

EL FRACASO ECONÓMICO DE LOS OFICIOS VENDIBLES Y RENUNCIABLES

Antonio García García
Universitat Pompeu Fabra

Introducción

La venta de los oficios públicos americanos fue un arbitrio financiero al que acudió la administración desde el siglo XVI con la esperanza de obtener liquidez para una Real Hacienda esquilada.¹ Conocemos parte del resultado económico gracias a los estudios de A. Sanz Tapia, quien cifra en 2.616.422 pesos el volumen ingresado entre 1682 y 1698 y 4.697.865 pesos para la primera mitad del siglo XVIII.² Los ingresos, por lo tanto, fueron notables pero muy insuficientes para aliviar el mal del real erario. Las informaciones que llegaban al Consejo de Indias por parte de los burócratas desplegados en los reinos ultramarinos incidían en los fraudes que se cometían en las ventas de los oficios.

En este artículo exponemos las causas estructurales que dificultaron obtener mayores beneficios económicos por la venta de los oficios públicos en las diversas modalidades por las que la Real Hacienda ingresaba dinero en concepto de la venalidad: las renunciaciones de los oficios *vendibles* y *renunciables*, la compra de estos cargos públicos y, finalmente, la compra de oficios, caso de las alcaldías mayores y corregimientos, que no eran renunciables.

La posición oficial defendida por el estado para vender los cargos públicos indianos tanto en las argumentaciones jurídicas, expresadas en las Leyes de Indias, como en los debates internos entre los consejeros, era que la venta de los oficios públicos era un arbitrio financiero.³ Aunque su origen histórico respondía a la maltrecha situación del real erario en tiempos de Felipe II no fue una innovación de este rey.⁴ La venalidad de los

1. La razón financiera es compartida por todos los especialistas entre las que cabe destacar las siguientes obras: J. H. Parry, *The Sale of Public Office...* y Francisco Tomás y Valiente, *La venta de cargos en Indias...*; Mark A. Burkholder y Dewitt S. Chandler, *De la impotencia a la autoridad*; Kenneth J. Andrien, «The Sale of Fiscal Offices.»; Yalí Román, «Sobre alcaldías mayores...»; Fernando Muro Romero, «El beneficio de oficios...»; Luis Navarro García, «Los oficios vendibles».

2. A. Sanz Tapia, «Aproximación al beneficio de cargos públicos...».

3. Las críticas de los consejeros indianos a mediados del siglo XVIII a la venta de determinados cargos fueron respuestas por la Corona con argumentos de necesidad financiera. A. García García, «El precio político...».

4. Para una discusión sobre el origen de la venalidad véase I. Szasdi León-Borja, «Observaciones sobre la venta...».

cargos públicos americanos era ya una práctica consolidada cuando el emperador abdicó. Felipe II fue el primer monarca que vendió cargos pero el mercado de oficios ya existía debido a la concesión por parte del emperador a su círculo de confianza de la facultad para nombrar a servidores en los dominios ultramarinos.⁵ La gratificación consistía precisamente en que los beneméritos con el emperador negociaran la concesión de estos oficios indianos.

El derecho indiano justificaba la venalidad tanto por la potestad del monarca para crear y proveer oficios públicos como por la historia.⁶ La razón legal era impoluta pero la histórica era una tergiversación pues se pretendía que la venta de cargos públicos se había iniciado en el reinado de los Reyes Católicos, quienes una vez hubieron gratificado a los súbditos más beneméritos con la merced continuaron nombrando a empleados por venta.⁷

Esta no fue la génesis de la venta de los oficios públicos castellanos y, mucho menos, americanos porque los Reyes Católicos jamás permitieron la venalidad, aunque sí la renuncia de los cargos públicos concedidos por merced. La *resignatio in favorem* era una figura jurídica de origen canónico que sirvió en muchas ocasiones para camuflar ventas privadas entre quien renunciaba y el beneficiario de la renuncia debido a la facultad concedida al titular de designar a su sucesor. Los Reyes Católicos conscientes de esta posibilidad reglamentaron para evitarla en la Pragmática del 20 de diciembre de 1494.⁸

La venta de los cargos públicos no fue, por lo tanto, una creación estatal para obtener réditos económicos ni tampoco se debió a la falta de personas beneméritas sino que sobre un mercado existente de transmisiones entre particulares intervino el estado porque consideraba, en buena lógica, que se comercializaba con parte de la regalía real y que participando y fiscalizando esta venta podía soliviantar las necesidades financieras tan apremiantes desde mediados del siglo XVI.

Sin embargo, bien pronto se demostró que la venalidad no era la panacea económica.⁹ La administración en arras a obtener mejores rendimientos se vio obligada a responder a esta falta de interés por el mercado de los cargos ampliando las concesiones a los compradores. Veintitrés años después de 1558, cuando se inició la venalidad de los cargos en América, se produjo la primera novedad legal: la facultad para renunciar el empleo comprado. Era la real cédula del 13 de noviembre de 1581. Las condiciones mejoraban sensiblemente porque la renuncia significaba además la conversión de los oficios públicos en vitalicios. Un cuarto de siglo después, por cédula de 14 de febrero de 1606, los oficios pasaban a ser susceptibles de renunciarse a perpetuidad, siempre y cuando se

5. Francisco Tomás y Valiente, *La venta de cargos en Indias...*, p. 46 y J. H. Parry, *The Sale of Public Office...*

6. *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro VIII, Tit. XX, Ley I.

7. *Idem*.

8. Francisco Tomás y Valiente, *La venta de cargos en Indias...*, p. 38.

9. Solamente se vendieron tres oficios en el virreinato del Perú y dos en el de México diez años después de 1558, cuando se inició la venalidad de los cargos públicos en las Indias occidentales. J. H. Parry, *The Sale of Public Office...*, p. 13.

cumplieran los requisitos legales. A pesar de ello, en las dos últimas décadas del siglo XVII se extendió la venalidad a los oficios con jurisdicción.¹⁰

¿Qué razones explican estos magros resultados? En los primeros años, las autoridades coloniales hicieron oídos sordos a la ley porque siguieron vendiendo oficios sin informar a la Corona. Una constante en toda la época colonial fue que el Consejo de Indias se dirigiera a la burocracia colonial bien para agradecer la celeridad con la que determinados cargos vendidos en Madrid eran admitidos en América o bien para ordenar a los jueces de las reales audiencias inspecciones de determinadas transmisiones sospechosas de esconder una transacción económica. La real cédula, como ha quedado dicho, buscaba estimular la compra de oficios públicos mejorando el producto —el oficio— y, así, como reconocía la legislación, aumentar el precio de compra «en reconocimiento de esta facultad que les damos, y del beneficio, estimación y mayor valor que mediante ella reciben los dichos oficios».¹¹ En cada transmisión del oficio el real erario ingresaría recursos: la mitad del precio en la primera renuncia y una tercera parte en las siguientes renunciaciones. Esta novedad se extendió, según las leyes por gracia, a quienes poseían en aquellos momentos un oficio comprado bajo la reglamentación de 1581 que posibilitaba una única renuncia. Más allá de las posibilidades económicas que abrieron las renunciaciones, éstas permitieron controlar mejor la transmisión de los cargos entre particulares.

El valor de las renunciaciones

El titular del empleo que se renunciaba era quien desembolsaba la parte correspondiente a la Real Hacienda para que se le permitiera renunciar el cargo. Este porcentaje se calculaba sobre la valoración del cargo público en el momento de la renuncia. Sorprendentemente este procedimiento vital para entender la evolución económica de las ventas no ha ocupado a los historiadores, a excepción de algunos apuntes de J. H. Parry.¹²

Para ejemplificar el procedimiento de la tasación de los valores seguiremos la renuncia del empleo de escribano público y cabildo de la villa de León en 1693.¹³ Las renunciaciones se iniciaban con la entrega de la carta de renunciación de mano del titular del cargo que deseaba transmitirlo. En ella especificaba quién era el beneficiario de la renuncia y garantizaba su idoneidad para el desempeño del cargo por su preparación. Esta carta era vista por el juez receptor correspondiente y se guardaba una copia en el protocolo del escribano público. El fiscal de la real audiencia más cercana, la Real Audiencia de México en el caso de esta renuncia, Juan Escalante Mendoza, supervisaba la renuncia

10. Mark A. Burkholder y Dewitt S. Chandler, *De la impotencia a la autoridad*; Kenneth J. Andrien, «The Sale of Fiscal Offices ...»; A. Sanz Tapia, «La venta de oficios...»; M. Bertrand, «En torno a una problemática...» y *Grandeur et misère de l'office*.

11. *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro VIII, Tit. XXI, Ley I.

12. J. H. Parry: *The Sale of Public Office...*, pp. 62-68.

13. Archivo General de Indias [en adelante, AGI], México, 90, R. 2, N. 12.

y la fe de vida para que el virrey ordenara la evaluación del oficio. Era entonces cuando el virrey, el conde de Galve, nombraba a los «apreciadores». Estos eran los oficiales reales y el fiscal civil de la Real Audiencia.

Para una evaluación razonable se convocaban como testigos a «evaluadores» que eran titulares de cargos públicos homólogos a los que eran objeto de tasación. Estos proponían una cantidad a la luz de los títulos de nombramiento y el precio en los que se había concedido el mismo oficio en anteriores ocasiones. La legislación indiana recelaba sobremanera de los posibles fraudes que podían cometerse por parte de los «evaluadores» y con la esperanza de prevenirlos alertaba a los virreyes y a las audiencias que procedieran «con particular atención y cuidado para conocer cuando los testigos deponen a favor de las partes y contra el real fisco» y en tal caso los oficios retornarían a la Real Hacienda para volverse a vender.¹⁴ Por sí sólo el procedimiento perseguía inhibir estos fraudes obligando a los evaluadores a iniciar su actuación jurando que en su estimación no intervenía «dolo, fraude ni engaño contra Su Majestad».¹⁵

Para el cargo que nos ocupa, las tasaciones de José de Anaya y Juan de Cerreata no fueron de especial interés porque ambos vivían en la capital del virreinato de Nueva España y estipularon como valor 1.000 pesos en vista el primero del valor que se asignó al oficio cuando lo obtuvo quien ahora lo renunciaba, según constaba en el título de nombramiento, y el segundo, además de esta información, consideró que la venta de las escribanías no superaban en la subasta pública aquella cantidad. Bernardo Juárez, escribano de cámara, fue más sincero porque se negó a dar una cifra, amparado en que no había estado nunca en la villa de León.

Los tres trabajaban como escribanos de la Real Audiencia de México y era comprensible que no conocieran el volumen de trabajo que ocupaba a un escribano en la villa de León. El procurador del número de la Real Audiencia, Juan de Salazar, quien también era receptor, era el único «evaluador» que había pisado aquella villa y no por casualidad fue quien tasó el empleo más a la baja. Consideró que por este oficio no se podía esperar más de 800 pesos porque en aquella villa apenas había trabajo para la escribanía y, por lo tanto, como oficio remunerado en función de los trabajos realizados la rentabilidad era muy exigua.

Las pretensiones financieras de la Corona debían rebajarse en aquellos oficios poco rentables para los compradores por imperativo del mercado y porque arrancada la maquinaria de la venalidad no podía pararse sin esperar graves consecuencias institucionales. La más obvia la exponían dos «evaluadores», Juan de Salazar y José Muñoz de Castro, quienes advertían que si se sobrevaloraba la tasación podrían suceder que este tipo de oficios cayeran «en decomiso».¹⁶ Efectivamente, ¿quién estaría dispuesto a servir un oficio público cuya escasa rentabilidad estaba bien demostrada?

14. *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro VIII, Tit. XXI, Ley XVIII.

15. El juramento se hacía frente al escribano que anotaba las estimaciones santiguándose y prometiendo decir la verdad en nombre de Dios.

16. AGI, México, 90, R. 2, N. 12.

En muchas ocasiones la principal preocupación de la administración no fue obtener un buen precio de compra sino mantener la venta de los cargos públicos, propósito que no era sencillo. El objetivo financiero y la concesión del empleo a un modesto precio no eran contradictorios porque la venta de un oficio «vendible y renunciabile» aseguraba a la Real Hacienda una renta en concepto de derechos de renuncia.

El ingreso en las cajas reales americanas de los porcentajes que correspondían a la renuncia era condición indispensable para que se expidiera el título de nombramiento, y suficiente para su admisión en la burocracia. A pesar de que el Real Acuerdo (reunión del virrey y oidores de las reales audiencias indianas) debía tomar juramento y examinar la capacidad del comprador, la admisión en el empleo estaba asegurada de antemano por el virrey. El Conde de Galve aseguraba al candidato el oficio que el Real Acuerdo –en el que participaba él mismo como virrey y presidente de la Real Audiencia– debía conceder porque no se podía «oponer réplica ni embarazo y caso que alguna se oponga yo desde luego os doy por admitido y recibido a su uso y ejercicio».¹⁷

Los renunciantes del cargo y quienes lo recibían debían cumplir unos requisitos legales que se fueron estipulando a medida que la administración se percató de la pérdida económica que se infringía en cada transmisión tanto por fraudes cometidos por las partes como por causas inherentes a las renunciaciones. Si en 1559 la confirmación real del título de nombramiento despachado por las autoridades coloniales era una salvaguarda de los titulares del cargo, en 1584 se convirtió en una obligación. Entre las utilidades políticas y económicas que perseguía la confirmación real cabe destacar el control que permitía a la Corona la información sobre el funcionamiento de las renunciaciones y, especialmente, percatarse de posibles fraudes cometidos por los oficiales reales al rebajar la tasación del cargo con el fin de embolsarse la diferencia.¹⁸

No obstante, las pretensiones de la administración estaban supeditadas a la rentabilidad del cargo. Antes de cumplirse los cinco años en los que a finales del siglo XVII exigía la ley presentar ante la alta burocracia colonial la confirmación real expedida por el Real y Supremo Consejo de las Indias, el titular del empleo que había obtenido la escribanía de la villa de León, Fernando Antonio F. y Cinto, en la renuncia que hemos descrito, renunció el cargo. La tasación volvió a estimarse en 1.000 pesos. El nuevo renunciatario, Cayetano González de Sagarrut, no disponía de liquidez para pagar la renuncia y la media anata en la caja real de México porque vivía en el Real y minas de Guanajuato.¹⁹ Por este motivo, dirigió un memorial al fiscal solicitando ingresar en la caja real de Guanajuato en el plazo de un mes el dinero de la renuncia. Mientras que la legislación sólo permitía el aplazamiento del pago cuando lo desembolsado fuese «con tan evidente utilidad que manifieste el beneficio que con ello resulta a nuestra real hacienda»,²⁰ el

17. AGI, México, 90, R. 2, N. 12, 2, 19.

18. Para una interpretación de la utilidad de la confirmación real véase Francisco Tomás y Valiente, *La venta de cargos en Indias...*, pp. 106-107.

19. La media anata consistía en el pago de la mitad del salario del primer año y un tercio de los emolumentos que se obtendrían con el desempeño del oficio.

20. *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro VIII, Tit. XXI, Ley XXIV.

renunciante pretendía que «no le causaren perjuicio en la detención y despacho del título mayormente cuando siendo tiempo y termino tan corto no se origina perjuicio a la Real Hacienda».²¹ La aceptación de esta solicitud por parte del fiscal es ilustrativa de la diferencia entre los planteamientos legales dirigidos a obtener una plusvalía y la dificultad de vender determinados cargos públicos que permitía a los compradores negociar a la baja las condiciones de pago.

La manipulación legal

Los resultados del mercado no deberían confundirse con la planificación de la venta de cargos, que económicamente puede calificarse de equilibrada. Si por una parte los compradores habían conseguido más concesiones tanto universales –las establecidas por ley– como individuales –las exenciones personales a determinadas leyes negociadas en la compra del empleo– se debían cumplir unos requisitos legales para la transmisión de los oficios. De esta manera, una concesión universal como fue la perpetuidad de cargos comprados a partir de 1606 quedaba condicionada al respeto de leyes que utilizadas convenientemente devolverían a las manos del monarca estos cargos. Desde la perspectiva económica esta posibilidad era, en principio, deseable por tres razones: supondría ingresar el 100% del valor del oficio público, la mitad del valor en la siguiente renuncia en lugar del tercio que correspondía a las renunciaciones posteriores a las primeras y, no menos importante, rentabilizar un oficio público de manera inmediata en años financieramente muy sensibles.

Este objetivo fue el que persiguió el fiscal Baltasar de Tobar en 1698 con ocasión de la renuncia del cargo de receptor José de Ledesma a favor de Baltasar Churruca.²² En los documentos enviados a la península, el fiscal no escondía la intencionalidad de que «se declarase por vaco el oficio de receptor para que se beneficiase por cuenta de VM y todo su producto se entregase en las arcas reales sin aplicarle porción alguna».²³ Su cometido no fue fácil porque forzó tanto sus argumentos contra el *renunciante* que el oidor decano de la Real Audiencia de México, Miguel Calderón de la Barca, defendió legalmente los derechos de José de Ledesma. El quid de la cuestión era que José de Ledesma había adquirido el empleo de procurador de la Real Audiencia de México y decidió renunciar al que había ejercido hasta entonces, el de receptor. El fiscal se amparó en la ley que obligaba a quien renunciaba el oficio público a vivir veinte días después de que se hubiera renunciado el empleo para pergeñar una argumentación legal tan espuria como débil.²⁴

Aunque Ledesma no falleció hasta mucho tiempo después, el fiscal pretendía que le afectara la ley que requería la supervivencia del *renunciatario*. La argucia consistió en sostener que había quedado inhabilitado por haber retenido dos cargos durante unos

21. AGI, México, 90, R. 2, N. 12, 2, 35.

22. AGI, México, 90, R. 2, N. 20.

23. AGI, México, 90, R. 2, N. 20, 16.

24. *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro VIII, Tit. XX, Ley IV.

días. Esta tesis descansaba en el convencimiento de la incompatibilidad de la posesión simultánea de dos oficios públicos y en que la muerte a la que aludía la legislación podía entenderse como muerte civil, esto es, la inhabilitación. En cuanto a lo primero, ninguna ley indiana especificaba la incompatibilidad de estos cargos públicos y, como se esmeraba en demostrar Miguel Calderón de la Barca, había precedentes en la administración colonial porque afirmaba: «estoy informado ser cierto [...] ha acaecido retenerse ambos oficios en un mismo sujeto». Respecto a la interpretación sobre el alcance de la muerte, el fiscal Baltasar de Tobar la justificaba así:

«en caso dudoso la palabra muerte se ha de entender de la natural y no la de la civil por ser aquella la propia y regular significación es la de advertir que no se entienden cuando por vía de condición expresamente se requiere la muerte la cual entonces se ha de verificar en caso cierto y no fingido por su propia naturaleza pero cuando falta esta circunstancia se extiende siempre a la civil y de una y otra resulta un mismo efecto se reduce a cualquier inhabilitación o incapacidad que impida o pueda impedir la sucesión o acto de que se trata con la misma igualdad que la muerte natural porque igualmente procede subsistir o no subsistir, esto es, faltar la existencia del sujeto por la muerte natural o existir por ser incapaz de ejercer y usar dicho acto como sucede en el caso presente donde aunque el renunciante viva al tiempo de la renunciación naturalmente y sobrevivió los veinte días de la ley cuando la hizo era ya muerto civilmente por estar en el goce y propiedad de la procuraduría que hoy obtiene y por esta circunstancia incapaz de la obtención del oficio de receptor».²⁵

El oidor decano refutó esta tesis con las siguientes palabras:

«el mismo concepto de incompatible la muerte que piden las leyes se entiende de la natural y esto lo denotan la serie y conato de ellas y la causa motiva de su promulgación con que no se debe entender a la civil así porque esta aplicación no se da si no es en los casos expresos que tiene prefinidos el derecho y no conteniéndose este de la muerte civil en las leyes es requeriente a él la extensión como porque la ley general se debe restringir a su caso y no ampliarla a otra que expresamente no comprendió aunque hubiese mayoría de razón».²⁶

Sin embargo, ninguno de los jueces enfrentados aludió a la ley que, con toda probabilidad, hubiera despojado al *renunciario* del oficio público. Una ley dictada por Felipe IV en 1626 prohibía que quien abandonara un oficio fuera nombrado a otro empleo, a excepción de que lo hiciera voluntariamente y hubiera superado satisfactoriamente el juicio de residencia.²⁷ Además en la asignación de oficios vacantes no podía mediar «cualquier especie de trato, negociación, o medio ilícito».²⁸ Tampoco se abrogó la ley que impedía que se nombrara a los receptores para oficios que implicaran una ocupación personal.²⁹

25. AGI, México, 90, R. 2, N. 20, 2-3.

26. AGI, México, 90, R. 2, N. 20, 2, 7.

27. *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro III, Tit. II, Ley LII.

28. *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro III, Tit. II, Ley LIII.

29. *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro III, Tit. II, Ley II.

La pretensión de Tobar fue frustrada por el virrey y la Real Audiencia que permitieron la renuncia. Esta disputa no es una mera anécdota sino que es ilustrativa de que los esfuerzos financieros por aumentar la rentabilidad de los cargos públicos estaban sujetos a las leyes indianas de manera muy peculiar. Por una parte, no se podía tensar demasiado la rigurosidad de la legislación nacida al amparo de las reales cédulas que permitían y extendían la venalidad de los cargos públicos. Por otra parte, se imposibilitaba la aplicación estricta de las leyes americanas porque hubiera significado la quiebra del sistema de la venalidad.

En primer lugar, jamás se hubiera podido nombrar al receptor a otro cargo y, por lo tanto, tampoco se habría podido realizar la venta. La incompatibilidad sería para el nuevo empleo que obtuvo de la administración en lugar del oficio que se encargaba de renunciar, el de receptor. Pero por razones obvias Baltasar había puesto los ojos en la incompatibilidad del oficio que se renunciaba para invalidar la transmisión y poder ingresar la totalidad del valor de la renuncia en las arcas reales.

En segundo lugar, si la tesis de Tobar hubiese triunfado o se hubiera tenido que esperar a que todos los nombrados hubieran pasado el juicio de residencia de sus anteriores cargos, tal como se requería legalmente,³⁰ la venalidad habría quedado tocada de muerte debido a la imposibilidad de vender «futuras». La venta de los oficios públicos tenían un límite inexcusable: el número de empleados en la administración americana. Para subsanarlo, se «acrecentaron» oficios, es decir, se crearon nuevos cargos para rentabilizar su venta y, por otra parte, se vendieron oficios que no eran renunciables, de los que la Corona no disponía en el momento de la compra por estar ocupados por sus titulares, sobre todo alcaldías mayores y corregimientos. Si estas ventas se hubieran obstaculizado con las leyes, la Corona no podría haber ingresado en concepto de cargos públicos volviendo al temido escenario de la exclusiva venta privada de oficios públicos.³¹

La tasación

La creación de nuevos oficios destinados a su venta podría aumentar la recaudación de este arbitrio, como confiaba la Corona. Sin embargo, la tasación del empleo condenaba a un rendimiento exiguo de las ventas en un contexto de bonanza económica y a la depreciación continuada del empleo a partir de una crisis económica. Los oficios vendibles y renunciables, como patrimonio de la Real Hacienda, se vendían en pública subasta en la Real Almoneda. Por bien que las leyes conservaban la retórica propia de la literatura del «buen gobierno» del rey hacia sus súbditos indianos, el fin pecuniario se anteponía a cualquier otra consideración como lo demuestra el procedimiento seguido en las ventas. Tras una oferta en la Real Almoneda y su aceptación por parte del fiscal con el fin de

30. *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro III, Tit. I, Ley VI.

31. Me ocupé de la hipoteca que significaron estas ventas a la llegada de los Borbones y la respuesta de la administración de Felipe V en A. García García, «La reforma de la plantilla de los...».

hallar una puja más suculenta se pregonaba esta oferta durante treinta días en un lugar concurrido con «altas e inteligibles voces».

Por regla general la oferta no se mejoraba porque los candidatos calculaban su oferta con las mismas razones que lo hacían los jueces de la Real Almoneda en el precio de salida de la subasta o, en el caso de las renunciaciones, como vimos, por parte de los «evaluadores»: los rendimientos económicos del oficio y la cantidad en que se vendió el mismo cargo en anteriores ocasiones.

El precio quedaba así estancado a menos que los oficios públicos perdieran interés para los compradores por razones extrínsecas al propio empleo, como pudiera ser una crisis económica o el despuntar de algún producto cuya compra mereciese más la pena, o bien, por el contrario, como consecuencia de un cambio en el marco institucional. Así sucedió con la aparición de los oficios creados con intención de venderse que debió disminuir la cotización de los cargos que anteriormente se ocupaban de las funciones de estos nuevos.

El fiscal Baltasar de Tobar diagnosticó la causa de que los oficios de receptores no se remataran a un buen precio y los flagrantes fraudes cometidos por sus compradores. La razón era, según el fiscal, que los receptores no tenían «las residencias bienales de las alcaldías mayores que se proveen por cinco años [...] con agregación de jurisdicciones les faltan aquellas utilidades y emolumentos que antiguamente [recibían] cuando el precio de las receptorías era de 1.500 a 1.600 pesos».³²

A este problema se agregaba que un receptor había ofertado 2.600 pesos por el cargo y por esta cantidad se tasaba sin tener en cuenta que D. Diego de Sigüenza, que así se llamaba este receptor, no había ingresado ni un solo peso en las cajas reales del real erario. El sistema de la venalidad había fallado estrepitosamente porque no se habían respetado las leyes que prohibían el pago a plazos largos.³³ Tobar contabilizó 16.490 pesos que adeudaban trece receptores a la Real Hacienda.³⁴ Estos plazos echaban por tierra la argumentación de las necesidades financieras urgentes con las que la Corona argumentó de forma reiterada la puesta en funcionamiento de la venta de los cargos públicos americanos.

Así, lo entendía la propia legislación: «en las ventas y remates de oficios se suelen dar largos plazos a los compradores para entregar el precio o parte concedida al fiado, con que no se socorre a las necesidades urgentes, y los que compran vienen a pagar el precio principal con los intereses y emolumentos que con la dilación del tiempo perciben».³⁵ Aunque acto seguido se establecían dos condiciones en las que los plazos podían ser aceptados: «no fuere que falte comprador en otra forma, o el precio sea tan superior que recompensase con muchas ventajas los intereses de la retardación».³⁶

La necesidad de conservar las ventas de los cargos públicos se antepone de nuevo a

32. AGI, México, 90, R. 2, N. 18, 1, 2.

33. *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro VIII, Tit. XX, Leyes XVI y XVIII.

34. AGI, México, 90, R. 2, N. 18.

35. *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro VIII, Tit. XX, Ley XVII.

36. *Idem*.

las razones puramente económicas. El fiscal llegó a proponer al Real y Supremo Consejo de las Indias la facultad para fijar un precio que corrigiese el desajuste debido al «inconveniente de estar estos oficios vacos por mucho tiempo perdiendo VM su producto, y el consecuente de las mitades y tercios por las renunciadas después de remate se consigue, y se mantenga el perjuicio de la causa pública por no haber quien ejerza semejantes Ministerios».³⁷

En la dicotomía entre obtener unos exiguos beneficios económicos y obstaculizar la venta de los oficios públicos la administración se decantaba, igual que habían alertado los burócratas coloniales, por la primera opción. La posibilidad de pagar a plazos el cargo además suponía una desigualdad entre las obligaciones de la administración y los compradores. Si el detentador del oficio público era desposeído del empleo sin que pesara sobre ningún cargo demostrado por alguna investigación judicial era indemnizado en un único pago con la totalidad del dinero que había entregado por el mismo. Esta desigualdad, sin embargo, se soliviantó con la real cédula de 1602 que impedía cualquier demanda a la administración por haber comprado un empleo excesivamente caro.³⁸

De todas maneras, los compradores cuando realizaban una oferta lo hacían después de haber meditado detenidamente el dinero que estaban dispuestos a invertir porque en caso de arrepentirse debían pagar la diferencia entre el precio por el que finalmente se concediera el cargo y aquel que ellos hubieran prometido. En estas circunstancias, el precio de los cargos públicos estaba condenado a la baja.

Los prestamistas

Además de los cargos concedidos en las colonias americanas también se vendieron oficios en la Corte. En el caso del «beneficio» de los oficios con jurisdicción, es decir, los cargos de juez en los tribunales americanos la única vía para obtenerlos era trasladarse a Madrid pero los elevados costes que suponía mantenerse en la Corte motivó que el resto de oficios se vendieran preferentemente en las almonedas indianas.

Sin embargo, para los miembros de la alta burocracia instalados en la Corte, por definición la fuente de la gracia real de la que emanaban los nombramientos y, desde que se abrió la venalidad, el epicentro desde donde se controlaba la gestión de las ventas, la compra de un cargo público en las Indias podía ser una empresa atractiva. No fue difícil para un hombre de las influencias de Juan de Goyeneche entrar en contacto con los vendedores de cargos públicos indianos e iniciar una negociación en las que demostraría su destreza en el terreno económico, bien ejercitada tanto en la empresa privada como en el asesoramiento financiero de Carlos II y Felipe V.³⁹

37. AGI, México, 90, R. 2, N. 19, 1, 2.

38. *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro VIII, Tit. XX, Ley XII.

39. Para un breve esbozo de su biografía y sus vinculaciones con otro navarro eminente, Uztáriz, es especialmente útil la consulta de S. J. Stein y B. H. Stein, *Plata, comercio y guerra*, pp. 202-219.

Goyeneche escribió un memorial en el 1713 en el que solicitaba cinco empleos en América, tres en el virreinato peruano y los dos restantes en el virreinato de Nueva España.⁴⁰ En este escrito Goyeneche se limitaba a exponer cuáles eran los oficios en los que estaba interesado y pedía facultad para poder nombrar a personas que lo ejercieran en su nombre. Sabía que entonces los empleos licitados estaban ocupados, por lo que su compra sería en concepto de «futura» y, por este motivo, solicitó que sus herederos pudieran ejercer el derecho de nombrar a quienes sirvieran estos empleos en caso de que falleciese antes de que los cargos públicos quedaran vacantes.

El memorial se remitió a Bernardo Tinajero de la Escalera, que un año después sería nombrado primer secretario de Marina e Indias, para que revisara los casos precedentes en los cargos pretendidos con el fin de esclarecer si la administración había reservado el nombramiento de estos oficios fuera del sistema de la venalidad. Como no hubo ningún problema en este sentido, Tinajero de la Escalera y Goyeneche se sentaron a negociar el precio de cada uno de estos empleos. En el momento de discutir los precios el solicitante había cambiado la oferta porque una de las alcaldías mayores ya no le interesaba y sí, en cambio, otras en las que antes no había reparado. La cantidad finalmente acordada entre Tinajero de la Escalera y Goyeneche fueron 28.500 pesos escudos de plata: 24.800 a pagar en contado en Madrid y los 3.700 restantes en las cajas reales americanas.

La negociación había sido claramente favorable a Juan de Goyeneche porque en ningún caso desembolsó más dinero que los anteriores poseedores. Por la alcaldía mayor de Minas de Potosí pagó 400 pesos menos que su predecesor; por el corregimiento de Abancay la diferencia entre el desembolso realizado en la última venta, en 1708, y el que hizo el candidato ascendía a 3.000 pesos; 1.000 pesos era la diferencia en el gobierno de Chucuito entre el anterior comprador y el dinero que aportaba el candidato; la diferencia en el caso del corregimiento de Arango y Asilo ascendía, a la vista de anteriores precedentes, a 6.500 pesos y Goyeneche la obtuvo por 5.000 pesos; en el corregimiento de Santiago de Guayaquil pagó lo mismo que las dos anteriores compras, la última hacía apenas dos años; tampoco hubo diferencia entre lo desembolsado por el último comprador del corregimiento de Cicarica y en la cantidad que se comprometió Goyeneche; idéntico resultado que en el caso de la alcaldía mayor de Miguatlan.

El saldo final a la luz de estas comparaciones arroja un beneficio que ronda los 5.900 pesos a favor del comprador. Esta estimación es sólo una aproximación porque es posible, aunque poco probable por tratarse de corregimientos y alcaldías mayores, que los anteriores compradores que desembolsaron más dinero lo hicieran a cambio de exenciones que permitieran la trasgresión a determinadas leyes indianas. En tal caso, el precio ascendía en función del número de las exenciones y su naturaleza. Sea como fuere, era tan evidente la mala negociación por parte estatal que Bernardo Tinajero de la Escalera justificó la diferencia entre los anteriores compradores y Goyeneche: «cuyos precios de ellos es lo más que he podido conseguir, pues aunque en algunos hay alguna diferencia a los últimos ejemplares, dimana en unos, por ser antiguo su beneficio, y en otros,

40. AGI, México, 1970.

por ser futuras de futuras, y que la diferencia es muy corta».⁴¹ Y en cuanto a la concesión de que pudiera nombrar a otras personas para ejercer el empleo no alegó objeción alguna porque era una práctica generalizada.

El razonamiento de Tinajero de la Escalera explica las limitaciones para obtener un buen rendimiento económico sólo parcialmente. Es obvio que el precio de las «futuras» era menor que cuando se disponía la venta del cargo vacante pero posibilitaba obtener rendimientos económicos inmediatos sin tener que esperar las prolongadas tomas de posesión, el ejercicio del mismo durante cinco años en las alcaldías y corregimientos y posterior entrada de otro comprador hasta que les llegara el turno en la lista de futuras. Una vez iniciada la venta de «futuras», el precio, según los planteamientos de Tinajero de la Escalera, estaba condenado a descender pero la renta era suculenta si tenemos en cuenta la inexistencia del empleo.

La razón por la que Goyeneche consiguió estos empleos negociando directamente en la Corte era, sin embargo, otra muy distinta. El obispo de Gironda señaló los préstamos que se le debían a Goyeneche por haber entregado letras destinadas a las armas de Bayona y los escudos de vellón que libró en la tesorería general. Consideró que esta deuda «se irá extinguiendo su crédito del mismo caudal de beneficio», es decir, de venta.⁴²

El ejemplo de Goyeneche es paradigmático de cuál fue la contribución de la venta de los cargos públicos rematados en la península a las finanzas de la monarquía. No se trató tanto de un ingreso directo en las arcas reales por este arbitrio como una garantía de los prestamistas de la Corona que no podían confiar como antes en los juros. De tal manera, la diferencia entre personajes de una gran relevancia en la Corte de Carlos V y los compradores de cargos que formaban parte de los círculos de poder era mínima. Se limitaba al desembolso de dinero porque en ambos casos la lógica era la misma: rentabilizar unos empleos mediante el nombramiento de las personas que los ocuparían pues estaba claro que la merced no se destinaba al ejercicio del cargo público sino a su disfrute económico.

Conclusión

La venta de los cargos públicos posibilitó a la administración ingresar recursos procedentes de un mercado ya existente y ejercitado desde la península y las colonias. Introducida la venalidad se mejoró considerablemente la fiscalización de los oficios por bien que el resultado económico no fue el esperado por razones intrínsecas al propio sistema de la venalidad más allá del puntual fraude que los compradores pudieran cometer. La sucesión o renuncia permitida en 1581 y ampliada en 1606 se revistió de tintes de gracia real porque es cierto que permitía asegurar el futuro familiar al legar el oficio a un hijo o

41. AGI, México, 1970. Madrid, 13 de febrero de 1713.

42. AGI, México, 1970. El obispo de la Gironda, 8 de marzo de 1713.

compararlo para él, pero también alentó la venta entre particulares. La administración preveía estos tratos y los consintió mirando hacia otro lado siempre que la transmisión pagara a la Real Hacienda la parte correspondiente y con la esperanza de que el precio de los mismos aumentara.

No siempre se obtuvo el rendimiento esperado. Esto se explica en gran parte por la contradicción de dos sistemas legales paralelos que habían nacido con dos propósitos bien diferentes. Por una parte, las leyes que velaban por el «buen gobierno», entre ellas la necesidad de superar el juicio de residencia al que todos los funcionarios eran sometidos después de haber finalizado su gestión. Por otra parte, la legislación nacida bajo el paraguas de la venalidad que imponía irremediamente el incumplimiento de muchas de las leyes dictadas a la búsqueda del «buen gobierno».

Llegados a este punto de contradicción, los fiscales y jueces americanos debían velar por los derechos de los compradores con el fin de sostener la venalidad. Para ello, se les exigía tácita cuando no explícitamente un difícil juego de equilibrio: mantener la venta de cargos obteniendo el máximo beneficio económico sin permitir, a la vez, que su valor inhibiera las pujas. De la obtención de suculentos beneficios se pasó al temor de que las ventas se extinguieran. Ante esta situación, la prioridad fue siempre sostener la venalidad y el rendimiento económico quedaba en segundo plano.

No obstante, la administración de la gracia real, entendida como el nombramiento a los más beneméritos, no se abandonó sino que más bien se acomodó a las nuevas exigencias. Los *servicios* más preciados eran las contribuciones al real erario y, por esta razón, se admitieron ofertas de empleos a cambio de rebajar las deudas contraídas por la Monarquía.

Bibliografía

- ANDRIEN, Kenneth J., «The Sale of Fiscal Offices and the Decline of Royal Authority in the Viceroyalty of Peru, 1633-1700», *Hispanic American Historical Review*, 62, No. 1, 1982, pp. 49-72.
- BERTRAND, Michel, «En torno a una problemática de la administración colonial: La Real Hacienda de Nueva España», *Anuario de Estudios Americanos*, vol. XLVI, 1989, pp. 195-217.
- , *Grandeur et misère de l'office: les officiers de finances de Nouvelle-Espagne (XVII-XVIII siècle)*, Publications de la Sorbonne, París, 1999.
- BORAH, Woodrow Wilson, *El gobierno provincial en la Nueva España, 1570-1787*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.
- BURKHOLDER, Mark A. y Dewitt S. CHANDLER, «Creole Appointments and the Sale of Audiencia Positions in the Spanish Empire under the Early Bourbons, 1701-1750», *Journal of Latin American Studies*, 4, 1972, pp. 187-206.
- , *De la impotencia a la autoridad: la Corona española y las audiencias en América 1687-1808*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- GARCÍA GARCÍA, Antonio, «El precio político de la venta de cargos públicos: reflexiones sobre la regalía real», *Illes i Imperis*, núm. 9, 2006, pp. 131-148.
- , «La reforma de la plantilla de los tribunales americanos de 1701: El primer intento reformis-

- ta el siglo XVIII», en J. B. Ruiz y A. Sanz Tapia, *La venta de cargos y el ejercicio del poder en Indias*, Universidad de León y Caja España, León, 2007, pp. 59-70.
- MURO ROMERO, Fernando, «El beneficio de oficios públicos con jurisdicción en Indias: notas sobre sus orígenes», *Anuario de Estudios Americanos*, vol. XXXV, Escuela de Estudios Hispánicoamericanos, Sevilla, 1978.
- NAVARRO GARCÍA, Luis, «Los oficios vendibles en Nueva España durante la Guerra de Sucesión», *Anuario de Estudios Americanos*, vol. XXXII, 1975, pp. 133-154.
- PARRY, J. H., *The Sale of Public Office in the Spanish Indies under the Hapsburg*, University of California Press, Berkeley Los Angeles, 1953.
- SANZ TAPIA, Ángel, «Aproximación al beneficio de cargos políticos americanos en la primera mitad del siglo XVIII», *Revista complutense de historia de América*, núm. 24, 1998, pp. 147-176.
- , «La venta de oficios de hacienda en la Audiencia de Quito (1650-1700)», *Revista de Indias*, núm. 229, 2003, pp. 633-648.
- SZASZDI LEÓN-BORJA, István, «Observaciones sobre la venta de oficios en tiempos de Carlos I», en J. B. Ruiz y A. Sanz Tapia, *La venta de cargos y el ejercicio del poder en Indias*, Universidad de León y Caja España, León, 2007, pp. 19-32.
- STEIN, STANLEY J. y STEIN, Barbara H., *Plata, Comercio y Guerra. España y América en la formación de la Europa moderna*, Crítica, Barcelona, 2002.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *La venta de oficios en Indias*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Gobierno e Instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Alianza, Madrid, 1999.
- YALÍ ROMÁN, Alberto, «Sobre alcaldías mayores y corregimientos en Indias. Un ensayo de interpretación», *Jahrbuch für Geschichte von Staat Wirtschaft und Gessellschaft Lateinamerikas*, Köln, 1972, vol. IX.