

La extinción de los oficios públicos en la Corona de Castilla (siglos XIII-XVII)

I. PLANTEAMIENTO

Como es sabido, uno de los aspectos en los que se advierte el paso del medioevo a la modernidad, en el caso de España o, más concretamente, de Castilla, es en lo relativo a la extraordinaria ampliación de tareas que va a ser asumida en adelante por el poder político. En términos generales puede decirse que esto mismo es lo que dará pie –sin que falten opiniones en contrario– a la consideración de este último como una verdadera organización de carácter estatal¹. Este proceso, que irá concretándose paulatinamente durante la segunda mitad del siglo XV, recibe un impulso definitivo en los últimos tiempos de esa centuria gracias a la ingente labor desplegada en el reinado de los Reyes Católicos. A las escasas competencias asignadas con anterioridad al rey y reunidas un tanto confusamente en los conceptos de *justicia* y de *gobierno*, se añadirán otras funciones que ahora vienen referidas a materias hacendística, de política exterior o militar, mientras aquellas dos primeras comienzan pronto a separarse adquiriendo contenido propio y específico².

Factor esencial en todo este proceso de extraordinarias consecuencias desde el punto de vista político y administrativo será, por una parte el *legalismo* cada vez más acentuado que se aprecia en todos los órdenes de la vida y con especial

¹ Francisco TOMÁS Y VALIENTE: «El gobierno de la Monarquía y la administración de los reinos en la España del siglo XVII», en *La España de Felipe IV*, t. XXV de la *Historia de España Menéndez Pidal*, Madrid, 1982, pp. 3-17.

² Cf. Para todo esto José M.^a GARCÍA MARÍN: «La burocracia de Carlos V», en *Carlos V. Europaísmo y universalidad. La organización del poder*, vol. II, Madrid, 201, p. 275.

incidencia en la corona de Castilla, y, por otra, la intensa participación en toda esta tarea de una cada vez más numerosa y especializada *scientia iuris*, es decir, de la doctrina surgida de las Universidades, en concreto la de Salamanca³.

La nueva organización estatal había apostado de forma clara y decidida por la participación en el proyecto de los letrados o funcionarios provenientes de las Universidades, fundamentalmente españolas (Salamanca a la cabeza) e italianas. Unos agentes u oficiales públicos que traían en mente una nueva concepción del poder político personificado en el príncipe más centralizada y más autoritaria, tal como habían aprendido del redescubierto Derecho común. Como ha señalado algún autor estos letrados, «gracias a la mano –interesada por supuesto– tendida por los reyes, llegaron a constituir elemento esencial de las transformaciones de toda índole promovidas por la Monarquía»⁴.

Pero lo que ahora nos interesa destacar es que durante los siglos XVI y XVII será el derecho –derecho regio– castellano de formación bajomedieval el que establecerá por primera vez las bases normativas a las que habrá de atenerse durante largo tiempo todo lo relativo a la administración pública y, sobre todo, de sus agentes los oficiales públicos. Las normas contenidas en las *Partidas* de Alfonso X el Sabio y los principios en ella insertos constituirán la base de partida de la nueva organización funcional. De este modo, como ha sido puesto de relieve por algún autor, el código alfonsino «contiene (el germen) de un verdadero “derecho funcional” en el que se contiene el estatuto jurídico de los oficiales públicos (derechos, obligaciones, condiciones de idoneidad, retribuciones, responsabilidad, etc.)», y desde luego normas relativas a la duración y finalización en el ejercicio de los cargos. De esta forma «toda esta estructura burocrática, recogida por la norma y diseñada, discutida y ampliada por la doctrina constituye un imbricado sistema al que –al menos teóricamente– los ministros y oficiales han de plegarse de acuerdo con un principio de “legalidad” en la adjudicación de los cargos y la promoción de sus detentadores»⁵.

No es ésta la ocasión de ocuparnos con mayor detenimiento de los distintos aspectos en que es posible diversificar este «derecho funcional» o este «estatuto de la función pública» al que acabamos de aludir, no sólo por razones de espacio, sino también de objetivos, ya que, como es sabido, en su momento fue ya objeto de atención por la historiografía⁶. Hay, en cambio, algunos aspectos de este régimen de la función pública que, si bien fueron objeto de atención por parte tanto de la normativa como de la doctrina jurídica bajomedieval, no aparecen suficientemente tratados por la historiografía jurídica. Nos referimos a cuestiones colaterales relativas a la propia terminación del oficio (amortización de la plaza,

³ Cf. DÁMASO DE LARIO: *Sobre los orígenes del burócrata moderno. El Colegio de San Clemente de Bolonia durante la impermeabilización habsbúrgica (1568-1659)*, Bolonia, 1980. También RICHARD KAGAN: *Universidad y sociedad en la España moderna*, Madrid, 1981. Igualmente J. M. PELORSON: *Les Letrados, juristes castillans sous Philippe III*, Poitiers, 1980. En todas estas obras pueden hallarse numerosas noticias sobre el particular.

⁴ JOSÉ M.^a GARCÍA MARÍN: *La burocracia de Carlos V*, p. 277.

⁵ *Ibidem*, p. 281.

⁶ Ver JOSÉ M.^a GARCÍA MARÍN: *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, 2.^a ed., INAP, Madrid, 1987, y también del mismo autor *La burocracia castellana bajo los Austrias*, 2.^a ed., INAP, Madrid, 1986.

renuncia simple o remoción, a la dialéctica planteada doctrinalmente en torno al dilema temporalidad/perpetuidad de los cargos, a los supuestos que justifican la suspensión en el ejercicio de los mismos o, finalmente, al espinoso tema de la sucesión en los puestos por parte de familiares o terceros. Los referidos aspectos constituyen el objeto de estas páginas.

Parece ineludible anticipar que en todos estos aspectos se produjo un claro divorcio entre la teoría y la práctica, de tal manera que *grosso modo* todo puede reducirse a una simple afirmación o a la admisión sin fisuras de un principio: las normas contenidas en el código alfonsino relativas al régimen de la función pública, en especial aquellas relativas a la necesaria idoneidad de los aspirantes y a la no menos recomendable temporalidad de los cargos, se vieron afectadas por una práctica en contrario —en Castilla y fuera de ella— que en realidad redujo prácticamente a la nada los postulados en ella establecidos⁷.

La concepción patrimonialista que afectó a los cargos públicos, tanto del rey como de los municipios, ya afectados definitivamente por la marea centralizadora, iniciada desde la segunda mitad del siglo XIII e incrementada en los siglos siguientes, hasta el XVIII, transformó a aquéllos en objetos privatizables susceptibles de enajenación en cualquiera de sus formas previa autorización regia. De este modo, la venta, el arrendamiento, la cesión en pago de deudas o la *resignatio in favorem* quebraron de forma definitiva los juiciosos principios consignados en el código alfonsino.

De todo ello se hace eco la doctrina jurídica de los siglos XVI y XVII, a la cual quiero ahora referirme en las personas de algunos de sus más cualificados representantes. En los escritos de estos últimos es posible ver una poco disimulada disparidad de opiniones tanto sobre la propia naturaleza de la función pública como sobre los efectos que cabía atribuir a la simple detentación de los cargos. Desde el momento en que las cada vez más acuciantes necesidades financieras de la corona hacían necesario allegar recursos económicos que una hacienda pública en ciernes no era capaz de proporcionar, la puesta a disposición de los oficios al mejor postor se transformó no sólo en el principal modo de atribución de aquéllos sino también en un modo rápido y eficaz de allegar tan solicitados recursos.

Como es de suponer, ello explica sobradamente esa dialéctica o ese dilema entre el ser y el deber ser que impregna todo el sistema de la función pública desde mediados del siglo XIII hasta el siglo XVIII⁸. Lo cierto es que quien había comprado un cargo de justicia o de gobierno se encontraba en óptimas condiciones

⁷ Ver por todos Roland MOUSNIER: *La venalité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, París, 1971.

⁸ Aunque la historiografía que se ha ocupado de este extremo es numerosa, nos limitaremos a dejar constancia de algunas aportaciones ya clásicas: cf. José M.^a GARCÍA MARÍN: *El oficio público...*, pp. 137-177. Igualmente Francisco TOMÁS Y VALIENTE: «Origen bajomedieval de la patrimonialización y enajenación de oficios públicos en Castilla», en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, IEA, Madrid, 1970, y del mismo autor: «Las ventas de oficios de regidores y la formación de oligarquías urbanas en Castilla (siglos XVII-XVIII)», en *Actas de las primeras jornadas de Metodología aplicada a las ciencias históricas*, vol. III, Historia Moderna, Santiago, 1975, pp. 551-568. También Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ: «La venta de cargos y oficios públicos en Castilla y sus consecuencias económicas y sociales», en *Anuario de Historia económica y social*, núm. 3, 1970.

para traspasarlo lícitamente a sus sucesores vía testamento o a un tercero mediante documento de compraventa y, por supuesto, a arrendarlo. Las exigencias de idoneidad requeridas una y otra vez por la norma quedaron, pues, en simple *desideratum* sin otra virtualidad práctica que su más o menos convencido acuerdo por parte de los juristas e intérpretes de siglos posteriores.

El resultado final de esta política impuesta en la práctica diaria, que además fue propiciada por la propia corona, consistió en el abandono mediante una costumbre en contrario de los postulados insertos en las *Partidas* del Alfonso X el Sabio.

Tras estas consideraciones de carácter previo, examinaremos ahora, a la luz de algunos distinguidos representantes de la doctrina jurídica de los siglos XVI y XVII, aquellos extremos a que antes hacíamos referencia.

II. TERMINACIÓN DEL OFICIO

La opinión común en esta cuestión –teniendo a la vista la normativa enerrada básicamente en las *Partidas*– es que el oficio público encomendado a un determinado individuo acaba al término del período temporal para el que fue designado, y ya sabemos que la temporalidad en el ejercicio del cargo aparece como regla esencial para la inmensa mayoría de los autores.

Pero al mismo tiempo se destaca como voluntad propia de la función pública que su titular ocupe el puesto hasta la finalización de su mandato, de tal manera que no cabe nueva provisión del cargo con anterioridad. Nos dice Francisco de Avilés que «antes de que termine el tiempo no debe el rey poner a otro en el oficio, porque si el rey lo hace, el oficial no está obligado a recibir a su sucesor, ya que tal provisión realizada antes de terminar el período del anterior oficio, no vale»⁹. Insiste el citado tratadista en su opinión¹⁰ que, como acabamos de ver, enuncia una doble consecuencia si se nombra sucesor del oficio antes de que el predecesor hubiera completado el tiempo del suyo; a saber: *a)* el sucedido está legitimado para negarse a recibir a su sustituto, ya que *b)* dicha sustitución aparece viciada de nulidad.

Por otro lado, se ocupa el citado Avilés de determinar con precisión el momento en el que se extingue la jurisdicción del sustituido y comienza la del sustituto, llegando a las siguientes conclusiones¹¹:

- 1.^a Es precisa la llegada del sucesor al lugar del desempeño del cargo para que expire el oficio del que le precede.
- 2.^a El nuevo oficial, aun llegado, no adquiere la jurisdicción sino tras la presentación de sus cartas de nombramiento al concejo municipal o ante

⁹ Francisco de AVILÉS: *Expositio capitum seu legum praetorum*, Medina del Campo, 1557, LV, núm. 1, p. 283.

¹⁰ Francisco de AVILÉS: *Expositio...*, V, núm. 7, p. 122 y núm. 13, p. 123.

¹¹ Francisco de AVILÉS: *Expositio...*, V, núm. 2, p. 121; núm. 5, p. 122; núm. 12, p. 123; núm. 15, p. 123 y núm. 16, p. 123.

la autoridad que debe posesionarle de su oficio. Hasta dicho momento el predecesor juzga y expide asuntos, aunque el sucesor esté en la ciudad, debiendo aquél percibir su salario por el tiempo extraordinario que permanece en el desempeño del cargo. Esta regla general de que mientras el sucesor en el oficio no cumplimente las citadas formalidades prolonga su jurisdicción el sucedido, ha de entenderse en la jurisdicción ordinaria, y no en la jurisdicción delegada, ya que el delegado con predeterminación de tiempo, una vez transcurrido éste, no puede conocer de más asuntos¹².

- 3.^a Quien muestra oposición a que su sucesor tome oposición efectiva de su oficio, comete delito de lesa majestad, por la sencilla razón de que el origen de toda jurisdicción (o de todo poder) reside exclusivamente en el monarca, siendo éste el que deba atribuirla de nuevo en cada caso.

Algún autor se refiere a otra forma de terminación del oficio distinta del cumplimiento del tiempo que fue concedido para su ejercicio, y que más bien tiene relación con la edad o las condiciones físicas del oficial, permitiéndose a éste solicitar el retiro o jubilación, de cuya solicitud es decidido partidario el rey, que puede incluso concederla de oficio, si los achaques debilitan el cuerpo o el entendimiento. El cese en el ejercicio de la función pública por esta causa no es incompatible, sino todo lo contrario, con la percepción de salario digno, honores y preeminencias parangonables con los que disfrutaba en activo¹³.

¹² Francisco de AVILÉS: *Expositio...*, V, núm. 9, p. 122.

¹³ Francisco BERMÚDEZ DE PEDRAZA: *Hospital real de la Corte, de enfermos heridos del ánimo de vicios de corte, su origen, malicia y preservación y medicina curativa de ellos*, Granada, 1643, pp. 91-93: «Vacaciones llamaron los antiguos, al punto y termino de las ocupaciones o cuidados publicos, al ocio de los negocios y quietud dellos, a la tarea de cada dia en paz, o en guerra, dize el Sagrado Texto. Y el Derecho usó desta benignidad con los envejecidos en el Tribunal, o en la campaña, a todos concede indulgencia plenaria para descansar en su casa. Y es tan desgraciada, que ha venido a tenerse por desgracia la mayor gracia del Príncipe (...) Y no faltan exemplos en Castilla. El Marqués de Mondéjar Presidente della, pidió licencia a Felipe II para dexar el oficio, y tratar de la salud de su alma. Y el Conde de Miranda, tambien Presidente, sin pedirla a Felipe III ni despedirse de su mujer e hijos, se retiró al Aguilera, donde labró su entierro, y se quedó en él y fue buena resolucion; porque esto de tratar del retiro, y nunca hazerle, es la mayor ambicion (...) Y el Doctor Juan de Solórzano del Consejo de Indias y de Castilla, he visto cartas pidiendo parabienes de su jubilación, y yo se los doy de retiro tan util al servicio del Rey y del Reyno, escribiendo libros, que ilustran la Monarchia (...)».

«Su exemplo sea medicina de muchos ministros, que ni piden ni quieren este jubilo; y estando cargados de años, y de achaques, sin fuerzas el cuerpo, y menos el entendimiento, replican por el trabajo del oficio, quando menos pueden trabajar en el. Caso es, que me admira de ver, que solicite uno en la juventud oficio, para asegurar la olla en la senectud; y quando la tiene, con toda comodidad; hallandose muy lexos de la vida, y mas cerca de la muerte. No estima la piedad del Rey que le jubila, dandole en su casa salario, y ayudas de costa, honores y preeminencias, esentas del cuydado de madrugar al Consejo, de estudiar los pleytos, y dar audiencias; y tiene por mejor tratar de los negocios de todos, que del suyo; como si este fuera ajeno, y los agenos suyos, grande delirio. No hay bruto entre los irracionales tan necio, que se agrade de que le carguen de pesada carga, y tire coces al decargarle della; no hay esclavo que de gracias, quando le manda trabajar su amo, y se enoje quando le ordena que descanse, y coma; y dezirle a un ministro que ha servido muchos años al Rey, coma y descanse en su casa, bala de plomo mortal; y mientras mas años tienen, cargan de mas pretensiones; no hay oficio ni comission, que no la pueden hazer, y no hazen ninguna porque no pueden, no tienen tiempo ni lugar».

El mencionado autor plantea el supuesto de que el predecesor se apegue al cargo de tal manera que impida por cualquier medio que el sucesor tome posesión del oficio. Los tratadistas no dudan en encontrar a aquél inmerso en la máxima violación de la norma penal: quien así actúa comete delito de lesa majestad¹⁴ por la sencilla razón de que desobedece el mandato imperativo que contiene cada carta de nombramiento regia.

Abordan también los tratadistas las consecuencias jurídicas que se desprenden del óbito, bien sea del oficial, bien sea del príncipe que a éste nombra.

Producida la muerte del oficial, es preciso atender a si dejó el fallecido nombrado teniente o adjunto suyo o no lo hizo. En este último caso, los regidores municipales pueden elegir persona que administre el oficio hasta que el rey lo provea nuevamente. Posibilidad vedada completamente al concejo del lugar si el fallecido dejó nombrado teniente del corregimiento, el cual es sin duda el que debe ejercer el oficio en el ínterin hasta que el Rey provea¹⁵.

En este caso la voluntad del concejo municipal es meramente subalterna y por tanto duradera hasta el momento en que el soberano haga una nueva provisión, normalmente en la persona del teniente de corregidor. Como ya se ha apuntado, las viejas municipalidades de los siglos medios que dotaban de una generosa libertad a los miembros del concejo han sufrido primero un paulatino y luego un progresivo atentado contra sus privilegios y libertades, de forma que en la Edad Moderna pocas son ya las facultades reconocidas a los municipios por el rey y *su derecho*, determinados a transformar en obsoletas aquellas viejas facultades municipales que si en los tiempos altomedievales enriquecían una vida ciudadana autónoma, ahora sólo constituían frenos a la concentración del poder y al centralismo administrativo derivado de éste.

«La misma enfermedad padecen todos los que no quieren ser jubilados: viven con mas ambicion de mandar, que fuerças para vivir, y les parece que no han de morir mientras tienen en la mano el palo, y el mando, como si no fuera mas poderosa la guadaña de la mueerte».

«Su exemplo sea medicina de muchos ministros, que ni piden, ni quieren este júbilo; y estando cargados de años, y de achaques, sin fuerzas el cuerpo, y menos el entendimiento, replican por el trabajo del oficio, quando menos pueden trabajar en el. Caso es, que me admira de ver, que solicite uno en la juventud oficio, para asegurarla alla en la senectud; y quando la tiene, con toda comodidad, hallandose muy lexos de la vida, y mas cerca de la muerte. No estima la piedad del Rey que le jubila, dandole en su casa salario, y ayudas de costa, honores y preeminencias, exentas del cuydado de madrugar al Consejo, de estudioar los pleytos, y dar audiencias; y tiene por mejor tratar de los negocios se todos, que del suyo; como si este fuera ageno, y los agenos suyos, grande delirio. No hay bruto entre los irracionales tan necio, que se agrade de que le carguen de pesada carga, y tire coces al descargarle della; no hay esclavo que de gracias, quando le manda trabajar su amo, y se enoje cuando le ordena que descanse, y coma; y dezirle a un ministro que ha servido muchos años al Rey, coma y descanse en su casa, libre de la tarea civil de los negocios, es tirarle al corazon una bala de plomo mortal; y mientras mas años tienen, cargan de mas pretensiones; no hay oficio ni comission que no la puedan hazer, y no hazen ninguna porque no pueden, no tienen tiempo ni lugar (...).»

«La misma enfermedad padecen todos los que no quieren ser jubilados: viven con mas ambicion de mandrar, que fuerças para vivir, y les parece que no han de morir mientras tienen en la mano el palo, y el mando, como si no fuera mas poderosa la guadaña de la muerte».

¹⁴ Francisco de AVILÉS: *Expositio...*, V, núm. 12, p. 123.

¹⁵ Alfonso de VILLADIEGO BASCUÑANA: *Instrucción política y práctica judicial*, V, núm. 49 y 50, Madrid, 1617, p. 155.

En una línea más matizada y, por lo tanto, más completa, se pronuncia Castillo de Bovadilla. Fundamenta este último su tesis en que por el título de nombramiento de teniente, expedido por el oficial titular, por el cual el Rey conoce y aprueba la presencia del tal teniente, se arraiga en él y se prorroga la jurisdicción y el poder para ejercerla. Y también se confirma la jurisdicción de dicho teniente por el examen, aprobación y juramento que se hace en el concejo. Asimismo –concluye– si por disposición legal se ordena que si el corregidor se ausenta por más de noventa días queda *ipso facto* vacante el oficio, y la misma ley comisiona a su teniente para que se subrogue, y dado que en Derecho se equipara la vacación por renunciación, o por privación o por muerte, es evidente que el teniente designado previamente ocupa el lugar de quien fue subordinado hasta la nueva y regular provisión del oficio¹⁶.

En cuanto al supuesto del fallecimiento del príncipe, Hevia Bolaños es de la opinión de que tal circunstancia no extingue la jurisdicción de los oficiales por él puestos¹⁷.

Hay otras tres maneras excepcionales de terminación del oficio concedido que nada tienen que ver con la expiración del término temporal, o la incapacidad física o muerte del oficial, a todo lo cual nos hemos referido con anterioridad. Las nuevas causas que ponen fin al ejercicio de cualquier jurisdicción, que enseguida abordamos, hay que ponerlas en relación con la mera voluntariedad de quien otorga el oficio o de quien lo ejerce, sin que, al menos en dos de ellas, concurren otras circunstancias externas tal como ocurría en las causas anteriores. En definitiva, nos estamos refiriendo a la consunción o renuncia del oficio y a la remoción del mismo.

Para Fernández de Otero la consunción (hoy hablaríamos de amortización) hace desaparecer el oficio y, naturalmente, a su titular o detentador en cuanto tal. Y dada la consideración absolutista del poder regio que prima en la doctrina política de estas centurias, no precisa acudir a graves e intrincados razonamientos para encontrar en quién reside la potestad de consumir o hacer desaparecer un oficio y el fundamento de dicha potestad: la consunción de los oficios corresponde al príncipe, ya que es señor de ellos y tiene poder para crearlos y, consecuentemente, para lo contrario¹⁸. No excusa tampoco dicho autor razones justificativas de la bondad de semejante medida. Así, nos dirá que la consunción de los oficios es algo totalmente útil al reino, porque la pluralidad de magistrados antes que beneficiar a la república actúa en detrimento y perturbación de la actividad jurisdiccional, amén de que –llega a decir– el excesivo número de administradores, de ministros subordinados y de sus servidores y amigos, lo único que hace es nutrirse de la sangre del pueblo¹⁹.

En cuanto a la simple renuncia al cargo (no la *resignatio in favorem*, es decir, la renuncia expresa a favor de una persona concreta con autorización del rey, me-

¹⁶ Jerónimo CASTILLO DE BOVADILLA: *Política para corregidores y señores de vasallos*, II, VIII, núm. 144, ed. Amberes, 1750, p. 151.

¹⁷ Juan de HEVIA BOLAÑOS: *Curia filípica*, Valladolid, 1612, p. 41.

¹⁸ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO: *Tractatus de officialibus reipublicae*, I, XVII, núm. 1, ed. Colonia, 1732, p. 78.

¹⁹ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO: *Tractatus...*, I, XVII, núm. 2, p. 78.

diando contraprestación económica) hecha por su titular, no ofrece dificultades para la doctrina su aceptación como un medio más de terminación del oficio con plena viabilidad jurídica, si bien en este caso dependiente exclusivamente de la voluntad del titular que dimite de su función²⁰. No se exigen demasiados requisitos para que la renuncia surta sus efectos. En realidad basta con que se presente ante el rey –concedente del oficio– o su representante y que el monarca la acepte de manera expresa. Aceptación que en el caso mucho más frecuente de la *resignatio in favorem* abrirá el paso a la contraprestación, específicamente económica, que como beneficio del renunciante llevaba aparejada la renunciación²¹.

La remoción o destitución del oficial está en principio proscrita. En todo caso se exige justa causa, ya que la remoción presupone arrojar infamia sobre el removido y ha de reservarse para aquellos oficiales de los que pueda probarse una conducta nítidamente inmoral o criminal en el ejercicio de su jurisdicción²². Se considera por la doctrina que, existiendo causa justificativa, e incluso sin tenerla, el rey puede remover a los oficiales sean éstos perpetuos (advértase cómo la misma doctrina reconoce la existencia de oficios *sine temporis praefinitione*, es decir, perpetuos, o por la vida de una o más personas) o no, en base a que la concesión del oficio siempre se consideró como una liberalidad regia, de tal forma que sólo el monarca podía revocarla. Ello se apoyaba en la presunción *iuris et de iure* de que aquél, como titular de la jurisdicción suprema, siempre tenía causa para hacerlo, sin que contra aquélla se admitiera prueba en contrario²³.

Una vez más hay que aclarar que en la práctica la extensión del régimen de la patrimonialización de los cargos públicos a que se ha hecho ya referencia redujo prácticamente a la nada el efecto de la libre remoción por parte del soberano, desde el momento en que la adquisición a título oneroso de la mayor parte de los oficios transformaba a sus titulares en verdaderos propietarios de los mismos.

III. DURACIÓN DE LOS OFICIOS

Escribe García Marín que «la relación entre el oficial bajomedieval y su provisor o mandante se extingue por diversas causas, entre las que cuentan la muerte del oficial, la edad, el transcurso del plazo, la remoción por la autoridad que lo instituyó, la renuncia simple y la enajenación del cargo, siempre que esta última lleve consigo el traspaso de la titularidad del mismo de manos del anterior poseedor en un tercero»²⁴.

Como puede observarse –y ahora insistiremos en ello– no existen diferencias apreciables entre lo que se venía aplicando en la práctica desde la segunda mitad del siglo XIII, pero sobre todo a partir del siglo XV, y la situación que nos viene

²⁰ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO: *Tractatus...*, I, XVII, núm. 4, p. 79.

²¹ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO: *Tractatus...*, I, XVII, núm. 4, 5 y 8, p. 79.

²² Francisco ALFARO: *Tractatus de officio fiscalis et de fiscalibus privilegiis*, XII, núm. 5, Madrid, 1639, p. 35.

²³ Francisco ALFARO: *Tractatus...*, XII, núm. 6, p. 36.

²⁴ José M.^a GARCÍA MARÍN: *El oficio público...*, p. 338.

dada en los siglos XVI y XVII. Es cierto que las *Partidas* habían consagrado el principio de temporalidad en el desempeño de los cargos, especialmente los dotados de jurisdicción. Y ello por una razón de peso: poco tiempo al frente de una magistratura dará menos ocasiones al titular de la misma para cometer abusos que si aquélla se adjudica «por juro de heredad». Aunque también habrá comentaristas de los siglos XIII y XIV que opinen que la corta duración muy bien podría determinar una mayor actividad por parte de los mismos funcionarios en lograr el enriquecimiento rápido, a la vista de la corta duración de su mandato.

De nuevo debemos insistir en que la gran mayoría de los autores, bajomedievales y modernos, se sitúan en sus disquisiciones en un plano teórico que, en realidad, bastante poco tiene que ver con lo que la realidad práctica ofrecía a cada paso. Cuando a partir del siglo XV la patrimonialización se instale de forma habitual en la función pública y los cargos, tanto del rey como de los municipios, comiencen a ser dados al mejor postor o como medio de satisfacer el monarca una deuda contraída con un tercero, el principio de la temporalidad (anualidad, bianualidad, etc.) sufrirá una quiebra cuyos efectos serán definitivos, no solamente en Castilla, sino en el resto de la Gran Monarquía. De poco servirán las protestas ciudadanas ante los abusos originados por la concesión de oficios vitalicios o hereditarios por los reyes²⁵.

La generalidad de la doctrina científica del período que nos ocupa coincide en la necesidad de que los oficiales públicos se mantengan temporalmente en el ejercicio de su función. Lo que equivale a decir que por lo general adoptan la solución de las *Partidas*. Es excepcional encontrar alguna posición contraria, siendo éste el caso de Juan Francisco de Lancina, que no tiene inconveniente en poner de relieve que «los senadores y ministros de los Consejos, quando son perpetuos, son mejores, si han sido con prudencia escogidos»²⁶. Posición que comparte Alfonso de Castrillo, quien estima que los titulares de cargos de gobernación pueden verse tentados de enriquecerse ilegítimamente durante el breve período en que detenten su magistratura, mas si conocen que son perpetuos se hazen más perezosos para el robo y desta manera cometen menos engaños y no tantos hurtos»²⁷.

Salvo las excepciones antes referidas, que no pretenden ser exhaustivas, la defensa de la temporalidad de los oficios, aunque en la práctica gozó de poco predicamento, incluso en cargos municipales, aparece diáfana en los tratadistas, aunque sostenida con argumentos diversos. Unas veces los autores pretenden encontrar apoyo en el propio ordenamiento jurídico, y así Fernández de Otero nos dirá que «la continuación en el oficio público de una misma persona se encuentra en todas partes prohibido por leyes antiguas»²⁸. Pero la realidad es que la poca o nula definición legal de tan importante cuestión obliga a los autores a fundamentar su postura en razones de sentido común, más sociológicas que jurídi-

²⁵ *Ibidem*, pp. 339-344.

²⁶ Juan Francisco de LANCINA: *Comentarios políticos a Cayo Cornelio Tácito*, núm. 17, Madrid, 1687, p. 488.

²⁷ Alfonso de CASTRILLO: *Tratado de Republica con otras historias*, Burgos, 1521, ed. del IEP, Madrid, 1958, cap. XXII, p. 165.

²⁸ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO, *Tractatus...*, I, VII, núm. 1, p. 31.

cas. Unas veces se nos dirá que de la temporalidad brota la esperanza de los hombres de permanecer virtuosos por si de tal conducta se derivase un nombramiento público²⁹. Otras veces, el mismo Castillo de Bovadilla señalará que «pues es notorio, que el estar mucho tiempo en los oficios causa gran remisión y negligencia en el gobierno y exención de la justicia»³⁰, opinión que comparten el P. Mariana³¹, Eugenio Narbona³², Fuertes y Biota³³, Juan Francisco de Lancina³⁴ y Alfonso de Castrillo³⁵, para todos los cuales una prolongada detentación del oficio produce graves daños a la cosa pública, hace proclives al mal a los gobernantes y causa enojo y desesperanza a los gobernados.

Expresada de manera tan mayoritaria la doctrina acerca de la necesaria temporalidad en la posesión de los oficios, seguidamente abordan los autores el tema del período, más o menos dilatado, en que debe concretarse dicho límite temporal. Al respecto algunos tratadistas marcan como ideal el breve espacio de un año, si bien hay matices sobre la importante cuestión de si pueden o no ser confirmados o prorrogados los oficios tras el año. Fernández de Otero es decididamente adverso a tal posibilidad para los oficiales constituidos *ad beneplacitum*³⁶, mientras que otros la admiten, bien porque por el rey o la república se ordene otra cosa, como Francisco de Avilés³⁷ o García Mastrillo³⁸, o bien porque, sencillamente, como nos indica Castillo de Bovadilla, aunque por ley sólo debían durar un año, la realidad práctica es que aunque los titulares no ocupan los cargos más de cinco años, tampoco los tienen menos de tres³⁹.

Hasta seis años, por justa causa, pueden darse los oficios para algún autor⁴⁰ y, según otros, pueden prolongarse más allá del año y sin sujeción a límite si así place al príncipe o lo permite la costumbre con tal de que sea para oficios de no demasiada relevancia⁴¹, e incluso algún tratadista ve viable que los oficios concedidos por el príncipe sin previa determinación de tiempo sean considerados a efectos prácticos como otorgados a perpetuidad⁴².

Como puede deducirse de todo esto y en especial del último párrafo, en el tema de la duración de los oficios públicos confluyeron dos planos tan incompatibles como explicables. Si el *desideratum*, representado por la norma regia medieval y posterior, se mostraba partidario de una reducción en el tiempo de per-

²⁹ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO: *Tractatus...*, I, VII, núm. 2, p. 31.

³⁰ Jerónimo CASTILLO DE BOVADILLA: *Política...*, I, XVII, núm. 17, p. 211.

³¹ P. MARIANA: *Del rey y de la institución de la dignidad real*, ed. Madrid, 1845, p. 266.

³² Eugenio NARBONA: *Doctrina política y civil escrita en aphorismos*, Madrid, 1621, aforismo 172, p. 132.

³³ A. FUERTES Y BIOTA: *Alma o aphorismos de Cornelio Tácito*, Amberes, 1651, p. 529.

³⁴ Juan FRANCISCO DE LANCINA: *Comentarios políticos a c. c. Tacito*, núm. 17, Madrid, 1687, p. 488.

³⁵ Alfonso de CASTRILLO: *Tratado de Republica*, XXII, pp. 162-163.

³⁶ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO: *Tractatus...*, I, VII, núm. 4 y 5, p. 31.

³⁷ Francisco de AVILÉS: *Expositio...*, I, núm. 16, p. 30.

³⁸ GARCÍA MASTRILLO: *Tractatus...*, I, XXIII, núm. 68, p. 118.

³⁹ Jerónimo CASTILLO DE BOVADILLA: *Política...*, I, XVII, núm. 25, p. 212: «porque en el largo tiempo y en el breve se hallan los inconvenientes referidos (...)».

⁴⁰ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO: *Tractatus...*, I, VII, núm. 1, p. 31.

⁴¹ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO: *Tractatus...*, I, VII, núm. 10, 11 y 12, p. 32.

⁴² Francisco ALFARO: *De officio fiscalis*, VIII, núm. 1 y 2, p. 19.

manencia de los oficiales en los cargos, a fin de lograr un mayor control sobre el ejercicio de los mismos, la *praxis*, impulsada por las necesidades regias sometidas a un proceso de transformación, mostraba el triunfo de la perpetuidad. El resultado fue que los mas importantes puestos de la administración fueron concedidos «por juro de heredad», *ad beneplacitum regis* o *sine temporis praeafinitione*, transformando en papel mojado las prudentes consignas recogidas en las *Partidas*. Sin duda, el autoritarismo regio, temprano y enérgico, había encontrado para su desarrollo un nuevo medio de financiación de sus intereses, seguro, eficaz y duradero⁴³.

La cuestión referida al momento jurídico de comienzo y terminación de la función de los corregidores tampoco es ajena a la doctrina, que expresa su convicción de que la presentación de las cartas (de nombramiento) al concejo municipal marca el comienzo de la jurisdicción sin consideración a la fecha de llegada efectiva del oficial. Consecuentemente, en ese mismo momento cesa la potestad del oficial saliente. En el caso de que la presentación del rescripto por el sucesor se demore en el tiempo, de forma que el corregidor saliente exceda el tiempo para el que fue nombrado, este último no puede seguir actuando, pues de lo contrario incurre en responsabilidad. Según Avilés las normas reales y las propias provisiones regias de corregimientos recogen este principio de forma clara y terminante: «tenga por nos el officio de corregimiento de esa ciudad por un anno, contado desde el dia que por vos fuere recebido al dicho officio»⁴⁴.

Se matiza aún más. Así Avilés es de la opinión de que no sólo el que ha terminado su plazo debe esperar a que el sucesor presente sus cartas, sino que en el ínterin debe entrar a conocer de las causas como si estuviese en el uso de su jurisdicción, con plena validez de lo actuado, y realizar todas las cosas de su competencia hasta la llegada del nuevo oficial. Consecuentemente, debe percibir el salario acostumbrado por el tiempo que dure la prolongación de su potestad. El mismo autor distingue, sin embargo, al respecto entre jurisdicción ordinaria y jurisdicción delegada, siendo válido lo dicho acerca de la prolongación del oficio sólo en el primer caso, ya que el delegado con predeterminación de tiempo, una vez transcurrido éste, no puede conocer más en ninguna circunstancia⁴⁵.

En cambio, no se admite que antes de que termine el tiempo para el que el oficial fue nombrado sea obligado a recibir a su sucesor, y si tal cosa sucediere la nueva provisión del cargo es nula⁴⁶.

IV. SUSPENSIÓN DEL OFICIO

Se ocupa la doctrina jurídica del siglo XVII de otras incidencias relativas al ejercicio de la jurisdicción por los oficiales públicos, tal como la suspensión del

⁴³ Cf. Benjamín GONZÁLEZ ALONSO: *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970. David TORRES SANZ: *La administración central castellana en la Baja Edad Media*, Valladolid, 1982. Jeanine FAYARD: *Les membres du Conseil de Castille à l'époque moderne (1621-1746)*, París, 1979, etc.

⁴⁴ Francisco de AVILÉS: *Expositio*..., V, núm. 5, p. 122.

⁴⁵ Francisco de AVILÉS: *Expositio*..., V, núm. 6 y 9, p. 122.

⁴⁶ Francisco de AVILÉS: *Expositio*, LV, núm. 1, p. 283. También V, núm. 5 y 6, p. 121-122.

oficio en determinados supuestos. Para Avilés, la jurisdicción se suspende por apelación, recusación y relación; asimismo, por restitución y por el recurso al superior que sucede en el lugar de la apelación. Otra causa de suspensión ineludible es la que ha de recaer sobre los oficiales que van a ser residenciados, a fin de que no puedan, desde el pleno ejercicio de sus potestades, influir sobre los testigos que han de intervenir en el juicio de residencia. Tampoco pueden ocultar dolosamente a aquellos otros individuos conocedores de la verdad de los hechos que se le imputen. Por la misma razón ha de ser suspendido el oficial acusado de crimen cometido en relación con su oficio mientras se resuelve el correspondiente proceso⁴⁷.

V. SUCESIÓN DEL OFICIO

Se ocupan también los tratadistas de la Edad Moderna del tema de si los cargos públicos pueden ser sucedidos por los parientes y amigos del que cesa en el ejercicio de la jurisdicción, y como a veces ocurre, en el tema que ahora nos ocupa la doctrina nos explica el deber ser, no siempre coincidente con la realidad fáctica.

Aborda la cuestión Fernández de Otero⁴⁸, para quien terminado el cargo u honor por cualquiera de las causas previstas en el ordenamiento jurídico, el hijo del cesante no podrá ser admitido en el mismo puesto, ni tampoco las personas unidas a aquél con vínculos de sangre más lejanas que las existentes en la relación paterno-filial, sin que se establezca con precisión hasta qué grado de parentesco alcanza la prohibición. Indeterminación esta última que revela la inaplicabilidad de la regla, referida a los parientes, sobre todo si tenemos en cuenta que el mismo autor reconoce que el hijo no puede suceder al padre en el ejercicio de la misma función pública sólo en el caso de que permanezca bajo la potestad de su progenitor, desapareciendo la imposibilidad si el hijo está emancipado de la patria potestad por algunas de las causas que, previstas en la norma, le convierten en *sui iuris*.

Consecuentemente, cuando el mismo autor citado recomienda que la medida de no sucesión en el oficio debe alcanzar incluso a los grandes amigos del que termina su jurisdicción a fin de evitar las graves consecuencias derivadas de la formación de bandos, monopolios, parcialidades y cuantas otras son fáciles de imaginar, parece lógico extremar las cautelas acerca de la virtualidad práctica de la interdicción sucesoria que nos ocupa. Según el autor que comentamos, la razón de esta medida está en que «en muchas ciudades del reino las familias poderosas transmiten casi por sucesión los oficios a sus sucesores» y personas de su con-

⁴⁷ Francisco de AVILÉS: *Expositio...*, VII, núm. 1 y 4: «Igualmente el oficial acusado de crimen cometido en relación con su oficio, porque pendiente la acusación o la inquisición, puede ser suspendido del oficio. ¿Qué sucede si alguien es elegido como potestad de alguna ciudad y otro se opone a esta elección diciendo que no es válida?, ¿puede ejercer el cargo mientras dura el litigio? Digo que no si no comenzó a desempeñarlo, lo contrario sucede si ya había comenzado a actuar».

⁴⁸ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO: *Tractatus...*, I, VII, núm. 18, p. 32, y núm. 19 a 21, p. 33.

fianza. Todo ello sin que, por otro lado, encontremos datos en la doctrina acerca de la duración concreta de la incapacidad para suceder, limitándose Fernández de Otero a señalar que el hijo, pariente o amigo íntimo no puede continuar en el oficio en cuestión «inmediatamente», término poco preciso, pero que rigurosamente aplicado nos ha de llevar a la conclusión de que la medida prohibitiva agota sus efectos tras el primer mandato que siga al que ostentó el oficial cuyo hijo, pariente o amigo pretenda ser elegido o designado para el mismo cargo.

VI. NUEVO NOMBRAMIENTO

Es preciso examinar ahora la cuestión de si una vez terminado el ejercicio del oficio por haber transcurrido el tiempo predeterminado al efecto, existe la posibilidad de un nuevo e inmediato nombramiento del anterior titular sin solución de continuidad.

La cuestión planteada no presenta problemas en lo que se refiere a los ministros y oficiales del rey, es decir, aquellos que nutrían su Casa y Corte y, sobre todo los que ocupaban plaza en los numerosos Consejos y en las Audiencias y Chancillerías⁴⁹. Sin embargo, no sucede lo mismo con los contados municipios que durante el siglo XVI aún conservaban algunos de aquellos viejos privilegios consagradores de su autogobierno⁵⁰. Un autogobierno de larga tradición que por principio chocaba con la política autoritaria y de consolidación de su poder iniciada por los reyes en la segunda mitad del siglo XIV y cuyo resultado será una organización política revestida de los caracteres definitorios del estado moderno. Como es sabido, el final de ese proceso será la desaparición del poder intermedio que representaban las autonomías municipales y la sustitución del primitivo gobierno concejil reconocido en los fueros municipales, por un sistema centralizado dependiente únicamente del monarca⁵¹.

⁴⁹ Dada la más directa dependencia de estos cargos de la voluntad o de la liberalidad regia, la gran mayoría de ellos eran concedidos de por vida o con juro de heredad, sin olvidar los casos extremos de concesión a través de «cartas expectativas». Cf. Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ: «Sociedad e instituciones en la España moderna», en *Revista de Historia del Derecho*, I, Granada, 1976, pp. 206-207.

⁵⁰ Ver José M.^a GARCÍA MARÍN: *La burocracia...*, pp. 249 ss.

⁵¹ Ver Francisco TOMÁS Y VALIENTE: *Las ventas de oficios de regidores y la formación de oligarquías urbanas en Castilla (siglos XVII y XVIII)*, cit., pp. 555-568. Del mismo autor: «Las instituciones del estado y los hombres que las dirigen en la España del siglo XVII», en *Anuario dell'Istituto Storico Italiano per l'età moderna e contemporanea*, núms. 29-30, 1977-1978. Datos interesantes sobre el particular en el amplio contexto del gobierno de la Monarquía nos proporciona el mismo autor en «El gobierno de la Monarquía y la administración de los reinos en la España del siglo XVII», en *La España de Felipe IV*, t. XXV de la *Historia de España*, dirigida por Menéndez Pidal, Madrid, 1982. Finalmente recogeremos las ilustrativas palabras de Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ: «Sociedad e instituciones en la España moderna», en *Revista de Historia del Derecho*, I, Granada, 1976, p. 208: «Miles de cargos, altos y bajos, fueron vendidos; bastantes en el siglo XVI; la mayoría en el XVII; algunos, en la primera mitad del XVIII. En su mayoría eran cargos de ámbito municipal: regidurías, alferazgos, escribanías... Otros muchos relacionados con la recaudación de rentas, incluso tesorerías de las Casas de Monedas. En las Indias los abusos fueron mayores: llegaron a verse corregimientos, altos puestos de Justicia y por lo menos en un caso, un virreinato».

Escribe Maravall que «coincidiendo con esa progresiva presión del poder real sobre los pueblos se da una ofensiva de los grupos nobiliarios para reconquistar sus perdidas posiciones en el gobierno municipal y aun aumentarlas. Puede observarse cómo las exigencias a este respecto van creciendo a medida que avanza el siglo XVI, de manera que en el XVII prácticamente la nobleza se ha apoderado de los puestos más importantes de la administración y gobierno locales»⁵².

La respuesta que a la cuestión formulada más arriba encontramos en la doctrina de este período es negativa, como regla general, para todo tipo de oficios concejiles⁵³, exigiéndose, con la misma generalidad, un período vacacional para poder ocupar el oficial cesado el mismo, otro semejante o diferente puesto. Así, si se trataba del mismo oficio, los autores suelen exigir el transcurso de cinco años para que proceda la nueva designación, salvo que se trate de un oficio oneroso, en cuyo caso bastarán dos años. Si se estuviese en presencia de un cargo diferente, aunque por su cometido y naturaleza fuese semejante, el tiempo que ha de transcurrir hasta que se produzca la nueva provisión en la misma persona se reduce a tres años⁵⁴.

Sin embargo, esta prohibición no es considerada de carácter absoluto en lo concerniente a la continuidad en los cargos públicos de los municipios. En algunos casos aquélla queda sin efecto en algunos supuestos concretos:

- a) Cuando la reelección del oficial se haga por toda la colectividad, concejo o regimiento de la villa o ciudad.
- b) Aunque los intervinientes no estuviesen unánimemente de acuerdo, no discrepe alguno de los corregidores para la elección, siendo entonces válida la confirmación, nombramiento y reelección.
- c) Que falten ciudadanos idóneos en los que pueda recaer el nombramiento, en cuyo caso los antiguos magistrados pueden ser reelegidos por un año o más.
- d) Que se trate del oficio de regidor, el cual puede repetirse si voluntariamente lo autorizan los demás regidores⁵⁵.

JOSÉ MANUEL DE CÁRDENAS Y RODRÍGUEZ MOYA

⁵² José Antonio MARAVALL: *Estado Moderno y mentalidad social*, II, Madrid, 1972, p. 501.

⁵³ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO: *Tractatus...*, I, VII, núm. 23, p. 33 y I, XVII, núm. 22, p. 212.

⁵⁴ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO: *Tractatus...*, I, VII, núm. 14, 15 y 17, p. 32: «Se señala por los autores que si el padre administra algún honor u oficio anual, transcurrido el año y terminado un honor, no podrá el hijo ser admitido al mismo (...) ni podrá continuarlo inmediatamente. Esto se entiende, sin embargo, del hijo que está en potestad del padre y no del emancipado». También en núm. 23, p. 33. Igualmente Francisco de AVILÉS: *Expositio capitum...*, I, núm. 16, p. 30. En núms. 19-21, p. 33 señala expresamente: «Está prohibida la continuación entre padre e hijo y personas de su casa y familia. La razón es —se dice— porque en muchas ciudades del reino, las familias poderosas transmiten casi por sucesión los oficios a sus sucesores. Es por ello que por la misma razón se repueba la costumbre que rige en muchos lugares de que el oficial pueda nombrar sucesor en el oficio para el año siguiente. Esta costumbre se desarrolla no sólo cuando el sucesor nombrado para el oficio sea pariente unido por vínculos de sangre al anterior oficial, sino también cuando se trata de un gran amigo, determinando la existencia de facciones populares, que el vulgo llama “bandos”».

⁵⁵ Antonio FERNÁNDEZ DE OTERO: *Tractatus...*, I, VII, núm. 24, p. 33; núm. 25, p. 33 y núm. 26, p. 33.