

# El gobierno-gestión y la vida dependiente municipal a principios del XIX

Carlos BUENO AGUADO

Licenciado en Derecho por la Universidad de las Palmas de Gran Canaria. Responsable de Proyectos del IESE

**RESUMEN:** El final del siglo XVIII y el principio del XIX supuso el inicio de la organización urbanística española. Como todo comienzo resultó costoso y lento, pero el tiempo convirtió lo extraordinario en ordinario. Ejemplo de esto fueron los problemas que suponía el aumento de la población por encima del número de casas y habitaciones en la Villa de Madrid. Para resolver este problema, el poder Estatal designó que los Corregidores y Alcaldes de Cuartel se encargaran de gobernar aspectos puntuales de la vida de la ciudad junto con los que ya tenían encomendados. Esta manera de dirigir el urbanismo se le ha llamado "Gobierno-Gestión" porque no existe una división de competencias entre lo que es la gestión del urbanismo y la gestión de lo urbano. Así pues, tanto el Corregidor como el Alcalde de Cuartel estaban encargados de atender cualquier asunto dentro de la ciudad por tener una competencia territorial. Para llegar a este planteamiento se han seguido los ejemplos propuestos por la Novísima Recopilación y por estudiosos de este periodo, con el fin de aproximarse al modo de dirigir la vida de la ciudad y de modo especial el urbanismo, que fueron encargados a órganos ya existentes de la Administración.

Descriptores: Gestión urbanística. Historia urbana. Madrid.

## I. LA VIDA DEPENDIENTE MUNICIPAL EN LA NOVÍSIMA RECOLPILACIÓN

La Villa y Corte de Madrid ha sido pionera al enfrentarse ante problemas urbanísticos hasta entonces no planteados y llegar a soluciones no imaginables y que sirvieron de modelo de desarrollo del urbanismo moderno dentro y fuera de España. Para la toma de estas decisiones fue preciso ir construyendo una sólida organización con suficiente capacidad para ya no sólo enfrentarse a los problemas, sino para adelantarse a ellos.

¿Fueron realmente problemas, o coyunturas de una época? Si bien es cierto que el tiempo

lo cura todo, y que no hay más problemas que los que uno quiere ver, el gobernante de finales del XVIII y principios del XIX vivió en una época extraordinaria, con instrumentos extraordinarios, acompañado de gente extraordinaria que dieron los primeros pasos de la Organización del Urbanismo Moderno. Uno de estos instrumentos extraordinarios fue la publicación en 1805 de la Novísima Recopilación (*cfr.* GONZÁLEZ ALONSO, 1976: 249-276) que recogió la legislación precedente, la recopiló y puso a disposición de los ciudadanos y letrados; fueron personas extraordinarias Jovellanos, Floridablanca, el Rey Carlos III (*cfr.* VEGA, 1950:206-211; y también *cfr.* MESTRE, 1982:73-82).

Para denominar de algún modo a este tipo de gobierno de la ciudad se le ha llamado:

Recibido: 07.04.01  
e-mail: CBueno@iese.edu

“Gobierno de la Vida Dependiente Municipal” al gobierno-gestión de los quehaceres de la ciudad sin especificar el cometido y la materia concreta. Estos quehaceres unas veces versarán sobre la limpieza de las calles y edificios (*cfr.* GARCÍA CORTÉS, 1947:546-561; y *cfr.* CERVERA, 1975:137-145), otras sobre la seguridad ciudadana, otras sobre la iluminación de las calles (*cfr.* BERMEJO, 1944: 944-950), la higiene (BERMEJO, 1944:760-787; y también *cfr.* CARRO, 1969:353-381). Haciendo acopio de algunos textos de la Novísima Recopilación se ofrecen algunos ejemplos del gobierno-gestión y de su organización. Entre otros se han seleccionado los siguientes del Libro III, Título XIX y se han comparado con texto de la época:

- En la Ley I el Rey Felipe IV, el 6 de junio de 1659, establece el cuidado de la limpieza y empedrado de la Villa de Madrid a cargo de su Corregidor. El hecho, de por sí, pasaría inadvertido si no fuera por la fecha de promulgación. La Ley I muestra un interés Regio por el mantenimiento de la limpieza y empedrado de la que es sede del Gobierno. Para ello se dispuso que el Corregidor de cada cuartel supervisara cada mañana los carros de limpieza, que deberán formar para su revista en las plazas determinadas. El Corregidor, que deberá ir a caballo, tendrá que dar noticia al Consejo haciendo las observaciones oportunas del funcionamiento del servicio de limpieza y empedrado de la Villa. Como se puede observar es una solución puntual para la que se dota a un órgano político de una función técnica. Esto tendrá a la larga consecuencias gravísimas como la acumulación de funciones inapropiadas a sectores de la administración, además influirá en el pesado funcionamiento de la institución estatal, y más concretamente regia, que ejerce su influjo sobre la Villa de Madrid.
- Un siglo más tarde con el Rey Carlos III se aprueba la Real Orden de 25 de septiembre de 1765. Aparece en la Novísima Recopilación como la Ley II con la que se determina la nueva iluminación de las calles y plazas de la Villa de Madrid, dice así: *he resuelto liberar al vecindario con cuidado de*

*encender, y a los poseedores de casa en Madrid de la contingencia y de gastos de reponerlos, creando para el un Director de esta policía para que con los precisos dependientes y operarios la establezca, y rija en todo lo gubernativo y económico con inmediata sujeción a mi primer Secretario de Estado...*

Muestra el texto como la iniciativa Real vuelve a legislar sobre las actuaciones puntuales de la vida del municipio, primero determinando una de las funciones del Corregidor de cada cuartel —modo de división de la Villa—, y después estableciendo un servicio que no depende ni del Consejo ni del Ayuntamiento sino del primer Secretario de Estado. En ambos casos se busca respetar el escalafón jerárquico.

Pero a pesar de las medidas tomadas el funcionamiento de la Villa, los resultados dejaron mucho que desechar. Así un autor anónimo dejó escrito en época de la corte del Rey Carlos III: “dicen que han viajando por las cortes extranjeras, que en algunas nunca hay noche, porque jamás oscurece, tanto en el cuidado de suplir con luz artificial la falta de la del sol. El pensamiento es muy racional y muy cristiano, porque la noche es capa de facinerosos... Esta providencia, que en todas las cortes es muy justa, en la nuestra es sumamente necesaria, porque en esta más que en otra alguna, son frecuentes los robos, y los insultos, y la lobreguez ayudada mucho para ellos; también favorece a la lascivia, y en nuestra corte en este vicio lastimosa. En atención a esto se tomaron hace algunos años ha, distintas disposiciones más todas fueron inútiles, se echaron varios bandos, más siempre sin efecto, porque se burló de tal disposición la inobservancia, o fue un remedio insuficiente. Mandose poner faroles en los balcones de los cuartos principales, y sola haber tanto claro entre uno y otro farol, que en poco se mediaba la oscuridad. Los pobres que no puedan costear esta luz, están por su pobreza exentos de la ley, y sea por esto o por aquello que se procedió con descuido, no tenía Madrid más luz que la del día y por la noche apenas se distinguía de un aldea. Para ocurrir a una fealdad tan perniciosa a las costumbres y seguridad pública, pudieran imitarse la práctica de París, donde cuelgan los faroles en distancias

proporcionadas, y queda la villa, no solamente lucida, sino segura. Esto puede verificarse por asiento..." —continúa el autor anónimo, en otro momento de la carta, reflexionando sobre el estado de la corte en Madrid, lo que ésta representa y en lo que ésta se ha convertido— "...la limpieza de la corte se ha hallado aquí como imposible, porque aunque se han presentado varios proyectos para su logro, no han tenido efecto alguno, y por esto no solamente es Madrid la corte más sucia que se conoce en Europa, sino la villa más desatendida en este punto de cuantos tiene el rey en sus dominios, y es por vergüenza que por descuido nuestro habite en el sepulcro menos limpio de los suyos" (MESONERO, 1861: LVIII).

Otras medidas que muestran el contenido de la Vida Dependiente Municipal en la Novísima Recopilación fueron:

- La Ley III "sobre el establecimiento de serenos y celadores nocturnos en la Corte, bajo el cuidado de los Alcaldes de Quartel".
- La Ley IV "sobre la seguridad de las puertas y alumbrado en los portales de las casas de Madrid".
- La ley V "sobre el modo de formar los andamios en las obras públicas y privadas de la Corte para evitar las desgracias y muertes de operarios; y orden de proceder de los jueces de estos casos".
- La Ley VI "acerca del modo de asegurar las varillas de cortinas de las casas de Madrid para evitar los perjuicios experimentados".

Estas seis Leyes recogidas en el Libro III, Título XIX en la Novísima Recopilación, fueron medidas concretas que tomaron el aspecto de Ordenanzas, y con las que se pretendió mejorar la calidad de vida de sus habitantes. A este tipo de gobierno-gestión es lo que se ha llamado el gobierno de la Vida Dependiente Municipal, que usando otra expresión se podría denominar: gobierno de la Gestión Urbana, al tener por objeto la actividad de la ciudad, y la organización responsable de llevar a término el gobierno-gestión que corre a cargo del Corregidor de cuartel o el Director de la policía, a los que se les podría llamar, bajo un aspecto primitivo de los gerentes de la Vida Dependiente

Municipal. Pero sería anticipar acontecimientos y algunos conceptos de organización casi dos siglos y medio, por lo que se pasa a estudiar: cuáles fueron los acontecimientos y problemas que llevaron a los gobernantes de finales del siglo XVIII y principios del XIX a buscar nuevas fórmulas de trabajo.

## 2. ESPECIALIZACIÓN DE LA GESTIÓN URBANA EN LA VIDA DEPENDIENTE MUNICIPAL

Una vez vistos lo que recoge la Novísima Recopilación sobre lo que se ha llamado Vida Dependiente Municipal, surgen una serie de situaciones a las que las autoridades de la Villa tendrán que hacer frente. Son cuatro situaciones heredadas del pasado que se pasan a enumerar: 1. el aumento de población a finales del siglo XVIII; 2. la extensión de la Villa; 3. la cuestión de la edificación de solares construidos y yermos; 4. el arreglo de las posadas secretas; y 5. los aposentos de regalía.

### 2.1. El aumento de la población

Al observar el cuadro de aumento y disminución de población, tomando años significativos de la Villa de Madrid:

Año	N.º de habitantes	Año	N.º de habitantes
1610	20.000	1787	164.000
1571	42.000	1797	187.269
1597	90.000	1804	176.374
1601	45.000	1820	135.430
1617	127.606	1825	191.276
1659	142.000	1831	211.127
1723	127.000	1836	224.312
1740	130.000	1846	206.714
1757	152.658	1850	221.707
1766	153.000	1853	236.649
1768	148.000	1857	281.170

(Pinto, 1995: 141; y cf. Ayuntamiento de Madrid, 1975: 29)

La tabla de población da para comentar algunas situaciones históricas como la evolución de la población en la Villa de Madrid desde el año 1561, en el reinado de Felipe II, o el crecimiento de la población a

excepción de dos períodos: el primero abarca de 1601 a 1606, cuando la Corte se traslada a la ciudad de Valladolid; y el segundo a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, consecuencia de la inestabilidad política, la plaga de hambre que asoló la capital, la invasión de los ejércitos franceses y la consiguiente Guerra de la Independencia, que dejó diezmada a la población de Madrid. Fue la Villa, aunque la chispa se prendió en el pueblo de Móstoles, uno de los focos donde se produjo la rebelión del pueblo contra los ejércitos de Napoleón y también de los primeros en soportar la represión después de haber sido aplastado el levantamiento. Durante el siglo XIX, a pesar del sitio de las tropas Carlistas en la década de los treinta, Madrid no dejará de crecer ni en población ni en belleza, así atestigua Mesonero Romano que “después de la Guerra carlista sucedió todo lo contrario; y que regresaba a la corte después de una ausencia de algunos años, no podía menos de convenir en los grandes adelantos que se observaban ya en todos los ramos que constituyeron la administración local y la comodidad de la vida” (MESONERO, 1861:LXXV).

Algunos de los factores que facilitaron el aumento de población fueron la implantación de las industrias, la aplicación de la máquina de vapor a la industria, la comunicación por ferrocarril con la costa, el creciente papel político del Estado, la consiguiente infraestructura en edificios, personal cualificado y servicios que a su alrededor se constituyeron para facilitar su funcionamiento. Continua Mesonero Romano, “a su protección y continua residencia en ella y al inestimable don de la paz, en este período bastante duradero, se debió a la creación de muchos establecimientos y otras reformas útiles y de comodidad. La Policía Urbana hizo considerables mejoras. Aumentó la población, consiguiente a la mayor comodidades, hizo también que el interés particular se asociara naturalmente a este movimiento de progreso. Centenares de estas casas particulares se alzaron o repararon en pocos años con mayor gusto, multitud de compañías y empresas industriales formaron, ya para la rápida comunicación con las provincias, ya para el abastecimiento de los objetos de consumo, ya en fin, para la elaboración de muchos artefactos desconocidos antes en nuestra industria; y por consecuencia

de todos estos adelantos, empezó Madrid a disfrutar de más comodidad y abundancia en los vatímetros de más elegancia de los vestidos en las habitaciones en los muebles, en todas las necesidades de la vida que fueron desconocidas a nuestros mayores” (MESONERO, 1861:LXIII).

Pero esta realidad a la que alude Mesonero Romano sólo se dio en algunas zonas de la capital, ya que en otras se aglutinaba la gente en lugares insospechados. En consecuencia de la transformación de la ciudad, la población emigrante, en busca de un puesto de trabajo, se sitúa en zonas marginales escogidas o dispuestas por las grandes empresas. Esto llevó a que la ciudad quedara en manos de la tiranía de los instrumentos de producción. Por tanto, las factorías o empresas, que necesitaban gran cantidad de trabajadores, se hicieron dueñas y señoras del suelo urbano y suburbano. Trajeron tras la producción graves problemas sanitarios como consecuencia de la quema del carbón, y también infraestructurales debido al desarrollo de asentamientos y centros de trabajo en lugares estratégicos. Formaron barrios de trabajadores con unas condiciones de salubridad ínfimas, filas de casas construidas con materiales baratos, sin patios ni jardines, con mala ventilación, escasa luz... En nuestros días quedan ejemplos aislados, por ejemplo en la zona sur de la Capital cerca de las vías del tren en Atocha (1). Pero todos los cambios no trajeron efectos negativos. Junto a la ciudad industrial se levantó la ciudad burguesa liberal, deseosa de esclarecer el poder de una clase dominante, que es de la que habla Mesonero Romano.

Algunos autores que han escrito sobre el comportamiento de la población de Madrid son Mesonero Romano, Castro, Arturo Soria, Hauser... Ellos utilizaron el dato de la población desde diversos puntos de vista.

Mesonero basa su estudio en el grado de comodidad de los habitantes al ponerlo en relación con el número de edificios construidos. Cuenta que a principios del siglo XVI la población de la Villa era algo más de 3.000 vecinos y antes de que Felipe II tomara posesión en su reinado había de 25.000 a 30.000 almas, un caserío y 2.500 edificios.

(1) Un ejemplo de este tipo de construcciones se encontraba en la calle de las Delicias semi-esquina con la calle Rafael de Riego que fue demolida por su deplorable estado y ruina.

También cuando fue elegido concejal del Ayuntamiento en 1846 (1846-1850), no dudó en plantear un Proyecto de mejoras generales de Madrid, que leyó en la sesión de la corporación municipal del 23 de Mayo de 1846. Justificaba su propuesta, de Mejora de la Villa, analizando la evolución de Madrid y señalando como desde 1570 hasta 1846 (en casi tres siglos) había crecido el vecindario de 30.000 a 200.000 almas, manteniendo sin embargo el mismo número aproximado de edificios y unas 1.016 casas, según se computó (cfr. MESONERO, 1861:LXIII) (2). Castro, ingeniero encargado del ensanche de Madrid, basa su novedoso planteamiento en la vida de la ciudad y de las personas, en lugar de basarse en el aumento de población y comodidad. Para esto utiliza como referencia las medidas de higiene necesarias para establecer un número de habitantes por metro cuadrado. Más tarde en los estudios realizados por Arturo Soria y Mata, con el que justifica su proyecto de expansión de Madrid, apoyándose en un censo de la población en el año 1887 de 470.283, y en el año 1893 de 510.000. Otro estudio es el que proporciona Hauser Kobler, en su trabajo titulado: *Madrid bajo el punto de vista médico social*, parte de la renta media de los estratos de población y establece el censo en el año 1880 con unas 113.853 viviendas (3). Para la clase burguesa, con una renta entre 100 y 150 pesetas, hay unas 5.330 situadas en las zonas de ensanche, extrarradio y barrio de Buenavista, que lo califica de un barrio modélico en cuanto a higiene. Entre 150 y 200 pesetas e incluso hasta 1.000 pesetas hay 2.266 viviendas y 8.646 desalquiladas por su mala situación o alto precio. La clase obrera se tenía que conformar con viviendas más humildes en las que el oficial pagaba 3,50 pesetas al día y el peón o ayudante 2,50 pesetas al día. Eran 101.077 habitaciones las que ocupaban esta clase. El resto de la población, los emigrantes, los que no tenían trabajo o éste era irregular, no tenían posibilidad de vivir en lugares salubres. Estos lugares, recoge Hauser, se componen de 438 edificios con una población de 52.655 habitantes y 30 casas de dormir en los barrios más bajos (cfr. HAUSER, 1991:292).

(2) Los términos que se utilizan son confusos, ya que se puede suponer que el término edificio en el siglo XVI es equiparable al de casa unifamiliar en el XIX; y el término edificio en el XIX —*building* en inglés o *palazzo* en italiano— como conjunto de viviendas u oficinas en un bloque.

En el año 1900, Madrid contaba con 14.179 edificios y en 1920, en 20 años de lucha por la estabilidad política y de originales ideas como la de Arturo Soria y la realización del ensanche de Castro, sólo había crecido en 2.000 edificios. Las estadísticas del momento calculaban la necesidad de al menos 20.000 edificios más para alojar a la clase trabajadora (cfr. MAURE, 1991:193).

Por tanto, el aumento de la población hizo reaccionar a los gobernantes de la Villa. Como se ha visto, fue precisamente en el siglo XIX cuando este problema trajo tras de sí consecuencias gravísimas bajo aspectos sociales, de salubridad, de seguridad... Teniendo presente el problema del aumento de la población se pasa a estudiar cuatro soluciones que pretenden arreglar el problema que ha creado la concentración de población en la Villa (cfr. LADERO, 1981: 194-198; y también cfr. MORALES, 1984: 167-201).

## 2.2. Carta de Jovellanos a Floridablanca en 1786

Se denomina con el título “Carta de Jovellanos a Floridablanca”, el informe realizado por el mismo Jovellanos al valido Floridablanca, debido al aumento precipitado de la población y de la actual situación de la Villa. En éste se propone la siguiente solución: “por eso aconsejo a vuescencia que el terreno que demarcare para la extensión de la población no se quede corto. Si todo no se probase en sus días, se poblará ciertamente poco después. Pero la gloria será toda de vuescencia” (JOVELLANOS, 1952:143-144).

El informe de Jovellanos busca aumentar el suelo edificable de la Villa de Madrid. El modo de hacerlo es mediante la adquisición Real de las tierras que hay en el exterior de la muralla, o mejor dicho del discontinuo y viejo muro que la rodea. Pero el poder Real no accede a la propuesta, dejando a la ciudad y a la población enclaustrada tras el muro que les rodea. Se le puede considerar a Jovellanos como un visionario que se adelantó a su época y a los problemas que tenía Madrid debido al aumento de la población.

(3) Vuelve a aparecer otro término que puede causar ambigüedad. El uso de la palabra vivienda se utiliza como casa o edificio, y con los datos encontrados se entiende que la vivienda es un edificio o una casa no unifamiliar.

### 2.3. La edificación de los solares construidos y yermos

Al desestimar la propuesta de Jovellanos, en la que se pretendía aumentar el suelo edificable de Madrid, se llegó a otra solución distinta que consistiría en aprovechar el suelo del interior de la ciudad. Así, lo muestra la Novísima Recopilación en la Ley VII, del Libro III, Título XIX, con el Decreto de 14 y provisión del Consejo de 20 de octubre de 1788. Allí se enuncia como la *Reedificación de casas en solares y yermos de Madrid; y extensión de las baxas y pequeñas* —y en cuanto a las casas edificadas, dice que se podrán ajustar al nuevo mandato de mejora la habitabilidad y aspecto de las calles— *1.º he resuelto, y mando que para aumento de habitaciones, y mejorar el aspecto del pueblo y de sus calles, excite a edificar, en los solares y yermos que hay dentro de Madrid, casas decentes, y a levantar, extender y aumentar las baxas o pequeñas hasta la conveniente proporción; a cuyo fin gocen exención del servicio derecho de Casa de aposento por tiempo de cincuenta años las que se edifiquen de nuevo en los insinuados solares, y las baxas que se levanten o extendieran por lo correspondiente a la obra aumentada.*

La norma concreta que los solares yermos tendrán que ser construidos obligatoriamente: *2.º que en quanto a los solares yermos, se cite a los dueños para que acudan dentro del término de quatro meses a producir sus títulos, y dentro de un año siguiente ejecuten la nueva obra y edificación respectivo.*

En caso de no cumplir con lo anterior se realizará la venta judicial de los terrenos: *3.º que si no cumplieren estos los dueños en el señalado término, se tasen los solares por el Maestro Mayor de Madrid y por el que nombrasen las partes con citación del Procurador general de la misma Villa, y en pública subasta se vendan, y se rematen en el mejor postor, otorgándose a su favor la venta judicial; haciendo el mismo obligación...*

Además para asegurar que se lleve a cabo las obras en solares construidos y yermos se interpondrá una fianza en el Depósito general: *y afianzando de ejecutar dentro de un año la correspondiente nueva obra y casa conforme a reglas de policía, y depositándose el precio de dicha venta en la Depositaria General, en caso de no haber parte legítima a quien entregarlo con aviso al Subdelegado de*

*mostrencos y bienes vacantes, para que proceda a formalizar las diligencias correspondientes a su jurisdicción, y disponga de aquel fondo.*

También se establece quien ha de ser el superior y responsable último de la operación: *4.º que en el cumplimiento de todo cuide el Corregidor y Ayuntamiento de Madrid a instancia del Procurador general.*

Hay excepciones motivadas por el puesto, en caso de que haya mayorazgo, capellanía, patronatos u obras pías: *5.º que si los mencionados solares o las casas baxas fueren de mayorazgos, capellanía, patronatos u obras pías, puedan sus actuales poseedores hacer la expresada nueva obra, quedando vinculado y perteneciente al mismo mayorazgo u obra pía, sobre la misma casa nueva o aumentada, el importe de la renta que ahora produzca, o si nada produce, lo que pudiera producir su capital a réditos de censo redimible; y pertenezca a la libre disposición del poseedor todo lo restante que pueda rendir demás por razón de lo nuevamente edificado; y no executaren esta nueva obra dicho poseedor o patronos dentro del término de un año, se concedan los mismos solares o casas baxas a Censo reservativo a quien quiera obligarse a executarla; extendiéndose también a este caso la expuesta relación de carga de Casa de Aposento por tiempo de cincuenta años.*

Por último, excluye del recurso a órganos jurisdiccionales especiales y le da la suficiente competencia al Corregidor de Madrid para resolver cualquier conflicto que surja:

*6.º que para todo no haya necesidad de acudir a la Cámara ni a otro Tribunal eclesiástico o secular para obtener licencia o facultad, sino que haya de ser bastante la que se diere por el Corregidor de Madrid en virtud del indicado proceso informativo, para el qual y sus competentes diligencias han de tasarse unos derechos moderados.*

Así pues será el Corregidor de Madrid el órgano de la Administración encargado de dirigir la operación de aprovechamiento de los solares yermos, y será además, la autoridad judicial sobre la que se dirime las avenencias entre la Administración y los particulares. Por tanto, el Corregidor desempeñará la función de gerente al encargarse de gestionar esta medida con la que se pretende paliar los problemas planteados por el aumento descontrolado de la población (GARCÍA, 1978:97-103).

## 2.4. El arreglo de las posadas secretas

También en la Novísima Recopilación, en el Libro II, Título XI en la Ley XXV, se pretende paliar el problema del aumento de la población en la Villa, con el *arreglo de las posadas secretas de Madrid y obligación que deben cumplir los que las tuvieren, para continuar en ellas*. Continua el texto más adelante denunciando la situación a la que ha llegado a la *desarreglada multiplicidad de posadas secretas, y escasez de habitaciones de alquiler*. Dadas estas circunstancias, el rey Carlos III determinó que quienes abriesen posadas tendrían *obligación de pedir y obtener licencia del Alcalde de Casa y Corte que lo sea del respectivo cuartel y de presentarle una exacta matrícula y darle en lo sucesivo noticia puntual de los huéspedes que tuviera, con expresión de su destinos y circunstancias* (Real Resolución y Decreto de 14 de octubre de 1788).

Por tanto, son medidas tomadas por el desconocimiento del número de transeúntes y la existencia de las posadas secretas. Madrid aumentaba incontrolablemente de población y por esta razón se quiere conocer su población flotante, población que con el tiempo pasará a ser residente. Mientras tanto, el Corregidor de Madrid está informado de los movimientos de población para tomar las medidas oportunas en el gobierno-gestión de Madrid.

## 2.5. Los aposentos de regalía

Una última cuestión que trajo más de un quebradero de cabeza fue la provocada por los aposentos de regalía y sus malas consecuencias que tuvieron para la Villa. Se transcriben dos pasajes, en los que Mesonero Romanos da un toque de atención por su paralelismo.

El primero dice así: "era un pesado servicio del alojamiento de la comitiva y funcionarios de la corte, recaía naturalmente sobre las casa que tenía más de un piso, espaciosidad y aunque posteriormente, y cuando en 1606 restituyó a Madrid la corte de Valladolid fue compensado y capitalizado aquel penoso gravamen con el servicios de 250.000 ducados que ofreció la Villa por equivalente a la sexta parte de los alquilares de las casa durante diez años, continuó

pensando por vía de contribución exclusivamente la que tenían más de un piso, razón por la cual continuaron las construcciones de *malicia* o solo piso bajo. De la época del primitivo Registro General de Aposento concluido en 1651 donde dice: Calle Toledo. Una casa de Mari Méndez, mujer de Blas Caballero, soldado de la Guardia Española que era de aposento y el que mandó se hiciese de malicia tasada en 736 ducados. Atendiendo también a esta expresiva significación de aquella palabra, dijo el festivo Quevedo, hablando en uno de sus romances de cierta Mujer de mundo de las que él solía tratar: Por no estar a la malicia/ calzada de voluntad/ fue su huésped de aposento/ Antón Martín el Galán" (MESONERO, 1861:XL). Como se puede ver lo ya enunció esta cuestión trajo quebraderos de cabeza a la administración y también trajo graves perjuicios sobre los edificados y urbanización de las calles, plazas, parques... de la Villa.

El segundo texto recogido dice así: "en tiempos de Fernando VI se siguió aplicando esta política que contribuyó impidiendo el desarrollo de las construcciones de buen caserío. Esta enojosa gabela que pesaba sobre los pisos principales y que se dividía en casas sujetas a huéspedes, casa reducidas a dinero o casa con piezas señaladas para el aposento; y cuyo producto total ascendía a 150.000 ducados anuales, que se distribuían entre la Real servidumbre, los ministros los embajadores consejeros y otros funcionarios de la corte por consideración de casa de aposento, hizo que el interés bien o mal calculado de los dueños de solares los dividiessen en pequeños trozos de a mil, de quinientos, de trescientos pies y en ellos por substraerse a aquella contribución construían casas bajas o de *malicia*, como se las apellidó por no tener piso principal y de estas se construían hasta fines del siglo pasado. Eran las dos terceras parte del caserío de Madrid. Esta política trajo un decrépito estado de la ciudad, se descuidaron los edificios ejecutándose agrupamientos cada vez más discordantes, extensas, discontinuas y ridículas fachadas del peor gusto posible" (MESONERO, 1861:LV).

Indican las cinco cuestiones estudiadas: el aumento de la población, la extensión de Madrid, la edificación de solares construidos y yermos, el control de las posadas, y los

aposentos de regalía, la necesidad de habitaciones en las que se hospeden los ciudadanos (residentes) y los viajantes (no residentes). Es el modo por el que se pretende resolver el incesante crecimiento de la población con medidas parciales quedando sin resolver el verdadero problema.

Para terminar de comprender la postura reformista de finales de siglo, también en la Novísima Recopilación en el Libro III, Título XXI, Ley X, que también promulga el Rey Carlos III es la Instrucción de 21 de octubre de 1768 en donde se dice: *los alcaldes de barrio que en ella se establecen, y demás a quien corresponda, observen la instrucción siguiente: 1.<sup>º</sup> la ejecución de esta célula empezará por la subdivisión que cada Alcalde de quartel... —y en el apartado— 5.<sup>º</sup> también cuidará de la limpieza y buen orden de las fuentes y empedrados, pensando a los contraventores con arreglo a los bandos y ordenes públicas en estos asuntos; y si en ambos notaren alguna necesidad de reparos, lo participarán al Corregidor de Madrid, para que los disponga.*

Así, se da parte a los alcaldes, para que lleven a fin la labor encomendada del cuidado de vía pública en los distritos que ha cada uno le corresponda, y en palabras de Mesonero Romano: “creo que es de justicia nombrar la labor minuciosa de seguimiento y empeño, pienso que incluso un reto personal, la que llevó tras de sí el Rey Carlos III para convertir la Villa de Madrid en una ciudad con rango de capital de un imperio; buscó soluciones para el funcionamiento de los servicios salubridad de las calles, la habitabilidad de edificios; creó nuestros establecimientos principales de Instrucción y Beneficencia, de Industria y Comercio; fundó Academias y Museo del Prado, mandó construir La Puerta de Alcalá, La Casa de Correos, San Vicente, La Imprenta Nacional, El Convento de San Francisco el Grande, Colegios y Cátedras públicas; estableció el Gabinete de Historia Naturales, el Jardín Botánico, el Observatorio Astronómico, la Sociedad de Amigos del País, el Seminario de Nobles y las Escuelas Pías; decretó la gratuidad de instrucción primaria; estableció Las Diputaciones de la Caridad, el Banco de San Carlos y las opulentas Compañías de los Cinco Gremios, Filipinas y otras; mejoró considerablemente los pósitos, los hospitales y hospicios, protegió de todos

modos las artes, las ciencias y la laboriosidad...” (MESONERO, 1861:LXII).

Tras este panorama de reformas y ganas de resolver las dificultades que surgen en torno a la Villa y Corte, se pasa ahora a ver lo que se puede entender a la luz de los datos suministrados por la organización de la Vida Dependiente Municipal.

### 3. LA ORGANIZACIÓN EN LA VIDA DEPENDIENTE MUNICIPAL

Una vez analizado el panorama histórico de finales del XVIII y principios del XIX, se ve que no se puede establecer una diferencia clara entre el gobierno y la gestión en la Vida Dependiente Municipal dado lo pionero y primitivo del sistema administrativo. Por esto hablar de gobierno-gestión en definitiva es hablar prácticamente de la misma cosa.

Los responsables de llevar a cabo el gobierno-gestión urbano, o de la ciudad, en este momento fueron los Corregidores de los cuarteles, los Alcaldes y aquellas personas que por su cargo o habilidad eran capaces de realizar su función. De lo dicho se puede deducir dos cosas: primero, que es un órgano administrativo ya existente el encargado del cumplimiento de la norma; y segundo, la manera en cómo se ha ido concibiendo el binomio gobierno-gestión en la Villa de Madrid, conduce a los que se ha llamado: Gobierno de la Vida Dependiente Municipal. Se verá sólo este segundo apartado reflexionando cómo ha sido su evolución en el futuro.

Ya se ha visto que esta forma de gobierno, que se entrecruza con la gestión, se puede entender como el conjunto de competencias que tiene la autoridad municipal, respaldada por la legalidad, en la que el sujeto competente desarrolla las funciones que son propias de su cargo, no importándole el contenido con tal que se refiera a la ciudad. Esta figura se podría comparar con la de un artesano, por ejemplo del gremio de los carpinteros. En éste, el artesano era el encargado de realizar todos los trabajos habidos y por haber, desde la preparación de la madera, su comercialización y entrega del producto al cliente.

Por tanto, a la vista de lo expuesto, se puede pensar que la vida de la gestión en los municipios de los siglos pasados era algo parecido al artesano de la madera que debía

de realizar, él solo, todas las funciones para completar el encargo. Con el paso del tiempo algunos artesanos de los gremios empezaron a fraccionar el trabajo que realizaban. Fueron especializándose según el producto o el momento de la producción, y consiguieron optimizar la cadena de transformación. De modo paralelo ocurrió en la vida legislativa de nuestro país, y en concreto en la Villa de Madrid, donde existían iniciativas de gestión urbana que habían aportado los antecedentes de hecho y de derecho que muestran la naciente preocupación por el estado de las ciudades y que fueron motor de la figura encargada de llevar a cargo la especialización de la gestión urbanística (*cfr.* LEAL FUERTES, 1956:396-401).

Caracteriza a la Vida Dependiente Municipal que la existencia de iniciativa de la gestión urbana con órganos administrativos de ámbito local ya existentes. Así pues, hasta que no se hable de un órgano con dependencia directa o indirecta de la propia Administración con estructura de organización y modo de funcionamiento autónomo. Este modo de gestión llamado

Vida Autónoma Municipal es como el esqueje de un árbol que llega a convertirse en rama, ésta pertenece a un tronco y sin él no podría vivir. Por tanto, la unidad de legitimación no se rompe sino que, al igual que la rama, aumenta su estructura y tamaño para que haya más hojas y pueda realizar mejor sus funciones vitales.

Como conclusión a las normas y situaciones expuestas, ver que junto a la actividad municipal aparecieron dos órganos de la Administración: los Corregidores y los Alcaldes de cada cuartel, como los personajes encargados de ejecutar y fiscalizar la Vida Dependiente Municipal. Pero sus competencias surgieron por proximidad al cargo y no por un deseo de especialidad. Así se explicaría las nuevas competencias como un encargo más dentro de la actividad de la ciudad, y no distinguiría entre el Gobierno y la Gestión de la Administración. Por tanto, tanto los Corregidores como los Alcaldes serían un sucedáneo de gerente por tener a su cargo la vida de la ciudad en razón de la territorialidad y no de la especialidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1975): *Datos estadísticos 1975*, Madrid.
- BERMEJO CASAÑAL, M. (1944): "El municipio de Madrid y su Ayuntamiento", *REVL*, 18:944-950.
- (1944): "El municipio de Madrid y su Ayuntamiento", *REVL*, 16:760-787.
- CARRO MARTÍNEZ, A. (1969): "La Revolución urbana", *REVL*, 163:353-381.
- CERVERA VERA, L. (1975): "Francisco Sabatini y sus normas para el saneamiento de Madrid", *ALEM*, 11:137-145.
- GARCÍA CORTÉS, M. (1942): "El Gran Madrid en vías de Construcción", *REVL*, 9:382-383
- GARCÍA CORTES, M. (1947): "El Servicio de limpiezas de Madrid", *REVL* 34:546-561.
- (1944): "La vida municipal del Madrid filipino", *REVL*, 16:566-585.
- GARCÍA FELGUERA, M. S. (1978): "La Real Orden de Carlos II sobre Edificar en yermos y levantar casas bajas y la construcción en Madrid en la segunda mitad del siglo XVIII", *ALEM*, 15:97-103.
- GONZÁLEZ ALONSO, B. (1976): "El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII", *REVL*, 190:249-276.
- HAUSER KOBLER, P. H. (1902): *Madrid bajo el punto de vista médico social*, en MAURE:292, Madrid.
- JOVELLANOS, G. M. (1952): "Carta al Conde de Floridablanca sobre posadas secretas, Plan de Extensión de Madrid", *BAE*, 50:143-144.
- LADERO QUESADA, M. A. (1981): "El poder central y las ciudades en España del siglo XIV al final del Antiguo Régimen", *RAP*, 94:194-198.
- LEAL FUERTES, J. (1956): "El régimen especial de la capital del Estado en nuestra legislación del siglo XIX", *REVL*, 87:396-401.
- MAURE RUBIO, M. A. (1991): *La Ciudad Lineal de Arturo Soria*, Madrid.
- MESONERO ROMANOS R. (1861): *El Antiguo Madrid*, Madrid.
- MESTRE, A. (1982): *Corrientes interpretativas actuales de la Ilustración española*: 73-82, Tarragona.
- MORALES MOYA, A. (1984): "Política y Administración en la España del siglo XVIII", *RAP*, 105:167-201.
- PÉREZ CAMARERO, A. (1958): "El Municipio capital de España", *REVL*, 100:721.

PINTO CRESPO, V.: (1995): 430 *Atlas Histórico de la Ciudad de Madrid IX-XIX*, Madrid.

VEGA GUTIÉRREZ, J. (1950): "La obra de Carlos III", *REVL*, 50:206-211.

**SIGLAS DE LA BIBLIOGRAFÍA**

- AIEM* ..... Anales del Instituto de Estudios Madrileños, Madrid.  
*BAE* ..... Biblioteca de Autores Españoles, Madrid.  
*RAP* ..... Revista de Administración Pública, Madrid.  
*REVL* ..... Revista de Estudios de la Vida Local, Madrid.