delegados suyos, tenían los tenientes de gobernador en las principales villas o ciudades de la isla; y también mediante una instrucción u ordenanza estableció y reguló las funciones de los capitanes de partido, nuevas autoridades con carácter de jueces pedáneos de los lugares interiores o pequeñas poblaciones de la jurisdicción habanera.

En este trabajo nos centraremos en la figura de los comisarios de barrio, diseñada para conseguir un control más personal y directo sobre la población. Al ser el comisario un vecino más, estaba en la posición idónea para poder informar del vecindario y vigilarlo de una manera más personal, convirtiéndose en una figura crucial para atajar los pequeños problemas o fallos en el control de lo cotidiano, precisamente por esta cercanía con el resto de los vecinos. Esta nueva figura fue creada por Ricla el 23 de septiembre de 1763 con el dictado de sus propias ordenanzas, también conocidas como "Reglamento de Policía", denominación que ejemplifica la evolución de este último concepto en el sentido de circunscribirlo progresivamente al control del orden público

Knoxville: University of Tennessee Press, 1986; una aportación más reciente pero de alcance más limitado es la de Celia María Parceró Torre, *La pérdida de La Habana y las reformas borbónicas en Cuba, 1760-1773*, Junta de Castilla y León. Consejería de Educación y Cultura, 1998.

³ Archivo General de Indias (en adelante AGI), Santo Domingo (en adelante SD), 1160, cit. en Leví Marrero, *Cuba: economía y sociedad*, vol. XII: Azúcar, esclavitud y conciencia (1763-1868), Madrid: Playor, 1985, pp. 165-167.

dentro de la urbe⁴, ya que es en ésta donde se visualiza más claramente la cada vez más compleja estructura de la sociedad y la creciente conflictividad social.

Esta nueva figura de autoridad aparece en La Habana antes incluso de su instauración en Madrid en 1768. Habían existido intentos previos de instaurarla en otras zonas del continente americano, pero en ningún caso se llegó a institucionalizarla, quedándose en meros proyectos frustrados⁵. Tan sólo habían tenido éxito hasta entonces, dentro de las reformas urbanas favorecidas por los borbones, los proyectos de reordenación urbana en cuarteles y barrios que se habían instaurado en muchas de las

⁴ El desarrollo de la ciencia de policía en esta época ha sido ampliamente estudiada. Además de la ya conocida explicación del filósofo Foucault, (Michel Foucault, *Seguridad, territorio, población. Curso del Collège de France (1977-1978)*, Madrid: Ediciones Akal, 2008, pp. 295-342), entre las obras clásicas para su estudio en la monarquía hispánica contamos con Luis Jordana de Pozas, "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía", en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas/comisión de Homenaje al profesor Jordana de Pozas con motivo de su jubilación universitaria*. vol. I, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1961, pp. 3-23; Pedro Fraile, *La otra ciudad del rey: ciencia de policía y organización urbana en España*. Madrid: Celeste Ediciones, 1997; Omar Guerrero Orozco, *Las ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México: Fontamara, 1986. Destacaremos entre las obras publicadas más recientes las de Romina Zamora, "Sobre la función de policía y el orden económico en San Miguel de Tucumán a fines del siglo XVIII. De presuntos delincuentes, acaparadores y monopolistas", *Revista Historia y Memoria*, n° 8 (2014), pp. 175-207; Jesús Vallejo, "Concepción de policía", *Cuadernos de derecho judicial*, n° 7 (2008), pp. 115-144; Hira de Gortari Rabiela, "La ciudad de México de finales del siglo XVIII: un diagnóstico desde la "ciencia de la policía"", *Historia contemporánea*, n° 24 (2002), pp. 115-136; Sánchez León, Pablo, "Ordenar la civilización: semántica del concepto de policía en los orígenes de la ilustración española", *Política y sociedad*, 42, no. 3 (2005), pp. 139-156; Godicheau, François, "Orígenes del concepto de orden público en España: su nacimiento en un marco jurisdiccional", *Ariadna histórica. Lenguajes, conceptos, metáforas*, n°2 (2013), pp. 107-130.

⁵ Concretamente en la ciudad de México, tras varios intentos de dividir la ciudad en cuarteles para mejorar su vigilancia, en 1750 se distribuyó la urbe en siete barrios que estarían vigilados por comisarios y cudrilleros que vivieran en ellos; pero este proyecto no subsistió y hubo que esperar a 1782 para que se instaurara la figura de los alcaldes de barrio, con una nueva y mejorada subdivisión de la ciudad en cuarteles (José Joaquín Real Díaz y Antonia María Heredia Herrera, *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III*, vol. II, Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1972, pp. 206-214; y Arnaud Exbalin Oberto, "Los alcaldes de barrio. Panorama de los agentes del orden público en la ciudad de México a finales del siglo XVIII", *Antropología. Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, n° 94 (2012), pp. 49-59). En la ciudad de Buenos Aires, cuando se dividió por primera vez en cuarteles la capital en 1734, se designaron unos diputados para su control, pero si bien algunos historiadores han querido ver en estas figuras la instauración de la institución de los alcaldes de barrio, estaban en realidad destinadas sobre todo a la lucha contra el contrabando y tenían una naturaleza jurídica distinta a la que tendrán los posteriores alcaldes. Sea como fuere, no llegaron a perdurar, y en los años posteriores de 1748, 1754 y 1766 hay intentos fallidos de crear una figura más semejante al alcalde de barrio, sin embargo, no será hasta 1772 que se logre instaurar definitivamente esta figura de control (José María Díaz Couselo, "Los Alcaldes de barrio de la ciudad de Buenos Aires. Período Indiano", en *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas: actas del XII congreso internacional de historia del derecho indiano (Toledo, 19 a 21 de octubre de 1998)*, ed. Feliciano Barrios Pintado, Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, pp. 429-460).

capitales del reino a lo largo del siglo XVIII, tanto de la Península como del continente americano.

En la capital del reino se crearon los alcaldes de barrio tras el motín de Esquilache en 1766, dentro de las reformas que se adoptaron para mejorar el control de la ciudad: por un lado se revitalizó en los ayuntamientos la figura del diputado síndico personero del común, un empleo que debería ser elegido cada año supuestamente por todos los vecinos y que debería velar por sus intereses, con especial atención a la política de abastos; y por otro se creó una nueva figura de control, el alcalde de barrio, y se subdividió el espacio urbano en unidades menores para mejorar el control de los vecinos. La real cédula de 6 de octubre de 1768 dividió Madrid en ocho cuarteles en lugar de los once en los que se había dividido en 1749, dejando al cargo de cada uno de ellos a un alcalde de cuartel; cada cuartel se subdividía a su vez en ocho barrios, cada uno al cargo de un alcalde de barrio directamente subordinado al alcalde de cuartel; y pocos días después, se aprobó la instrucción que deberían observar estas nuevas autoridades subalternas⁶. La mejora administrativa que buscaba Carlos III en esta época estaba necesitada de un eslabón en la cadena informativa que iba desde las capas populares a los más altos cargos administrativos y jurídicos. Ese primer engranaje de la maquinaria gubernativa sería el alcalde de barrio, que nació con la idea de transformarse no sólo en el vigilante de sus vecinos, sino también en confidente y colaborador de la autoridad superior para hacer cumplir sus órdenes en todo el amplio campo del buen gobierno o policía⁷. No tenía poder para realizar obras o mejoras, pero sí para solicitarlas, y tenía la obligación de evitar y detener los delitos, pero no jurisdicción para juzgarlos, lo que conllevaba que no entraba en conflicto con ninguna autoridad, porque la subordinación

⁶ *Novísima Recopilación*, leyes IX y X, título XXI, libro III. Un estudio de las competencias que otorga la Instrucción a la figura de comisarios de barrio lo encontramos en Javier Guillamon, *Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración, 1980, y Francisco Aguilar Piñal, *Los alcaldes de barrio*, Madrid: Ayuntamiento de Madrid, 1978, pp. 295-303; un estudio más reciente lo encontramos en Marin Brigitte, "Los alcaldes de barrios en Madrid y otras ciudades de España en el siglo XVIII: funciones de policía y territorialidades", *Antropología. Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, n° 94 (2012), pp. 19-31.

⁷ Por ejemplo en México, tomaron funciones de pregoneros, el principal eslabon de comunicación entre la autoridad y los súbditos. Arnaud Exbalin Oberto, op. cit.

a sus superiores era clara⁸. Su función se enmarca en la estrategia que desplegó el Estado borbónico con el fin de monopolizar el uso de la violencia, medidas que fueron desde el intento de cambiar paradigmas conductuales, la promulgación de bandos de buen gobierno y normativa similar, hasta la creación de nuevos cuerpos con funciones de policía, ya en el siglo XIX⁹.

Si bien ni la figura de alcalde del cuartel ni la propia demarcación territorial eran nuevas, desde el punto de vista institucional tendrá esta reforma una mayor importancia, ya que los nuevos alcaldes de cuartel serán revestidos de una mayor autoridad y jurisdicción. El conde de Aranda, nuevo presidente del Consejo de Castilla, y quien había presentado el proyecto al monarca en 1766, propuso que los alcaldes de cuartel ampliaran su jurisdicción civil y criminal en sus cuarteles "como la tiene cualquier alcalde ordinario en su pueblo". A su vez, los alcaldes de barrio serían "alcaldes pedáneos, subalternos del alcalde de cuartel, cuidarán de celar, contener y remediar los desórdenes habituales formándoles una instrucción para su gobierno". No se les dotó, como se ve, de jurisdicción, pero en la instrucción final, que redactó Campomanes introduciendo los cambios decididos por el Consejo, se los consideraba como "absolutamente necesarios e indispensables". De la propuesta de Aranda se respetaron enteramente cuatro de los once capítulos, y en el resto, si bien se modificaron, se mantuvieron muchos aspectos de la propuesta¹⁰.

Tras su establecimiento en Madrid, en menos de un año se ordenó instaurar los alcaldes de cuartel y de barrio, y la nueva demarcación urbana en todas las ciudades sede de Chancillerías y Audiencias mediante Real Cédula del 13 de agosto de 1769: Zaragoza y Valencia (audiencia de Aragón), Palma (audiencia de Mallorca), Barcelona (audiencia de Cataluña), La Coruña (audiencia de Galicia), Oviedo (audiencia de

⁸ Regina Hernández Franyuti, "Control y orden: problemas y prácticas políticas del alcalde de barrio del cuartel menor número 32 en la ciudad de México", *Antropología. Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, n° 94 (2012), pp. 32-40.

⁹ Cf. Javier Guillamon, op. cit. y Francisco Aguilar Piñal, *Los alcaldes de barrio*, Madrid: Ayuntamiento de Madrid, 1978.

¹⁰ Javier Guillamon, op. cit., pp. 269-278.

Asturias) y Sevilla¹¹. Esta adaptación de la reforma de policía a otras ciudades nació para satisfacer la demanda local, ya que en algunas ciudades ya se estaban estableciendo figuras similares para el control de la población¹². Concretamente, Aranda consideró necesario agilizar la generalización de la Instrucción para unificar la figura de los alcaldes de barrio en el reino tras el recibo de la Instrucción para los alcaldes de barrio en Zaragoza que pretendía aprobar el capitán general de Aragón y presidente de la Audiencia, conde de Flegnies. Un documento que quizá se apoyaba sobre la base del proyecto de Aranda, con el que compartía ciertos puntos, lo cual indicaría una circulación en los medios gubernamentales del proyecto, a menos que el propio Aranda se hubiera inspirado en las ideas que circulaban en Aragón relativas a la mejora de la policía tras los motines de 1766¹³. No sería entonces coincidencia que el conde de Ricla, que instauró la figura tres años antes de que viera la luz el proyecto de Aranda, fuera no sólo de origen aragonés, sino primo del mismo conde de Aranda y, en consecuencia, perteneciente al "partido aragonésista" de la Corte¹⁴.

Las propias autoridades locales del resto de ciudades del reino fueron las que pidieron el establecimiento de los alcaldes de barrio y la organización del espacio urbano en las nuevas demarcaciones de manzanas, que se convirtieron desde entonces en la célula básica de orden y lectura del espacio urbano, adaptando el reglamento madrileño a las exigencias locales¹⁵. También en las principales capitales del continente americano la figura, junto con una nueva demarcación en barrios, fue instaurada con

¹¹ Pilar Cuesta Pascual, "Los alcaldes de barrio en el Madrid de Carlos III y Carlos IV", *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, nº 19 (1982), pp. 363-390.

¹² Concretamente, en Pamplona para la época ya se habían establecido "Priores y Comisarios de Barrio" que no sufrieron modificaciones tras la publicación de la instrucción de alcaldes madrileña (Marin Brigitte, op. cit.), y en Cádiz desde 1739 se habían instaurado unas figuras de autoridad nombradas como comisarios de barrio pero sin una reglamentación precisa y con funciones muy limitadas que se irían ampliando en las décadas posteriores, hasta convertir a los comisarios gaditanos en una figura de autoridad similar a la que se instauró en Madrid en 1768 (Pilar Ruíz Nieto-Guerrero, "Las comisarias de barrio de Cádiz en el siglo XVIII", *Gades*, nº15 (1987), pp. 259-268).

¹³ Marin Brigitte, op. cit.

¹⁴ José Vicente Gómez Pellejero, "Nobleza militar y redes de poder en el siglo XVIII: El VIII Conde de Ricla", *Revista de historia Jerónimo Zurita*, nº 75 (2000), pp. 107-131.

¹⁵ Marin Brigitte, op. cit.

relativa rapidez, como fue el caso de Santafé de Bogotá (1774)¹⁶, Santiago de Chile (1778)¹⁷, Lima (1785)¹⁸, Nueva Guatemala (1791)¹⁹ o los ya mencionados casos de Buenos Aires (1777) y la Ciudad de México (1782). Si bien todas las instrucciones de alcaldes de barrio muestran elementos comunes al tomar como base la Instrucción de Madrid, cada ciudad imprimía sus propias características al empleo para adaptarlo a sus propias circunstancias²⁰.

El paso siguiente en esta política de control creciente de la vida local y urbana fue la creación de la superintendencia general de policía de Madrid en 1782, en un intento por subsanar los principales vicios del sistema establecido en 1768. La creación de este organismo era consecuencia del incremento de las reglas de policía a la par del crecimiento de la capital, y de la positiva experiencia de su establecimiento en las demás Cortes europeas. Floridablanca, quien estaba detrás de esta medida, buscaba con este sistema encargarse directamente de los asuntos de policía de Madrid al idear que la única figura de autoridad que asumía el control de la seguridad pública tuviera comunicación directa con la Secretaría de Estado, es decir, el propio Floridablanca, y no con el Consejo de Castilla. Como era de esperar, esta institución provocó no pocos conflictos jurisdiccionales, y fue eliminada cuando Floridablanca fue sustituido por Aranda: en 1792 Carlos IV la suspendía a la vez que reafirmaba la real cédula y los reglamentos de 1768, que por otro lado nunca habían dejado de estar vigentes, y las

¹⁶ José Enrique Sánchez Bohórquez, "Instrumentos de control social y reordenamiento urbano en Santafé de Bogotá. Siglo XVIII", en *La ciudad americana: mitos, espacios y control social*, ed. S. Bernabéu y C. Varela, Madrid: Editorial doce calles, 2010, pp. 209-228.

¹⁷ Verónica Undurraga Schüler, "'Valentones', alcaldes de barrio y paradigmas de civilidad, conflictos y acomodaciones en Santiago de Chile, siglo XVIII", *Revista de Historia Social y de las Mentalidades. Formas de control en Hispanoamérica. Justicia y religiosidad, siglos XVI-XIX*, 14, n° 2 (2010), pp. 35-72.

¹⁸ Alfredo Moreno Cebrián, "Cuarteles, barrios y calles de Lima a fines del siglo XVIII", *Anuario de Historia de América Latina (JbLA)*, n° 18 (1981), pp. 97-161; y Jean Pierre Clément, *El Mercurio Peruano 1790-1795*, Madrid: Iberoamericana-Vervuert, 1998, vol. 1, p. 185.

¹⁹ Jordana Dym, "El poder en la Nueva Guatemala: la disputa sobre alcaldes de barrio, 1761-1821", *Cuadernos de literatura*. Bogotá, Colombia., 14, n° 28 (2010), pp. 196-229.

²⁰ Un ejemplo de la aplicación de la Instrucción de Madrid a las circunstancias particulares es la "Instrucción para el gobierno de los alcaldes de barrio de esta ciudad de Santafé de Bogotá", de 1 de noviembre de 1774, dictada por el virrey Manuel Guirior: Adriana María Alzate Echeverri, *Suciedad y Orden. Reformas sanitarias borbónicas en la Nueva Granada 1760-1810*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2007, pp. 145-147. En Arnaud Exablin Oberto, op. cit., el autor confronta la instrucción madrileña con la publicada en México y las modificaciones llevadas a cabo en la primera para adaptarla a la realidad local novohispana o corregir las dificultades generadas en Madrid en su aplicación.

atribuciones de la institución suprimida eran devueltas a la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, siendo cada alcalde de cuartel el máximo responsable de policía en su distrito y volviendo a funcionar en plenitud el Juzgado de Policía de Madrid, que debería actuar de acuerdo con el corregidor de la ciudad. Sin embargo, poco después se volvería a restablecer la superintendencia cuando Godoy, en 1807, buscó nuevamente medidas eficaces de control policial en las grandes ciudades, lo que significó el reconocimiento, en última instancia, de la necesidad de este tipo de institución²¹.

En Cuba, el conde de Riela propuso a la vía reservada el 23 de septiembre de 1763, después de estudiarlo con el ayuntamiento de la ciudad en junta de policía, la división de la ciudad en cuatro cuarteles al frente de los cuales se pondría a otros tantos comisarios de barrio, para los que redactó una Instrucción de 28 artículos²². Si bien algunas de sus obligaciones son comunes a aquellas definidas por la Instrucción para los alcaldes de barrio de Madrid, este texto se aleja de la complejidad del segundo, siendo más genérico en sus órdenes. Estas autoridades estaban obligadas a asegurar el orden público haciendo cumplir la normativa vigente sobre policía y buen gobierno; será, por tanto, una autoridad directamente vinculada a los bandos de buen gobierno que están obligados a hacer cumplir²³, por lo que no es de extrañar encontrarnos alusiones al "Reglamento de policía" en varios de estos bandos en el siglo XVIII o alusiones directas a estos comisarios de barrio como los encargados principales de que ciertas disposiciones se cumplan²⁴.

²¹ Enrique Martínez Ruiz, "Apuntes sobre la policía de Madrid en el reinado de Carlos IV", *Cuadernos de historia moderna y contemporánea*, nº 7 (1986), pp. 65-84; y Antonio Risco, "Espacio, sociabilidad y control social: la Superintendencia General de Policía para Madrid y su rastro (1782-1808)", en *Madrid en la época moderna: espacio, sociedad y cultura: coloquio celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 1989*, ed. S. Madrazo y V. Pinto, Madrid: Universidad Autónoma, 1991, pp. 97-130.

²² "Expediente sobre establecimiento de comisarios de barrio en La Habana. Ordenanzas de policía de Riela y Reglamento comisarios de barrio de Bucareli", AGI, SD, 1378.

²³ Francisco Tuero Bertrand, "Alcaldes de cuartel, alcaldes de barrio y autos de buen gobierno en el Oviedo del siglo XVIII", *Boletín del Real Instituto de Estudios Asturianos*, 27, nº 80 (1973), pp. 737-760; José María Díaz Couselo, op. cit.

²⁴ Así, por ejemplo, en la cláusula introductoria a su bando de 1792, el gobernador Luis de Las Casas alude a la obligación que tenían los comisarios de barrio de hacer cumplir el bando de buen gobierno: "...para que teniéndolas de este modo a la mano los señores jueces, *los comisarios de policía* y demás a quienes toca su cumplimiento puedan más fácil y cómodamente instruirse de todas ellas." Hay otros muchos ejemplos de alusiones directas, como en el artículo 8 del bando del gobernador Santa Clara de 1799 referente a los cabildos: "No se permitirá a los negros que en las casas de sus cabildos levanten

La demarcación del espacio y el control de la población ocupan los diez primeros artículos de la Instrucción, indicando así cuál era la primera tarea del comisario: desde colocar tablillas con el nombre de las calles y numerar las casas, hasta obtener información precisa de todos los vecinos y habitantes, insistiendo especialmente en el control de los forasteros, un viejo problema para la autoridad de la ciudad-puerto, entre cuyos habitantes siempre hubo un alto porcentaje de población flotante o transeúnte, además de que acudían a ella de forma habitual los habitantes de pequeñas poblaciones y partidos del interior de su jurisdicción.

Con el título de "Obligaciones de los comisarios de barrio" se inicia el resto del articulado, que aborda un conjunto de temas muy similar al que nos encontraremos en los bandos de buen gobierno, pero de una forma a la vez genérica y sucinta, sin un orden más o menos lógico, de forma que se repiten algunos temas o se mezclan unos y otros en un mismo artículo. En los artículos 11-13 se indican de forma muy general las principales funciones del comisario: aquí se hace énfasis en el control de la población y la seguridad pública: impedir en su barrio "que de hecho ni de palabra se ejecute nada contra el servicio del Rey, del gobierno y del bien publico"; "mantener el buen orden y disciplina en todas las cosas"; e "inquirir todos los abusos, malversaciones y delitos que se cometen en el público", para lo que quedaban autorizados "a aprehender los culpables, informar y hacer sumaria", es decir, para actuar como jueces pedáneos lo mismo que los capitanes en sus partidos.

En el resto del articulado se señalan las obligaciones del comisario en orden a asegurar la buena policía. Llama la atención el art. 19, dedicado a la religión, "que es lo primero de todo", y en el que se ordena al comisario vigilar con especial cuidado todas las formas de práctica religiosa, incluso en el interior del templo, tanto para evitar y castigar cualquier expresión negativa (irreverencia, actitud escandalosa, trabajar en días festivos) como para que las procesiones y otras manifestaciones se hagan con el debido decoro público. Lo que podría haber dado lugar a no pocos conflictos con las autoridades eclesiásticas al introducir el control en los mismos templos.

altares de santos para su bailes, *cuidando los comisarios de barrio* y ministros de justicia que no se contravenga en manera alguna..."

El artículo siguiente se inicia de forma también genérica: "La disciplina de las costumbres es el segundo objeto de la policía". A partir de ahí, y hasta el final de la Instrucción, todos las materias que se van indicando, de forma abigarrada, como objeto del celo y vigilancia del comisario parecen concebirse como incluidas dentro de ese concepto general de "la disciplina de las costumbres": el cuidado y limpieza de las calles, la salubridad e higiene públicas, todo lo relativo al mercado y a la venta callejera, la persecución de los vagos, la vigilancia sobre las armas prohibidas (un tema en el que se hace hincapié), etc. El mandato de vigilancia suele hacerse en un tono moralizante y sólo en alguna ocasión aislada se señala la capacidad del comisario para imponer "las penas que les parezca" a los infractores –pero al no tener jurisdicción para juzgar, sólo podrían haber impuesto las penas ya definidas por sus superiores–. Advertimos así hasta qué punto el redactor de la Instrucción disponía entonces de una idea del concepto de policía aún poco definida.

Junto a las características señaladas –falta de orden y sistematización, carácter excesivamente genérico de los mandatos, tono moralizante–, otra muestra de que estamos ante un texto "primerizo" en la temática de policía sería su escaso realismo, hasta el punto de que su autor parece desconocer la situación general de la sociedad y organización del trabajo en La Habana de su tiempo. La Instrucción pretendía que cada comisario "divida" o clasifique a los habitantes de su barrio en gremios, según el trabajo a que se dedique cada uno de ellos, y les dote de la correspondiente ordenanza, que debía remitir al ayuntamiento para su aprobación. Sin embargo, para cualquiera que conociese incluso de forma general la realidad habanera advertiría que esto no era posible por razones casi obvias: entre otras no era la menos importante el hecho de que la mayor parte de los trabajos manuales y artesanales, así como los de servicios, eran atendidos por gente de color, libres y esclavos de alquiler, por lo que aquella pretensión estaba completamente fuera de lugar. Nunca se reconoció en La Habana como tal otro gremio que el privilegiado de los plateros²⁵, y si acaso el de los panaderos, aunque éste de manera informal y sin estatuto preciso²⁶.

²⁵ Y ya a finales del siglo XVIII los plateros se quejaban de que empezaban a aparecer compañeros de oficio de color que envilecían el oficio. Es el caso de la queja de Juan de La Paz, que con un lenguaje

Como se advierte fácilmente, este tipo de mandatos tan genéricos dotaba al comisario de barrio de un poder casi omnímodo y arbitrario sobre las personas, las actividades y la vida ciudadanas, lo que facilitó sin duda la ambición de algunos individuos por ocupar esos puestos –que les situaban además como personas de confianza de las autoridades municipales– pero también los abusos y la corrupción, más aún al no tener una gratificación económica. Además, este cúmulo de obligaciones que se les impuso resultarían inabarcables para los escasos medios con los que contaron, lo que, a la práctica, significaba la imposibilidad de cumplir el reglamento.

Esto fue uno de los aspectos que advirtió el fiscal del Consejo cuando examinó por primera vez el proyecto enviado por Ricla en 1763 para su aprobación. El fiscal consideró que al comisario de barrio se le asignaba tal autoridad y facultades que podrían fácilmente caer en la corrupción molestando e incluso extorsionando a los vecinos; pero no sólo criticó este aspecto, sino también mostró su parecer contrario a dos de los artículos del texto: el que aprobaba que el comisario pudiera obligar a los prelados religiosos a informarle de las personas que se acogieran en sus edificios en tiempo de guerra, y el que facultaba al ayuntamiento para formar y aprobar ordenanzas gremiales, pues las leyes del Reino señalaban que debían ser redactadas por los propios gremios y aprobadas por la Audiencia del distrito o el Consejo. Tras advertir los reparos del fiscal, el Consejo consideró que, para decidir sobre estas Ordenanzas de Ricla, necesitaba información de los “progresos llevados a cabo gracias a ellas”, y si suponían una mejora o había alguna contradicción con las ordenanzas municipales vigentes en La Habana, las dictadas por el oidor Alonso de Cáceres en 1574, que en realidad tenían otro carácter y finalidad principal: la de organizar el funcionamiento interno del cabildo.

despectivo defiende que se debe preservar el oficio frente a los negros, que traen perjuicios a la sociedad, y no tolerar unas personas que “suelen ser corruptores del buen orden y menos empleadas a su utilidad (la de su cabeza)”. Considera que las personas de color deben limitarse a los oficios propios de su calidad: sastres, albañiles, canteros, zapateros, falladores, carretilleros, carreteros, caleseros y cocheros. Se ha de destacar que introduce dentro de estos oficios el de sastre, una actividad considerada honrosa en otras partes del reino, y que indica el grado de especialización alcanzado por la población de color en La Habana. La Habana, 31 de agosto de 1796. AGI, SD, 1543.

²⁶ Amores Carredano, *Cuba en la época de Ezpeleta (1785-1790)*, Pamplona: Eunsa, 2000, pp. 98-99.

Sin embargo, para cuando llegó la petición del Consejo a la isla, el proyecto de Ricla ya había obtenido la aprobación real, sin que hubiera pasado por el Consejo²⁷. Y es que Ricla dispuso de facultades extraordinarias como visitador general: de hecho, dictó otras importantes ordenanzas, como la ya señalada para capitanes de partido²⁸. Pero con los gobernadores siguientes la situación volvió a la normalidad, y además se había producido la caída del ministro Esquilache, que había promovido y sostenido las reformas propuestas por Ricla frente a la resistencia del ministro de Indias Arriaga y su aliado el Consejo de Indias²⁹.

Fue el sucesor de Ricla, Bucareli, quien envió a Madrid el informe solicitado por el Consejo. Si bien afirmaba que las ordenanzas no entraban en contradicción con las municipales ni con otras soberanas disposiciones, consideraba que ni esa ordenanza ni la demarcación en cuatro cuarteles eran las más adecuada, ya que los comisarios estaban desbordados por la cantidad de quehaceres que se les exigía –muchas de las tareas que se les asignaban requerían además de una autoridad judicial mayor que la que poseía el comisario de barrio–, y por la amplitud de los cuarteles, demasiados grandes para que el comisario pudiera ejercer su control de manera efectiva. Por ello, proponía una nueva ordenanza, tomando como base tanto el texto de Ricla como la real cédula e Instrucción para comisarios de barrio de Madrid de 1768. Ésta estaba organizada en 40 artículos, y era más ordenada, sistematizada y completa que la enviada por Ricla. Además, proponía una nueva demarcación y un nuevo organigrama en el que La Habana se dividía en dos cuarteles, cada uno bajo responsabilidad de uno de los dos alcaldes ordinarios de la capital, que se subdividían a su vez en ocho barrios con un comisario de barrio en cada uno de ellos.

²⁷ Concretamente, en Real Orden de 15 de enero de 1765.

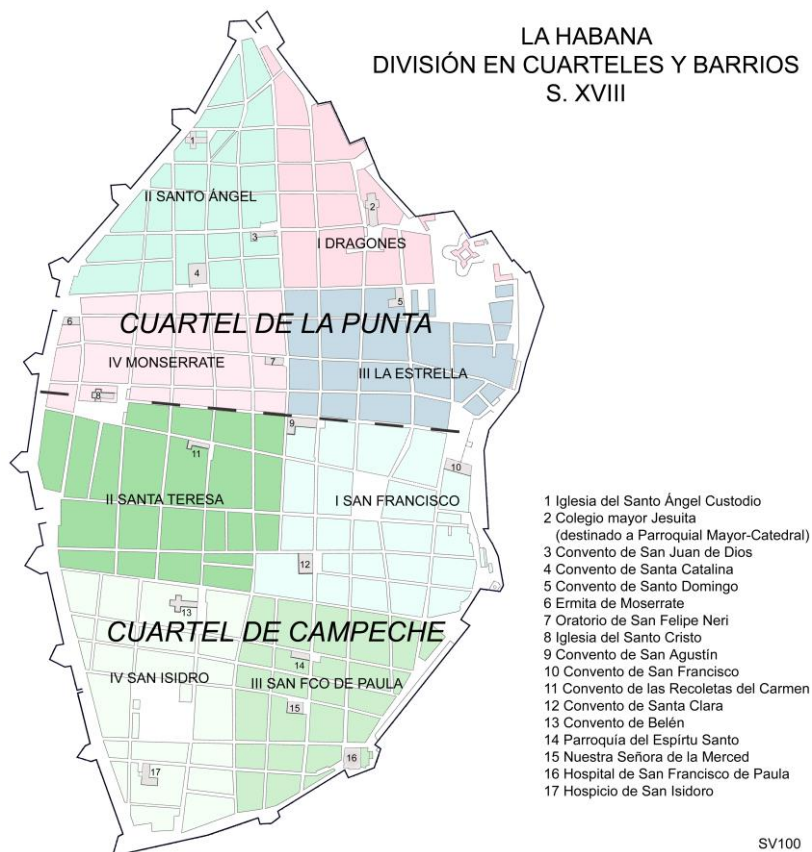
²⁸ Otra, por ejemplo, y de mayor relevancia, la que reguló el establecimiento y cobro del impuesto de la alcabala, nuevo en la Isla: *Reglamento que de orden de SM ha hecho el excelentísimo señor conde de Ricla para el establecimiento y exacción del real derecho de alcabala en la isla de Cuba*, Impreso en La Habana en la imprenta de D. Blas de los Olivos, año de 1764. Archivo General de Simancas, Secretaría de Hacienda, 2342.

²⁹ Amores Carredano y Serrano Álvarez, op. cit.

Dorleta Apaolaza-Llorente

"En busca de un orden de policía: los comisarios de barrio y las ordenanzas o reglamentos de policía de La Habana de 1763"

El Consejo, irónicamente, respondió con rapidez esta vez, reconociendo que la Instrucción de Riela disponía ya de la aprobación del rey, y decidió no alterarla. Así, la Real Cédula que aprobaba el proyecto final, dada en San Lorenzo a 19 de noviembre de 1769, incluía el reglamento de Riela pero incorporando los reparos del fiscal y recomendando que el gobernando vigilara estrechamente estas nuevas autoridades para que no se corrompiesen y acabasen vejando a los vecinos de la ciudad. También contemplaba la nueva demarcación de la ciudad y el nuevo organigrama propuesta por Bucareli³⁰, considerando que mejoraba la planteada por Riela, y que se asemejaba más a la disposición urbana definida por la Real Cédula de 1768 de Madrid.



En su trabajo, los comisarios eran apoyados por un refuerzo militar en sus rondas o auxiliados cuando les fuera necesario³¹. Eran elegidos anualmente por el ayuntamiento

³⁰ Agradecemos a Sigfrido Vázquez Cienfuegos que nos haya proporcionado este mapa de su elaboración.

³¹ "Órdenes que deben observar la Guardia de las puertas de la ciudad de La Habana". Año 1773. AGI, Cuba, 1228. En el siglo XIX, en 1810 incluso los sargentos, cabos y obreros de la Real Maestranza fueron

entre los presentados por los mismos regidores, y después se notificaba al gobernador para que los aprobase. La indicación de que el nombramiento era anual no excluía la reelección, que de hecho se hizo habitual en los años siguientes. Parece lo más lógico, pues el empleo exigía una gran dedicación sin ninguna gratificación económica, pero proporcionaba experiencia, poder y prestigio social, ya que estos comisarios se situaban en la esfera de influencia inmediata al poder municipal, en concreto como personas de confianza de los alcaldes ordinarios, de quien dependían directamente en el ejercicio de sus funciones, y también por ello, y para buscando evitar su corrupción, se pedía que fueran personas de buena fama y honestas, lo que excluía en Cuba a la población de color³². En las listas en que aparecen, en el momento de su elección anual o en otros documentos, prácticamente todos aparecen con el tratamiento de "don"³³.

Sin embargo, los temores del fiscal del Consejo parece que se cumplieron. Veinte años después de su creación por el conde de Riela, el gobernador Ezpeleta (1785-1790), que conocía La Habana precisamente desde los tiempos de Riela y luego volvió allí durante la guerra contra Inglaterra (1779-1793), ponía seriamente en duda la idoneidad tanto de las ordenanzas como de esos comisarios para el logro que perseguía su establecimiento. Para entonces, intentando ganar en funcionalidad, el trabajo de los comisarios había sido reforzado con la nueva figura de los celadores, una suerte de ayudantes elegidos por estos mismos entre personas de su confianza³⁴.

designados para las rondas nocturnas bajo la dirección de los comisarios de barrio. Con el aumento de los efectivos del Ejército en la ciudad a partir de 1819, las tropas regulares pasaron a desempeñar la función de las rondas y la ayuda a los comisarios. Manuel Escalona Jiménez, *Cuba: el gran cuartel (1810-1840)*, Madrid: Publicaciones Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2004, p. 366.

³² El prestigio de pertenecer a la institución era la única gratificación que otorgaba el cargo, por lo que la elección de los alcaldes en una sociedad tan heterogénea como la americana era complejo. En México, hubo problemas al considerar los alcaldes de los barrios de mayoría blanca que no podían ser elegidos alcaldes de color porque envilecían el cargo, lo que suponía un problema para ocupar el cargo en aquellos barrios de mayoría de población de color, y ocasionó que muchos alcaldes de los otros barrios se negaran a ocupar sus puestos. Lo que llevó a que el perfil del candidato se adaptara, prevaleciendo la moralidad, buena condición física y disponibilidad frente a la condición de pertenecer a "la primera clase". Arnaud Exbalin Oberto, op. cit.

³³ Actas Capitulares del Ayuntamiento de La Habana, Tomo 45, del 1 de enero de 1784 al 28 de diciembre de 1785, ff. 1ss.: elecciones anuales en el ayuntamiento, en las que se incluyen la de los ocho comisarios de barrio.

³⁴ No se ha encontrado el documento que dé fe de la creación de ese nuevo empleo subalterno, pero sí un listado de los comisarios de barrio de La Habana de la época de Ezpeleta en el que aparecen los celadores a cargo de cada uno de ellos (AGI, Cuba, 1368A). Por otro lado, en oficio del cabildo de La Habana al

En una extensa carta al ministro Gálvez, de julio de 1786, afirmaba que el haber advertido “una total inacción en los Comisarios de Barrio de esta Ciudad, me hizo ver el reglamento de Policía formado aquí en el mando del Teniente General Conde de Ricla”, y que de su examen dedujo que “ninguna de las prevenciones hechas a este intento se observan, por incapacidad de los Comisarios o por dificultades en la práctica”. Calificaba ese reglamento o Instrucción de Ricla –que hizo imprimir porque “hasta mi llegada todos ignoraban³⁵”– como “un bello proyecto” que daba por asentado que “los Comisarios fueran miembros del ayuntamiento o vecinos distinguidos, celosos del servicio del Rey y de la Patria”. Pero ni las normas y facultades proyectadas ni los elegidos para el cargo han sido los adecuados, “antes por el contrario se eligieron por el Cabildo unos hombres torpes y vulgares, de que nace que ninguna de las prevenciones discurridas es posible que la cumplan”. Por todo ello, había decidido elaborar otro reglamento reduciéndolo “a lo preciso y posible”, que adjuntaba a la carta para que el ministro le diera su aprobación o le hiciera las correcciones oportunas³⁶.

Aparte de obligar al ayuntamiento a repetir la elección de los comisarios de barrio al poco de su llegada a La Habana como gobernador³⁷, en el proyecto que Ezpeleta envía a Gálvez, del que no hay constancia que se aprobara y publicara, queda muy clara su desconfianza hacia esos comisarios. La gran mayoría de sus cortos 14 artículos se dedican a advertir lo que deben evitar e indican, por tanto, los abusos y la corrupción con que se manejaban: les prohíbe entrar en las casas “con pretexto de inculcar órdenes que suponen, para poner algunos medios peores que el mismo mal” (art. 2º), o “prender a persona de distinción notoria, y menos a Oficiales de Milicia de cualquier Cuerpo que

governador Someruelos, de 16 de septiembre de 1811, se informa del nombramiento de celadores (AGI, Cuba, 1628).

³⁵ El gobernador Bucareli publicó la Real Cédula del 19 de noviembre de 1769 con las Ordenanzas y demarcaciones de la ciudad, en La Habana el 10 de marzo de 1770, aunque a juzgar por las críticas de Ezpeleta, no se le dio la divulgación adecuada. Se conserva una copia de este ejemplar en la Biblioteca de la Sociedad Económica de Amigos del País de La Habana.

³⁶ Carta de Ezpeleta al marqués de Sonora, Habana, 28 de julio de 1786. AGI, Cuba, 1532. Hay constancia de que Ezpeleta, al principio de su mandato, entregó al ayuntamiento un “Reglamento para los Comisarios de Policía aprobado por el rey”, que no puede ser otro que el de Ricla, el único que disponía de esa aprobación (Actas Capitulares del Ayuntamiento de La Habana, Tomo 47, del 1 de enero de 1786 al 1 de enero de 1787, f. 18.v., enero de 1786).

³⁷ Actas Capitulares del Ayuntamiento de La Habana, Tomo 47, ff. 1ss.

sean" (art. 3º); pero tampoco a los esclavos huidos o cimarrones, para lo que no están facultados, conminándoles a cortar "el abuso de prender a cualquier esclavo suponiéndolo huido para exigir la captura" (art. 10); lo mismo con las rondas nocturnas, que tampoco les correspondía a ellos sino a las justicias ordinarias, ni el entrar en las casas donde se practicaba la diversión o el juego lícito, lo que hacían para amedrentar a la gente y exigir dinero a cambio (arts. 11 y 12); y que no se inmiscuyan en asuntos de otros barrios, especialmente en los extramuros "donde se aloja gente pobre y de humilde nacimiento... porque el estar perennemente afligiendo aquellos habitantes puede ser interés particular y no común" (art. 13). Y termina advirtiendo que "en estas advertencias dictadas de la práctica, y en los Bandos de Buen Gobierno aprobados por SM hallarán los comisarios todas las reglas precisas para su desempeño", una expresión que indica claramente cómo evolucionó la idea de Ricla de un "reglamento de policía" hacia el bando de buen gobierno, que sería el reglamento normativo que prefirieran los gobernadores para el control de la vida cotidiana de la ciudad en las últimas décadas del siglo XVIII³⁸.

La "inactividad" denunciada por el gobernador Ezpeleta, también es común encontrarla en las quejas contra otras autoridades locales, aunque por la inabordable labor que les exigía el Reglamento, bien podían ser criticados los comisarios con mayor asiduidad ante la imposibilidad de completar íntegramente las tareas asignadas. De hecho, no hemos encontrado más quejas sobre esta figura que sobre otras autoridades, y además, apenas se halla documentación originada directamente por estos comisarios que nos pueda ayudar a componer un retrato más fiel de esta figura, justo lo contrario de lo que ocurre con el resto de las autoridades locales –capitanes de partido, alcaldes, etc. – que mantenían una correspondencia constante y regular con el gobernador; la razón parece bien sencilla: los comisarios se relacionaban directamente con el alcalde ordinario respectivo, que sí mantenía una correspondencia fluida con sus inmediatos superiores³⁹.

³⁸ Dorleta Apaolaza Llorente, *Los bandos de buen gobierno de la Isla de Cuba (1730-1840)*, Bilbao: Universidad del País Vasco (en prensa).

³⁹ Reseñamos algunos de las escasas referencias encontradas para todo el periodo de estudio, todas ellas en las misivas enviadas por los alcaldes ordinarios dando noticia de lo sucedido a su subordinado. En

Si bien la figura del comisario y su pasividad pudo ser controvertida –controversia que también surgió en otras muchas partes del territorio de la monarquía⁴⁰–, la realidad es que la figura mantuvo el respaldo oficial a lo largo de toda su existencia, sin llegar nunca a ser eliminada pese a que los intentos por reformar sus ordenanzas fueron también constantes, más aún con la creciente conflictividad que trajo la evolución de la ciudad en estas décadas. Los problemas de orden público se multiplicaban al mismo tiempo que La Habana y su entorno inmediato experimentaba el boom económico consiguiente a la apertura del puerto al comercio extranjero a partir de 1793, provocando un crecimiento desbordante de la población de la urbe y la dificultad de las autoridades municipales para ejercer un control efectivo de la creciente conflictividad social⁴¹. A ello parece responder la iniciativa del gobernador Someruelos de elaborar una nuevas ordenanzas municipales, como informaba al Consejo de Indias en 1802; sin embargo, tres años más tarde contestaban del Consejo a esa noticia reclamando esas ordenanzas, que parece nunca llegó a redactar aquel gobernador⁴². Seguramente, la decisión de no continuar adelante con este proyecto fue fruto de la cautela y diplomacia

época del gobernador Navarro se efectúa una queja formal tras haber sido atacado uno de los hombres del comisario de barrio mientras realizaba una ronda nocturna (Carta del alcalde Miguel Ciriaco de Arango al gobernador Navarro, Habana, 17 de noviembre de 1778. AGI, Cuba, 1242). En época del gobernador Ezpeleta, el alcalde ordinario José Benito Alfonso se quejaba de que su comisario de barrio estaba recibiendo amenazas tras un intento fallido de detención de un vecino (Carta de José Benito Alfonso a Ezpeleta, Habana, 22 de octubre de 1788. AGI, Cuba, 1401). Y en la de Someruelos, el alcalde ordinario José Melchor Valdés se quejaba al gobernador del desaire de un vendedor ambulante a su comisario del barrio del Santo Ángel, desaire que repitió cuando él personalmente fue donde el vendedor a defender a su subordinado (Carta de José Melchor Valdés a Someruelos, Habana, 1 de agosto de 1807. AGI, Cuba 1628).

⁴⁰ Es el caso, por ejemplo, de Buenos Aires (José María Díaz Couselo, op. cit. y Sandra L. Díaz de Zappia, "La institución del alcalde de barrio en Buenos Aires entre 1810 y 1821. Tradición indiana y modificaciones pos revolucionarias", *Revista de historia del derecho*, nº 36 (2008), pp. 43-144), o en la península (Javier Guillamom, op. cit., pp. 311-333).

⁴¹ La descripción que hace el barón de Humboldt de La Habana, ciudad que visitó en 1799-1800, se hace eco implícitamente de este problema, aunque prefiere centrarse en la falta de salubridad e higiene públicas. Alejandro de Humboldt, *Ensayo político sobre la isla de Cuba*, La Habana: Publicaciones del Archivo Nacional de Cuba, 1960, pp. 98-110.

⁴² Someruelos a Antonio Porcel (secretario de la Sala de Nueva España dentro del Consejo), Habana, 22 de junio de 1802. La respuesta del Consejo, de 3 de agosto de 1805, dice que "cuando remita el gobernador las ordenanzas que ofrece..." (AGI, Ultramar, 15, expediente nº 2). Por otro lado, en un reciente y exhaustivo estudio sobre la etapa de gobierno de Someruelos nada aparece en relación con este proyecto (Sigfrido Vázquez Cienfuegos, *Tan difíciles tiempos para Cuba: el gobierno del Marqués de Someruelos*, Sevilla: Universidad de Sevilla, 2008).

que mostró Someruelos a lo largo de su mandato, optando por no cambiar las ordenanzas en una situación política complicada con vacíos de poder.

Sin embargo, finalmente el gobernador tuvo que optar por realizar alguna reforma para controlar el clima de inseguridad pública que se estaba extendiendo en la ciudad. En medio de la convulsión política general que supuso la crisis de la monarquía por la intervención napoleónica a partir de la primavera de 1808, el orden público en La Habana se vio también afectado, si bien no de forma tan grave como en otras capitales americanas. Los sucesos más alarmantes tuvieron el cariz de auténticas conspiraciones políticas, como la de un grupo de criollos dirigidos por Román de la Luz en 1809 y 1810, y –más preocupante en realidad– la llamada conspiración de Aponte, un presunto intento de rebelión negra general en toda la isla encabezada por José Antonio Aponte, un suboficial de milicias de color. De éstas y otras conspiraciones ha ofrecido recientemente Sigfrido Vázquez una versión distinta a la tradicional y que resulta más convincente, mostrando cómo Someruelos controlaba en realidad la situación interna de la Isla sin que esas conspiraciones alcanzaran el peligro y significado que se les ha venido atribuyendo⁴³. Sin embargo, el temor a la “rebelión negra”, extendido entre los blancos desde los sucesos de Haití, hizo que llegaran a las Cortes, de forma alarmante, las noticias de la conspiración de Aponte. Ello suscitó una inmediata intervención de los diputados cubanos allí presentes, Andrés de Jáuregui y José Antonio O’Gaban, para tranquilizar a sus compañeros de cámara y a la opinión pública gaditana, asegurándoles que la situación en la Isla estaba controlada; y en el curso de esa intervención, los diputados afirmaron que el ayuntamiento de La Habana tenía solicitado desde hacía tiempo tomar medidas para un mayor control del orden público en la Isla, entre ellas “un régimen de policía y el alistamiento de milicias urbanas y rurales”. Este proyecto sería un intento de instaurar un “régimen de policía”, que reformara y unificara las

⁴³ Sigfrido Vázquez Cienfuegos, *La Junta de La Habana. Adaptación del pacto colonial en Cuba en vísperas de las independencias hispanoamericanas, 1808-1810*, Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Universidad de Sevilla-Diputación de Sevilla, 2013, pp. 242-248 y 360-365.

medidas que se habían ido tomando en las décadas anteriores por parte de los gobernadores habaneros⁴⁴.

El proyecto empezó a forjarse en 1810, cuando el gobernador pidió al Cabildo que se realizara un proyecto teniendo como base la Real Cédula de 1769 y la Real Cédula de 15 de junio de 1807 que había aprobado un plan similar para la villa de Puerto Príncipe, con una nueva demarcación en cuarteles y la creación de una nueva figura de autoridad para su gobierno⁴⁵. El proyecto que finalmente se llevó al cabildo el 21 de julio de 1811, estaba compuesto por 32 artículos y creaba la figura de la "Junta de vigilancia y policía", a la que debían estar subordinadas las autoridades locales. Dicha junta estaría compuesta por el alcalde ordinario que no tuviera en esos momentos la presidencia del cabildo, un regidor, el síndico procurador general y otros cuatro individuos elegidos dos por el gobernador y otros dos por el real consulado. Estos vocales se renovarían cada año y se reunirían una vez por semana. Esta junta tenía plena potestad para combatir la inseguridad ciudadana y garantizar el control del orden público en la ciudad con las medidas que creyera oportunas. Al mismo tiempo, se crearía un tribunal encargado privativamente de las causas criminales, cuya última función era agilizar los procesos penales o criminales, y se anulaban los fueros privativos –pudo influir el hecho de que Aponte fuera precisamente un suboficial de milicias– con la finalidad de impartir justicia de manera más uniforme y con menos trabas legales. Este tribunal estaría presidido por el alcalde ordinario que presidía la Junta. Las sentencias deberían ser revisadas por otro tribunal presidido por el gobernador asistido por tres ministros: uno de los auditores de guerra y de marina y dos de los asesores titulares de los demás juzgados con honores de oidor y sueldo por el Rey.

En este plan no desaparecían los comisarios de barrio. La Habana se dividía en 16 cuarteles con un comisario de policía en cada uno de ellos y los celadores que éstos creyeran oportunos. También se dividían los barrios extramuros en catorce cuarteles, y el pueblo de Regla en dos. En estos últimos casos la función de los comisarios de

⁴⁴ "Isla de Cuba Año de 1813. Expediente de la sublevación de negros del ingenio Peñas Altas". El informe de los dos diputados cubanos, de 22 de mayo de 1812. AGI, SD, 1282.

⁴⁵ Carta de Someruelos al Ayuntamiento, en La Habana a 17 de marzo de 1810. AGI, Cuba, 1628.

policía sería realizada por el capitán y teniente de partido de cada uno de ellos, con los celadores que quisiesen nombrar. Los comisarios debían hacer cumplir los bandos de buen gobierno y encargarse de la vigilancia de los vecinos, levantando censos pormenorizados e incidiendo en el control sobre los extranjeros y vagos⁴⁶.

Este plan de policía tampoco se llegó a instaurar; muy probablemente, Someruelos juzgó más prudente esperar a lo que decidieran las Cortes generales y extraordinarias que se hallaban entonces en pleno debate constitucional. Tampoco su sucesor, Ruiz de Apodaca, hizo nada al respecto. Pero el proyecto estaba sobre la mesa, y el siguiente gobernador, José Cienfuegos, ya restaurado el régimen antiguo por Fernando VII, lo retomó en 1816. Aparentemente fue el cabildo quien tomó la iniciativa, justificándolo en los problemas que causaba la lentitud de los procesos y la imperiosa necesidad de combatir la vagancia y la conflictividad que reinaban en La Habana. Sin embargo, las dudas sobre algunos de los aspectos del proyecto, como la abolición del fuero, llevaron a descartar el plan de Someruelos y buscar nuevas fórmulas. Una de las que se llevaron a efecto fue el establecimiento de cuadrillas para vigilar los partidos y detener a todo "malhechor y vago". Estas cuadrillas estarían comandadas por un capitán o comandante y formadas por cuadrilleros, todos ellos con un salario que era completado con incentivos salariales según las detenciones practicadas. Dichos incentivos dependían del delito que hubiera cometido el detenido: a mayor gravedad de delito, mayor contribución para el captor. Para la financiación de este plan se aprobó un nuevo impuesto: 20 pesos anuales a los grandes ingenios, diez los cafetales y cinco los potreros (pequeñas fincas de engorde de ganado). Se buscaba sobre todo rapidez y eficacia en las detenciones, para lo que se otorgaría a los comandantes un despacho especial que les facultaba realizar las detenciones sin aventar sumarias, siendo tan sólo necesaria la confesión simple del reo. También se armaron mejor las cuadrillas

⁴⁶ Expediente sobre la Junta de Policía. AGI, Ultramar, 28, expediente nº 1. Año 1817. Conocemos el plan de Someruelos porque lo retomó su sucesor Cienfuegos cinco años más tarde.

encargadas de los campos, con caballos y perros para perseguir a los huidos en los campos⁴⁷.

Pero la Audiencia mostró su contrariedad por no haber sido consultada, y desaprobaba el plan porque establecía nuevas autoridades que menoscababan la jurisdicción de las ya existentes sin ningún tipo de aprobación real, tan sólo bajo iniciativa del gobernador. Elevado el asunto hasta el Consejo, éste consideró que el cargo de gobernador tenía potestad para dictar nuevos reglamentos y tomar medidas extraordinarias de policía, más aún cuando estas medidas estaban dando buenos resultados. Además, la organización de cuadrillas ya había sido ordenada por gobernadores anteriores, con el nombramiento de comisionados para misiones puntuales. De manera que el Consejo aprobó implícitamente el plan de Cienfuegos, aunque para no desairar al alto tribunal cubano también estimó que el gobernador debería consultar con la Audiencia este tipo de medidas⁴⁸.

Aunque no hay constancia de que llegara a formalizarse la constitución de la Junta de Policía y aquel que podríamos llamar tribunal de orden público, el establecimiento de las cuadrillas rurales se consolidó y funcionó hasta su sustitución décadas más tarde por la guardia civil. El gobierno del Trienio Liberal elaboró un nuevo y general Reglamento de Policía en 1820, que sustituyó la figura de comisarios de barrio por los "diputados de policía interiores", en realidad 'el mismo perro con distinto collar'. La ciudad se dividió nuevamente: los 16 barrios intramuros y cuatro extramuros que existían en ese momento fueron divididos en doble número de cuarteles, limitando considerablemente el área que debería vigilar cada uno de aquellos "diputados de policía", quienes a su vez tenían a su cargo a "vigilantes de policía de cuartel", que como los antiguos celadores, también eliminados, se encargarían de la vigilancia de varias manzanas del cuartel. Realmente, las competencias de las nuevas figuras poco distaban de las anteriores, siendo tan sólo novedad el nombre y el reglamento que debían hacer cumplir, que determinaba mejor las competencias y obligaciones de la nueva figura, aunque se

⁴⁷ Francisco de Borja Cienfuegos-Jovellanos González-Coto, *Memorias del artillero José María Cienfuegos Jovellanos, 1763-1825: gobernador y capitán general de la isla de Cuba y de la Florida*, Gijón: Fundación Foro Jovellanos, 2004, pp. 174-176.

⁴⁸ Expediente sobre la Junta de Policía. AGI, Ultramar, 28.

asemejaba mucho a un bando de buen gobierno. El reglamento considera la permanencia de los anteriores bandos de buen gobierno, pero sólo en los aspectos "compatibles con el actual sistema", sin aclarar cuáles serían estos aspectos.

Tras la restauración de Fernando VII se volvió a nombrar los comisarios de barrio, y en 1834, cuando el gobernador Miguel Tacón llega a la isla, eran éstos y sus tenientes los principales agentes de policía de la ciudad, elegidos los primeros por el ayuntamiento y refrendados por el gobierno. La ciudad seguía dividida en cuarteles, con un regidor con el título de Inspector al frente de cada uno de ellos y como responsable directo de los comisarios y tenientes, quienes debían informarle de los sucesos y sus actuaciones. Pero los alcaldes ordinarios también mantenían un considerable número de alguaciles y comisionados. En opinión de Tacón, el clima de corrupción y desidia que había en la ciudad debía ser corregido mediante la reforma de las figuras ya existentes y la introducción de una nueva. Así, intentó poner freno al comportamiento de los comisarios y tenientes obligándoles a salir acompañados por soldados en sus rondas, y fundó un cuerpo de serenos compuesto por licenciados de tropa cuyos antiguos jefes pudieran atestiguar sus aptitudes y buena conducta⁴⁹. Queda claro que la carrera militar de Miguel Tacón le había hecho confiar mucho más en la integridad de aquellos que habían vivido bajo las reglas castrenses, y así se desprende de la actitud que tomó su mandato, introduciendo un régimen militar estrictamente ordenancista, donde todo fue reglamentado y sancionado para mantener el orden público⁵⁰.

Como hemos visto, desde la segunda década del siglo XVIII y las primeras del XIX, la creciente conflictividad social cubana exige un cambio de paradigma en el control social de la población de la isla. Este cambio tiene un comienzo claro en el Conde de Riela con sus reformas gubernativas, derivadas en gran medida de las necesidades de mejorar el control de la población y la defensa de la isla que dejó patentes la pérdida de La Habana en 1762. La Habana será en la época pionera en las reformas administrativas

⁴⁹ Relación del Gobierno Superior y Capitanía General de la Isla de Cuba, extendida por el Teniente General D. Miguel Tacón, al hacer la entrega de dichos mandos a su sucesor, el Excmo. Sr. D Joaquín de Ezpeleta, La Habana, 1838. pp. 5-14.

⁵⁰ Vilar María José, "Un cartagenero para ultramar: Miguel Tacón y el modelo autoritario de la transición del antiguo régimen al liberalismo en Cuba (1834-1838)", *Anales de Historia Contemporánea*, nº 16 (2000), pp. 239-278.

borbónicas en el continente, ya fuera con la instauración en la isla de la primera intendencia en territorio americano en 1764, o con la creación de la figura de comisarios de barrios incluso antes que en la propia capital del reino.

La reorganización del espacio en unidades más manejables para los nuevos agentes del orden fue el primer paso para un cambio en el modelo de control social. Los comisarios de barrio fueron diseñados para ser el frente a pie de calle de este nuevo proyecto de control más intrusivo en la vida privada de la población, con la obligación de informar y controlar el día a día más personal de sus vecinos, pero siendo al mismo tiempo el eslabón que unía a éstos con la gobernación. Unas obligaciones que resultaron ser inabarcables y que dieron lugar a corrupciones y fallos en su funcionalidad, errores debidos en gran parte a la ausencia de unas ordenanzas concretas y adecuadas que, cuando intentaron ser precisadas dieron lugar a las tradicionales disputas jurisdiccionales que las retrasaron o impidieron. Precisamente por aquel defecto en el desarrollo normativo su actuación debió de pecar de arbitrariedad y no parece que destacaran por su eficacia como agentes de orden público, si bien su presencia en las calles habaneras es incuestionable.

Los cambios en los sistemas de control en la isla cubana ilustran la evolución del término policía y las nuevas concepciones de ejercer el poder político. La policía pasa de tener un significado de prosperidad comercial a principios del siglo XVIII, a significar una vigilancia cotidiana que busque instaurar las nuevas buenas costumbres en la población, aquella para la que los comisarios estarían diseñados específicamente. Este significado evoluciona cargándose de una mayor visión coercitiva y buscando como función primordial contener el desorden público. Ésta será la visión que persigan los planes de control que intentan llevar a cabo los gobernadores habaneros en las primeras décadas del siglo XIX, en los que la actividad administrativa policial quedará reducida en gran medida a la coacción y no al fomento. Estos diseños persiguen una concepción más integral del control de la ciudad, siendo más ambiciosos al no estar basados en una sola figura de la autoridad inserta en un esquema antiguo, sino en un diseño global de control de la población basado en gran medida en la presión coercitiva sobre ella.