

SOBRE EL CONTROL DE LOS OFICIALES PUBLICOS EN LA CASTILLA BAJOMEDIEVAL Y MODERNA. LA LARGA PERVIVENCIA DEL DERECHO ROMANO

Por

MANUEL TORRES AGUILAR
Profesor de Historia del Derecho
Universidad de Córdoba (España)

SUMARIO: A) Consideraciones previas: algunas reflexiones sobre el papel del «*ius commune*» en la configuración del oficio y los oficiales.—B) El estado de la cuestión: una limitada aproximación.—C) Los oficiales y agentes encargados del control.—D) La «visita» en la Edad Moderna como forma de control más utilizada. El espía.—E) Causas de responsabilidad más frecuentes que motiva el ejercicio de la actividad de control.—F) ¿Por qué es necesaria la actividad de control?—G) Cómo castiga el rey.

A) CONSIDERACIONES PREVIAS: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DEL *IUS COMMUNE* EN LA CONFIGURACIÓN DEL OFICIO Y LOS OFICIALES

Sabido es que la concepción medieval acerca del origen del poder y su ejercicio, se apoya firmemente en los pilares doctrinales que los comentaristas bajomedievales habían construido sirviéndose de los principios de derecho romano que, por otro lado, comenzaban de nuevo a asomarse al solar europeo en los siglos que se abren tras la oscuridad del alto medievo. Todo ello merced al conocido proceso de la formación y posterior recepción del *ius commune*.

Por esta razón, la idea de que el rey es vicario de Dios en la tierra y con ella la teoría «descendente» del poder, ocuparán destacado lugar en la obra engendrada por Alfonso X para Castilla, dentro del citado fenómeno de la recepción del Derecho común que tomó cuerpo a mediados del siglo XIII en este reino. Efectivamente, en el Libro II de las Partidas de nuestro rey Sabio se plasma, como puso de manifiesto GARCÍA MARÍN (1), esa reminiscencia romano-canónica que presenta al rey como portador de una vicaría otorgada por Dios para que la ejerza en su reino.

(1) José María GARCÍA MARÍN, *El oficio público en Castilla durante la baja Edad Media*, Madrid, 1987, pág. 20 y su nota 5, v. gr., muchas más referencias a esta idea se diseminan a lo largo de toda su obra.

Por otro lado, la impronta de la doctrina canonista configuró, en gran medida, los perfiles de la actuación de los oficiales medievales, tomando como pauta el modelo aportado por el derecho público romano, que propicia una nueva dimensión a la idea de *officium*, equiparándolo al desempeño de un cargo, dejando aquél de ser una simple actitud ética (2). Es grande el papel jugado en esta labor por la literatura jurídica canónica, que contribuye a desentrañar los caracteres indicados respecto de los «servidores» del príncipe. También desde el siglo XIII, aparece el título de rey como el de un oficio público al que competen una serie de obligaciones, y ello queda así configurado en las Partidas, mostrando a las claras, una vez más, esa omnipresencia del elemento romano-canónico recibida en dicho texto. El mismo, además, supo mantener «una multiseccular vigencia» que permitió a los juristas castellanos del seiscientos y del setecientos —muchos de ellos representantes del *mos italicus* tardío—, ocuparse igualmente, de esa dimensión inherente desde entonces al rey (3).

Así, el diseño del oficial público que las Partidas ofrecen, servirá para corroborar la influencia del derecho romano justiniano y, correlativamente, permitirán a aquéllas una dilatada vigencia pareja al derecho que las inspira. Esa completa regulación de la función pública que incorporan, les permitirá mantener sus principios normativos durante los siglos XVI y XVII (4).

La otra vertiente del *ius commune*, la feudal, acorde con las corrientes que se viven en Europa, otorgará a la relación de oficio público un carácter contractual que se advierte en el nexo unitivo existente entre el rey y sus oficiales: los elementos del «vasallaje» y la «encomendación» se patentizan en dichas relaciones, como, una vez más, fue puesto de manifiesto por GARCÍA MARÍN (5).

No creemos, pues, necesario incidir más en aspectos que ya fueron deshilados con extraordinaria nitidez en las páginas escritas por el autor anteriormente citado. Estas consideraciones previas no tienen otra finalidad que la de ofrecer en esta sede algunos elementos introductorios acerca de la importancia de las reminiscencias del derecho romano-canónico, a la hora de configurar multitud de instituciones en los diferentes territorios de la Europa medieval y moderna, como, por ejemplo, ésta de la oficialidad y los burócratas que permite que, tanto el modelo funcional castellano como el de

(2) *Ibidem*, pág. 22.

(3) José María GARCÍA MARÍN, *Monarquía católica en Italia. Burocracia imperial y privilegios constitucionales*, 1991 (en prensa, ed. del Centro de Estudios Constitucionales), fols. 28 y 29 del ejemplar mecanografiado.

(4) *Ibidem*, fol. 29.

(5) *El oficio...*, cit., pág. 27.

los dominios de Sicilia, Nápoles o Milán, a pesar de arrastrar evidentes diferencias, reflejen demasiados paralelismos que sólo se comprenden si los observamos a la luz del *ius commune* (6).

Derecho común que, como ha quedado expuesto, tomará cuerpo en las Partidas y, una vez que éstas, a partir del Ordenamiento de Alcalá de 1348, adquieran una virtualidad práctica entre nosotros, permitirán al rey un intervencionismo claro en la Administración pública, paralelo, desde luego, al fortalecimiento que su poder experimenta gracias al proceso de recepción. Esta «había puesto en manos del rey un instrumento de autoafirmación y de transformación desconocido desde hacía siglos» (7).

Paulatinamente, desde el siglo XIII, el derecho del rey será en Castilla el Derecho, absorbiendo y limitando el papel de los otros órdenes normativos surgidos de la Reconquista (8). Arrancando desde todos estos postulados, es fácil comprender cómo el monarca tratará de crear una estructura y una normativa avaladora que le permita controlar la correcta actuación de sus oficiales, para honor y loa de su gobierno y de sus particulares intereses. Problema distinto será que consiga su propósito controlador, pero eso es enfermedad crónica que permanecerá «algún» tiempo más entre nosotros.

B) EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: UNA LIMITADA APROXIMACIÓN

Hace ya algún tiempo fue abordado en una visión de conjunto el aspecto técnico-jurídico o dogmático del aparato burocrático castellano en la baja Edad Media (9) y en parte de la Edad Moderna (10), tema que no está cerrado y que se enmarca dentro del interés constante que sigue despertando entre la doctrina el estudio de la Administración en sus diversos aspectos. En varios trabajos del

(6) GARCÍA MARÍN, *Monarquía católica...*, cit., fols. 26-27, 276 y ss., especialmente.

(7) *Ibidem*, fol. 30.

(8) Bartolomé CLAVERO SALVADOR, *Notas sobre el derecho territorial castellano, 1367-1445*, en «Historia. Instituciones. Documentos», núm. 3, Sevilla, 1976, págs. 149 y ss.

(9) Gonzalo MARTÍNEZ DIEZ, «Los oficiales públicos, de las Partidas a los Reyes Católicos», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, págs. 121 y ss. David TORRES SANZ, *Teoría y práctica de la acción de gobierno en el mundo medieval castellano-leonés*, en «Historia. Instituciones. Documentos», núm. 12, Sevilla, 1985, págs. 9-87; de este autor también, *La Administración Central castellana en la baja Edad Media*, Valladolid, 1982. Una mayor amplitud temporal en Jesús LALINDE ABADÍA, *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, Madrid, 1970.

(10) En este caso sólo se abordan unas figuras concretas, Miguel MARTÍNEZ ROBLES, *Los oficiales de las Secretarías de la Corte bajo los Austrias y los Borbones, 1517-1812*, Madrid, 1987.

profesor GARCÍA MARÍN (11) se construyó una completa teoría acerca de lo que fue el oficio público y el entramado burocrático que paulatinamente iba contribuyendo a asentar la idea de Estado en la España del momento (12). De este modo quedó configurado, desde una perspectiva abstracta, el amplio elenco de oficiales públicos y ministros del rey y todo lo relativo a su naturaleza, funciones, medios de selección, derechos, obligaciones, medios de control y responsabilidades y extinción de su relación de oficio público. Aspectos todos ellos, en los que se advierte la supervivencia de la tradición romanista.

De todos éstos, nos interesó el relativo al control de la actuación de los ministros y oficiales públicos, entre otras razones, porque nos parecía que la amplia maquinaria burocrática que aparece en una Castilla abocada a la idea imperial, requería de unos mecanismos que supervisaran las actuaciones de aquéllos en aras del cumplimiento del oficio que les había sido encomendado. Unida a esta razón, se nos antojaba que la extendida corrupción que paulatinamente iba haciendo mella en aquel aparato hasta desembocar en su generalización ya en el seiscientos y sobre todo con Carlos II (13), era indiciaria de que realmente los mecanismos de control no habían funcionado.

Este trabajo es tributario, pues, en gran medida de la obra que sobre la burocracia organizada realizó GARCÍA MARÍN, que nos servirá, indiscutiblemente, de marco referencial. La novedad —puesto que el tema de los medios de control real en el derecho castellano de

(11) José María GARCÍA MARÍN, «Notas y algunos documentos sobre virreyes castellanos de la baja Edad Media», en *Actas de III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974; «La función pública en la Castilla bajomedieval», en *L'educazione Giuridica*, IV, tomo I, Firenze, 1981; *El oficio público...*, cit.; *La burocracia castellana bajo los Austrias*, Madrid, 1986; *El dilema ciencia-experiencia en la selección del oficial público en la España de los Austrias*, en esta REVISTA, enero-abril 1984; *En torno a la naturaleza del poder real en la monarquía de los Austrias*, en «Historia. Instituciones. Documentos», núm. 11, Sevilla, 1984; *La reconstrucción de la Administración territorial y local*, Madrid, 1987. Evidentemente con estas referencias no se agota la bibliografía que entre nosotros se ha ocupado del tema, si bien sólo dos de los trabajos aquí citados: *El oficio público...* y *La burocracia...*, son los únicos que ofrecen una visión de conjunto sobre el particular.

(12) No vamos a entrar en la polémica cuestión acerca de la noción de «Estado». Al respecto y sobre el estado de dicha cuestión, puede verse la visión global ofrecida por GARCÍA MARÍN en *En torno...*, cit., págs. 116 y ss.; y sobre todo en *La burocracia...*, cit., págs. 34 y ss., fundamentalmente su nota 11.

(13) V. PALACIO ATARD, *Derrota, agotamiento, decadencia en la España del siglo XVII*, Madrid, 1956, págs. 117-118: «En tiempos del tercer Felipe se perdió la moral administrativa que su padre supo mantener en alto grado... Pero en el reinado de Carlos II la podredumbre extiende por todas partes su hedor nauseabundo... El soborno y el cohecho se ponen a la orden del día... La dignidad no cuenta, ni siquiera en los más altos peldaños de la escala social... Si ese ejemplo se da en el Palacio Real y en la Corte ¿qué pasaría en los círculos más bajos de la administración? ¿Qué clase de gente habrían de ser esos corregidores o esos virreyes que llegaban al poder por tortuosos procedimientos?...»

la baja Edad Media ya fue, como hemos dicho, tratado por aquél (14)—de nuestro estudio reside en aportar algunas consideraciones inéditas de varios doctrinarios políticos de la Edad Moderna, sobre el asunto que ahora nos ocupa.

Respecto al objeto, hay que señalar que, obviamente, no nos detendremos en todas las clases de medios de control; su amplitud temática y complejidad funcional nos impiden abordarlos en esta sede. Habrá que tener en cuenta que dicha actividad interventora por parte del monarca, puede tener lugar en dos momentos diferentes: mientras dure la relación del oficial público —*constante officio*— o bien una vez finalizada dicha relación. Nosotros nos vamos a ocupar únicamente de algunos aspectos relativos al supuesto de control que tiene lugar desde que el oficial es nombrado para el cargo hasta que cesa en su ejercicio. Por ello los mecanismos relativos a la selección de candidatos que pueden acceder al puesto no serán referidos. Por otro lado, la rendición de cuentas del oficial una vez terminada su relación con el oficio público o juicio de «residencia» (15) —institución recogida en las Partidas a través del derecho romano justiniano, y que también aparecerá, por esa razón, en el medioevo italiano (*sindacado*) (16)— escapará también de nuestro objetivo, porque ya entonces se tratará de un control *post officio dimisso* (17).

C) LOS OFICIALES Y AGENTES ENCARGADOS DEL CONTROL

Así pues, nos situamos frente al control realizado por el rey de oficio, al que las Leyes del Estilo aluden claramente (18), o a instancia de parte. Este tendrá lugar a través de dos modalidades: mediante oficiales ordinarios y mediante agentes extraordinarios. Exceptuando los supuestos en los que el propio rey es el que lleva a cabo la actividad inquisidora, normalmente ante las denuncias de las Cortes, lo más frecuente es que sean los oficiales ordinarios a instancias

(14) GARCÍA MARÍN, *El oficio...*, cit., págs. 307 y ss.

(15) Sobre el particular puede verse Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, «El juicio de residencia en Castilla», I: «Origen y evolución hasta 1480», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 40 (1978), págs. 193-247. Con anterioridad Luis GARCÍA DE VALDEAVELLANO, *Las Partidas y los orígenes medievales del juicio de residencia*, en «Boletín de la Real Academia de la Historia», núm. CLIII, cuad. II, octubre-diciembre, Madrid, 1963, págs. 205 y ss.

(16) GARCÍA MARÍN, *Monarquía católica...*, cit., fol. 26.

(17) Vid. sobre esta cuestión GARCÍA MARÍN, *El oficio...*, cit., págs. 317 y ss.

(18) *Leyes del Estilo*, 51 (ed. *Los Códigos españoles concordados y anotados*, Madrid, 1847, tomo I): «Cómo el Rey contra sus Oficiales, y contra Señorío fará pesquisa. Otrosí, es à saber, que el Rey sobre sus oficiales, ò sobre los fechos que tañen contra su Señorío puede mandar facer pesquisa...»

de aquél, los que realicen dicha acción, comunicando al rey los datos obtenidos respecto de la actividad de algún compañero, situación ésta que puede convertir al oficial en controlador y controlado a un mismo tiempo, destacando que aquél puede convertirse en el sustituto de éste para el mismo cargo.

Aparte de a éstos, los reyes suelen encomendar dicha actividad a unos agentes extraordinarios con facultades específicas de inspección de los oficiales, que reúnen además una función sancionadora o disciplinaria. Se trata del «pesquisidor», del «veedor» y del «visitador». Todos ellos pueden actuar de oficio —enviados por el rey— o a instancia de parte afectada por la actuación del oficial. Son tres figuras muy similares que a veces se confunden, siendo tal vez el «pesquisidor» el que tiene unas competencias más amplias (19). Generalmente estos agentes suelen actuar cuando se trata de oficios de carácter permanente, reservándose la «residencia» para los de más corta duración.

D) LA «VISITA» EN LA EDAD MODERNA COMO FORMA DE CONTROL MÁS UTILIZADA. EL ESPÍA

Con todo parece que en la Edad Moderna y entre la doctrina del momento, en la que se advierte una marcada influencia de la literatura jurídica apegada al *ius commune* bajomedieval de origen italiano, la «visita» se perfila como el mecanismo de control más utilizado (20). Si bien BOTERO advierte de su inutilidad, por el carácter corrompible de muchos «visitadores» y se decanta por la utilización de una figura nueva: el espía secreto; la virtud de éste radica en que pasa absolutamente inadvertido, no dándose nunca a conocer y por ello no será objeto de corrupción, amén de ser menos costoso que el «visitador» (21). Por su parte, VELA parece aludir a estos espías,

(19) Vid. sobre oficiales ordinarios y agentes extraordinarios GARCÍA MARÍN, *El oficio...*, cit., págs. 308 y ss.

(20) F. AVILÉS, *Expositio capitum seu legum praetorum*, Medina del Campo, 1557, VI, núm. 1, pág. 132; J. DE BOTERO, *Diez libros de la razón de Estado* (Trad. A. DE HERRERA), Madrid, 1593, fols. 19-20; S. MALLEA, *Rey pacífico y gobierno de rey católico...*, Génova, 1646, págs. 79-80. Sobre la práctica de visitas a funcionarios públicos en las provincias italianas dependientes de la Monarquía española, ver GARCÍA MARÍN, *Monarquía católica...*, cit., fols. 239 y ss., donde puede hallarse amplia bibliografía sobre el particular.

(21) BOTERO, *Diez...*, cit., fols. 19-20: «Algunos Príncipes usan los visitadores, pero en este remedio hay gran peligro de corrupción: y por esto, Cosme, gran Duque de Toscana, tenía algunos espías secretos, que le avisarían de la manera de proceder de los oficiales, lo qual me parece mejor que los visitadores, porque un visitador se soborna fácilmente, dos con poca dificultad, además que suelen ser de gran gasto al Príncipe, o a los vasallos: lo qual no es en los espías, que no se conocen, ni quieren ser conocidos: y no pudiéndose concertar, menos pueden engañar al Príncipe y dan poco gasto.»

aunque no emplea este término, cuando afirma que el príncipe debe proveerse de personas de su confianza que asentados en las diferentes ciudades controlen la actuación de los ministros y comuniquen a aquél tanto lo correcto como lo incorrecto de su proceder (22). La razón de ello estriba en que la actividad controladora no se limita únicamente a denunciar las actuaciones contrarias a Derecho de los oficiales y ministros para ser sancionadas, sino que también es misión suya poner en conocimiento del rey la labor de aquellos burócratas cuya actuación es loable y eficaz a fin de facilitar su ascenso.

Como se indicó más arriba el «visitador», al igual que las otras figuras, no es sólo un informador, sino que a esa actividad se añade la de impartir justicia en lugar de los oficiales que han incumplido su misión, al tiempo que reúne también competencias disciplinarias (23). Habida cuenta de que sus competencias son, a la par que extensas, de gran utilidad para el control de la actuación de los oficiales, no parece que deba demorarse en exceso el plazo en el que la «visita» a los diferentes lugares deba tener lugar. Razón que impulsa a MALLEA a afirmar que las «visitas» deben ser cada tres años, pues si se producen en un *lapsus* más amplio ya serán inútiles y no alcanzarán a comprender la totalidad de la actuación del oficial (24). Sin embargo, AVILÉS opta por un plazo aún más corto, manifestando que aunque la doctrina discuta si debe hacerse cada dos o tres años, es más conveniente que se realice al principio de cada año (25). A pesar de todo, hay que señalar que MALLEA está aludiendo a la «visita» *stricto sensu*, que es la que se debe realizar —según él— cada tres años, pero es que además, apostilla que entre cada una de estas «visitas», debe enviarse un «visitador» secreto —parece que se alude una vez más a la figura del espía— de absoluta confianza que informe al príncipe de la actuación de sus oficiales, de manera que se vaya formando el «expediente» completo de su proceder (26).

(22) J. VELA, *Política real y sagrada, discurreda por la vida de Jesucristo, supremo rey de reyes*, Madrid, 1675, VIII, I, págs. 279-280: «No fuera de menor conveniencia al buen gouierno del Príncipe, tener en cada ciudad personas dignas de su confianza, que estuviesen atentos a los procedimientos de sus Ministros, y les ausiasen con legalidad de todas sus acciones, con que lograsen buenos, breves y debidos asuntos; y los malos, castigo a sus demasías.»

(23) Lo que ocurre ya desde su creación en las Cortes de Toro de 1371, al respecto vid. GARCÍA MARÍN, *El oficio...*, cit., pág. 314.

(24) MALLEA, *Rey pacífico...*, cit., págs. 79-80: «Por esto importa que las visitas sean de tres en tres años para que las causas sean mas comprehendibles, y el remedio más facil y advertido: fuera de que quando son de mucho tiempo, más es visita de muertos que de vivos...»

(25) AVILÉS, *Expositio...*, cit., VI, núm. 1, pág. 133.

(26) MALLEA, *Rey pacífico...*, cit., págs. 79-80: «... y en este intermedio aya una visita secreta, y ordinaria, por medio de persona competente y de confianza para que vaya avisando las culpas manifiestas de cada qual, como se fueren ofreciendo...».

El ejercicio de la «visita» se articula en torno a la figura del «Visitador» general, comisionado del príncipe que coordina todas las actividades de control y bajo cuyo mando se encuentran los «visitadores» especiales. Aquél debe recorrer todos los lugares públicos, corrigiendo las actuaciones incorrectas de los «visitadores» especiales. En su «visita» puede remover a los oficiales que actúen incorrectamente (27), lo que confirma su potestad sancionadora. Incluso ésta puede materializarse a través de informes recibidos del «visitador» secreto referido por MALLEA (28).

Los «visitadores» especiales son comisionados para asuntos concretos, cuyo nombramiento en ningún caso supone la derogación de las competencias del «Visitador» general que aparece como superior jerárquico de aquéllos. Por ello afirma AVILÉS que: «la comisión general para visitar no se suprime por especial comisión, porque todos los otros [visitadores especiales] se entienden estar bajo aquél» (29).

E) CAUSAS DE RESPONSABILIDAD MÁS FRECUENTES QUE MOTIVA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE CONTROL

Estas causas de responsabilidad, que ya fueron puestas de manifiesto por GARCÍA MARÍN (30), implican determinadas actuaciones de los oficiales públicos que, con frecuencia, han visto la luz merced a la actividad de control desarrollada por el rey a través de sus comisionados. Son las siguientes:

1. Inmoralidad profesional. Consiste en el abuso de autoridad, el cohecho, el supuesto del alcalde que juzga antes de haber jurado su cargo, el caso del juez parcial, el que alarga intencionadamente el pleito o el que se excede en sus competencias, el oficial que desarrollando o no una actividad de control imputa falsas acusaciones a un compañero, etc. (31).

(27) AVILÉS, *Expositio...*, cit., VI, núm. 1, pág. 132: «El visitador general debe hacer el circuito de toda la provincia y debe visitar los lugares públicos»; núm. 3, pág. 132: «El visitador general puede coregir lo mal hecho por el visitador especial, y en tal visita puede el corregidor remover a alguien del oficio por razón de graves y manifestos excesos del mismo...».

(28) *Rey pacífico...*, cit., págs. 79-80: «... y estos avisos guárdelos el mismo Príncipe, para que cuando cosas que pidan remedio, luego se les dé, y si no, dé los avisos entregados al Visitador General para que haga los cargos...».

(29) AVILÉS, *Expositio...*, cit., VI, núm. 2, pág. 132.

(30) *El oficio...*, cit., págs. 325-335.

(31) Fuero Real (ed. *Los códigos...*, cit.) I, 7 y 8; Espéculo (ed. ídem.) IV, 2 y 12; IV, 2 y 3; IV, 3 y 5; V, 13, 28 y 29; Partidas (ed. ídem.) III, 22, 24 y 25.

2. Inmoralidad económica. Se condena el hurto o la malversación de caudales públicos (32), la baratería o simonía, el juez que contrata con particulares (33), etc.

3. Negligencia en el oficio y abandono de funciones. En cuyo caso la gravedad de la sanción dependerá de las consecuencias que este incumplimiento haya ocasionado en los administrados (34).

4. Desobediencia u ofensa al rey, falsedad y traición. Puesto que el juramento de obediencia al rey constituye un requisito esencial a la hora de ser investido oficial público, el incumplimiento de este deber implicará determinadas sanciones, al igual que la ofensa a su persona. Con mayor gravedad se condena aún a los oficiales que incurran en delitos de falsedad (35) —normalmente se trata de escribanos y secretarios— y de traición (36), considerado este último como delito de lesa majestad, se suele pagar con la vida (37). Dentro de este delito, se incluye también el incumplimiento del deber de sigilo, en el que también suelen incurrir escribanos y secretarios.

De todos modos, en cualquiera de estos casos la diligencia y recto cumplimiento del oficial se presume que existe siempre, siendo necesario que sea la parte que imputa una incorrecta actuación la que pruebe la veracidad de sus afirmaciones (38).

Si todas estas causas de responsabilidad afectan a la esfera de las competencias del oficial público, no menos importancia tiene su actuación en el plano privado. Aunque la doctrina suele separar las dos esferas de actuación del ministro o del oficial, es decir, la pública y la privada, «puede decirse que la condición de persona pública imprime carácter en el sujeto, de modo que en todo momento está obligado a dejar a salvo la dignidad y el honor a que se hace acreedor por razón del oficio que desempeña» (39). Todos los ministros y oficiales deben destacarse por una vida ejemplar, siguiendo

(32) Partidas VII, 14, 14 y 15.

(33) GARCÍA MARÍN, *La burocracia...*, cit., pág. 130.

(34) Espéculo IV, 3 y 9; Cortes de Valladolid (ed. *Cortes de los antiguos Reinos de León y de Castilla*, publicadas por la Real Academia de la Historia, Madrid, 1861-1882), 1312-25 (I, 204); Carrión, 1317-40 (I, 315); Madrid, 1329-31 (I, 409), etc.; Ordenanzas Reales (ed. *Los Códigos...*, cit.) VI, 9, 42.

(35) Sobre el delito de falsedad documental vid. Juan Antonio ALEJANDRE GARCÍA, «Estudio histórico del delito de falsedad documental», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 42 (1972), págs. 117-187.

(36) Para el delito de traición al rey puede verse Aquilino IGLESIA FERREIROS, *Historia de la traición (La traición regia en León y Castilla)*, Santiago de Compostela, 1971.

(37) Sobre la normativa real al respecto: Espéculo III, 2, pr.; II, 13, 16; IV, 11, 12; Partidas, II, 9, 26; VII, 2, 4; II, 9, 8; III, 19, 16; VII, 7, 2 y 6; VII, 2, 1 y 2.

(38) GARCÍA MARÍN, *La burocracia...*, cit., pág. 128.

(39) *Ibidem.*, pág. 127.

buenas costumbres, por ello FUERTES BIOTA se permite afirmar que «los Magistrados y los demás personajes grandes, constituidos en dignidad, non deuen dexar el exercicio y cuydado de los officios que tienen, por darse al deleyte y entretenimiento de sus huertos o casas de plazer, por el mal exemplo que dan a los demás superiores, de que ninguno entiende en lo que deue a su estado» (40). Así pues tampoco la vida privada de los oficiales públicos escapará, al menos teóricamente, al control que desarrolle el príncipe mediante sus agentes.

F) ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA ACTIVIDAD DE CONTROL?

Después de haber reseñado los diferentes supuestos de responsabilidad en los que pueden incurrir los oficiales públicos, pudiera pensarse que es ociosa esta cuestión, a la vista de que la práctica demuestra la frecuencia de esas irregularidades. Pero la cuestión tiene un alcance más lejano y se debe relacionar con un momento anterior al de la investidura en el oficio del burócrata. Si la doctrina y la legislación se preocupan intensamente de aleccionar al príncipe sobre una adecuada selección de las personas que van a engrosar el aparato administrativo (41), se supone que resultarían elegidos los más idóneos, es decir, personas de probada honestidad y fidelidad. Sin embargo, la realidad fue por otros derroteros, por lo que esa misma doctrina se encarga de advertir al príncipe de los peligros que comporta dejar de vigilar a sus oficiales una vez que han sido seleccionados para el puesto y comienzan a desarrollar su ejercicio. En este sentido son muy ilustrativas las palabras de BOTERO al respecto: «Y no basta poner todo cuydado en elegir buenos oficiales, sino que es necessario después de proveydos, procurar que se conserven prestamente: porque muchos de palomas su vuelven cuervos y de corderos lobos: y no ay cosa que mejor descubra el secreto del hombre que el oficio porque le pone el poder en la mano...» (42). Por su parte, VELA después de alabar al rey que sabe elegir sus ministros no dudará en afirmar que si éstos conocen esa virtud del rey para su elección, procederán de modo correcto, porque, a su juicio, «del que supo cómo eran, quando los eligió, se persuadirán, sobre cómo son, y cómo obran después de electos. Sólo este cuidado basta para tenerlos siempre rezelosos de sus acciones mismas, pro-

(40) A. DE FUERTES Y BIOTA, *Alma o Aphorismos de Cornelio Tácito*, Amberes, 1651, pág. 473.

(41) Sobre los medios de control que se deben emplear a la hora de seleccionar a los oficiales públicos vid. GARCÍA MARÍN, *La burocracia...*, cit., págs. 192 y ss.; sobre la selección en general, del mismo autor, *El dilema...*, cit.

(42) BOTERO, *Diez...*, cit., fol. 19.

curando sean aptas a su Príncipe que las atiende...». Parece desprenderse de sus palabras que una vez finalizada la selección de los oficiales, si ésta ha sido acertada demostrando el buen tino del monarca, ya no habrá lugar a temor sobre la legitimidad de su actuación. Empero, a renglón seguido no duda en señalar que es el miedo a perder el puesto ganado lo que hará que quienes se saben vigilados se comporten rectamente en sus oficios, porque no basta con elegirlos buenos, sino que es necesario controlarlos, pues muchos después de nombrados mudan en su proceder (43).

Es lógico que si el rey no puede actuar solo, de forma que se vea obligado a rodearse de un cuerpo de oficiales que le ayude en su ingente labor (44), del que el propio monarca es la cabeza rectora, «si por alguna inhabilidad es enferma, parecería mejor consejo poner las melecinas que la razón quiere, que quitar la cabeza que la natura defiende» (45); es decir, es necesario indagar las causas del mal de los miembros de ese cuerpo —controlar la actividad de sus oficiales— y eliminarlas, antes que acabar con la cabeza rectora. Pero es que además, «en tanto que mandatarios del monarca y depositarios de parte de su autoridad, los oficiales están obligados en todo momento a seguir las órdenes que les han sido dadas» (46), lo que necesariamente ha de implicar un control de su actuación para comprobar si efectivamente se corresponde con las órdenes recibidas. Si bien aparecen recogidos entre la doctrina algunos supuestos en los que el oficial puede incumplir el mandato del rey (cuando la solución real sea manifiestamente injusta o cuando va en contra de la utilidad pública), para algunos autores la obediencia a aquél está por encima de cualquier otra consideración (47).

Hay, lógicamente, más razones que abogan por la necesaria existencia de ese control, alguna de ellas con una virtualidad prácticamente eterna. Así, SANTAMARÍA con la vista puesta en la realidad que le rodea se permite decir que «son muy pocos los que entran o

(43) VELA, *Política...*, cit., III, II, pág. 87: «... Algunos a quien el miedo de perder sus oficios, le refrena su torpe inclinación, si éstos conocen que no está el Príncipe a vista de lo que obran... con facilidad se cegarán a sus afectos; pero si imaginan que ha de saberse cómo son; si creen que los hazen pesquisa para aueriguarlas... se reprimirán con el temor de perder las dignidades que ocupan... No ay que fiar que eran buenos quando los eligieron, que muchos han sido malos después de proveidos. Pareceles, que con auer conseguido el puesto, lixaron la rueda de su fortuna, y se precipitan a despeños...»

(44) Sobre el símil de la labor de gobierno y los mecanismos de acción del cuerpo humano ya perfilado en las Partidas y desarrollado por la doctrina posterior, vid. GARCÍA MARÍN, *La burocracia...*, cit., pág. 49.

(45) «Crónica de los Reyes Católicos», en *Biblioteca de Autores Españoles*, tomo LXX, pág. 230.

(46) GARCÍA MARÍN, *La burocracia...*, cit., pág. 60.

(47) *Ibidem.*, págs. 62-65.

procuran entrar en los oficios para trabajar, sino para mayor regalo suyo, para acrecentar riquezas, para más crecer en ambición y para más descansar a salvo» (48).

En definitiva, «control de la actuación de los ministros, pero sin inmiscuirse en las respectivas esferas de su competencia... Su tarea tiene de impulsión de los actos de los demás y de suprema vigilancia; de inspección...» (49). De todos modos la idea que cierra este aspecto y que más se extiende entre la doctrina vista, es que nunca debe fiarse del todo de sus ministros, consejeros y oficiales, por lo que siempre debe controlarlos.

G) CÓMO CASTIGA EL REY

No vamos a abordar ahora las diferentes formas de sanción que el rey puede imponer a sus oficiales incumplidores, entre otras razones, porque ello no corresponde a la labor que tenemos entre manos. Simplemente traemos a la consideración del lector, a modo de epílogo, estas bellas palabras con las que BAÑOS DE VELASCO aconseja al rey que no pierda su compostura a la hora de castigar a sus ministros por las faltas de éstos. «Culpas que se cometen contra el rey o su Corona, no es lícito advertirlas su voz, mas remediarlas su mano; y si no piden essa gravedad, tampoco se han de escuchar de su boca, pudiendo advertirlo la pluma. Con un decreto se despide o destierra un mal ministro, lo que va de matarlo o ejecutarlo escribiendo, obra la templanza para calificar la justicia, pues una razon alterada puede servir mas de afrenta que de remedio exemplar... a la gente vulgar se le permite desentonar las palabras, litigar y mover questiones, mas no conviene a la gravedad de la magestad descomponer lo serio de su voz. Quando la Magestad se iguala con el vasallo en el quejarse, mas disminuye lo soberano de su Regalia, que enmienda el defecto de sus ministros...» (50).

(48) J. DE SANTAMARÍA, *República y policía cristiana para reyes y príncipes y para los que en el gobierno tienen sus veces*, Madrid, 1615, pág. 84.

(49) GARCÍA MARÍN, *La burocracia...*, cit., pág. 72.

(50) J. BAÑOS DE VELASCO, *L. Anneo Séneca, ilustrado en blasones políticos y morales y su impugnador impugnado de sí mismo*, Madrid, 1670, Quaest. XVIII, págs. 294 y 295.

JURISPRUDENCIA

