

## EL ACCESO Y LA PROMOCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL BAJO IMPERIO

BELÉN MALAVÉ OSUNA\*  
 Universidad de Málaga

### RESUMEN

El presente trabajo aborda la complicada cuestión de la reconstrucción histórico-dogmática del estatuto jurídico funcional del Bajo Imperio Romano, sólo respecto a los criterios que regían el reclutamiento y promoción del personal administrativo de alta y baja escala. En efecto, el citado estatuto sólo es hipotizable, puesto que el material documental a nuestro alcance, fundamentalmente, constituciones bajo imperiales, muestra el carácter no taxativo de las reglas jerárquicas, así como la ausencia en ellas de la vocación que se supone presente en toda norma jurídica, uniformidad y generalidad. Desde Constantino hasta Justiniano fueron fijadas reglas, a menudo oscilantes y escasamente objetivas, incluso sometidas al poder discrecional del jefe del servicio, para disciplinar el ingreso y ascenso en los puestos de la Administración imperial, ya por entonces, fuertemente burocratizada. Por otra parte, la necesidad de tales criterios no fue sentida *per se* desde el poder político, sino más bien como mero

### ABSTRACT

This paper addresses the complicated issue of the historical-dogmatic reconstruction of the governmental juridical statute of the Low Roman Empire, regarding only the criteria that ruled the recruitment and promotion of the administrative personnel of low and high hierarchy. In fact, such a statute can be only hypothesized, since the available sources, in particular constitutions under imperialisms, show the non-restricted nature of the hierarchical rules as well as the lack of calling in them supposedly present in all juridical regulations, uniformity and generality. From Constantine to Justinian, rules were established, often oscillating and barely objective, even subject to the discretionary power of the head of service in order to discipline the entry to and promotion of the positions in the imperial Administration, revealing by then a strong bureaucracy. Besides, the need for such criteria was not perceived *per se* in the political power but rather as a mere vehicle leading to the eradication of a social phenom-

---

\* Profesora titular de derecho romano en la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga. Dirección postal: Campus de Teatinos, 29071 Málaga, España. Correo electrónico: bmalave@uma.es

vehículo conducente a la erradicación de un fenómeno social, práctica muy difundida y consistente en comprar los puestos y cargos de la Administración.

PALABRAS CLAVE: Acceso - Promoción de los funcionarios - Burocracia imperial - Antigüedad - Méritos - Orden jerárquico.

enon, a widely spread practice, which steadily used to buy off the offices and positions in the Administration.

KEY WORDS: Access - Promotion of government personnel - Imperial bureaucracy - Seniority - Merits - Hierarchical order.

Si existe un rasgo emblemático del Bajo Imperio romano, puesto de relieve unánimemente por los romanistas, ése es, sin duda alguna, la formación de una vasta burocracia al servicio imperial. La estructura piramidal de esta burocracia, extendida por todas partes del Imperio, y a cuyo vértice se encuentra el Emperador, es asimismo otra característica digna de mención, pero, a su vez, nada extraordinaria, pues no era más que la lógica consecuencia del régimen político imperante: la monarquía absoluta. Ahora bien, la complejidad que muestra el sistema burocrático fue creciendo inopinadamente con el transcurso de los años, hasta el punto en que se configura como una intrincada red de oficios y funcionarios, subordinados unos respecto de otros, y de los cuales la *Notitia dignitatum*<sup>1</sup> proporciona un elenco perfilado. Pero, dado que los mismos se constituyen empíricamente, sin el apoyo y concurso de normas generales reguladoras de la carrera funcional, se hace difícil precisar la singular fisonomía jurídico-administrativa de aquella burocracia, que sólo indirectamente puede colegirse. En efecto, aunque no existen huellas de un auténtico estatuto jurídico funcional en el Bajo Imperio, sí podemos, al menos, conjeturar algunos de sus más relevantes aspectos a través de las fuentes. Y decimos conjeturar porque, en definitiva, no podemos hacer más que eso, ya que hablar de verdadero  *cursus honorum*  para los oficios imperiales es, en cierta medida, arriesgado<sup>2</sup>. Qué duda cabe que existía cierta ordenación jerárquica de los puestos, pero el carácter no taxativo de las reglas jerárquicas quedará probado en este trabajo<sup>3</sup>. No obstante ello disponemos de un amplio material documental, sobre acceso y promoción de los funcionarios en la carrera administrativa, cuya interpretación –debemos adver-

<sup>1</sup> Denominado así abreviadamente, aunque el documento técnico de origen oficial era en realidad *Notitia omnium dignitatum ed administrationum tam civilium quam militarium*. Sobre los diversos problemas de data, carácter preciso y lugar de emanación, pueden consultarse, entre otros, POLASCHEK, P., *Notitia*, en *PWRE* 27 (1936), pp. 1077ss. y JONES, A. H. M., *The Later Roman Empire 284 - 602. A social economic and administrative survey* (Oxford, 1964), I, pp. 347 ss.

<sup>2</sup> Precisamente por ello, algunos autores abandonaron sus tentativas de reconstruir los perfiles propios de la carrera funcional, convencidos de que, en rigor, no existía jerarquía, tal y como la entendemos hoy. Tales autores fueron relacionados por DE MARTINO, F., *Storia della costituzione romana* (Napoli, 1974), IV, I, p. 670, n. 143.

<sup>3</sup> Además, las crecientes necesidades de especialización del funcionariado hicieron posible un reclutamiento exclusivamente civil, practicado con vigor, ya desde Adriano.

tir- no siempre es segura, si bien el estudio de las constituciones imperiales insertas en los Códigos teodosiano y justiniano, revela que, las más de las veces, se promulgaban, tanto para ciertos cargos o dignidades específicas, como para ámbitos territoriales muy determinados; una circunstancia que impide extender nuestras conclusiones más allá de las normas examinadas, al menos, en estricto rigor. Lo que sí nos parece lícito, en cambio, es avanzar una hipótesis plausible sobre las probables líneas maestras que sustentaban el acceso y la promoción en los cuerpos administrativos, a pesar de que las fuentes jurídicas no suministran una elaboración sistemática de la burocracia imperial, y mucho menos, una noción de la misma, desconocida absolutamente por los juristas romanos. Baste decir ahora que los criterios expresados en las fuentes son muy diversos y así, junto a la antigüedad y los méritos, citados de ordinario en el grueso de las constituciones, aparecen otros tan curiosos como la “habilidad para la gestión”<sup>4</sup> o la aún más difusa “honradez”, respecto de la cual se matiza que ha de ser máxima<sup>5</sup>. En definitiva, los principios meritocrático y de profesionalidad<sup>6</sup> empezaron a enraizarse en las reglamentaciones desde Constantino, hasta que, definitivamente, fueron sancionados de forma expresa e inequívoca por Justiniano, en su famosa Novela 8 del año 535<sup>7</sup>. Pero a pesar de esa originaria disparidad podemos decir, sin temor, que todos esos criterios estaban fundados en un principio inspirador común: el rechazo más absoluto hacia una corruptela masivamente difundida que consistía en traficar con recomendaciones para obtener dignidades, títulos y puestos en la Administración del Estado. Por decirlo de otra forma, la ayuda que prestaba un alto funcionario a un particular, con vistas a la obtención de una dignidad o una promoción administrativa, siempre mediante contraprestación, fue la razón de ser de las constituciones imperiales que se analizan seguidamente, tal y como probaremos.

Ante todo, comenzamos a analizar varias leyes promulgadas por Constantino y su dinastía, no sólo porque el orden cronológico así lo impone, sino, sobre todo, porque constituyen el fundamento del sistema; es más, podemos decir que en ellas se inspirará un siglo más tarde una de las normas cruciales en este tema<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> CTh. 1, 9, 1.

<sup>5</sup> Nov. Iust. 8, cap. 8.

<sup>6</sup> Existen estudios sobre reclutamiento, formación y profesionalidad de los funcionarios en el Bajo Imperio, por ejemplo, ANDRÉADES, A., *Le recrutement des fonctionnaires et les universités dans l'Empire byzantin*, en *Mélanges Cornil* (1926), I, pp. 17 - 40; LAOURDAS, B., *Intellectuals, Scholars and Bureaucrats in the Byzantine Society*, en *Kleronomia* 2 (1970), pp. 272 - 291; PEDERSEN, F.S., *On Professional Qualifications for Public Posts in Late Antiquity*, en *Classica et medievalia* 31 (1976), pp. 161 - 213; *Late Roman Public Professionalism* (Odense, 1976).

<sup>7</sup> Algún autor como PULIATTI, S., *Ricerche sulla legislazione “regionale” di Giustiniano. Lo statuto civile e l'ordinamento militare della prefectura africana* (Milano, 1980), p. 29, n. 49, atribuye al emperador bizantino la introducción del criterio meritocrático, añadiendo en nota que “la prima attestazione è, però, in Nov. 8, 8”, sin embargo, nosotros pensamos -y así trataremos de demostrarlo en el presente trabajo- que sus huellas pueden localizarse mucho antes, ya en los primeros decenios del siglo IV.

<sup>8</sup> Nos referimos a CTh. 9, 27, 6. En efecto, Teodosio II, alude de nuevo a los méritos

A partir de este momento, aparecerán de forma reiterada en las normas tanto *dignitas* como *honor*, aunque deberán considerarse como términos equivalentes. En efecto, con el primero se designaban los oficios más elevados, a los cuales correspondía un rango congruente; eran además, cargos públicos investidos de *potestas*, al modo en que los magistrados de la antigua constitución fueron merecedores de un *honor*.

CTh. 8, 7, 1: "*Imp. Constantinus A. ad Versennium Fortunatum consvlarem aqvarvm. Promotionis ordo custodiendus est, ut primus in officio sit, qui prior fuerit in consequendo beneficio principali. Dat. VIII id. Mart. Thessal(onica) Constantino A. IIII et Licinio IIII cons. s.*".

Inserta bajo el título *de diversis officiis et apparitoribus et probatoriis eorum*, esta constitución fue promulgada por Constantino en el año 315 y dirigida a un alto funcionario, consular de los acueductos y llamado *Versennius Fortunatus*. Es curioso, sin embargo, que la misma persona aparezca en una inscripción como *curator aquarum*<sup>9</sup>, lo que prueba, junto a otros documentos, que la nueva denominación aún no se había afianzado definitivamente<sup>10</sup>. Por fuentes epigráficas y jurídicas<sup>11</sup> sabemos que el *consularis aquarum* dependía del *comes formarum*, aunque tenemos testimonios de cónsules que asumieron también el cuidado de las aguas, pero si en la *Notitia* aparece como tercero entre los subordinados del Prefecto urbano, no correspondía a éste el nombramiento en cuestión, sino al propio Emperador, mediante codicilos, y teniéndolo en cuenta hemos interpretado el inciso final de la constitución *qui prior fuerit in consequendo beneficio principali*. En efecto, aunque parca en detalles, la norma es de tenor literal diáfano, pues señala que el orden de promoción en el servicio de las aguas vendrá dado por la precedencia en el tiempo, es decir, el legislador establece que el más alto responsable del oficio será aquél que primero hubiese obtenido el otorgamiento del rango por favor imperial. En consecuencia, podemos deducir que si para la promoción se seguía el criterio de la antigüedad, para el reclutamiento resultaba decisiva la designación nominal del Emperador.

CTh. 6, 22, 1: "*(Imp. C)onstantinus A. ad Severum p(raefectum) v(rbi)*. [...]"

como única vía de promoción para los cargos con funciones de autoridad, concretamente, gobernadores provinciales, en el año 439. De todas formas y pese al intento más que loable por parte de Constantino y sus sucesores de reglamentar determinados aspectos de la burocracia imperial, ésta siguió proyectando su perniciosa influencia sobre la sociedad, hasta el punto en que el monstruo así creado se hizo incontrolable a todos los niveles. Vid. sobre este particular, FERENCZY, E., *Problemi generali nell'età costantiniana e postcostantiniana dell'impero romano*, en *Accademia Romanistica Costantiniana, Atti III Convegno Internazionale* (1979), pp. 219 ss.

<sup>9</sup> CIL. 6, 37133.

<sup>10</sup> Cfr. La exposición que al respecto hace CHASTAGNOL, A., *La Préfecture urbaine a Rome sous le Bas-Empire* (Paris, 1960), pp. 47 s., y pp. 357 ss. El autor propone como posible fecha de aparición de la nueva nomenclatura, *consularis aquarum*, el año 293 o el 294, es decir, durante el reinado de Diocleciano, circunstancia que no supuso, sin embargo, la inmediata desaparición de la antigua.

<sup>11</sup> Junto a la mencionada, también otra constitución imperial del 330 (CTh. 15, 2, 1) alude a este funcionario de carácter ejecutivo.

*Hos enim solos, qui intra (p)alatium versati sunt vel administrationibus functi, (ad) honores excipi oportebit ceteris cunctis exemptis et (cu)riis restitutis. Si qui tamen bonorum virorum suffra(gio) nulla data pecunia vel provinciae legatione suscep(ta) nostris sunt obtutibus inlustrati, hi duunviratus, curas, (fla)monium provinciae lucrati cetera munerum publi(c)orum obire non abnuant [...]. Dat. X kal. feb. Sirmio, acc. non. april. Crispo II et Constantino II CC. cons. ”.*

La presente constitución<sup>12</sup>, promulgada en el 321 por Constantino, inaugura el conjunto de normas, del que también forma parte la contenida en CTh. 12, 1, 20, dirigidas a los miembros de las curias municipales. En efecto, el emperador había establecido que para ciertas distinciones serían seleccionados sólo los curiales que hubieran prestado servicios en palacio o aquéllos que hubiesen realizado otras funciones administrativas, aunque no precisaba cuáles; por tanto, una atribución al margen de estos criterios acarrearía sanciones, que, en este caso, consistían en la privación del *honor* y reintegro en la curia. Bien es cierto que esta norma no acude a los que en adelante serían principios regulares para promocionarse en la Administración, pero al menos suponía un significativo intento, pues de alguna manera el procedimiento quedaba reglamentado. Sin embargo, esta loable singularidad era atenuada por la excepción que el texto presentaba a renglón seguido, concentrada en la locución “*bonorum virorum suffragio nulla data pecunia*”<sup>13</sup>. El legislador preveía el supuesto en que un cargo o delegación de provincia se obtuviera gracias a la recomendación de hombres de bien, *nulla data pecunia*, esto es, sin haber dado dinero, o lo que es igual, gratuitamente, en cuyo caso, los recomendados serían liberados del *dunvirato* y las *curae*.

CTh. 12, 1, 20: “*Idem a. ad Evagrivm p(raefectvm) p(raetori)o. Nullus decurionum ad procuraciones vel curas civitatum accedat, nisi omnibus omnino muneribus satisfecerit patriae vel aetate vel meritis. Qui vero per suffragium ad hoc pervenerit administrare desiderans, non modo ab expetito officio repellatur, sed epistula quoque vel codicilli ab eo protinus auferantur et ad comitatum destinetur. Dat. prid. id. Avg. Basso et Ablavio cons. ”.*

La mencionada constitución, promulgada en el año 331 por Constantino y dirigida al prefecto del pretorio, ordenaba que ningún decurión fuese procurador o curador de la ciudad sino por el tiempo o los méritos (*aetate vel meritis*). Añadía, además, que si alguno alcanzara tales funciones pagando el favor

<sup>12</sup> Entre otros, SCHULLER, W., *Grenzen des spätrömischen Staates: Statspolizei und korruption*, en *Zeitschrift für Papyrologie und Epigraphik* 16 (1975), p. 10, n. 21; VEYNE, P., *Clientèle et corruption au service de L'État. La vénalité des offices dans le Bas-Empire romain*, en *Annales* 36 (1981), pp. 356 s., n. 40 y n. 50 y MACMULLEN, R., *La corruzione e il declino di Roma* (trad. it. Bologna, 1991), p. 280, n. 123, mencionan esta constitución entre aquellas que prohibieron la compra de puestos en la Administración.

<sup>13</sup> Acerca de la excepción, se manifestaron JONES, A.H.M., cit. (n. 1), I, p. 393: “Constantine in one of his laws speaks of offices being bought and, by contrast, of those who were honoured by the *suffragium* of honest men ‘no money being paid’; y COLLOT, C., *La pratique et l’institution du suffragium au Bas-Empire*, en *RHD*. 43 (1965), p. 192: “la précision *suffragio bonorum virorum, nulla data pecunia* est significative”.

(*suffragium*), sería excluido de la función así obtenida despojándosele de los documentos de nombramiento ([...] *epistula* [...] *vel codicilli*)<sup>14</sup>, y enviado ante el emperador. Nos encontramos ante una disposición que, prohibiendo la práctica del *suffragium* dirigido a obtener ciertas *dignitates*<sup>15</sup>, reproducía los que todavía eran criterios embrionarios para conducir las promociones; nos referimos a la antigüedad en la función o los méritos en el desarrollo de las actividades propias del cargo; ahora bien, no sólo desconocemos concretamente cuánto tiempo era exigido en cada caso, sino también qué entendía el legislador como méritos, aunque sobre ambos extremos algunas fuentes hacen escuetas alusiones. Concretamente, una ley que será analizada más adelante, inserta en CTh. 6, 27, 19, ordena cumplir veinte años de servicio para poder optar al *honor principatus*<sup>16</sup>. En cuanto a los méritos, contamos con normas que exigen “probidad en las costumbres”, tal es el caso de CTh. 1, 9, 1; o la “idoneidad para el puesto” y los “conocimientos en la materia” que vino a exigir Justiniano, en la conocida Nove-la 8 del año 535.

Por lo demás, al margen de la cuantía del salario, presumiblemente superior<sup>17</sup>, alcanzando tal *dignitas*, los decuriones lograban desembarazarse de los *munera sordida*<sup>18</sup>, pues el título justificaba su exención<sup>19</sup>, y es por ello que, a

---

<sup>14</sup> DE MARTINO, F., cit. (n. 2), V, p. 378, distingue entre los modos de otorgamiento de una *dignitas* y de designación de funcionarios del servicio civil. Para lo primero, el medio típico era el codicilo firmado por el emperador; mientras que para lo segundo, bastaba un documento llamado *probatoria*, expedido por los *sacra scrinia*. Sobre las simples *epistulas*, en la misma página, n. 18, dice el autor que en las fuentes aparece como sinónimo de codicilo, o también como credenciales para puestos inferiores.

<sup>15</sup> Como *procuraciones* o *curae*. Ambas coronaban el *cursus* municipal. Especialmente debatida es la condición jurídica de los *procuratores* como bien muestra DE MARTINO, F., cit. (n. 2), IV, I, pp. 638 ss. Acerca de las tareas que les competían, vid. pp. 667 ss. Por lo que respecta al *curator*, según HOMO, L., *Las instituciones políticas romanas* (trad. cast. México, 1958), p. 306, habría asumido la jefatura de la ciudad en el siglo cuarto.

<sup>16</sup> Fuera de ese caso desconocemos cuántos años eran exigidos para promocionarse en la carrera administrativa, ahora bien, DE MARTINO, F., cit. (n. 2), V, pp. 375 ss., distingue para las *dignitates*, esto es, cargos públicos investidos de *potestas* (Prefectura del Pretorio y Urbana, oficios palatinos, procónsules y vicarios, gobernadores provinciales, altos mandos del ejército, etc...), períodos sensiblemente inferiores.

<sup>17</sup> Según HOMO, L., cit. (n. 15), p. 323, los sueldos regulares de los funcionarios tenían cuantías diversas según la importancia de sus funciones. Sobre niveles retributivos y especies de salarios, vid. JONES, A.H.M., cit. (n. 1), pp. 396 ss.

<sup>18</sup> La enumeración clásica de los *munera* los escinde en *sordida*, *personalia* y *patrimonialia*, aunque su caracterización no es tan segura, sobre todo, en relación al último tipo. Vid. STEIN, E., *Histoire du Bas-Empire* (ed. Palanque, Bruges, 1959), I, p. 18. En cuanto a la supervivencia del sistema todavía en el siglo V, pueden consultarse, entre otros, HEICHELHEIM, F.M., *Storia economica del mondo antico* (trad. it. Bari, 1972), p. 1144, quien señala la posesión de un privilegio como única forma de no prestar los *sordida munera*.

<sup>19</sup> Pero, en principio, sólo cuando habiendo seguido el *cursus* municipal, hubieran llegado a obtener tal reconocimiento. Vid. COLLOT, C., cit., (n. 13), p. 191. Por su parte, DE MARTINO, F., cit. (n. 2), IV, I, pp. 733 ss., razona extensamente sobre las causas que propiciaron la decadencia de las curias, destacando que, en origen, había un deseo generalizado de

nuestro juicio, la concesión de privilegios, a veces muy significativos<sup>20</sup>, constituirá una de las poderosas razones por las que el funcionariado ansiaría un alto puesto en la administración, intentando reiteradamente conseguirlo al margen de los cauces legales previstos.

CTh. 12, 1, 25: *“Idem A. Quoniam emptae dignitatis obtente curias vacuefactas esse non dubium est, placuit, ut cuncti, qui suffragiis dignitatum insignia consecuti sunt, inmeriti honoris splendore privati civilium munerum sollemnitate fungantur. Eorum sane intemeratas inconcussasque dignitates volumus permanere, qui vel iudicio provinciarum in officium legationis electi sunt vel honestis testimoniis adminiculis emitentes talium dignitatum privilegia insignaque meruerunt. Dat. V kal. nov. emesa Urso et Polemio conss.”*

Se trata de una constitución del emperador Constancio, cuyo texto evidencia la aplicación de criterios objetivos, en virtud de los cuales debían conseguirse ciertas *dignitates*. En efecto, la norma, promulgada en el año 338, alude al vacío que han experimentado los Concejos municipales a consecuencia de la deserción masiva de decuriones, amparados en títulos adquiridos mediante precio. En adelante, –se ordena– todos serán despojados del honor inmerecido y además, deberán cumplir los servicios obligatorios acostumbrados. Sin embargo, la ley añade cuál será el tratamiento que corresponda a los elegidos por el gobierno de las provincias, o a quienes cuenten con el respaldo de un testimonio honorable: en tal caso, las dignidades serán atribuidas sin obstáculo, permaneciendo inalteradas e inviolables. Observemos que, en esta ocasión, se elude mencionar expresamente tanto la antigüedad, como los méritos, pero, en cambio, el legislador establece otros criterios (el testimonio de personas honorables) igualmente válidos para reglamentar la adquisición de *dignitates*. Si bien es cierto que hasta el momento las normas revelan una gran diversidad, obstaculizando en gran medida su organización sistemática y dificultando, por ende, la reconstrucción dogmática de un posible estatuto jurídico funcional, no es menos cierto que, al menos, aisladamente, algunos legisladores intentaron disciplinar el asunto, tal es el caso del emperador Constancio. En efecto, la constitución recogida en CTh. 12, 1, 25, se enmarca en un conocido programa de intervención legislativa emprendido por el mencionado emperador contra la compra de títulos y subsiguiente deserción de las curias municipales. Otras nueve leyes componen el aludido marco de actuación normativa, en el que no sólo destaca la imposibilidad de sustraerse a las cargas municipales mediante honores inmerecidos, sino sobre todo, las severas sanciones impuestas, multa de treinta libras de oro<sup>21</sup> y confiscación del patrimonio<sup>22</sup>, según los casos.

---

pertener a la aristocracia municipal ingresando en ellas, ya que en la práctica, controlaban tanto las magistraturas como los comicios, pero dándose escasez de candidatos con las crisis económicas, fue degradándose el sistema hasta configurarse el cargo como obligatorio, y todo aquello que en principio constituyó un honor y un servicio a la comunidad, acabó siendo una pesada carga.

<sup>20</sup> Vid. el listado que proporciona HOMO, L., cit. (n. 15), p. 333.

<sup>21</sup> CTh. 6, 22, 2 y 12, 1, 24, constituciones geminadas, del mismo año 338.

<sup>22</sup> CTh. 12, 1, 36, del año 343, *ad Titianvm*.

CTh. 1, 9, 1: “*Imp. Constantivs A. et Ivlianvs Caes. ad agentes in rebus. [...] ut ita vos privilegiis dudum indultis frui possitis*<sup>23</sup>. *Ad ducentam etiam et centenam et biarchiam nemo suffragio, sed per laborem unusquisque perveniat, usus omnium testimonio: principatum vero adipiscatur matricula decurrente, ita ut ad curas agendas et cursum illi exeant, quos ordo militiae vocat et labor. Adiutor praeterea, in quo totius scholae status et magistri securitas constituta est, omni schola testimonium praebente, idoneus probitate morum ac bonis artibus praeditus nostris per magistrum obtutibus offeratur, ut nostro ordineter arbitrio, [...]*”<sup>24</sup>.

Unos veinte años después, concretamente en el 359, vuelve a promulgarse una norma contra la corruptela que ya hemos descrito. En efecto, prohibiendo de nuevo el *suffragium*, el legislador<sup>25</sup> se muestra esta vez más explícito sobre el modo en que han de conducirse las promociones entre los *agentes in rebus*, en definitiva, la constitución describe los méritos que reunirán quienes pretendiesen los puestos de ducentario, centenario<sup>26</sup> o biarca<sup>27</sup> y que, en concreto, señala la expresión *per laborem*. Nos encontramos ante un cuerpo de funcionarios cuyos múltiples cometidos hace difícil incardinarlos en un único sector de la Administración. Lo que sí es cierto es que estaban organizados según las reglas propias del mundo militar, llevando a cabo, fundamentalmente, labores de inspección y control, muy cercanas a veces, a las desempeñadas por la policía secreta, aunque esta apreciación resulta controvertida en doctrina<sup>28</sup>. Por lo que respecta al *magister officiorum*, responsable del servicio y considerado *illustrer*,<sup>29</sup> el tenor literal del texto es aún más esclarecedor, pues no sólo se enuncia el criterio ([...] *adipiscatur matricula decurrente*), sino que además se explica a continuación, diciendo *quos ordo militiae vocat et labor*; en suma, para cubrir ese alto cargo, se exigía respetar escrupulosamente el orden guardado en los registros, o lo que es igual, sería designado quien correspondiese según aquél, creemos que en función de la antigüedad y de los servicios prestados, reglas que para la pro-

<sup>23</sup> Antes de dar a conocer la prohibición, se declaran en vigor todos los privilegios que *ab antiquo* fueron acordados para el colegio: “*Universi, qui indignis natalibus et conversatione deterrima ad scholam agentium in rebus adspiraverunt vel translati sunt, cognoscente v(iro) c(larissimo) comite et magistro officiorum vestro consortio secernantur, [...]*”.

<sup>24</sup> Parcialmente reproducida, con ciertas variantes en CI. 1, 31, 1.

<sup>25</sup> Esta vez son dos, Constancio y Juliano.

<sup>26</sup> En el Alto Imperio, la carrera ecuestre comprendía cuatro categorías, de las que destacamos los *ducentarii*, con una asignación de doscientos mil sesteracios al año y los *centenarii* que tenían asignados cien mil: DE MARTINO, F., cit. (n. 2) IV, I, p. 670.

<sup>27</sup> *Principes, biarchi* y *adiutores*, mencionados todos ellos en la constitución, designaban militarmente a ciertos funcionarios en el Bajo Imperio, lo que denota una organización cuasi militar propia de una época anterior, así como una mixtidad de las funciones, característica de épocas más lejanas aún. Cfr. HOMO, L., cit. (n. 15), p. 332.

<sup>28</sup> Vid. entre otros, ARIAS BONET, J.A., *Los agentes in rebus*, en *AHDE*. (1957 - 1958), pp. 197 ss.; PURPURA, G., *I curiosi e la schola agentum in rebus*, en *Annali Palermo* (1973), pp. 165 ss., o algunos de los trabajos de SINNIGGEN, W.G., *The Officium of the Urban Prefecture during the Later Roman Empire* (Roma, 1957), pp. 14 ss.; *Two Branches of the Late Roman Secret Service*, en *AIPH*. (1959), pp. 238 ss.

<sup>29</sup> Vid. BERGER, A., *Illustrer*, en *PWRE*. 9, p. 1075.



moción administrativa se hallaban a idéntico nivel. Diversa es, sin embargo, la significación de las expresiones que contiene la norma, cuando, junto al jefe de servicio se menciona al *adiutor*, especie de subdirector a quien competía cuidar del estado de la *schola* y seguridad del *magister*. “*Probitate morum ac bonis artibus*”, es decir, probidad en las costumbres y buenas habilidades eran las condiciones que regirían su elección. La parca juridicidad de las mismas podría hacer pensar que, a veces, el legislador establece ciertas exigencias no objetivas y, por tanto, relacionadas más bien con aspectos subjetivos del candidato, aunque en nada obstaban a la prohibición del *suffragium*, sobreentendida también para puestos de esta índole. No obstante, la alusión a las buenas habilidades que harían al candidato ser *idoneus*, pueden conectarse en calidad de precedente legislativo a las exigencias formuladas por Justiniano dos siglos más tarde y a nivel general, para todos los cuerpos de la administración; recordemos que para el reclutamiento y promoción del personal funcionario, el emperador bizantino sanciona de forma expresa el llamado principio de profesionalidad, tal y como probaremos más adelante.

Por lo demás, la norma obliga a poner en conocimiento del emperador la propuesta del *magister*, con el objeto de que la designación tenga lugar “*arbitrio nostro*”; prescripción que sin encerrar novedad alguna, sí evidencia un deseo de control o fiscalización en el nombramiento de funcionarios.

CTh. 6, 29, 4: “*Idem A. ad agentes in rebus. Cesset omnis ambitio atque suffragium in schola vestra. Etenim cuncti ita agere debent, quatenus labore atque ordine ad cursum regendum et ad curas agendas iudicio scholae et ordinis merito dirigamini, ita ut nihil vestri principis ex his, quae geri in re publica videritis, notitiae subtrahatis, scientes poenis eum debitis subiugari, qui tantum facinus ausus fuerit perpetrare. P(ro)p(osita) eodem die iisdem cons.*”.

En el mismo mes y año que la constitución anterior, el emperador Constancio promulga otra norma que se inserta en el título *de curiosis*, del libro VI del Código Teodosiano, dedicado a los funcionarios encargados de la buena marcha del servicio postal y de la administración provincial<sup>30</sup>. Tras prohibir de nuevo el *suffragium*<sup>31</sup>, comprobamos cómo se reproducen los mismos criterios que he-

<sup>30</sup> A este propósito, vid. PURPURA, G., *Il 'magister officiorum' e la 'schola agentum in rebus'*, en *Labeo* 25 (1979), p. 204, quien comentando un trabajo de GIARDINA, A., *Aspetti della burocrazia nel basso impero*, en *Filologia e critica, Istituto di filologia classica dell'Università di Urbino* 22 (1977), afirma que, en efecto, puede discutirse la tesis que atribuye a los *agentes in rebus* funciones de policía secreta, pues la constitución que analizamos, fuente principal de la referida opinión, puede interpretarse como relacionada con el funcionamiento del servicio postal.

<sup>31</sup> Es conveniente señalar que, por vez primera, asistimos a la asociación de dos términos que aparecerán juntos con cierta asiduidad y es que son vetados tanto la *ambitio* como el *suffragium*. El acto de pretender ansiosamente cierto cargo, escalando puestos sin orden, es designado aquí con el vocablo *ambitio*, que, en la práctica, comportaba maniobras intrigantes que circulaban en derredor de los cauces establecidos; no en vano deriva de *ambio*, que le confiere, en su sentido figurado, un carácter peyorativo a la ambición de quien actúa de ese modo. De otra parte, como sabemos, *suffragium* señala la actividad que lleva a cabo el funcio-

mos venido viendo hasta ahora, pero esta vez aplicados al cuerpo de *curiosi*: trabajo y rango, decisión de los miembros del servicio y orden jerárquico (*labore et ordine [...] iudicio scholae et ordinis merito [...]*)<sup>32</sup>. No obstante, estos cuatro parámetros se hallan diferenciados por la calidad del destinatario; así lo avala el tenor literal de la ley. En efecto, mientras para coronar la alta dirección (*ad cursum regendum*) son exigidos los dos primeros, para las *curas agendas* eran requeridos los otros.

Hasta aquí el conjunto de normas emanadas durante los reinados de Constantino y sus inmediatos sucesores. Analicemos a continuación una constitución imperial de Valentiniano y Valente.

CTh. 7, 1, 7: “*Idem AA. Iovio magistro eqvitym et peditym. Plures de diversis numeris ante impleta stipendia ad indebitos honores suffragiorum ambitione perveniunt. Sive igitur eos purpuram adorasse constabit sive excepisse aliquas dignitates, eo quem ceperint honore solvantur, ita ut, qui ceteros in labore positos festina cupiditate transierint, nec testimonium quidem emeriti laboris accipiant. Quod si aliquibus fortasse rationibus adtinentur impliciti, ad eos numeros, de quibus (per am)bitionem exierant, revertantur. Dat. prid. kal. ivn. Med(iolano) Valentiniano et Valente AA. cons.*”.

Emanada por Valentiniano y Valente en el 365, respecto a los criterios de promoción, esta constitución imperial nos parece menos explícita que otras porque, aun haciéndolo en dos ocasiones, alude exclusivamente al trabajo. Tal circunstancia puede encontrar justificación en la especificidad del ámbito al que se dirige, el ejército, habida cuenta del riesgo que supone aceptar a individuos sin la adecuada formación, que sólo puede lograrse mediante el trabajo continuo.

También en este sector era practicado el *suffragium* y buena muestra de ello es la presente ley, pero los legisladores, en vez de sancionar de manera expresa su prohibición, habían constatado abiertamente la práctica generalizada de la corruptela, según se desprende de la primera frase del texto: *Plures de diversis numeris ante impleta stipendia ad indebitos honores suffragiorum ambitione perveniunt*: en varias unidades, los oficiales llegan a ciertos grados sin haber completado el preceptivo período de servicios porque consiguen apoyo mediante remuneración. Si por este medio, que se sobreentiende ilícito, alcanzan la púrpura –el honor más eminente– u otra alta dignidad, serán privados de la misma. De esta forma quisieron los emperadores reglamentar las promociones en el ejército, si bien creemos que resta ambiguo el asunto de la desposesión de tales títulos, pues para

---

nario, a quien de algún modo se ha “cercado” mediante precio para obtener lo que el solicitante desea; en definitiva, podemos decir que uno y otro constituían los dos perfiles del mismo ilícito. Tal circunstancia, que pasaría por simple capricho estilístico puede valorarse, en cambio, como el germen de la actuación legislativa anticorrupción que más tarde se trataría de implantar: en efecto, un siglo después, por obra de Teodosio II, se contempla el fraude desde aquella doble perspectiva, penalizando tanto al solicitante como al funcionario corrupto.

<sup>32</sup> Acerca de las dos últimas leyes que acabamos de comentar, opina COLLOT, C., cit. (n. 13), p. 195: “Ces deux rappels adressés au corps, pourtant soigneusement sélectionné, des *agentes in rebus*, donnent la mesure de la vénalité et de l’ampleur du *suffragium* dans l’administration”.

explicitarlo, el texto sólo alude al *testimonium* imperial que de ordinario se remitía a quienes habían trabajado verdaderamente. Al parecer, aquellas cartas, por medio de las cuales se reconocían los méritos y se atribuían ciertos privilegios, no serían expedidas a quienes escalaran incontroladamente puestos por encima de otros *in labore positos*, pero no sabemos a ciencia cierta si en eso consistía la privación del *honor* o se trataba de una medida coercitiva añadida a la misma. Más seguro parece, sin embargo, el precepto relativo al cargo específico de controlador de cuentas, ya que en caso de obtención fraudulenta, es decir, *suffragiorum ambitione*, la sanción revestía especial gravedad, pues sería enviado a su unidad de origen.

CTh. 6, 22, 6: "*Idem AAA. Floro p(raefecto) p(raetorio). Post alia: Officiis publicis atque militiae (m)uneribus expertes, quos habent secretae quietis um(b)racula, quibus honorum omnium species suffragio (e)st magis parta quam merito, inter se potius volumus de tempore agitare discrimen quam cum his ulla usurpatione coniungere, quos non adumbratis honoribus, sed in actu positis immortalitati coniunximus. Dat. id. dec. Const(antino)p(oli) Syagrio et Evcherio cons.*"

Años después, los emperadores Graciano, Valentiniano y Teodosio emanan un conjunto de normas relacionadas con el mismo asunto de las reglas de promoción, pero siempre conectándolas a las promociones inmerecidas, a propósito de las cuales se diseñan. Efectivamente, en el año 381<sup>33</sup> se promulga la primera, dirigida al Prefecto del Pretorio, aludiendo de forma expresa al principio meritocrático. Ante todo, los legisladores describen el modo en que ciertas personas eluden cumplir los deberes propios del oficio público o las funciones del servicio imperial, adquiriendo honores de fachada mediante *suffragium*, en lugar de obtenerlos por méritos. Pero también añade que deberá discernirse entre ellos a los que posean nombramientos más antiguos, con el fin de no relacionar a las personas que han cometido una usurpación tal con aquéllas reclutadas y asociadas al Imperio con inmortalidad, no por honores fútiles sino por honores de servicio. En cambio, sólo tres años después, en CTh.6, 30, 7, los mismos emperadores no se muestran tan explícitos en torno a la aplicabilidad de aquel principio enunciado, aunque en realidad, creemos que también gravita en la norma<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Otra constitución del año 381 y de los mismos Emperadores, dirigida esta vez al Prefecto urbano, establece una curiosa sanción para los que hayan adquirido dignidades mediante precio, es decir, para quienes hayan practicado el tan citado *suffragium*: serán relegados al último lugar (*volumus esse postpositos*). Nos referimos a CTh. 6, 22, 5: "*Impp. Gra(tia)nvs, Val(entini)anvs et Theod(osivs) AAA. ad Valerianvm p(raefectvm) v(rbi). Post alia: "Omnes, qui extra palatium constitute codicillis proconsularibus vel epistulis vicariorum vel insignibus consularium emendicatis atque adsimulaticis vestiuntur, his, quos administration vel militia provexit, volumus esse postpositos. Dat. IIII kal. april. Med(iolano) Syagrio et Evcherio viris clarissimis cons.*", de cuyo tenor literal se deduce que existía un orden que no debía alterarse mediante maniobras fraudulentas.

<sup>34</sup> CTh. 6, 30, 7: "*Idem AAA. Trifolio c(omiti) s(acrarum) l(argitionum). Scrinii omnibus largitionum comitatensium infra scribtas decernimus dignitates, ut his contenti ambiendi sibi aditum interclusum esse cognoscant, etiamsi speciale beneficium emendicato suffragio quisquam valuerit impetrare. Annonas etiam iuxta definitum dignitatum modum volumus postulari nec*

Más expresivo nos parece el tenor literal de otra constitución de los mismos citados emperadores, considerada complemento legislativo de CTh.6, 30, 7, según se deduce del *olim statuimus* empleado. Nos referimos a CTh. 6, 30, 11: “(Idem) AAA. Procvlo c(omiti) s(acrarvm) l(argitionvm). Olim statuimus, ut ultra definitas dignitates nullus nec annonas nec strenas perciperet. Sed quia plerosque de diversis palatinis officiis sub occasione indepti honoris strenas et vestes ceteraque solemnna ultra statutum numerum percepisse cognovimus, et id quod ex superfluo praebitum est exigi facias et deinceps ultra statutas dignitates nihil praeberi permittas”. Dat. non. mai. Const(antino)p(oli), acc. a Valerio c(omite) s(acrarvm) l(argitionvm) Honorio nob. p. et Evodio cons. ”.

Dirigida de nuevo a aquéllos que habían avanzado mediante *suffragium* en la jerarquía de grados ([...] *sub occasione indepti honores* [...]), obteniendo un tratamiento más elevado que el taxativamente dispuesto en las tablas y aventajando inmerecidamente a los demás en ciertos privilegios ([...] *strenas, vestes et ceteraque solemnna* [...]), los legisladores establecen una determinada sanción consistente en hacerles restituir todo lo que habían recibido de más, y cuya ejecución posiblemente llevaría aparejada la destitución del grado obtenido, pero en este punto el silencio de la norma sólo nos permite hacer una conjetura.

CTh. 8, 7, 16: “Idem AA. et Arcadivs A. ad principivm p(raefectvm) p(raetori)o. Praeter eos, qui de officio eminentium potestatum numero stipendiorum et curriculis evolutis urbiq[ue] praefecti, vicariae etiam potestatis, serenitatis nostrae annis singulis

---

*amplius quicquam praesumi. Brevis. Quas dignitates per singula scrinia officium sacrarum largitionum habere statum est [...]*”. Dat. IIII id. ivn. Heracliae Richomere et Clearcho cons. ” Dada en Constantinopla en el año 384, presenta una singularidad respecto a las leyes anteriores centrada en la forma de afrontar la lucha contra la corruptela, ya que a la prohibición del *suffragium* se añade un listado, en el que se establece taxativamente la jerarquía de grados y tratamientos para el servicio de palatinos de las sacras liberalidades y bienes privados, al margen de la cual era imposible conseguir otras (*ambiendi sibi aditum interclusum esse cognoscant* [...]). Sin embargo, para aquéllos que a la fecha de promulgación habían obtenido alguna ventaja especial *suffragio emendicato* no se prescribía sanción alguna, con el convencimiento – quizá – de que la nueva reglamentación solucionaría el problema definitivamente, aunque, como veremos, la ilusión pronto se desvanecería, y no sólo porque continuaran aún en mayor medida los ascensos inmerecidos, sino también por el incumplimiento de la advertencia que encierra la última frase del texto: *annonas iuxta definitum dignitatum modum postulari, nec amplius quidquam praesumi*; en efecto, la constitución del 384 ordenaba que no se pretendiesen más emolumentos que los fijados según el rango. El asunto de las *sportulae* ha merecido interesantes reflexiones por parte de la doctrina. Por ejemplo, PULIATTI, S., cit. (n. 7), p. 22 s., califica la relación entre *suffragium* y *sportulae* como “spiral [...], un diagramma crescente di spesa-guadagno”. Puede consultarse también el comentario de TORRENT, A., *La legislazione regionale di Giustiniano*, en *Labeo* 29 (1983), p. 175 ss., a la citada obra de Puliatti. En la misma idea de círculo vicioso abunda JONES, A.H.M., *The Decline of the Ancient World* (London, 1966), p. 149, al afirmar que tales ganancias provocaban el efecto de subir el precio de venta de los puestos, lo que a su vez, disparaba las extorsiones. Desde una nueva y original perspectiva, VEYNE, P., cit. (n. 12), p. 352, afirma que tales *commoda* trajeron como consecuencia el ahorro para el emperador de importantes cantidades; algo que podría justificar una polémica declaración justiniana contenida en la Novela 8: *consideravimus enim, quia, licet quaestus non modicus imminuit imperio*.

*adtingere purpuram venerarique praecepti sunt, nulli prorsus vel ex eo numero vel illorum certe, qui provincialia officia peregerunt, tranquillitatis nostrae muricem adorare sit liberum omnium suffragiorum obreptione cessante. [...] Dat. XIII kal. oct. Aquil(eia) Arcadio A. I. et Bavtone v. c. cons.*”

En el 385, los emperadores Valentiniano, Teodosio y Arcadio promulgan la citada constitución imperial, parcialmente reproducida en CI. 12, 53, 1, con escasas variantes, a propósito de la adoración de la púrpura. Tal distinción sólo se concedía a aquéllos que por su antigüedad y méritos entraban en el restringido número de los promocionables, quedando excluidos todos los funcionarios de provincias. Según reza el texto de la norma, podía accederse a los cargos palatinos y al cuerpo de *agentes in rebus* habiendo recorrido el *ordo militiae*<sup>35</sup> pero suponemos que la mayoría prefería ingresar por medios indirectos y nada ortodoxos: mediante *suffragium* obtenían la púrpura, que comportaba la admisión en la administración central o en la *schola* de *agentes in rebus*; de ahí que el legislador ordenase la abolición del tráfico de favores ([...] *omnium suffragiorum obreptione cessante* [...])<sup>36</sup>. Observemos que la adición del término *obreptione* confiere a la expresión una significación matizada que puede interpretarse, o como una cuestión de estilo, en cuyo caso se le insufla al propio ilícito mayor inmoralidad, o como una atenuación al rigor normativo, pues sólo se entendería prohibido obtener favores fraudulentamente, es decir, mediante precio: esta interpretación nos parece plausible, sobre todo, porque deja a salvo las recomendaciones amistosas y gratuitas, que, como veremos, no sólo fueron lícitas, sino también veneradas<sup>37</sup>.

CTh. 7,20,13: “*Impp. Honorivs et Theodosivs AA. Stilichoni comiti et magistro vtrivsqve militiae. Oportet Inter eos, qui ambitu ac suffragiis ad tribunatus praepositorasque perveniunt, et eos, qui labore periculis atque ordine militiae decurso huiusmodi dignitates acceperint, esse discretionem. Quare immunes eos haberi decernimus, quae militiae praerogativa, ut dignum est, ad tribunatum praeposituramve perveniunt* [...]”<sup>38</sup>.

En el año 409, los emperadores Honorio y Teodosio se dirigen a Stilicón para recomendarle que era menester hacer distinción entre aquéllos que llegan al rango de tribuno o prepósito por solicitud corrupta y patrocinio y aquéllos que han recibido el rango de su clase por “*labore periculis atque ordine militiae decurso*”, es decir, mediante trabajo, y teniendo en cuenta tanto los riesgos asumidos

<sup>35</sup> “[...] *ut etiam ad palatina hos adque agentum in rebus transire vetemus officia, nisi omnibus expeditis, quae eorum peragi poscit ordo militiae* [...]”.

<sup>36</sup> Años más tarde, algunas constituciones hablan de fraude en lugar de *suffragium*, aunque todo indica que se referían a este en concreto. Vid. CTh. 7, 20, 12; 7, 21, 3; 12, 1, 153 - 155; 12, 1, 159; 12, 1, 161; CI. 10, 32, 50; 10, 32, 51.

<sup>37</sup> TEOD., CYR., *Epistulas*, 33 y 45. Ambas cartas constituyen una buena muestra de la difusión que alcanzó el tráfico de favores para pedir cosas tan dispares como ser eximido del cargo de pretor o del pago de ciertos impuestos.

<sup>38</sup> “[...] *Commonendi autem sunt comites et duces militum, ut et ipsi eos relevatos esse cognoscant neque aliquid hoc nomine ab his flagitandum. De quibus ad omnes militares iudices paria scribta direximus*”. Dat. XI kal. april. Rom(a) Honorio VIII et Theodosio III AA. cons.”

como el haber completado el orden regular del servicio militar<sup>39</sup>. Pues bien, sólo en relación a estos últimos, ordenaban los legisladores que fuesen considerados exentos de las obligaciones públicas.

CTh. 6, 27, 19: *“Idem AA. Helioni magistro officiorvm. [...]. Ideoque sancimus, ut nullus ex his emend(ica)to suffragio ad honorem principatus audeat adspira(re), nisi quem ordo militiae ac laborum testimonium a(d) hunc honoris gradum provexerit. Quod si quis corpor(is) inbecillitate quassatus eoque modo laboris inpatien(s) longam militiae seriem tolerare non patitur, is non ante dignitatem principatus honorariam mereatu(r), quam si XX annorum stipendia complevisse scholae totius adtestatione docuerit. Hos sane, qui quoquomodo per ambitionem sine ullo stipendiorum suffragio memoratam principatus adepti sunt dignitatem, post eos, qui laborum merito consecuti sunt, numerari decernimus. Dat. v kal. dec. Const(antino)p(oli) Honorio A. XI et Constantio II v. c. cons. ”.*

Casi una veintena de años después, concretamente en el 417, los mismos Honorio y Teodosio promulgan una interesante constitución dirigida al *magister officiorum*, una especie de ministro de la burocracia, cuyas funciones eran muy diversas. De la *Notitia Dignitatum* se desprende que el *magister* ejercía la dirección directa o al menos el control sobre todos los ámbitos de la administración; obviamente, entonces, también sobre las *scholae*. La norma evidencia la forma en que el tráfico de cargos tenía lugar a altos niveles; concretamente, reprimía la comercialización del *honor principatus*, grado que coronaba la carrera de *agentes in rebus*<sup>40</sup>, prohibiendo enérgicamente alcanzarlo “*suffragio emendicato*” y ordenando que fuese reservado a quienes cumplieran ciertos requisitos: como podemos suponer, se trataba de los conocidos rango y carrera más trabajo efectivo ([...] *nisi quem ordo militiae ac laborum testimonium* [...]), que en esta norma resultan más explícitos, estableciendo el tiempo de servicio exigido para conceder el *honor* ([...] *XX annorum* [...]). En efecto, a propósito de la sanción prescrita, se ordenaba que en caso de mediar *ambitionem* y no pudiendo justificar los aludidos veinte años, “*post eos, qui laborum merito consecuti sunt, numerari*”, es decir, se ubicaran tras aquéllos que mediante el trabajo hubiesen obtenido los méritos suficientes. Así de expeditiva resulta la norma que, relacionando los términos *suffragium* y *ambitionem* para significar –en nuestra opinión– la dualidad de acciones que comportaba el ilícito, asentaba de manera definitiva criterios como carrera, rango, trabajo y méritos, los cuales regirían las promociones hasta el grado de *principatus*, y que en el mejor de los casos, se vería alcanzado por sólo unos pocos, dada la necesidad de acreditar veinte años de servicio.

<sup>39</sup> Vid. CTh. 7, 13, 18, también dirigida a Stilicón, a propósito de la exención acordada a las personas que hayan logrado llegar al oficio de tribuno o preposición, por prerrogativa de servicio militar. Ésta ley es bastante más explícita y detallada que CTh. 7, 20, 13 en torno a las obligaciones concretas de cuya ejecución quedaban exentos; básicamente atañen a los abastecimientos.

<sup>40</sup> Según COLLOT, C., cit. (n. 13), p. 211, a partir del 410, aquellos *principes* fueron tratados como *spectabiles*. A este propósito, HOMO, L., cit. (n. 15), p. 335, relaciona las distintas denominaciones que correspondían al aludido tratamiento: *excelentia, prudentia, sollertia, sublimitas, summitas*.

Para terminar este estudio, restan tres constituciones que examinamos a continuación: CI. 9, 27, 6; CI. 12, 19, 7 y Nov. Iust. 8, cap. 8. Empecemos por la primera de ellas.

CI.9, 27, 6: *Impp. Theodosius et Valentinianus AA. Florentio pp. "S ancimus eiusmodi viros ad provincias regendas accedere, qui honoris insignia non ambitione vel pretio, sed probatae vitae et amplitudinis tuae solent testimonio promoveri, ita sane ut, quibus hi honores per sedis tuae vel nostram fuerint electionem commissi, iurati inter gesta depromant se pro administrationibus sortiendis neque dedisse quippiam neque daturus umquam postmodum fore, sive per se sive per interpositam in fraudem legis sacramentique personam, aut donationis venditionisve titulo aut alio velamento cuiuscumque contractus, et ob hoc exceptis salariis nihil penitus tam in administratione positos quam post depositum officium pro aliquo praestito beneficio tempore administrationis, quam gratuito meruerint, accepturus. Et licet neminem divini timoris contemnendo iureiurando arbitramur inmemorem, ut saluti propriae ullum commodum anteponat, tamen, ut ad slutis timorem et necessitas periculi subiungatur, tunc si quis ausus fuerit praebita sacramenta negligere, non modo adversus accipientem, sed etiam adversus dantem accusandi cunctis tamquam crimen publicum concedimus facultatem, quadrupli poena eo qui convictus fuerit modis omnibus feriendo". D. VI k. Dec. Constantinopoli Theodosio A. XVII et Festo cons.*

Por lo que respecta al acceso y promoción, esta conocida ley del año 439 establecía que, en lo sucesivo, la elección del aspirante a gobernador de provincia, puesto de máxima responsabilidad, competería al propio prefecto, por designación libérrima ([...] *per sedis tuae* [...] *fuerint electionem commissi* [...])<sup>41</sup>, quien debía sujetarse a directrices tan ambiguas como la "*probatae vitae*" del candidato (*et amplitudinis tuae solent testimonio promoveri*) y que, en verdad, distaba mucho de las examinadas hasta ahora, ciertamente de carácter objetivo y constatable: trabajo, antigüedad o rango. A pesar de esto, la exigencia legal de una declaración jurada a los designados cubría, al menos formalmente, una acuciante necesidad, aportando de esta forma una novedad significativa que más tarde adoptaría, como sabemos, el mismo Justiniano<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Las palabras *vel nostram (sedis)* insertas en la misma frase confiere tal posibilidad al mismo emperador.

<sup>42</sup> En el capítulo séptimo de la conocida Novela 8 del año 535. Varias son las cuestiones que plantea esta interesante constitución del 439, promulgada por Teodosio II y Valentiniano en Constantinopla y dirigida al prefecto del pretorio de Oriente. Ante todo, sus prescripciones debían aplicarse exclusivamente en casos de obtención fraudulenta de un puesto de alta dirección; nos referimos al gobernador de provincia, y es que, pese a no mencionar expresamente el vocablo *suffragium*, la norma describía con exactitud el mecanismo del ardid, prohibiéndolo; de hecho, el inciso *ambitione vel pretio* se refiere, sin duda, al artificio mediante el cual lograban algunos promocionarse en la administración aun sin méritos suficientes. Pero es más, el legislador calificaba por primera vez el ilícito como *crimen publicum* (no en vano el texto se insertó bajo el título *Ad legem Iuliam repetundarum*), permitiendo a cualquier ciudadano su persecución con una acción popular del cuádruplo ante el tribunal del prefecto del pretorio. No olvidemos que según CTh. 1, 5, 10 y 1, 7, 2, a partir del 393, los gobernadores estarían sometidos a la jurisdicción de los prefectos del pretorio. Observemos que el fundamento de la concesión de esa acción popular al cuádruplo es la violación de un juramento

CI. 12,19,7 (443 - 444): *“Impp. Theodosivs et Valentinianvs AA. nomo magistro officiorum. Unicuique, qui in sacris scriniis militat, sui loci merita servari oportere constituimus, et universos, qui ultra numerum statutorum in isdem scriniis militant, sui gradus respectu per ordinem quem sortiti sunt in deficientium statutorum locum, ut tamen ultimis socientur, subire decernimus: scilicet ut nemini penitus liceat, cum sit posterior tempore, in locum praecedentis ambire, nisi forte adeo qui tempore vincitur laborum comparatione superat, ut quindecim primatum eiusdem scrinii testimonio cum sacramenti religione subnixus praecedentibus dignior iudicetur. Hanc quoque observationem extra filios proximorum volumus custodiri. Etenim cuique proximo unum de suis filiis, qui temporis dumtaxat suffragio nititur, licet parum observasse militiam cognoscatur, insequentibus tempore, qui laborum meritis muniuntur, antefere posse decernimus”*.

Estamos ante una curiosa ley, posiblemente promulgada entre los años 443 y 444, en la *pars orientis*, y cuyas prescripciones se dirigen a reglamentar las promociones en los empleos administrativos inferiores. En efecto, los Emperadores Teodosio y Valentiniano hacen saber a Nomo, *magister officiorum*<sup>43</sup>, el modo en que debe conducirse la sucesión de los numerarios fallecidos en las secretarías o *sacra scrinia*: siempre en consideración al grado, por el orden establecido, de tal manera que sea ilícito pretender ocupar el lugar de alguien que tenga más antigüedad y, por tanto, mejor derecho.

Ahora bien, la norma describe un singular expediente para excepcionar la aludida regla general sobre precedencia en el tiempo; un expediente desconocido hasta entonces o, por lo menos, del que no nos constan testimonios documentales. Se trata de la posibilidad de eludir la requerida antigüedad probando de forma conveniente poseer mejores méritos en cuanto al trabajo: *“nisi forte adeo qui tempore vincitur laborum comparatione superat”*. Para ello se exige el testimonio de quince jefes de la misma secretaría, prestado bajo juramento y en base al cual, el menos antiguo será considerado más digno que los precedentes: *“ut quindecim primatum eiusdem scrinii testimonio cum sacramenti religione subnixus praecedentibus dignior iudicetur”*. No obstante, existe un colectivo privilegiado por la norma, según se deduce de su propio tenor literal; nos referimos a los hijos de los subsecretarios, respecto de los cuales se prescribe que sucederán a sus progenitores, amparados por la sola razón del tiempo de permanencia en el puesto, aunque sea mínimo.

Finalmente, traemos a examen la Novela 8 de Justiniano. En efecto, si queremos tener una idea cabal del sistema de reclutamiento y promoción de funcionarios en la última etapa del derecho romano, debemos citar ineludiblemente el capítulo octavo de la citada constitución justiniana, pues allí se sancionan sus

solemne exigido por la norma, como bien apreció ya COLLOT, C., cit. (n. 13), p. 221. SORACI, R., *Consuetudo fraudium et rigor iuris*, en *Atti del Convegno internazionale su corruzione, repressione e rivolta morale nella tarda Antichità* (1995), p. 268, ha comentado, entre otras, nuestra constitución.

<sup>43</sup> Aunque ya hemos tenido ocasión de referirnos al *magister officiorum*, por lo que ahora nos ocupa, sabemos que ejercía jurisdicción sobre todo el personal de la Corte y también sobre los oficios de la Cancillería imperial, es decir, los *scrinia*.



criterios reguladores. Aunque la norma es notabilísima por su extensión<sup>44</sup> y además, ya constituyó objeto de estudio en cierta monografía<sup>45</sup>, resulta obligado decir que constituye el último hito jurídico dentro del vasto conjunto de reglamentaciones de corte iuspublicista que disciplinó el fenómeno *suffragium*; tanto que, de principio a fin, puede considerarse una mina de información para medir el alcance de un problema que, al menos, en apariencia quiso eliminar<sup>46</sup>.

Tras el prefacio, el capítulo primero contiene tanto la disposición prohibitiva en sí misma, como el anuncio oficial del novedoso sistema que, a partir de entonces, regiría la atribución de puestos: *“sancimus, neque... dare aliquod suffragium neque pro administratione quamlibet donationem [...] sed gratis quidem sumere administrationes*. La norma ordenaba abstenerse de dar por la obtención de un

---

<sup>44</sup> Concretamente, consta de catorce capítulos –obviamente cerrados por un epílogo–, seguidos de cuatro documentos anejos, en los que se perfilan y desarrollan cuestiones relacionadas con la novela: deberes de los obispos y *defensores civitatum*; proposición de la novela a los ciudadanos de Constantinopla; tabla de sumas a ingresar por los nuevos cargos; fórmula del juramento.

<sup>45</sup> BONINI, R., *Ricerche sulla legislazione giustiniana dell'anno 535. Nov. Justiniani 8: venalitat delle cariche e riforme dell'amministrazione periferica* (Bologna, 1976). Se trata de una pequeña obra de 106 páginas, plagada de notas con citas bibliográficas, de la que puede destacarse la transcripción del texto griego de la novela, seguido de la versión latina y naturalmente, traducción al italiano, así como somera exégesis del prefacio y cada uno de los capítulos de la ley.

<sup>46</sup> En cuanto a los medios propuestos en la norma para actuar sus fines, destacamos la obligatoria formalización de un juramento y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de la prohibición; ambos extremos aparecen en el capítulo siete de la novela. El juramento justiniano, más prolijo que el teodosiano, debía hacerse ante el propio emperador, o en su defecto, ante el prefecto del pretorio y otros altos funcionarios del Estado, ciñéndose a sólo dos cuestiones, por otra parte congruentes con la concepción justiniana del *“suffragium: qui hic acceperit administrationem [...] iusiurandum dare, nihil penitus nec quodlibet se praebere neque occasione suffragii neque patrocinii, neque promittere, neque de provincia profiteri dirigere [...] sed sicut sine suffragio accepit administrationem, a publico percepturus annonas (has enim solas accipere eum sinimus), sic eam puris custodire manibus [...]”*. En esta primera parte, el legislador se ocupa del potencial solicitante, prohibiéndole absolutamente ni dar ni prometer nada por la obtención de un cargo administrativo y, entendido que lo ha alcanzado gratuitamente, deberá conservarlo –se dice– con manos limpias. Inmediatamente después, continúa la norma con quienes supuestamente recibían el pago: *“sciat enim tua celsitudo et [...] praesumpserint accipere quicquam ab illis qui ad praedictas administrationes accedunt, [...] quae occasione consuetudinum a nobis eis definita sunt (quae scilicet et sufficere sola putantes dari decrevimus) [...]”*. El emperador prohibía tanto al prefecto como a sus subordinados recibir de los candidatos más de lo establecido, aludiendo de esta manera a las tasas previstas en ciertos anexos de la constitución. En cuanto a las sanciones, la norma dice así: *“non solum quadruplum reddent totius quantum perceperunt, sed etiam magnam indignationem sustinebunt et cinguli periculum formidabunt; et qui circa eos sunt, [...] ipsique subicientur damnis quadruplae redditionis et cadent etiam substantia et cingulo”*: restitución del cuádruplo y pérdida del cingulo, tanto para los altos funcionarios como para sus oficiales, a los que se les castiga además con la pérdida de los bienes. La pena del cuádruplo se inspira, como es de suponer, en CI. 9, 27, 6, pero Justiniano le adiciona otras complementarias descritas en el capítulo 8,1 de la novela: *confiscationem et exilium sustinebit et in corpus verbera atque supplicium*.

cargo en la administración y obligaba a recibirlo de forma gratuita. Además, *“pauca vero praebere occasione horum quae pro singulis dantur cingulis, codiciliis et chartis”*: una importantísima excepción al recién sancionado principio de gratuidad en la dotación de cargos fue elevada a la categoría de regla, consolidándose un original sistema que podríamos denominar de tasas. En efecto, Justiniano ordenaba pagar al Estado ciertas cantidades<sup>47</sup> por la expedición de credenciales; en definitiva, pensaría cubrir gastos de tramitación, esto es, de secretaría, y aunque él mismo las calificara como módicas<sup>48</sup>, desconocemos la repercusión y acogida que en realidad tuvieron<sup>49</sup>; lo cierto es que no dejaba de ser una óptima operación financiera: por un lado, prohibiendo pagar por sufragios garantizaba a los súbditos una capacidad fiscal normalizada, o al menos, restablecida, según dice el prefacio<sup>50</sup>, y, por otra, también iban a parar a las arcas del Tesoro todos

<sup>47</sup> Para lo cual, se acompañaba a la novela un listado de las cuantías en función del cargo: “[...] *Nam etiam subiecimus descriptionem huic nostrae sacrae legi declarantem, quid competat unamquamque administrationem nostram praebere in sacro nostro laterculo aut in foro tuae celsitudinis occasione codicillorum aut praeceptorum* [...]”.

<sup>48</sup> Ciertos autores combaten, sin embargo, la afirmación justiniana: concretamente, JONES, A.H.M., cit. (n. 1), p. 395, llega a decir incluso que no se necesita dar crédito a la narración de Procopio que enseguida veremos para saber a ciencia cierta que seguían pagándose cantidades no oficiales por *suffragia*: “[...] but it is likely that unofficial *suffragia* continued to be paid to those who controlled the making of appointments, [...]”. Por su parte, COLLOT, C., cit. (n. 13), p. 218, manifiesta abiertamente que las tasas eran tan elevadas que: “*laisse à penser que ces droits couvrent non pas seulement les frais de timbre, de rédaction, d’envoi, mais aussi un suffragium réduit et ainsi légalisé* [...]”. STEIN, E., cit. (n. 18), p. 464, hace distinciones, según los cargos, afirmando que las tasas exigidas eran todas elevadas, variando en función del rango de los gobernadores, pero tratándose de *defensores civitatum*, el pago se ceñía a sólo tres o cuatro sueldos de oro. Los aludidos autores atendieron, sin duda, la noticia proporcionada por Procopio, ya que, al parecer, sólo un año después de promulgarse la novela, el mismo Justiniano vendía sin pudor los cargos en el foro, negociando sus precios: PROCOP., *Historia Arcana* 21, 16 - 19 (ed. Dindorf, Bonnae, 1838): “[...] *a lata lege vix annus abierat, cum ipse decreto, dirarum obnunciatione, pudoreque neglectis, dignitates haud obscure, sed palam in foro per summam impudentiam pretio divenditaret; ac dignitatum licitatores periuri foedius quae antea omnia raperent*”. Aunque JONES, H., *Justiniani Novellae ou l’autoportrait d’un législateur*, en *RIDA*. 35 (1988), p. 158, incide en el odio hacia el emperador y también su esposa que de la fuente se deduce (“personnages sans scrupule, s’adonnant sans vergogne, tout à la fois, au crime fût-il gratuit, à l’intrigue la plus vile, à la cupidité sans borne, voire à la débauche”), más adelante, en la p. 174, concluye que es difícil creer que todos los propósitos de enmienda confesados por Justiniano no correspondiesen a un deseo verdadero de mejorar el estado de cosas, pero más difícil es pensar que los funcionarios renunciasen a una forma de proceder anclada desde siglos.

<sup>49</sup> Suponemos que no muy buena a juzgar por la escasa vigencia que tuvo la reglamentación. En efecto, cuarenta años más tarde, Tiberio deroga la novela 8, al promulgar la constitución 161, en la que declara abiertamente el desuso en que había caído (*prefatio*: “[...] *sed haec quidem paulatim in oblivionem devenerunt avaritia devicta eorum qui magistratus emunt magis quam accipiunt*”), suprimiendo, asimismo, las tasas establecidas por Justiniano, dado su elevado importe: “[...] *etenim una cum magistratuum largitionibus tollimus etiam suffragia quae imperialibus rationibus ab iis inferebantur, quae quidem magnum pecuniarum cumulum efficiebant*; [...]”.

<sup>50</sup> La auténtica intención del emperador era facilitar a los contribuyentes el pago de los

aquellos derechos de nombramiento. Y bien, puesto que a partir de la promulgación de la norma resultaba ilícito comprar los puestos, es evidente que se imponía la necesidad de arbitrar una serie de criterios que aseguraran el ingreso y promoción en la carrera administrativa, eludiendo frontalmente aquella inveterada costumbre. Y es en este punto cuando traemos a colación el párrafo concreto inserto en el capítulo octavo que nos interesa: “*Ideoque licebit tuae celsitudini honestiorum quosdam ad administrationes dirigere et scientium tributa fiscalia, curialium quippe et aliarum personarum experimentum sui dantium bonum et ad magistratus opportunorum*”. Es decir, “será lícito a tu excelsitud (Juan, Prefecto del Pretorio) designar a individuos de los más honrados para ocupar los cargos administrativos, concedores además, de los tributos fiscales y que hayan dado buena prueba de sí mismos, y que sean idóneos para las magistraturas”.

*Aspectu primo*, parece que existen en la norma dos órdenes distintos de parámetros por los cuales deben conducirse las promociones: uno hace alusión a la condición subjetiva del candidato y, en cambio, otro está relacionado con condiciones objetivas. A la primera categoría pertenecen –creemos– la máxima honradez del funcionario y el hecho de que hayan dado buena prueba de sí mismos en el ejercicio de sus funciones; sin embargo, tales criterios que encajan bien en el principio meritocrático, ensalzado *ab antiquo*, han de conseguir plasmarse en un testimonio favorable emanado por la autoridad, en este caso, el Prefecto, y en la propia designación libre cuya posibilidad la norma le atribuye. Por decirlo de otra forma, la prueba de tales extremos la constituye el testimonio aludido y el nombramiento, según dice Justiniano a renglón seguido: “*quis enim non diligat eum, et honestate compleri magna putet, si nostro decreto iudicioque tui culminis ad cingulum veniat, testimonium quidem habens, quia sit optimus*”. Esto

---

tributos, es decir, facilitarles el cumplimiento puntual de las obligaciones fiscales, debilitado, según parecía, por la presión económica que en ellos acarrea la corrupción. Lo explicamos: en un extenso párrafo del prefacio que, en la versión latina de la novela, va desde “*cogitatio igitur nobis facta est hasta ad propriam utilitatem redigens qui administrationem habet*”, se relacionan detalladamente las extorsiones llevadas a cabo por quienes solicitaron el favor de ser nombrados para un cargo en la administración pagando a cambio una retribución y que, según Justiniano, se conducían por el siguiente esquema: 1. “[...] *qui dationem facit, et hoc aurum non de suo forte praebere, sed mutuatum, [...] et computare apud se, quia convenit eum tantum ex provincia percipere, quantum liberet quidem ei debita, sortis et usuras, [...]*”. Al parecer, quien pretendía el puesto, se endeudaba pidiendo un préstamo con el fin de pagar el favor, de tal manera que se veía compelido a percibir cantidades de los administrados para hacer frente al principal y los intereses. 2. “[...] *An certe non omnibus manifestum est, quoniam qui aurum dat et ita administrationem emit, non dat hoc solum, quantum occasione adinventum est suffragiorum, sed et aliud extrinsecus addit amplius occasione commodi administrationem aut dantibus aut spondentibus?*”. El propio emperador se pregunta si no es para todos evidente que quien compra el cargo, de ordinario, entrega ciertos beneficios a sus patrocinadores además del precio por la influencia y, aun no explicitándolo el texto, se entiende que tales sumas se repercutían en los ciudadanos. 3. “[...] *et quendam sibimet etiam recondere quaestum in tempore sequenti, in quo forte non administrabit [...]*”. A todo esto se añadía lo que el funcionario “recaudaba” ilícitamente para él mismo, con objeto de asegurar económicamente su futuro cuando no desempeñara función alguna.

es, el mismo emperador afirma que nadie podrá dudar de la gran honradez del candidato si por decreto de la autoridad llegara a obtener el cingulo, así como testimonio de que se conduce con corrección en el desempeño de sus funciones. Siendo así, puede afirmarse, pese a su singularidad, que las citadas reglas meritocráticas disfrutaron en la novela de carácter objetivo, en cierta medida.

Por lo que respecta al otro orden de criterios, entendemos que se relacionan con el principio de profesionalidad, la exigencia de que sean buenos concededores de los tributos fiscales y la idoneidad para desempeñar el cargo. De su literalidad, se deduce que este último extremo resta ambiguo, aunque todo indica que alude a la cualificación profesional del promocionable.

Algún autor ha incidido sobre el carácter novedoso y original de estas reglas<sup>51</sup> pero nosotros creemos que resulta conveniente matizar esta afirmación. Es cierto que Justiniano les confiere cierto alcance general del que adolecían, pero en rigor, fueron expresamente formulados dos siglos antes y concretamente, por Constancio y Juliano. Recordemos que las disposiciones contenidas en CTh. 1, 9, 1, dirigidas al cuerpo de *agentes in rebus* hacían alusión a las “*probitate morum ac bonis artibus*” del *adiutor*, es decir, a la probidad en sus costumbres y buenas habilidades para desempeñar el cargo; criterios cuya constatación harían ser candidato idóneo. A este propósito, podemos realizar una suerte de comparación entre CTh. 1, 9, 1 y la Novela justiniana, pues creemos que las “*probitate morum*” de la primera ley pueden equipararse a la máxima honestidad requerida con carácter general a todos los funcionarios en la segunda. Por otra parte, las “*bonis artibus*” a las que alude CTh. 1, 9, 1 son equivalentes a los conocimientos especializados exigidos por Justiniano en su constitución del 535.

Para finalizar, es conveniente fijar ciertas conclusiones relevantes que, en gran medida ya han sido insinuadas a lo largo del estudio. En efecto, el análisis de las constituciones imperiales confirma nuestra inicial afirmación sobre la inexistencia de un estatuto jurídico funcional perfilado, al menos, por lo que hace al reclutamiento y promoción del personal administrativo, desde los puestos de máxima hasta los de menor responsabilidad. Por otra parte, el carácter empírico de los criterios reguladores ha quedado sobradamente probado en las páginas precedentes; recordemos que parecen surgir al amparo y socaire de una figura jurídicamente compleja, conocida como *suffragium*. Por decirlo de otra forma, los legisladores fueron estableciendo criterios de promoción conforme iba demandando aquella otra institución y las posibles actuaciones normativas para abortarla; en definitiva, esto viene a sugerir que la elaboración del estatuto aludido fue llevándose a cabo, si no accidentalmente, sí a golpe de necesidad. De ahí su peculiar carácter y de ahí también que el intento de su reconstrucción histórico-dogmática, a partir de materiales dispersos y fragmentarios, sea un intento, en cierta forma, abocado al fracaso. Pese a todo, antes de abandonar, quizás sea mejor asumir las citadas limitaciones, admitiendo honestamente que no puede elaborarse un sistema de criterios abstractamente válido y aplicable a todos los

---

<sup>51</sup> PULLIATI, S., cit., (n. 7), p. 24 y p. 29.

cuerpos funcionariales sin excepción. En cambio, –justo es decirlo– sí parece lícita la mera conjetura porque, al menos para eso, sí existen elementos de juicio suficientes, sobre todo, a partir del siglo IV. Siendo así, nos parece que los principios meritocrático y de profesionalidad fueron implantándose, aún con gran esfuerzo e irregularidad, ya desde la dinastía constantiniana, para terminar incardinados en una constitución de ámbito general, fechada en el 535, pero incluso entonces, siempre dentro del contexto de una operación política contra el *suffragium*, conocida como de “manos limpias”, patrocinada por Justiniano; luego, en verdad, jamás se desligaron de su naturaleza circunstancial.

[Recibido el 7 y aprobado el 23 de mayo de 2005].

