

**LOS OFICIOS PÚBLICOS DE GOBIERNO,  
ADMINISTRACIÓN, JUSTICIA Y RECAUDACIÓN Y  
LOS DE GARANTÍA DE LA FE DOCUMENTAL EN LA  
CORONA DE CASTILLA A LA LUZ DE UNA DISPOSICIÓN  
DE LOS REYES CATÓLICOS  
DE FINALES DEL SIGLO XV (a. 1494)**

**THE PUBLIC OFFICES OF GOVERNMENT,  
ADMINISTRATION, JUSTICE AND COLLECTION AND  
THOSE OF GUARANTEE OF THE DOCUMENTARY FAITH  
IN THE WREATH OF CASTILE IN CONFORMITY WITH A  
DISPOSITION OF THE CATHOLIC KINGS  
OF ENDS OF CENTURY XV (y. 1494)**

ÁNGEL RIESCO TERRERO

Universidad Complutense de Madrid

**Resumen:** Estudio jurídico-diplomático e histórico social de una disposición dada para el reino de Castilla por los Reyes Católicos (Madrid, 20-XII-1494) en forma de pragmática y con categoría de precepto-ley administrativo con doble finalidad: a) erradicar los graves abusos introducidos en el sistema de elección, presentación, provisión y ejercicio de la labor profesional de numerosos oficios de gobierno, administración, justicia y recaudación fiscal de alcance territorial y local y b) garantizar la fe pública notarial, totalmente maltrecha y con repercusión negativa tanto para el gobierno del reino como para el bien de sus súbditos.

**Palabras clave:** Oficios públicos y funcionariado oficial de Castilla; La función pública; Notariado; Diplomática; Fe pública; Administración de la justicia; Reyes Católicos; Cortes de Castilla.

**Abstract:** Juridical-diplomatic and historical social study of a disposition given for the kingdom of Castile for the Catholic Kings (Madrid, 20-XII-1494) in the shape of pragmatics and with category of administrative rule-law with double purpose: a) to eradicate the serious abuses got in the system of election, presentation, provision and exercise of the professional task of numerous offices of government, administration, justice and fiscal collection of territorial and local scope and b) to guarantee the public faith of the notary, totally injured and with negative re-

percussion both for the government of the kingdom and for the good of the subjects.

**Keywords:** Offices public and official government employees of Castile; The public function; Profession of notary; Diplomatic; Public faith; Administration of justice; Catholic Kings; Courts of Castile.

## 1. INTRODUCCIÓN. VISIÓN PANORÁMICA SOBRE LOS OFICIOS PÚBLICOS Y SU REGULACIÓN LEGAL Y JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.

Entre las inquietudes y propuestas llevadas ante los reyes y, sobre todo, ante las Cortes castellano-leonesas de los siglos XV-XVI por los procuradores de las ciudades, villas y territorios con voto, en representación de la nobleza, clero, concejos y pueblo llano, destacan como problema grave y preocupación acuciante la constatación de la crisis y estado de postración de los oficios públicos de gobierno, justicia, fiscalidad y recaudación, administración y gestión pública: general, provincial y local y, consiguientemente, la búsqueda de remedios eficaces para revitalizar, reordenar y prestigiar tanto la función pública como el funcionariado y cuerpos que la ejercen en las principales esferas y ámbitos de la vida y actividad de todos y cada uno de los pueblos y reinos vinculados a la Corona de Castilla, en constante evolución hacia un nuevo régimen político e institucional acorde con el emergente concepto de autoridad y poder y de Estado, cada vez más centralista y piramidal<sup>1</sup>.

Conviene recordar que ya en el siglo XV y aún antes, la monarquía, las instituciones gubernamentales y administrativas, las Cortes, los concejos, las autoridades superiores y locales y el pueblo llano, eran totalmente conscientes del descontrol fiscal y recaudatorio y, sobre todo, del mal funcionamiento de los oficios públicos en facetas tan importantes para la buena gestión de los recursos materiales y humanos del reino, como la judicial, administrativa, fiscal y de gobierno, máxime en los ámbitos: territorial, concejil y local y, también, de las numerosas irregularidades y abusos frecuentes que se cometían: 1) en la elección de los aspirantes propuestos para ocupar y regentar dichos oficios; 2) en la provisión y toma de posesión de los cargos, permanencia en ellos y ejercicio personal de la activi-

---

<sup>1</sup> *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna* (Obra en colaboración), Salamanca, 1989. M. MARTÍNEZ MARINA, *Teoría de las Cortes* (Edic. de J. M. Pérez Prendes), Madrid, 1979. W. PISKORSKI, *Las Cortes de Castilla en el periodo de tránsito de la Edad Media a la Moderna (1188-1520)*, Barcelona, 1977. M. COLMEIRO, *Cortes de los Antiguos Reinos de León y Castilla. Introducción*, Madrid, 1883. J. . FORTEA PÉREZ, "Las Cortes de Castilla en los primeros años del reinado de Carlos V, 1518-1536": *De la unión de coronas al Imperio de Carlos V*, vol. I, Madrid-Barcelona, 2001, pp. 411-443.

dad y función correspondiente, casi siempre en desacuerdo con la normativa vigente en el reino, y sin los requisitos exigibles a los agraciados en cuanto a formación, experiencia, profesionalidad y fiabilidad; y 3) en todo lo tocante al ejercicio, desarrollo y eficacia de la función pública.

De ahí que los Reyes Católicos, en cuanto responsables supremos de la gestión y gobierno de sus reinos y señoríos, se sintiesen obligados en conciencia a intervenir en asuntos tan importantes con el fin de corregir y erradicar, en la medida de lo posible, tales irregularidades y abusos y, también, de velar para que estos cargos y oficios públicos de nivel intermedio pudieran desarrollar con profesionalidad y entera libertad las misiones específicas que les correspondían y que por delegación tenían encomendadas.

En esta pragmática sanción de 1494, los reyes ponen de manifiesto la grave crisis que estaba atravesando la administración local en ciudades, villas y lugares del reino a consecuencia de la ineficacia y mal funcionamiento de los oficios, de la inoperancia de las leyes vigentes y de la vigencia de numerosos fueros, privilegios e inmunidades, tenazmente defendidas por la nobleza, el clero y la burguesía en sus señoríos y territorios jurisdiccionales. Efectivamente, fueron muchas las disposiciones, normas, ordenanzas, provisiones, estatutos, instrucciones, órdenes, pragmáticas..., de carácter legislativo, judicial, gubernativo, administrativo y ordenancista-reglamentista, emanadas durante el mandato de los Reyes Católicos, unas de alcance general y con valor de leyes para todos o alguno de sus reinos y señoríos, incorporadas a los códigos y colecciones oficiales; otras, en cambio, de ámbito más restringido y con fuerza de ley menor para sólo un reino, región, provincia, territorio o institución y, no pocas, de tipo totalmente reglamentista e instruccional para el buen funcionamiento, regulación y control de la actividad de uno o más organismos, instituciones y cuerpos del funcionariado profesional, existentes en el naciente Estado moderno y, poco después, en Indias, como las Cortes, Chancillerías, Audiencias, Contadurías, Consejos, Notarías, Universidades y Estudios Generales, Ayuntamientos, Cabildos y Asociaciones gremiales y profesionales, todos ellos vinculados directamente a la función pública de gobierno, instrucción, fiscalidad y administración general y local, tanto del reino como de sus instituciones más representativas y de la propia ciudadanía, dividida en estamentos e integrada por súbditos y naturales.

La reorganización y reestructuración política, económico-administrativa, territorial, religiosa, cultural, institucional, defensiva y expansionista..., proyectadas por Doña Isabel I de Castilla y Don Fernando II de Aragón para los distintos reinos, provincias, señoríos y territorios de la Corona de las Españas formaron, desde el inicio de su reinado, parte sustantiva del programa político regio y de su

acariciado proyecto de Estado unificado, máxime a raíz de su matrimonio (a. 1469) y de la pacificación de la nobleza y de los reinos sujetos, tanto a la Corona de Castilla, como a la de Aragón que, tras la victoria sobre Portugal y la reconquista del viejo reino de Granada, culminaría con la unidad de España, si bien diversificada y plural.

Este ambicioso programa de reorganización y reestructuración de reinos y territorios tan dilatados y diversos, y de importantes innovaciones institucionales, no pudo llevarse a cabo sin una buena planificación global con sólidos principios reformistas, cambios substanciales y sabias políticas de gobierno, legislación, justicia, administración, economía y hacienda y de defensa y expansión.

Por supuesto, los Reyes Católicos, en su afán reformista y de progreso, no partieron de cero. Ya desde los inicios de su reinado y en calidad de legado heredado de sus predecesores contaron con las viejas instituciones existentes hasta entonces, por ejemplo, las Cortes, los Consejos, las Chancillerías y Tribunales... y los clásicos estamentos de la sociedad: clero, nobleza, gremios y cofradías y pueblo llano, y con un conjunto de funcionarios profesionales y estructuras estables, más o menos valiosos, y sujetos a reajustes y modernización y, por supuesto, necesitados de renovación y mejora, que deberían completarse con la creación de otras instituciones y mecanismos de nuevo cuño, en consonancia con los planes reformistas e innovadores de ambos monarcas y las necesidades emergentes del Estado moderno. Sin hacer caso omiso del asesoramiento y criterios de sus colaboradores más íntimos y de mayor confianza: consejeros, capellanes, secretarios, miembros más destacados del Consejo y Cámara Real de Castilla, representantes del reino en calidad de procuradores de las Cortes y de otros magistrados, ministros y oficiales, puestos al frente de los altos organismos de justicia, administración, gobierno, legislación, cultura, defensa y hacienda, los Reyes Católicos dieron preferencia a sus propios principios, primando más en ellos sus decisiones programáticas, fruto de la reflexión, de la consulta y experiencia, que el diálogo y consenso democrático con sede principal en las Cortes. Estas –a su juicio- eran instrumentos de escaso fuste y dudosa eficacia en aquellas circunstancias, e insertibles para la realización de tan ambicioso y sugestivo programa político.

Estos monarcas, además de someter a estrecho control las no muchas Cortes que convocaron y celebraron, se permitieron el lujo de no llamar al reino a Cortes, es decir, a los representantes de las ciudades, villas y lugares y de los correspondientes estamentos sociales e institucionales, durante más de veinte años, desde las Cortes de Toledo de 1480 a principios del siglo XVI (a. 1502). Nos hallamos ante una monarquía todavía no desligada de la idea medieval de “reino”, “autoridad” y “poder” y, sobre todo, del concepto de soberanía autoritaria tendente al

absolutismo y de monarquía hereditaria de derecho divino, con centralización y sustentación en los reyes de la práctica totalidad de los poderes: legislativo, gubernativo-administrativo, judicial y ejecutivo.

Debido a estas ideas y a las nuevas formas de gobernar, legislar y administrar, las funciones primordiales de las Cortes –especialmente la de asesoramiento e información al monarca y la legislativa de alcance general sobre asuntos de trascendencia– vinieron a menos y se redujeron a poca cosa al servirse la autoridad real de otros tipos de asesoramiento procedentes de sus órganos supremos y dar prioridad sobre las leyes a otros instrumentos supletorios de carácter legislativo, jurídico-administrativo, judicial, instruccional, de gobierno, defensa o gestión, como las pragmáticas sanciones, las provisiones y cédulas reales y ministeriales, las ordenanzas, estatutos, reglamentos, mandatos-órdenes, instrucciones, capitulaciones..., cada uno de ellos revestido de estructura, forma y tipología diplomática peculiar.

Algunos de estos instrumentos jurídico-diplomáticos con normas de gobierno y administración fueron emitidos oficialmente con fuerza y vigor de leyes generales, territoriales o locales y, los más, con carácter de disposiciones preceptivas de tipo institucional, gubernativo, administrativo-fiscal, de defensa, gestión, etc., como si hubieran sido hechas, aprobadas y promulgadas en Cortes pero sin necesidad de su celebración, ni del asentimiento y ratificación de sus diputados parlamentarios, pero sí con la apoyatura exclusiva del poder supremo y soberano de los monarcas y las garantías aportadas por ellos, previa consulta y acuerdo de sus consejeros y colaboradores a este tipo de decisiones de tipo legislativo y, sobre todo, de gobierno y administración, conforme al principio de Derecho romano, vigente en regímenes autoritarios y semiabsolutistas del Renacimiento y Edad Moderna: *Quod principi placuit, legis habet vigorem* (Inst. de Just. 1. 2. 6.), transformado más tarde en gracioso proverbio medieval que romanceado dice: *Allá van leyes do quieren reyes*, sin duda, procedente de la expresión latina: *Quo(d) volunt reges, volunt leges*, máxima jurídica perfectamente asumida por el letrado Juan Rodríguez de Pisa, representante de Granada en las Cortes de Valladolid de 1523, cuando afirma, refiriéndose a Carlos V: *Vuestra Alteza es ley viva e animada..., pero las leyes e costumbres son sujetas a los reyes que las pueden façer e quitar a su voluntad*<sup>2</sup>.

A partir de los Reyes Católicos y, sobre todo, durante el mandato de los Absburgo: Carlos V, Felipe II y Felipe III, se hacen incompatibles: el “principio parlamentario”, sólo aparentemente encarnado en las Cortes en cuanto representa-

<sup>2</sup> Archivo General de Simancas, Patronato real, leg. 70: Libro de Cortes: Cortes de Valladolid de 1523, ff. 54-55v.

tivas más del pueblo o pueblos que del reino en el plano político-legislativo, y el “principio autoritario-semiabsolutista”, que terminará imponiéndose, encarnado en los monarcas o, si se prefiere, en la Corona, que acaba asumiendo, prácticamente en solitario, la totalidad del poder en los principales ámbitos de la vida, gestión y servicios del reino.

La documentación de carácter legislativo con normativa específica de gobierno, administración, gracia y justicia y aún la ordenancista, instruccional y de regulación y gestión pública, emanada directamente de los reyes o de sus organismos, instituciones y autoridades delegadas para estos fines y que actúan en su nombre, es abundante y rica, máxime durante los siglos XV y XVI:

La lectura y estudio reposado de toda esta documentación real y ministerial con intitulación y ratificación validativa de los monarcas y el refrendo de su canciller-secretario o de los miembros del Consejo Real y Cámara de Castilla, por sólo citar los más frecuentes, permiten descubrir a quién se debe la iniciativa, tanto del proceso y vía de despacho documental y la tramitación y emisión del asunto y mensaje normativo, como la elección del instrumento jurídico-diplomático portador de la decisión.

En unos casos, la iniciativa y titularidad del mensaje normativo, corresponde directamente y en exclusiva a los reyes, en cuanto legisladores únicos y jueces supremos del reino y, a su vez, responsables de la defensa, gobierno y administración de sus territorios y señoríos con inclusión de vidas y haciendas de súbditos y naturales.

En este tipo de documentos, a lo largo del texto, suelen justificarse las razones que motivaron el mandato, orden, provisión, ordenanza e intervención real, pero no se hace mención de autoridades e instituciones intercesoras o suplicantes, ni de agentes especiales y peticionarios interesados en la solución de los abusos y problemas que se tratan de corregir y solventar, en razón de la repercusión social, económica, administrativa, política o convivencial de los mismos, o por hallarse afectos al bien general y de la sociedad.

No es menos rica la documentación real y ministerial emitida a petición de parte, ya se trate de particulares, instituciones y asociaciones o de autoridades y funcionarios de mayor o menor rango, deseosos de acabar con la injusticia, el desorden y la mala administración. De ahí que para restablecer el orden y subvenir necesidades apremiantes, tanto los afectados como los interesados soliciten protección, ayuda e intervención, bien de los reyes, bien de los tribunales de justicia y, frecuentemente, de las instituciones, autoridades y organismos más representativos del reino, para que cualquiera de ellos y, en especial el rey y sus delegados, dictasen normas eficaces con que remediar tales desórdenes y subsanar injusticias,

abusos y necesidades y, también, para pedir mercedes y privilegios o demandar la confirmación de los concedidos con anterioridad, solicitar perdones, reclamar derechos y obtener títulos, ayudas, oficios y beneficios.

Los nombres de estos peticionarios y suplicantes que actúan personal y directamente y los de sus intercesores, procuradores y agentes de preces, raras veces se omiten en el preámbulo documental o en la exposición justificativa de motivos que precede a la disposición y resolución tomadas por la autoridad para poner remedio a abusos graves, quebranto de derechos e incumplimiento de obligaciones, sobre todo profesionales, o bien para la obtención de títulos nobiliarios, gracias y mercedes y cargos (oficios) públicos, tal vez como consecuencia de los merecimientos y servicios prestados por los suplicantes y, quizás también, por razones políticas, humanitarias, circunstanciales, económicas, rediticias o de tipo militar y defensivo.

En la medida en que avanzan los años del reinado de Doña Isabel y Don Fernando, las Cortes, carentes de poder legislativo, se convocan y reúnen —como ya he indicado— cada vez menos y no siempre con regularidad, recayendo los poderes, facultades y finalidades de éstas directamente en los monarcas e, indirectamente en las instituciones y órganos de gobierno, justicia y administración de su máxima confianza.

Las más de las veces, las Cortes se convocan no para exponer y dictaminar sobre los asuntos y problemas más candentes del reino y de sus habitantes, sino para establecer y distribuir las ayudas y servicios: ordinarios y extraordinarios, principalmente de tipo económico, que las ciudades y villas con voto debían aportar cada cierto tiempo a la Corona para que sus representantes más genuinos: los reyes, pudieran hacer frente a las necesidades y gastos generales y eventuales del reino (Estado o Reinos y Corona).

Las funciones de información y asesoramiento típicas de las Cortes e, igualmente, las de régimen, gobierno, administración y alta justicia las asumen directamente los monarcas y las ejercen de hecho por sí mismos con la ayuda e intervención delegada de los órganos supremos del Estado: los Consejos y, también, con el asesoramiento y apoyo de otras instituciones intermedias de ámbito básicamente territorial y local, en calidad de comisionadas por la autoridad real y con poder y facultades limitadas para la solución de asuntos puntuales de cierto relieve. Entre estos organismos e instituciones responsables de la gestión, coordinación y administración general y local del reino cabe destacar algunas ya mencionadas: Cortes, Consejos, Chancillerías, Audiencias, Contadurías, Tribunales, Ayuntamientos, Juzgados y Notarías, quienes por mandato y delegación real, en el normal ejercicio de sus competencias, emiten informes, veredictos, dictámenes,

decretos, sentencias y numerosas disposiciones con carácter de preceptos administrativos, de gobernación y de justicia o de convivencia, vigilancia, control y defensa, para resolver problemas y situaciones complejas de gestión con fuerte repercusión en el desarrollo normal de la vida y actividad diarias y en el bien general de cada pueblo y comunidad y, también, en la salvaguardia y garantía de la fe notarial afecta a contratos, títulos, testamentos, donaciones y derechos..., plasmados en los registros públicos y escrituras notariales.

Como último grupo de documentos reales, cabe señalar los emitidos directamente por los monarcas o con su delegación, por los mencionados organismos de poder, gobierno y administración, en forma de provisiones, cédulas, sentencias, ordenanzas e instrucciones, pragmáticas y dictámenes, o por cualquier otro medio dispositivo o instruccional apto para transmitir normas, preceptos, órdenes, resoluciones..., con fuerza y vigor si no de ley general, al menos de normativa equiparable a ley menor de orden gubernamental, administrativo, judicial u ordenancista, con limitación a problemas y asuntos puntuales de gobierno en sentido amplio, pero que afectan a los intereses y bien general de la sociedad, de los particulares y, en definitiva, del reino.

Los informes, memoriales, capítulos y pareceres emitidos a petición y previa consulta del rey o de las Cortes, por los altos organismos de la Corona y por autoridades e instituciones intermedias y locales, tienen más bien carácter orientativo y de asesoramiento e información, de ahí que normalmente no sean vinculantes ni preceptivos.

Muchos de estos documentos de origen real, se dieron a petición de las Cortes, deseosas de elevar su contenido a rango de ley general, pero sobre todo del Consejo y Cámara de Castilla y de otros Consejos, en cuanto instituciones gubernamentales y administrativas, casi siempre con el asentimiento de todos o de parte de sus miembros, sin que falten otros, obtenidos gracias a la solicitud de autoridades, consejeros y ministros concretos y al interés y propuesta clamorosa de los órganos de la administración local o, tal vez, procedentes del pueblo, de los concejos municipales, de los procuradores en Cortes y de las instituciones estatales, eclesiásticas y gremiales más representativas del reino y de la sociedad. Son muchos los casos en los que la decisión gubernamental, administrativa o judicial y su tramitación y gestión se deben al ruego e intercesión de destacados magistrados y funcionarios: regentes, virreyes, embajadores, chancilleres..., vinculados a la administración general, provincial o local, previa solicitud acompañada, casi siempre, de memorial informativo-justificativo y de relación pormenorizada del asunto, problema o abuso de importancia, a resolver.

Con potestad ciertamente delegada pero de algún modo compartida con los soberanos, los Consejos, Audiencias, Chancillerías..., emiten disposiciones de contenido y alcance general y, al mismo tiempo, órdenes, instrucciones, normas gubernamentales, judiciales y administrativas, dirigidas a las principales instituciones y cuerpos oficiales responsables de la gestión pública, tanto a nivel general como provincial, regional o local, entre otros a jueces, corregidores, jurados, alcaldes, alguaciles, escribanos-notarios, abogados, gobernadores, adelantados y merinos, concejos y cabildos, Estudios Generales y Universidades, protomédicos y examinadores..., bajo el nombre de “autos acordados”.

A este último grupo pertenece el interesante documento real que me propongo comentar y analizar, emitido por los Reyes Católicos con acuerdo de los de su Consejo Real en la Villa de Madrid, el 20 de diciembre de 1494, y tramitado en forma de pragmática sanción con fuerza de ley, a petición y previo informe del bachiller Pedro Díaz de la Torre, procurador fiscal y promotor de la justicia real.

Con esta medida regia de gobierno y, sobre todo, de administración, los monarcas pretendieron –sin lograrlo- cortar los arraigados y graves abusos que, desde tiempos atrás, venían detectándose en la creación, provisión y funcionamiento de gran parte de los oficios públicos de gestión, justicia, administración y gobierno de los reinos, señoríos y provincias de Castilla e Indias, muchos de ellos relacionados con el desarrollo de la actividad pública, la concordia y seguridad ciudadana y la aplicación del derecho y justicia entre el pueblo y, sólo algunos, vinculados a las garantías jurídicas y a la fe y credibilidad documental de actos de libre disposición, contratos, acuerdos, ventas y testamentos.

En esta disposición gubernativo-administrativa en modo alguno se aborda en profundidad la reforma y reorganización de las instituciones y cuerpos técnicos encargados de la administración pública general, territorial y local y, tampoco, la de los titulares de la función y oficios públicos.

La pragmática sanción de 20-XII-1494<sup>3</sup> va dirigida a las autoridades, instituciones y cuerpos más señeros y representativos de la administración, principalmente municipal y local, en todos los reinos y señoríos vinculados a la Corona de Castilla, donde la corrupción y mal funcionamiento de los oficios públicos habían alcanzado cotas tan altas que impedían el buen gobierno y recta administración territorial y local y, sobre todo, minaban la seguridad, tranquilidad e intereses tanto del reino como de sus súbditos y naturales, debido a las constantes anomalías e irregularidades detectadas a la hora de la provisión de los mismos y, en particular,

---

<sup>3</sup> J. RAMÍREZ (Ed.), *Libro de bulas y pragmáticas de los Reyes Católicos*, Alcalá de Henares, 1503. Edición facsimilar del Instituto de España, preparada por los profesores García Gallo y Pérez de la Canal, vol. I, Madrid, 1973, ff. 124v-126r.

a la venalidad y patrimonialización de los cargos, convertidos frecuentemente en mercedes y beneficios económicos, con sometimiento a constantes e innecesarios cambios, permutas, substituciones, alquileres y traspasos, y viciados, bien por el absentismo, pluriempleo y soborno, bien por la apariencia de legitimidad, rectitud y responsabilidad y, finalmente, por la ineptitud y falta de profesionalidad y fiabilidad de muchos de sus titulares, suplentes, arrendatarios o herederos.

Este estado de postración e irregularidad de gran parte de los oficios públicos territoriales y locales del reino de Castilla tuvo responsables concretos y a ellos correspondía en buena parte la solución de este grave problema administrativo. Entre estos responsables estaban los reyes, ya por propio interés político y económico, ya por su pasividad y poca implicación en la dignificación de los cuerpos profesionales y en el control de la actividad específica de los oficios públicos, a pesar de los ordenamientos, capítulos y peticiones mostrados repetidas veces en las Cortes por los procuradores e, igualmente, por las instituciones y autoridades mayores del Estado, sin omitir el propio funcionariado y titulares de los cargos, v. gr. alcaldes, jurados, regidores, alguaciles, corregidores y tenientes de corregidores, jueces y escribanos-notarios. Todos ellos, por motivos distintos, pero siempre por intereses personales o de grupo, fomentaron la venalidad y patrimonialización de los oficios, convertidos en mercedes, beneficios y prebendas de tipo político, social y económico, y no en cargos profesionales al servicio del bien común, de los ciudadanos y del reino.

Antes de pasar a establecer la tipología documental de este diploma e instrumento jurídico-administrativo real y de analizar su estructura y contenido, me parece obligado advertir a los posibles lectores de este estudio, que la lengua castellana utilizada, más próxima al romance que al español, en cuanto a redacción y léxico, resulta poco fluida y, en ocasiones, farragosa y de difícil comprensión por lo que respecta al lenguaje y tenor documental.

Para mejor inteligencia y comprensión del mensaje textual que se nos transmite, he colocado entre paréntesis cuadrados la palabra o expresión que el redactor del original o el ejecutor de la copia omitieron o confundieron y, entre paréntesis redondos, la equivalente en español actual. Así sucede en “porque” con valor de “para que”; “a” equivalente a “para”; “ni” con valor de “y” copulativa; “con no” = “como no”; “casi” por el clásico “quasi” latino, frecuente en escritos jurídicos y sentencias judiciales; “del”, “della”, “dellos”, “dellas” por “de él”, “de ella”, “de ellos”, “de ellas”; “contra” = “contrario a”, “no conforme a o con”, “no ajustado a la forma”... He respetado, no obstante, la ortografía del documento excepto en nombres propios y de instituciones (Apéndice Documental) por tratarse de transcripción paleográfica, si bien la puntuación, la división en párrafos, el uso

de algunos acentos en palabras que se prestan a equívoco y el “Nos” mayestático, con referencia a los reyes, escrito en mayúscula. Estas licencias obedecen a mi criterio personal.

## **2. CLASIFICACIÓN TIPOLÓGICA DE ESTA DISPOSICIÓN REAL DADA CON FUERZA DE LEY PERO DE RANGO INFERIOR A LAS LEYES GENERALES.**

A finales del siglo XV y durante la centuria siguiente, cuando el clásico sistema legislativo, aparentemente vinculado a las Cortes, pero de hecho dependiente casi en exclusiva de los monarcas (Corona), al principio autoritarios y, más tarde, absolutistas moderados y, en cierta medida, también de sus altos organismos e instituciones: mayores, intermedias y menores, de gobierno, justicia, administración, gestión y defensa del reino –si bien estas instituciones en nombre y por delegación de los soberanos- aun los oficios públicos de segundo orden terminan por incorporarse de modo estable a la Corona y su regulación, en cuanto garantes de la función pública e instrumentos integrados en el entramado estatal (regio) de la organización jurídico-política por entonces vigente, comienzan a depender mucho más de las disposiciones, mandatos, ordenanzas y preceptos-órdenes regios y ministeriales que de las leyes generales compiladas en los nuevos cuerpos legislativos oficiales, especialmente en la *Nueva Recopilación de Leyes del Reino de Castilla* de Felipe II (a. 1567).

En la mayoría de los casos, estas disposiciones subsidiarias, aclaratorias o supletorias se tramitan mediante cédulas y provisiones reales, cartas y ordenanzas, pragmáticas, instrucciones, estatutos, reglamentos y todo tipo de órdenes, decretos, declaraciones y mandatos. Muchos de estos diplomas y decisiones son de interés general e indispensables para la buena gobernación de reino y pueblo pero, sobre todo, de las ciudades, villas y territorios, si bien unas con vigor y fuerza de ley general: pragmáticas y algunas provisiones con reales órdenes o bien con ordenamientos reglamentistas y ordenancistas y, las más, de carácter gubernativo-administrativo, dirigidas a autoridades e instituciones concretas: Audiencias, Tribunales, Concejos, Virreyes, Gobernadores, Notarios, Universidades..., a quienes únicamente obligaba su acatamiento y cumplimiento. Son numerosísimas las disposiciones de este tipo, dadas a petición, bien de parte interesada, bien de persona o institución interpuesta, para restablecer la justicia y el orden, regular la administración y convivencia, o para corregir y dar solución a uno o mas asuntos y problemas: jurídicos, sociales, hacendísticos y de orden público y de justicia.

La forma externa y estructura intrínseca de este diploma regio e, igualmente, su contenido jurídico, tenor documental, cláusulas peculiares, pregón y promulgación y el conjunto de elementos validativos, responden de lleno a las típicas y usuales de las pragmáticas sanciones, documentos de carácter eminentemente legislativo con normativa de gran interés e importancia, pero no emanados ni ratificados en Cortes a pesar de los capítulos y demandas de sus procuradores y representantes de las ciudades, villas, lugares y pueblos del reino, sino a instancias del procurador fiscal y promotor de la justicia real, el bachiller Pedro Díaz de la Torre, tal vez promovida por insinuación del Consejo Real. Con todo, en ocasiones la chancillería regia castellana tramitó mediante provisiones reales, sometidas a pregón, disposiciones y preceptos tanto regios como ministeriales (Consejos, Audiencia, Chancillerías) de idéntico o muy parecido contenido e importancia temática, si bien más reducidos en cuanto a fuerza jurídica y alcance que los tramitados por leyes generales y pragmáticas-leyes de rango superior.

El propio tenor redaccional del mensaje documentado deja fuera de duda su carácter y valor de orden y mandato real: “ordenamos e mandamos” y, al mismo tiempo, su naturaleza y finalidad de normativa general con fuerza de ley menor, circunstancia que el autor-redactor de la pragmática aclara a continuación: *La cual ordenanza queremos y mandamos que sea habida (considerada) por ley y pragmática sanción*, es decir, que tenga consideración y valor de ley, como si hubiese sido hecha y promulgada en ordenamiento de Cortes e inserta en un cuerpo (código) legislativo oficial.

Se trata –a pesar de la confusión semántica y empleo equívoco de términos jurídico-diplomáticos de valor no coincidente, v. gr. ordenanza, carta, mandato, pragmática sanción, carta de ley, provisión...- de un precepto-orden gubernativo-administrativo en modo alguno ordenancista, con fuerza y rango de ley de segundo orden, que afecta a los distintos reinos y señoríos vinculados a la Corona de Castilla y encaja perfectamente en el engranaje del nuevo sistema político de gobernación y administración del Estado Moderno, según el cual, a la autoridad suprema, revestida de fuerte autoritarismo y, en ocasiones, de absolutismo mitigado, correspondían todos los poderes, sin apenas limitación, especialmente el legislativo y los de gobierno y administración, los de gestión y defensa de todos sus reinos, el control de la justicia, economía y finanzas de los mismos, al igual que el buen funcionamiento de los oficios y funcionarios públicos, con las consiguientes facultades y poderes para crear oficios e instituciones, acrecentarlos o disminuirlos, nombrar funcionarios titulares e interinos y oficiales auxiliares, darles órdenes, instrucciones, ordenanzas y reglamentos, y aun removerlos con o sin la privación de los correspondientes emolumentos y beneficios económicos y, en caso de

infidelidad, de ocasionar daños a terceros o de incumplimiento de sus deberes y funciones, castigarlos y deponerlos de sus cargos y actividades.

No resultaba fácil, ni siquiera a monarcas autoritarios y dotados de poder fáctico centralizado, erradicar las irregularidades, abusos y daños a que alude el texto regio, si se tiene en cuenta la importancia política, social, administrativa y económica de los oficios públicos aun de segundo orden y el provecho y beneficios de todo tipo que aquellos reportaban no sólo a los reyes, a la nobleza y pequeñas oligarquías locales sino también a los concejos, instituciones urbanas, familias pudientes y aun a los titulares y ocupantes de estos cargos.

De ahí que los Reyes Católicos tratasen de resolver este espinoso problema no en solitario sino de forma mancomunada, acudiendo a las instituciones públicas de ámbito general, provincial y local, a las autoridades del reino y al funcionariado profesional que ocupaba y ejercía estos oficios. A todos ellos se les hace responsables de la vigilancia por el exacto cumplimiento de las obligaciones anejas a los cargos y oficios de justicia, gobierno y administración conforme a lo establecido por ley, pragmática, provisión, orden o mandato real con normativa específica al respecto, complementada si fuere preciso por los usos y costumbres vigentes y, en último término, por lo dispuesto en los ordenamientos y cuerpos legislativos oficiales promulgados desde tiempos atrás por sus predecesores y renovados ahora por ellos mismos en forma de provisión o de pragmática sanción<sup>4</sup>.

A decir verdad, esta disposición real, dada en la Villa de Madrid el 20 de diciembre de 1494, aun admitiendo su carácter de ley amplia no puede calificarse de ley general con vigencia para todos los reinos de las Coronas de Castilla y Aragón y, por supuesto, no afecta a todos sus vasallos, súbditos y naturales, sino que se limita a los reinos y señoríos de Castilla y, dentro de éstos, a determinadas instituciones y cargos públicos implicados en el gobierno, administración y justicia provincial y local y en la garantía de la fe pública y de la documentación notarial correspondiente a contratos y obligaciones, compraventas, permutas, testamentos, donaciones, arrendamientos, adopciones, convenios... y, en general, a todo tipo de negocios contractuales.

El dispositivo se circunscribe y centra en dos asuntos concretos: los oficios públicos y la calidad de sus titulares y ocupantes, con clara alusión a los requisitos y cualidades exigibles a los aspirantes a la titularidad de los mismos y al recto ejercicio de la profesión. Sólo indirectamente se dirige a las autoridades, institu-

---

<sup>4</sup> *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla*, Publ. Real Academia de la Historia, tomo IV, 1/2. Madrid, 1882. *Los Códigos españoles concordados y anotados: colección completa de todos los Códigos de España*, tomos 1-6, Madrid, 1847-1849. *Actas de las Cortes de Castilla*, tomo 1, Madrid, 1877. *Códigos antiguos de España*, Ed. Martínez Alcubilla, Madrid, 1847-1849.

ciones y representantes del gobierno y administración general y local del reino en cuanto encargados por ley de velar por el fiel cumplimiento de lo preceptado y dispuesto en pro de los intereses comunes, provinciales, locales y particulares.

Las Leyes de Indias, en las que a juicio del profesor García Gallo predominan los preceptos, mandatos, instrucciones y todo tipo de disposiciones ordenancistas pero, sobre todo, de gobierno y administración de origen real o procedentes de los Consejos Real y de Indias, por ser expresión de la autoridad y voluntad soberana obligaban a todos, pero no lo hacían de la misma manera: el destinatario o destinatarios quedaban obligados activamente a cumplirlas, los demás, sólo pasivamente, a conformarse con ellas<sup>5</sup>.

La actuación incorrecta o defectuosa de determinadas instituciones y del funcionariado profesional de las mismas, vinculado a los oficios públicos, sobre los que recaía el ejercicio y aplicación de la justicia, gobierno, administración y control de las ciudades, villas y pueblos de la Corona de Castilla, incidía negativamente en la gobernabilidad, gestión y buena administración del reino (Estado), poniendo en peligro la convivencia, la paz y el bienestar de los ciudadanos, todo ello consecuencia de la falta de protección de quienes debían velar, tanto por los intereses del reino como por los correspondientes a los particulares<sup>6</sup>.

El texto o cuerpo documental de este mandato-orden:

a) no es estrictamente reglamentista ni ordenancista, ya que el tenor y las cláusulas del mismo, más que regular el funcionamiento de los oficios públicos, están encaminados principalmente a cortar los abusos introducidos en la forma y modo de acceder a dichos cargos, sometidos a la venalidad, a la patrimonialización, el capricho e interés de la autoridad suprema e intermedia, al soborno y utilización de los mismos como objeto de transacción, permuta o regalo y a otros abusos: absentismo, pluriempleo, dejación de responsabilidad y obligaciones, etc., que obstaculizaban la actividad y cometido de la función pública.

En numerosas ocasiones, los Reyes Católicos y especialmente la reina Isabel I de Castilla, habían dictado normas precisas para regular actividades, competencias y funciones jurisdiccionales o administrativas de tipo profesional o institucional relativas a economía y hacienda, justicia, defensa, enseñanza, etc. El 7 de junio de 1503, la soberana emitió, mediante provisión de reales ordenanzas, un

---

<sup>5</sup> A. GARCÍA GALLO, *Estudios de Historia del Derecho Indiano: La ley como fuente de Derecho en Indias*, Madrid, 1972, pp. 169-285, nn.631-730.

<sup>6</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE, *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1982. "Origen bajomedieval de la patrimonialización de los oficios públicos en Castilla", en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970, pp. 125-159; *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid, 1972. R. MORÁN MARTÍN, "Propiedad y abolición del régimen señorial. Estudio de un caso", en *Cuadernos de Historia del Derecho*, volumen extraordinario: Homenaje al Prof. Dr. J. M. Pérez Prendes, Madrid, 2004, pp. 163-178.

conjunto de normas precisas para la elaboración del registro público notarial y la expedición de copias autenticadas por los escribanos-notarios del reino<sup>7</sup>.

En la pragmática, objeto de este trabajo, se ordena y dispone con fuerza de ley menor que, en lo sucesivo, se corten los abusos e inconvenientes detectados en la elección y provisión de los oficios públicos a que se refiere el texto y, también, que la actividad y actuaciones del funcionariado profesional que los ocupa, responsable de la función pública, se ajusten a la normativa vigente, conforme a lo establecido en las leyes, provisiones, cédulas, pragmáticas, instrucciones y demás cartas, decretos y órdenes reales y ministeriales.

b) Tampoco se advierten en el dispositivo documental la existencia de una norma sistemática, ni un conjunto de normas orgánicas de tipo reglamentista, orientadas a reorganizar y poner en orden los distintos cuerpos de funcionarios e instituciones, responsables del gobierno, administración y justicia de los distintos pueblos y de velar por los intereses de la ciudadanía. Se insiste una y otra vez en que tanto la elección y provisión de los oficios como el desarrollo de la función pública y de quienes, por oficio y delegación, la ejercen, se ajusten a la normativa vigente, establecida mediante leyes o por otros cauces oficiales, conforme a la nueva organización jurídico-política y de gestión de asuntos de justicia, gobierno, administración y garantía contractual y documental, tanto de ámbito general como territorial y local.

c) Desde el punto de vista estructural, su texto y mensaje forman una unidad tan compacta que no da lugar a la división en capítulos, párrafos y artículos como ocurre en casi todas las ordenanzas y provisiones reales de ordenanzas<sup>8</sup>.

d) La obligatoriedad y cumplimiento de lo preceptuado por los reyes alcanza únicamente a cuantos forman parte de las instituciones y grupos de funcionarios a los que va dirigido el dispositivo, en concreto: a las alcaldías, alguacilazgos, corregidurías y regimientos, veinticuatrías, juradurías, fieles (de pesos y medidas o de alhóndigas...), ejecutorías y demás oficialías comisionadas con funciones específicas de gobierno, administración y justicia y, finalmente, a las escribanías-notarías públicas de las ciudades, villas y lugares de los distintos reinos y señoríos

---

<sup>7</sup> A. RIESCO TERRERO, "Real provisión de ordenanzas de Isabel I de Castilla (Alcalá, 7-VI-1503), con normas precisas para la elaboración del registro público notarial y la expedición de copias autenticadas", *Documenta et Instrumenta*, 1 (2004), pp. 47-49.; "El notariado castellano bajomedieval (siglos XIV-XV): historia de esta institución y de la producción documental de los notarios hasta el reinado de Isabel I de Castilla", en *Actas II Jornadas Científicas sobre documentación de la Corona de Castilla (siglos XIII-XV)*, Madrid, 2003, pp. 175-225; "El notariado y los Reyes Católicos: Estado de postración de la institución notarial castellana durante el siglo XV y principios del XVI", en *Actas III Jornadas Científicas sobre documentación en la época de los Reyes Católicos*, Madrid, 2004, pp. 189-219.

<sup>8</sup> A. RIESCO TERRERO, "Real provisión de ordenanzas...", a. c., vid. nota 7, pp. 72-79.

de la Corona de Castilla, cuyo cometido principal era garantizar la fe pública documental con repercusión en el orden, gestión y administración de los asuntos y negocios públicos y privados.

e) Este instrumento jurídico-administrativo y de gobierno carece de suscripción (validación) real explícita. Su refrendo y ratificación oficial corresponden directamente al Consejo Real y al escribano de Cámara de los soberanos.

Desde el punto de vista teórico-doctrinal existen notables diferencias jurídico-administrativas, conceptuales y aun estructurales y diplomáticas entre leyes, provisiones, órdenes y pragmáticas sanciones, y parece lógico que la autoridad suprema, las Chancillerías, Consejos, Cámara de Castilla..., e instituciones y organismos encargados de la actividad y misión gubernamental, administrativa, de justicia y de orden y vigilancia, a quienes el dispositivo de esta pragmática les recuerda y exige que velen por el exacto cumplimiento de lo preceptuado, a la vista del contenido y finalidad de cuanto se intenta vigorizar y exigir en orden a dicho cumplimiento, utilizasen siempre el instrumento legal y gubernativo-administrativo más adecuado y más en consonancia con la naturaleza y carácter del asunto y, no menos, con la importancia, finalidad y alcance de esta norma.

Sin embargo, en las Edades Media, Moderna y Contemporánea no siempre sucede así, máxime cuando deja de utilizarse regularmente la ley y el sistema general legislativo de las Cortes se suple por disposiciones regias, si se quiere de rango inferior y alcance más reducido, pero de mayor rapidez y eficacia, cuando por ellas se ordenan y regulan asuntos concretos importantes de gobierno, administración y justicia, tanto general como territorial, urbana y concejil, de las ciudades, villas y pueblos, cuya urgencia y resolución resultaba apremiante y sin posibilidad de convocar y reunirse las Cortes.

A estas normas de origen real o ministerial-real, que no son leyes en sentido estricto, la autoridad soberana –que alcanza en tiempos de los Reyes Católicos a la práctica totalidad de los concejos e instituciones locales- les atribuye el mismo vigor y fuerza e idéntica autoridad y notoriedad que a las antiguas leyes generales y ordenamientos promulgados en Cortes o fuera de ellas, todo ello consecuencia del autoritarismo y creciente intervencionismo regio semiabsolutista que termina por implantarse y normalizar el nuevo sistema de gobierno y administración centralizados, con capacidad de intervención por parte de la monarquía en los ámbitos locales de todo el reino, como fácilmente se observa en la plasmación legislativa general (*Ordenanzas Reales de Castilla, Leyes de Toro y Nueva Recopilación*).

En este nuevo sistema y concepción del poder, solo al rey y, por delegación, a sus órganos centrales y territoriales de gobierno y administración, atañen la suprema jurisdicción y la máxima autoridad y responsabilidad, con capacidad y fa-

cultades que permiten al monarca rodearse de las instituciones y personas (funcionariado público) necesarias para el recto ejercicio de los distintos poderes y, a la vez, de instrumentalizar sus funciones<sup>9</sup>.

De haberse observado con normalidad y rigor la utilización adecuada de los distintos instrumentos diplomáticos y jurídico-administrativos en consonancia con la vía de tramitación, la naturaleza, contenido, finalidad y alcance de la variada gama de normativa emitida por los monarcas y sus adláteres y colaboradores más próximos y directos, es decir, las instituciones y organismos de consulta, gobierno, administración, justicia y control de la gestión, se hubieran evitado no pocos inconvenientes y dudas a quienes debían ejecutar lo preceptuado y, también, a los encargados más tarde de su conservación, estudio, clasificación y valoración.

Estas dificultades se incrementarán aún más cuando en las centurias siguientes (siglos XVI-XVII) no sólo en los reinos peninsulares sino también en el Nuevo Mundo y demás posesiones de España, la actividad legislativa y ejecutiva de los monarcas se ejerció más mediante disposiciones, órdenes, decretos y mandatos gubernamentales y administrativos que valiéndose de leyes generales.

Con esta disposición real ratificada con el asesoramiento y acuerdo del Consejo Real de Castilla, Doña Isabel y Don Fernando refuerzan, por un lado, la prohibición de las graves corruptelas y abusos, cada vez más numerosos y arraigados en la selección y provisión de titulares y funcionariado que los ocupan y ejercen y que, en lo sucesivo, podrán ocupar los oficios y cargos enumerados en dicha pragmática y, por otro, intentan poner orden y hacer eficaz y correcta la función pública, de modo que ésta redundase en pro de la Corona y de sus reinos y favoreciese los intereses tanto generales como particulares de las ciudades, pueblos y señoríos y los de todos los súbditos y naturales.

A lo largo de los siglos XVI-XIX fue tan abundante y profusa la utilización por parte de la monarquía española y de sus Consejos y Ministerios de cédulas reales y ministeriales e, igualmente, de pragmáticas, provisiones, instrucciones, decretos, ordenanzas, reglamentos, decretos-leyes y despachos de todo tipo, pro-

---

<sup>9</sup> I. SANCHEZ AGESTA, *Principios de teoría política*, Madrid, 1974. J. A. MARAVALL, "El concepto de reino y reinos en la Edad Media", *Revista de Estudios Políticos*, 73 (1954), p. 81; *Teoría de Estado en España en el siglo XVII*, Madrid, 1997. B. BENASSAR, *La España del Siglo de Oro*, Barcelona, 1983. J. CEPEDA ADÁN, *En torno al concepto de Estado en los Reyes Católicos*, Madrid, 1956. M. DANVILA COLLADO, *El poder civil en España*, vol. II, Madrid, 1885. D. PÉREZ MESA, *Política o razón de estado*, Madrid, 1980. J. CASTILLO DE BOVADILLA, *Política de corregidores y señores vasallos..., y para jueces eclesiásticos, seglares y de sacas, aduanas y de residencias y sus oficiales y para regidores y abogados y del valor de los corregimientos y gobiernos realengos y de las Órdenes*, 2 vols. Amberes, 1750, reed. en Madrid, 1978. M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, "El estudio histórico de la monarquía como forma de Estado (art. 1. 3 de la Constitución)", *Cuadernos de Historia del Derecho*, número extraordinario: homenaje al Prof. Dr. J. M. Pérez Prendes, UCM, Madrid, 2004, pp. 147-161.

cedentes principalmente del Consejo Real y Supremo de Castilla, de la Cámara de Castilla y los Consejos de Indias, Guerra y Hacienda, que sus destinatarios directos: virreyes, capitanes generales, gobernadores, tribunales de justicia, cabildos, concejos y autoridades de gobierno, instrucción, defensa, administración..., de ámbito general, territorial, provincial y local, en ocasiones, quedaron perplejos y con serias dudas a la hora de ejecutar lo ordenado, tras comprobar la confusión, inadecuación y aun error jurídico-administrativo y diplomático de la denominación oficial y alcance jurisdiccional del documento portador y transmisor de lo decidido o preceptuado por ley, provisión, pragmática, orden, decreto, instrucción, sentencia, dictamen, cédula, circular, etc. (Véanse: *Cedulario de Encinas y Recopilaciones de Indias*).

Juristas y diplomatas han establecido como criterios de distinción entre provisiones reales y pragmáticas, en primer término, el carácter, valor, contenido y alcance legal de unas y otras y, como criterio complementario, su estructura interna y forma tipológica externa de cada uno de estos grupos.

Mientras en las provisiones reales y ministeriales y en las provisiones de reales ordenanzas e instrucciones y otros despachos acordados por los Consejos: Real y de Indias, Cámara de Castilla..., destacan las facetas y aspectos contenciosos y administrativos y por ellas los soberanos regulan y resuelven asuntos y problemas puntuales de gobierno, de gracia y justicia o puramente administrativos, en las pragmáticas predomina el carácter legislativo. Lo dispuesto mediante pragmática reviste valor y fuerza de ley más o menos general, aunque su ámbito jurisdiccional y su contenido sean más puntuales y reducidos y tengan como principales destinatarios las instituciones oficiales y el funcionariado profesional y, como fin, la defensa de los intereses generales, locales y particulares y la regulación y vigilancia de la actividad personal e institucional de las autoridades judiciales y gubernativo-administrativas.

El hecho de que lo ordenado en ellas (pragmáticas) debía guardarse y cumplirse inviolablemente, una vez promulgadas y publicadas, como si de leyes se tratase, lo subrayan sus cláusulas características: publicación oficial y pregón público en la Corte, en plazas y lugares de máxima concurrencia o donde a la autoridad pareciese más oportuno, siempre en orden a su conocimiento general y exacto cumplimiento.

Razones políticas, coyunturales, económicas y de defensa y pacificación o de interés estratégico, en ocasiones, obligaron a los soberanos y gobiernos a dar a sus disposiciones, provisiones, instrucciones y normas administrativas un valor legal que no les correspondía y una prestancia, solemnidad y clasificación jurídica

co-diplomática y aun administrativa superior al contenido y forma del instrumento transmisor del mensaje.

Si desde el punto de vista documental y diplomático, como opinan los expertos, las pragmáticas son una variante, en cuanto a estructura y forma, de las provisiones reales y apenas se distinguen por razón de contenido y, a veces, sólo difieren entre sí, por el carácter específico, en el caso de las pragmáticas, legislativo y, en el de las provisiones, gubernativo-administrativo, tanto de gracia como de justicia, el estudio clasificatorio hecho sobre copias auténticas y traslados simples resulta bastante inseguro, dificultad que se incrementa cuando se ignora el proceso de elaboración y la vía de plasmación documental o la autoridad, institución y centro (organismo) que lo emite, en unos casos, con redacción confusa y reiterativa y, en otros, con la utilización de términos jurídico-diplomáticos definatorios equívocos, excesivamente genéricos, inadecuados o vulgares y hasta erróneos y sin ningún tipo de adecuación jurídica y diplomática entre contenido y carácter disposicional de lo preceptuado y el diploma o instrumento documental elegido para su transmisión.

Aunque el documento base, utilizado para este estudio no reviste la categoría de pieza original sino de copia o traslado notarial signado, compilado en una colección legislativa oficiosa dotada de aparente oficialidad, con todo, goza de las garantías jurídico-diplomáticas exigibles a todo tipo de fuentes documentales en cuanto a credibilidad, integridad de contenido y validez legal con reconocimiento y aprobación explícita de los Reyes Católicos a principios del siglo XVI (aa. 1502-1503).

Si efectivamente ya desde finales del siglo XV y, con más intensidad a lo largo de los siglos XVI-XVIII, la gestión política del poder supremo dentro del emergente Estado Moderno se centraliza prácticamente en exclusiva y sin apenas limitaciones en su cabeza visible: el rey, a quien por derecho divino y aclamación popular le correspondía –en orden a la gobernabilidad general- el control de la función pública y el ejercicio de la totalidad de poderes en todos los territorios y sobre todas las instituciones y súbditos sometidos a la Corona, ningún obstáculo podía impedir a los soberanos utilizar uno u otro diploma en calidad de instrumento jurídico-administrativo, siempre que el elegido resultase válido y eficaz para el buen gobierno y administración de sus reinos y la categoría, finalidad y alcance de la norma preceptuada no desdijera de la práctica y usos jurídico-administrativos y diplomáticos en vigor.

Seguramente los Reyes Católicos y sus asesores y colaboradores más directos prefirieron tramitar esta disposición mediante pragmática y no mediante provisión real por razón de la importancia del asunto ampliamente desarrollado en el

cuerpo documental y, también, por la finalidad de la medida tomada y por la urgencia –ante el clamor de los procuradores de las ciudades, villas y lugares y de los miembros del Consejo de Castilla- de abordar y poner remedio a un mal endémico, profundamente arraigado y generalizado en los reinos castellanos y de consecuencias negativas para la salvaguardia de los derechos e intereses del Estado, de las instituciones y de los súbditos.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo y, sobre todo, desde la perspectiva diplomática y usos cancillerescos, la pragmática sanción, después de las leyes generales, era el diploma más solemne y de mayor categoría en las esferas legislativa, de gobierno y administración, y el más acorde con el sistema político iniciado por Doña Isabel y Don Fernando.

En el caso presente, nuestros monarcas –proclives al autoritarismo regio- no infringen la normativa administrativa y cancilleresca en cuanto a uso y procedimiento de la disposición y, además, aciertan plenamente en la elección del diploma e instrumento documental transmisor del mensaje-orden.

### **3. ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y JURÍDICO-DIPLOMÁTICO DE LA PRAGMÁTICA.**

Como he indicado más arriba, este documento real acordado por el Consejo Supremo de Castilla junto con otros muchos pertenecientes a los Reyes Católicos y, en menor número, a otros monarcas y a la Cancillería Pontificia, forma parte de la colección documental que, por expreso mandato de Doña Isabel y Don Fernando, compiló su escribano y miembro del Consejo, Juan Ramírez, y que este publicó a sus expensas a finales de 1503 en Alcalá de Henares, si no con valor de cuerpo legislativo general de carácter obligatorio para todos sus reinos, al menos, como colección documental oficiosa y representativa de lo dispuesto y ordenado por ellos a partir de las Cortes de Toledo de 1480 y aún antes, para el buen gobierno y administración del reino y señoríos de Castilla.

El título resumido con el que Juan Ramírez designó esta colección legislativo-ordenancista, fue el siguiente: *Libro de bulas y pragmáticas de los Reyes Católicos*, que solo parcialmente responde a su contenido<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> El título completo de la recopilación de Juan Ramírez era mucho más amplio: *Libro en que están compiladas algunas bulas de nuestro muy Santo Padre, concedidas en favor de la jurisdicción real de sus altezas e todas las pragmáticas que están fechas para la buena gobernación del Reyno*, Alcalá, 1503, impresor-tipógrafo: Lançalao Polono. Tampoco este título responde a la totalidad de su contenido, ni se reduce exclusivamente a las “pragmáticas” y “privilegios pontificios”.

De manera más o menos clara el autor-recopilador justifica los motivos y fines principales de su trabajo: 1) el cumplimiento de un deseo y aspiración de los reyes, convertido en mandato; 2) reunir en un cuerpo legislativo toda la normativa vigente, por desgracia excesivamente dispersa, poco conocida y de difícil manejo; 3) subsanar con remedios eficaces y normas nuevas las lagunas y defectos legales detectados, provenientes de leyes y disposiciones totalmente obsoletas que, efectivamente, fueron válidas en tiempos y reinados precedentes, pero derogadas e ineficaces por falta de actualización, a principios del siglo XVI y en los últimos decenios de la centuria precedente; 4) ofrecer como sustitutivo de las leyes y, sobre todo, de los ordenamientos de las Cortes generales carentes de poder legislativo y que apenas se reunían y, si lo hacían, era para establecer y distribuir, entre las ciudades y villas con voto y las concertadas directamente con el rey, la aportación económica a que aquellas se comprometían para sostenimiento de la monarquía y hacer frente a las necesidades y gastos ordinarios y extraordinarios del reino –una nueva forma de legislar, gobernar y administrar el Estado Moderno, es decir, mediante provisiones, cédulas, pragmáticas, ordenanzas, instrucciones, dictámenes, órdenes, decretos, disposiciones reglamentistas y otros instrumentos de gobierno y administración, en su mayoría de alcance general o muy amplio, emitidos directamente por los reyes y, con más frecuencia, por los altos organismos de gobierno, si bien siempre en nombre y con la aprobación de aquellos y en calidad de comisionados suyos para cada caso, en orden a la regulación de numerosos asuntos y materias relacionados con el buen gobierno, administración y justicia del reino, de sus instituciones y del pueblo llano, necesitado de protección por parte de sus gobernantes: reyes, autoridades e instituciones públicas y, también, de paz, prosperidad y buena convivencia.

Este documento regio, dotado de estructura y tipología diplomática de pragmática sanción, consta, como muchas provisiones generales y ministeriales y provisiones de ordenanzas, de tres elementos o componentes esenciales:

I. Protocolo inicial, con: a) intitulación real amplia, característica de los documentos solemnes, con explicitación de los nombres de los titulares del acto documentado: *Don Fernando y Doña Isabel, por la gracia de Dios, rey y reina*, y mención de la práctica totalidad de sus reinos, títulos y dominios (a. 1494) excepto Indias: Castilla, León, Aragón, Sicilia, Granada, Toledo, Valencia, Galicia, Mallorca (Archipiélago Balear), Sevilla, Cerdeña, Córdoba, Córcega, Murcia, Jaén, Los Algarbes, Algeciras, Gibraltar e Islas Canarias, Condes de Barcelona, Señores de Vizcaya y de Molina (de Aragón), Duques de Atenas y de Neopatria, Condes del Rosellón y de Cerdeña y Marqueses de Oristán y de Gociano; b) di-

rección, es decir, enumeración de autoridades, instituciones y agentes oficiales y súbditos fieles, a quienes va dirigido el documento, con el fin de que conozcan cuanto se ordena en él y faciliten su cumplimiento: *Prelados, duques, condes, ricos-hombres, maestros de las Órdenes Militares, priores, comendadores, miembros del Consejo Real, oidores (jueces y letrados) de la Audiencia Real, alcaldes y todo tipo de justicias de Casa, Corte y Chancillería, Concejos-Ayuntamientos, corregidores, asistentes, alcaldes, alguaciles, merinos, regidores, veinticuatro caballeros, jurados, escuderos, oficiales, hombres buenos de las ciudades, villas y lugares de los distintos reinos, escribanos-notarios públicos del número, fieles ejecutores y a todos los súbditos: naturales y vasallos de cualquier estado, dignidad y preeminencia y, finalmente, a quienes esta carta y orden real llegase a su conocimiento, bien en forma original, bien en calidad de copia notarial autenticada o mediante pregón oficial; c) saludo de cortesía: *Salud e gracia*.*

II. Cuerpo documental y plasmación normativa con el texto del mensaje dispositivo, en el que se insertan: 1) la notificación, precedida del *Sepades*, en español, *sabed*, e introducción justificativa con indicación del nombre del medidor, peticionario y relator, el bachiller Pedro Díaz de la Torre, informador y promotor directo de esta intervención real, quien por su cuenta o, tal vez, por indicación de los reyes y del Consejo Real hace un amplio informe sobre la disolución y desorden en que han caído los oficios públicos provinciales y locales, principalmente los de segundo orden, vinculados al gobierno, administración y justicia provincial y local. Disolución y desorden, que considera funestos y de graves consecuencias para el mantenimiento del orden público, del bienestar social y de la paz y convivencia y, sobre todo, para el buen gobierno y administración general del reino, de las instituciones y de los particulares, debido fundamentalmente: a) a la corrupción, desorden y abusos constantes introducidos en la provisión de los oficios y en el ejercicio de la función pública de numerosos cargos, gravemente deteriorados por las compras, ventas, renunciaciones, cesiones y traspasos de cargos y oficios; b) al sistema injusto e irregular no sometido a normativa reglada, que venía practicándose tanto en la elección de candidatos como en la provisión y adquisición de los oficios, por lo general, viciado por los sobornos, las simulaciones, el favoritismo, la designación a dedo y la falta de responsabilidad de las personas e instituciones a quienes por derecho, uso y costumbre, correspondía la elección, provisión y transmisión de los oficios; c) a la incompetencia y falta de preparación y de experiencia de los titulares y ocupantes –el texto los califica de *personas no hábiles e insuficientes*- en quienes recaían estos cargos y el desarrollo de la correspondiente actividad profesional, muchos de ellos carentes de edad, de título

académico y aprobación oficial o de formación específica y, sobre todo, faltos de experiencia y de rodaje práctico en el oficio, exigidos por la normativa legal y por la fuerza del uso y la costumbre; d) a la carencia de escrúpulos de no pocos de estos profesionales, prestos al empleo de la fuerza, al cohecho, prevaricación y violación de la ley y al incumplimiento de sus obligaciones, todo ello consecuencia del absentismo, continuo o temporal, respecto del lugar o sede del oficio, al pluriempleo, aun de cargos incompatibles y a la especulación y comercialización de los oficios, con el consiguiente desorden administrativo y violación de las leyes, fruto, muchas veces, de la falta de interés y desidia de la actividad pública y, finalmente, d) a la pasividad, por parte de la autoridad suprema, de las instituciones y del funcionariado, a la hora de erradicar los viejos abusos iniciados en épocas precedentes (siglos XIV-XV) y ahora (a. 1494) consolidados y en aumento y, para muchos, causa principal del grave estado de postración y descrédito, tanto de los oficios de justicia y administración como del funcionariado y de la actividad profesional específica a ellos asignada.

Aunque la relación de oficios específicos que se citan en el documento no sea exhaustiva, al menos puede considerarse representativa y suficientemente amplia.

No es la primera vez, ni será la última, que los Reyes Católicos se ocupan de los oficios públicos y de la regulación de la función pública correspondiente dentro de las esferas de gobierno, justicia y administración e, igualmente, de asegurar las garantías jurídicas afectas a la fe pública documental.

Que yo sepa, hasta este momento (a. 1494) los Reyes Católicos no lo habían hecho de forma tan amplia, directa y clara respecto de un conjunto de cargos y oficios profesionales, a juicio de ellos esenciales y de sumo interés para el buen gobierno y administración general pero, sobre todo, de los concejos de las ciudades, villas y lugares del reino y de sus vecinos. Debido al mal funcionamiento y a los abusos introducidos en la función y oficios públicos –dicen los monarcas– *se siguen a los soberanos, al reino y a sus habitantes mucho deservicio y las ciudades y villas reciben daño y detrimento y no son regidas ni gobernadas según y como deben.*

Entre los oficios afectados por los abusos e irregularidad de la elección, provisión, sustitución y actividad funcional se incluyen y mencionan en primer lugar las alcaldías, alguacilazgos, corregidurías, regimientos, veinticuatrías, juradurías, receptorías y fieles ejecutorías y, en segundo término, las procuradurías de Cortes, las escribanías-notarías públicas y las demás oficialías, vinculadas a oficios profesionales y cargos públicos estatales e institucionales.

A diferencia de las ordenanzas y de las provisiones, el cuerpo documental o mensaje de esta disposición –que debería ser publicada con valor de ley pero con carácter de orden, norma o precepto gubernativo-administrativo -- carece de articulado y, por tanto, no está dividido en capítulos, apartados y párrafos, precedidos de: *otrosí, además, item, item más, etc.*

2) La dispositio. Al dispositivo real precede, como elemento aclaratorio, un dato importante desde el punto de vista jurídico-administrativo: la intervención, parecer e informe del Consejo Real que, en buena medida, suple el debate informativo, aportación y decisión de las Cortes sobre este asunto concreto relativo a los oficios públicos, que aquel alto organismo consultivo y de gobierno realiza de oficio, en este caso a petición y previa consulta regia, para garantizar con su estudio profesional y veredicto cualificado la oportunidad y necesidad de promulgar una disposición general de gobierno y administración con fuerza de ley: *sobre lo cual* (asunto concreto: oficios públicos) *mandamos a los del nuestro Consejo que viesen y platicasen lo que se debía proveer y ordenar y, por ellos visto, fue acordado que debíamos mandar dar esta nuestra carta (=documento) en la dicha razón, y Nos (los Reyes) tuvimoslo por bien...* y, a continuación, la expresión dispositiva: *e por ella* (carta-documento) *ordenamos e mandamos...*, reforzada y ratificada con términos similares: *La cual ordenanza* –antes utilizó un término aun más genérico, “carta”- *queremos e mandamos que sea habida por ley y pragmática sanción, como si hubiese sido hecha y promulgada en Cortes*. En definitiva, lo que los monarcas prohíben hacer y mandan cumplir es: a) que ningún oficio de los enumerados pueda venderse, traspasarse o renunciarse, ni darse por dinero o como merced y recompensa a méritos que nada tenían que ver con el oficio profesional; b) que se eviten y supriman de raíz y bajo severas penas las renunciaciones y traspasos directos e indirectos de oficios e, igualmente, los sobornos, las promesas y recompensas escritas o de palabra y, también, las influencias, abusos y presiones de personas interpuestas, máxime a la hora de elegir y promover candidatos para ocupar estos oficios y cargos públicos; c) que se den por nulas e invalidadas las cartas de merced con promesas y expectativas de cargos, tanto reales como institucionales, y cualquier carta o escrito de procedencia regia o institucional en blanco o solamente con la firma del avalista respecto de cargos públicos y oficios públicos aun no existentes, pero de posible creación o acrecentamiento o para cuando vaquen y queden libres por muerte, enfermedad, traslado, renuncia o remoción de sus titulares o de quienes los ocupan; d) que para dichos cargos profesionales se elijan personas idóneas y con la debida formación, experiencia, título acreditativo y juramento previo de cumplimiento y fidelidad a las exigencias del oficio.

Las cualidades y requisitos enumerados, en lo sucesivo, deberán cumplirse como exigencias indispensables tanto para la obtención y provisión válida de los oficios públicos mencionados como para la toma de posesión, con amenaza de invalidez, aún después de haber tomado posesión del oficio, y de posible confiscación para la Cámara Real del dinero estipulado como precio de la transacción real o simulada y, también, para los casos en que se pruebe la falta de formación y experiencia adecuada de los agraciados, y en aquellos otros en cuya elección y provisión hubo por medio: compraventa, arrendamiento, renuncia, traspaso, promesa, cesión remunerada, soborno, elección no ajustada a derecho, expectativa o carta de merced en blanco o exclusivamente con la firma. Con el fin de que se corrijan y desaparezcan las causas y abusos que por entonces impedían el buen funcionamiento de la administración y la actividad específica de numerosos oficios públicos, los Reyes Católicos ordenan que, en lo tocante a este punto, se provea, cumpla y se haga cumplir, principalmente por autoridades e instituciones de gobierno, todo lo dispuesto en esta pragmática sanción, dada para mejorar la gestión de los servicios judiciales y administrativos: generales, regionales y locales y para el bien común, tanto del reino y de la Corona como de todos los súbditos y naturales.

Dado el interés regio porque autoridades, instituciones, funcionariado y súbditos conociesen lo dispuesto en *esta nuestra carta de ley y pragmática* –según el texto- incluyen en esta disposición legislativa el precepto del “pregón oficial y solemne” de la misma en la Corte, realizado por pregonero público y con las consiguientes solemnidades, a fin de que todos los obligados a su cumplimiento la conozcan y se atengan a dicha norma, especialmente los principales guardianes y ejecutores de todo lo concerniente al gobierno, administración y justicia del reino, en concreto: los miembros del Consejo, los oidores (magistrados) de la Audiencia Real, los alcaldes de Casa, Corte y Chancillería y demás justicias de los distintos reinos y señoríos, principalmente de la Corona de Castilla y, en lo sucesivo, observen y tengan esta disposición *por ley y juzguen por ella en los pleitos y causas que ante ellos vinieren, tocantes a la elección y provisión de los oficios públicos* a que en la pragmática se hace referencia.

Entre las “cláusulas sancionales” destacan tres. Una preceptivo-conminatoria, que afecta a todos los obligados al cumplimiento de lo ordenado e implica para ellos no hacer nada en contrario: *E los unos ni los otros non fagades ni fagan ende al por alguna manera*, cláusula que se completa con la amenaza y conminatoria de la pérdida de confianza ante los monarcas: *so pena de la nuestra merced*, con posible remoción del cargo y oficio y, finalmente, y en tercer lugar,

la pena pecuniaria o fuerte multa a pagar a la Cámara regia: *diez mil maravedíes para la nuestra Cámara*.

Siguen las cláusulas de “emplazamiento y término de comparecencia”, en un espacio de 15 días, ante la Corte ambulante de los reyes: *doquier que Nos seamos*, para dar explicaciones y justificar por qué no se cumple lo mandado y, por último, otra “de carácter recordatorio” y en calidad de precepto de obligado cumplimiento, que afecta a todos los escribanos-notarios públicos y en particular a los de los concejos de las ciudades y principales villas del reino. Mediante esta cláusula, se advierte al funcionariado público la obligación que pesa sobre todos y cada uno de notificar al procurador fiscal las irregularidades detectadas en la provisión, juramento y toma de posesión de estos oficios y de dar testimonio público, signado con su signo, de dicha pragmática a quien la pidiese o mostrase, con el fin de que los monarcas sepan como se cumple su real disposición.

III. Escatocolo o parte conclusiva. Comprende dos elementos: la fecha tónica y cronológica de la pragmática con indicación de lugar: *La Villa de Madrid*, día, mes y año por el sistema moderno de la era cristiana, que toma como punto de partida *el nacimiento de Nuestro Salvador Jesucristo*, si bien con inicio práctico el 1 de enero y que, en el caso presente, corresponde al 20 de diciembre de 1494 y, finalmente, la validación tácita de los monarcas que, en su nombre, realizan los miembros del Consejo Real: Don Álvaro, sin título alguno, los doctores: Andrés, Antonio y Felipe y el licenciado Juan, todos carentes de apellidos y sin rúbricas personales por tratarse de copia y no de original y, como último firmante, con suscripción-refrendo, Alonso del Mármol, escribano de Cámara de los reyes, que ordenó la escrituración de dicha pragmática *por mandado del rey y de la reina, nuestros señores, con acuerdo de los (miembros) de su Consejo y Cámara*.

Probablemente, el documento original estaría dotado de un segundo elemento validativo: el sello real de placa o adherido, de uso corriente en documentos solemnes escritos sobre papel y, con menos seguridad, la nota del registro.

Creo que vale la pena leer en su integridad el texto de esta interesante intervención regia acordada en el Consejo Real, tanto por lo que dice como por lo que insinúa, cuya transcripción puede verse en el Apéndice Documental.

A mi juicio, esta norma, emitida en forma de pragmática sanción con valor de ley, es una de las decisiones más importantes tomada por los Reyes Católicos en relación con el acceso y ejercicio de la función pública, los cargos y oficios públicos y las cualidades y requisitos exigibles al funcionariado que los va a ocupar y desempeñar.

Mediante esta normativa, la autoridad real establece las medidas inmediatas a adoptar y exigir para evitar la corrupción y abusos introducidos a la hora de elegir, proveer, dar posesión y transmitir los oficios que por ley deberán recaer exclusivamente en personas idóneas, dotadas de capacidad, experiencia y profesionalidad comprobables.

El ideal regio de promover a los mejores y más capacitados para ocupar y ejercer con dignidad, solvencia y responsabilidad los cargos y oficios públicos profesionales, v. gr. alcaldes, jueces, jurados, procuradores, recaudadores, corregidores, escribanos-notarios públicos y oficiales equiparables, no se correspondía con la triste realidad social y económico-administrativa del incipiente Estado Moderno y renacentista. Lo que inicialmente había comenzado siendo desorden y mal funcionamiento administrativo esporádico y puntual, se generaliza hasta el punto de convertirse con el tiempo en grave lacra institucionalizada en constante crecimiento, ciertamente herencia de reinados y épocas anteriores, que Doña Isabel y Don Fernando sólo parcialmente lograron frenar, pero en modo alguno erradicar, llegando a cotas increíbles durante el mandato de los Absburgo: Carlos V, Felipe II y Felipe III, hasta alcanzar a los soberanos de la dinastía borbónica, tras la incorporación y vinculación estable a la Corona de los oficios públicos tanto de España como de Indias.

Salvo raras excepciones, nuestra monarquía y gobiernos no dudaron en utilizar y comercializar a capricho los oficios públicos, en muchos casos por intereses económicos pero sin excluir los sociales y políticos. Con este fin y motivos, legalizaron el sistema benefical de gracia y merced, las ventas, renunciaciones y transmisiones de los oficios, puestos en almoneda pública a disposición, en unos casos, de las instituciones y personas más pudientes y, en otros, en manos del más hábil y mejor postor o, simplemente, a merced de los políticos de turno y, en especial, del todo poderoso dedo del hacedor y distribuidor de los cargos y oficios profesionales, calificados de “prebendas” y “canonjías” al estilo de las eclesiásticas.

La multiplicación innecesaria o fraudulenta de oficios y cargos públicos, iniciada tímidamente en tiempos de los Reyes Católicos, se acrecienta sin número ni medida durante los mandatos de los Austrias y Borbones y, de modo bastante generalizado prosigue hasta nuestros días en regímenes constitucionales, republicanos, dictatoriales, socialistas y democráticos, con el agravante de la utilización de unos sistemas y métodos de selección y acceso a la función pública y a los Cuerpos del Estado, en ocasiones inadecuados y, las más de las veces, total o parcialmente viciados por la corrupción, las influencias, el descontrol, las políticas partidistas y localistas, la presión de los grupos corruptos de turno con poder fác-

tico, y la cantinela igualitaria, empeñada en prescindir de la calidad y adecuada formación científico-profesional para ejercerlos. Se prescinde alegre e irresponsablemente de la ineludible exigencia de nivel y preparación científico-técnica, proporcional al cargo y función pública a desempeñar por quienes aspiran a formar parte del funcionariado público: estatal, autonómico e institucional, en cualquiera de sus ramas y niveles. El arraigo, cada vez más creciente, en España de esta lacra nacional que arrastramos desde hace siglos y que afecta por igual al Estado y a la diversidad de instituciones y pueblos que lo integran, aparte de signo claro de corrupción social: a) facilita el acceso y ocupación de muchos cargos y puestos de responsabilidad de orden político, cultural, social, cultural, económico, jurídico-administrativo, sanitario, judicial..., a paniaguados e incompetentes que, en modo alguno facilitan el buen gobierno y administración general, contribuyendo a la inseguridad y crispación ciudadana; b) no garantiza la formación académica del alumnado y de los futuros profesionales y menos aun la investigación superior y la pronta y correcta aplicación de la justicia y, sobre todo, c) fomenta la incompetencia, el subdesarrollo y la falta de competitividad, propiciando la mediocridad, el inmovilismo y la ineficacia administrativa, y hasta puede poner en peligro el progreso y el estado de bienestar. Es lamentable tener que reconocer con decepción y tristeza, no ya en los siglos XV y XVI sino a principios del XXI que, aunque muchas cosas han cambiado para mejor respecto del bien general, la situación actual deja mucho que desear en los puntos a que venimos haciendo referencia.

Está fuera de duda que los oficios profesionales y la eficacia de la actividad del funcionariado nacional, autonómico e institucional, vinculados a los Cuerpos del Estado y encargados de tareas tan importantes para la sociedad como la seguridad ciudadana, la enseñanza y la investigación, la sanidad, la justicia y la administración, la economía y la hacienda, la política interior y exterior, etc., no permanecen igual o como siempre respecto de épocas y regímenes precedentes. Con todo, a pesar de las promesas y buenos deseos de los políticos y hombres de gobierno de colores y tendencias divergentes u opuestas –en España el problema del acceso a la función pública- conforme al principio constitucional (*Constitución Española*, art. 103) y el ejercicio y eficacia de ésta, siguen siendo asignaturas pendientes y hasta ahora sin resolver que bien merecen la atención de los Gobiernos, de las Instituciones y de la Sociedad.

## APÉNDICE DOCUMENTAL

Texto (transcripción paleográfica) de la pragmática dada por los Reyes Católicos en la villa de Madrid el 20-XII-1494, previo informe y acuerdo del Consejo Real, para erradicar los abusos en la forma y sistema de elegir, presentar, proveer y ejercer la función pública y labor profesional de numerosos oficios públicos de gobierno, administración y justicia, principalmente territorial y local, con efectos negativos para el buen gobierno general de sus reinos, señoríos y súbditos.

Edición facsimilar en gótica redonda de imprenta del *Libro de bulas y pragmáticas de los Reyes Católicos* de Juan Ramírez (Alcalá, 1503), publicada en 2 volúmenes por el Instituto de España y preparada por los profesores García Gallo y Pérez de la Canal, Madrid, 1973, vol. I, ff. 124v-126r.

*"Don Fernando e Doña Isabel, por la gracia de Dios rey e reyna de Castilla, de León, de Aragón, de Secilia, de Granada, de Toledo, de Valencia, de Galicia, de Mallorcas, de Sevilla, de Cerdeña, de Cordova, de Corcega, de Murcia, de Jahén, de los Algarves, de Algezira, de Gibraltar e de las Islas de Canaria, Condes de Barcelona e Señores de Vizcaya e de Molina, Duques de Athenas e de Neopatria, Condes de Rosellón e de Cerdania, Marqueses de Oristán e de Gociano: A los perlados (prelados), duques, marqueses, condes, ricos-omes, maestros de las Órdenes, priores, comendadores e a los del nuestro Consejo e oydores de la nuestra Audiencia, alcaldes e otras justicias qualesquier de la nuestra Casa e Corte e Chancellería e a todos los concejos, corregidores, asistentes, alcaldes, alguaziles, merinos, regidores, veynte e quatros, cavalleros, jurados, escuderos, oficiales e omes buenos de todas las cibdades e villas e logares de los nuestros reynos e señoríos, e a los nuestros escrivanos públicos del número de las dichas cibdades e villas e logares e a los fieles executores dellas e a otras qualesquier personas, nuestros vasallos, súbditos e naturales de qualquier estado o condición, preeminencia o dignidad que sean, e a cada uno e qualquier de vos a quien esta nuestra carta fuera mostrada o su traslado signado de escrivano público; Salud e gracia.*

*Sepades que el bachiller Pero Díaz de la Torre, nuestro procurador fiscal e promotor de la nuestra justicia, nos fizo relación por su petición, diziendo: que en tanta disolución y desorden es venido el vender e comprar de los oficios de alcaldías e alguaziladgos e regimientos e veynte e quatrias e juraderías e fieles executorías de las dichas cibdades e villas de los dichos nuestros reynos, que muchos omes inábiles e no suficientes para aver e exercer los tales oficios toman osadía de los comprar e, después de avidos, usan mal dellos e no los saben administrar, de que a Nos se sigue mucho desservicio e las dichas cibdades e villas reciben daño e detrimento e no son regidas ni gobernadas según e como deven, porque muchos vezinos de las dichas cibdades e villas viéndose con hazienda luego procuran de comprar oficios de alcaldías e alguaziladgos e regimientos e veynte e quatrias e juraderías e fieles executorías, e que las personas que tienen los dichos*

*oficios por las grandes quantías de maravedís, que por ellos les dan, les venden los dichos oficios e ge (se) los renuncian e traspasan e que luego procuran nuestras cartas de merced e confirmación de los dichos oficios; E no solamente diz que acaesce lo suso dicho, mas diz que en algunas de las cibdades e villas e logares de nuestros reynos a quien por privilegio e antigua costumbre pertenesce la elección e provisión de los dichos oficios o de alguno dellos o de procuraciones de Cortes e de escrivanías públicas, los oficiales e otras personas a quien pertenesce la tal elección e provisión venden sus votos e son sobornados e rogados que los den, de que se sigue que es proveydo el que más precio da o el que más favores tiene, aunque no sea ábile para lo aver ni administrar; e los que son ábiles e suficientes para aver los tales oficios no son dellos proveýdos, por manera que por estas maneras indevidas quedan los dichos oficios en personas que no son ábiles ni suficientes para los regir e administrar, de que se ha seguido e sigue que las dichas cibdades e villas no son regidas ni gobernadas según que cumple a nuestro servicio e al bien e pro común de las dichas cibdades e villas, e que las tales provisiones redundan en daño, noxa e perjuyzio dellas e ha seydo e es contra derecho e contra las leyes de nuestros reynos e en gran cargo de nuestras conciencias. Por ende, que nos suplicava e pedía por merced, mandásemos proveer e remediar en lo suso dicho por manera que los dichos oficios fuesen, de aquí adelante, mejor proveýdos e cessassen las ventas e convenciones que se fazen en los aver, e las dichas cibdades e villas e logares fuesen regidas e gobernadas por personas ábiles e suficientes, proveýdas de los tales cargos justa e legítimamente o como la nuestra merced fuese.*

*Sobre lo qual, mandamos a los del nuestro Consejo que viesen e platicasen lo que se devía proveer e ordenar; e por ellos visto, fue acordado que devíamos mandar dar esta nuestra carta en la dicha razón, e Nos tovímoslo por bien e por ella [lo] ordenamos e mandamos.*

*La qual ordenança queremos e mandamos que sea avida por ley e pragmática sanción, bien así como si fuese fecha e promulgada en Cortes, que ningún oficio de alcaldía, ni alguaziladgo, ni regimiento, ni veynte y quatría, ni fiel esecutoría, ni juradería, no se pueda vender ni trocar ni dar en pago, ni por otro precio o respeto de precio alguno que en los tales oficios intervenga, agora lo den las personas en quien se renunciare o traspasare o otras personas por ellos, directa ni indirectamente, ni los votos que se diren en las tales elecciones e provisiones que se fizieren de los dichos oficios o en alguno dellos o en los oficios de procuraciones de Cortes e escrivanías públicas donde por privilegio o costumbre antigua pertenezce la tal elección, como dicho es, se den por precio, ni por sobornación, ni ruego de otras personas a pedimiento o causa de la persona que oviere de ser elegida, ni se fagan promesas ni obligaciones de dar cosa alguna por los tales oficios antes ni después de avidos por palabra, ni por escrito, ni por los tales títulos suso dichos se puedan renunciar, ni traspasar los dichos oficios de alcaldías e alguaziladgos e regimientos e veynte y quatrías e juraderías e fieles esecutorías por ninguna ni algunas personas que las tengan; e en caso que los renunciaren en otras personas, que tal renunciación sea en si ninguna e por virtud della ni de la provisión que por virtud della se fiziere, no pueda tener ni ganar derecho alguno*

*a los tales oficios ni a alguno dellos, ni sean recibidos a ellos ni a la possession vel casi (quasi) e uso e exercicio dellos, aunque muestren ni (y?) lleven nuestras cartas de provisiones de merced o confirmación de los dichos oficios por virtud de las dichas renunciaciones o elecciones o por facultad que ayán avido de Nos o de cualquier de Nos para renunciar los tales oficios, por quanto desde agora declaramos que las tales cartas e facultades serán de Nos inpetradas e ganadas con (como) no verdadera relación e que no (e como si no) emanaran de nuestra voluntad e, desde agora, las revocamos, cassamos e anulamos e mandamos que sean obedescidas e no cumplidas, e que, por no las cunplir, [no] cayan ni incurran en pena alguna; e puesto que de fecho sean recibidos a los tales oficios, que por ese mismo fecho sea en si ninguno el tal recebimiento, lo qual mandamos que sea assí cunplido e guardado e que persona ni personas algunas no vayan ni pasen contra ello ni contra cosa alguna ni parte dello, so pena que qualquier persona que renunciare el dicho oficio de regimiento o alcaldía o veynte y quatría o juradería o alguaziladgo o fiel esecutoría o recibiere dádiva o promesa, direte, ni indirete, por respeto del oficio que tiene o toviere que por ese mismo fecho aya perdido e pierda el tal oficio que assí renunciare o toviere e quede vaco para que Nos proveamos del (de él) a quien nuestra merced e voluntad fuere, e la persona que lo conprare o a quien se renunciare o conprare voto, o lo oviere por ruego de otras personas a su pedimiento o a causa suya, direte o indirete, aya perdido e pierda los tales maravedís que por el tal oficio diere e no pueda aver ni aya el tal oficio que assí conprare o oviere por los tales ruegos e sobornaciones, puesto que Nos le fagamos merved del (de él) por virtud de la tal renunciación, e los maravedís queden confiscados a [para] nuestra Cámara e fisco, los quales Nos desde agora avemos por confiscados e aplicados a nuestra Cámara e fisco por ese mismo fecho e derecho.*

*E porque lo suso dicho se pueda mejor e más cumplidamente guardar, mandamos que cada e quando alguno oviere de Nos alguna carta de merced o confirmación de los dichos oficios o de alguno dellos, o de facultad para los renunciar e la presentare en qualquier de las dichas cibdades e villas e logares o fuere elegido o proveýdo, como dicho es, que antes que sea recibido al uso e exercicio del (de él) jure que no dio ni prometió, ni dará ni prometerá, direte ni indirete, por si ni por otra persona alguna, dineros ny otra cosa alguna por el tal officio por troque, ni en cambio, ni en pago, e que no ovo votos algunos por precio de dádiva dada o prometida, ni por ruego de otras personas a pedimiento o causa suya, e que si el tal juramento no fiziere, que no sea recibido al dicho officio, e si fuere recibido que no vala el tal recebimiento e sea en si ninguno, e no puede usar ni use del tal officio.*

*E mandamos a nuestros escrivanos de concejo de las dichas cibdades e villas, so pena de la nuestra merced e de privación de los oficios de escrivanía, que notifiquen al dicho nuestro procurador fiscal el tal recibimiento que assí fuere fecho contra (contrario a) la forma del tal juramento o sy fuere recibido sin lo hazer, porque (para que) se provea como cumpla a nuestro servicio.*

*E porque lo suso dicho venga a noticia de todos, mandamos que sea pregonada públicamente esta nuestra carta de ley e pragmática en esta nuestra Corte*

*por pregonero público; e dende en adelante, mandamos a los del nuestro Consejo e oydores de la nuestra Audiencia e alcaldes de nuestra Casa e Corte e Chancillería e a las otras justicias de los nuestros reynos e señoríos que la ayan por ley e juzguen por ella en los pleytos e causas que ante ellos vinieren, tocante a lo suso dicho. E los unos ni los otros non fagades ni fagan ende al por alguna manera, so pena de la nuestra merced e de diez mill maravedís para la nuestra Cámara.*

*E de más (además) mandamos al ome que vos esta nuestra carta mostrare que vos emplaze que parezcades ante nos en la nuestra Corte doquier que Nos seamos del día que vos emplazare fasta quinze días primeros siguientes, so la dicha pena; so la qual mandamos a qualquier escrivano público que para esto fuere llamado que dé ende al que vos la mostrare testimonio signado con su signo porque (para que) Nos sepamos en como se cumple nuestro mandado.*

*Dada en la Villa de Madrid a veynte días del mes de diziembre, año del nascimiento de Nuestro Salvador Jesu Christo de mill e quatrocientos e noventa e quatro años. Don Álvaro, Andreas doctor, Antonius doctor, Filipus doctor, Joannes licenciatus. Yo Alonso del Mármol, escrivano de Cámara del rey e de la reyna, nuestros señores, la fize escrevir por su mandado con acuerdo de los del su Consejo".*