

ULTRO TRIBUTA. FINANCIACION DEL “OPUS PUBLICUM FACIENDUM” EN LA “LEX IRNITANA” CAPS. 43 Y 68

Armando Torrent
Universidad Juan Carlos I

La actividad de los publicanos en Hispania comenzó a desplegarse desde los primeros momentos de la conquista romana¹, pues Livio informa que en el 215 a. C.² la exigencia de proveer a las necesidades de equipamiento y vestuario de las legiones del ejército expedicionario al mando de los hermanos Publio y Cneo Escipión, hizo que el Senado encargara al pretor urbano sacar a concurso público estos suministros que debían ser transportados por mar con el evidente peligro de tormentas y piratas que podían malograr aquellos aprovisionamientos. Al concurso acudieron tres *societates publicanorum*³ que asumieron conjuntamente el contrato; se trataba en definitiva de lo que hoy llamamos un contrato de suministro y en Roma *locatio-conductio operis faciendi*⁴ con grandes riesgos en cuanto aquellas *soc. publ.* tenían que anticipar el capital para efectuar unas inversiones cuantiosas cuyo pago por parte del Estado era incierto en aquellos momentos en que Roma estaba envuelta en el *bellum Hanniballicum* que se libraba en Italia y en Hispania, con episodios de gran dramatismo que pusieron

¹ Sobre la ocupación romana de Hispania vid. Torrent, *Municipium Latinum Flavium Irnitum. Reflexiones sobre la ocupación militar de Hispania y subsiguiente romanización hasta la “lex Irnitana*, Madrid, 2010, p. 42 ss.

² Liv. 25,1, 4 señala también otra *locatio* hispánica en el 213 a. C. para poner de relieve la turbia actuación de T. Pomponio Veientano, socius de una de las tres *soc. publ.* concurrentes en el 215; vid. Torrent, *La “lex locationis” de las tres “societates publicanorum” concurrentes “ad hastam” en el 215 a. C.*, en *SDHI* 80 (2014) p. 1 ss.

³ Ya debían existir estas *soc.* con anterioridad al 215 a. C.; vid. en este sentido entre los antiguos C. G. Dietrich, *Beiträge zu Kenntniss des römischen Staatspächtersystems*, Leipzig, 1877 m. p. 12 ss.; V. Ivanov, *De societatis vectigalium publicorum populi Romani*, Petersburg, 1910, p. 12 ss., y entre los modernos. J. A. Arias Bonet, *Societates publicanorum*, *AHDE*, 19, 1948-49, p. 233 ss.; C. Nicolet, *Rome et la conquête du monde méditerranéen. I. Les structures de l'Italie romaine*, Paris, 1977, p. 262; M. R. Cimma, *Ricerche sulla società dei publicani*, Milano, 1981, p-9; Torrent, *Lex locationis*, p. 2. La bibliografía sobre las *soc. publ.* es amplísima; reenvío a la que cita G. Dufour, *Les societates publicanorum de la République romaine: des ancêtres des sociétés par actions modernes?*, *RIDA*, 57, 2010, pp. 145-146 nts. 2 y 3.

⁴ Esta terminología no es romana sino de los intérpretes posteriores, pues durante mucho tiempo cualquier figura arrendaticia se conocía genéricamente como *locatio-conductio*. Vid. Torrent, *La tricotomía “res”, “operae” “opus” y los orígenes de la “locatio-coinductio”*, en *Teoria e Storia del diritto privato*, IV, 2011, p. 1 ss.

en peligro la misma supervivencia de la República con el asedio de Roma por el último Bárquida que con gran audacia había atravesado los Alpes para caer sobre Italia infligiendo a Roma grandes derrotas en las batallas de Trebia, Tesino, Trasimeno y Cannas. Cuando Aníbal acampa con su ejército a pocas millas de Roma. El pánico cundió entre la población romana, el Senado estaba reunido en sesión permanente, y los magistrados, incluidos los censores, fueron provistos de *imperium*⁵ para reprimir los tumultos.

Eran momentos difíciles para la República, pero la sabiduría política romana sabía que había que atacar la potencia cartaginesa allí donde estaban sus fuentes de aprovisionamiento: Hispania, donde desembarcaron las legiones romanas con el pretexto de liberar Sagunto del asedio púnico. En ese contexto se convocó la famosa *licitatio* del 215 para atender los suministros del ejército expedicionario, señalándose en la *lex locationis* las condiciones del contrato pactado entre la autoridad romana y las *soc. publ.* Normalmente la contraprestación que asumía el gobierno de la República venía fijada en una *lex censoria*⁶ por lo que estas *locationes* se tenían que realizar dentro de un período máximo de 5 años; (seis siglos más tarde, en el 321 d. C. el emperador Constantino C.Th. 4,13,1 redujo a tres años la duración de los arrendamientos de *vectigalia*). En el 215 a. C. la contraprestación del Estado en la correspondiente *lex locationis* exoneraba del servicio militar a aquellos publicanos (*vacatio militiae*) que contrataron el avituallamiento de las legiones instaladas en Hispania, a la vez que aseguraba el riesgo de pérdida de las mercancías por los peligros marítimos (Liv. 23,48,4-12; 23.40,1-14), con el compromiso de pagar los servicios de los publicanos cuando el Estado pudiera contar con suficientes recursos propios ante la *inopia aerarii* del momento; en mi opinión en el 215 a. C. también tenía que haber sido arrendada la recaudación de los *vectigalia* hispánicos aunque Liv. no lo menciona, pero hay que tener en cuenta que el arrendamiento de la recaudación de impuestos era el sector en el que los publicanos obtenían mayores ganancias, y en aquellos momentos y después de las derrotas de Trasimeno y Cannas las arcas estatales estaban exhaustas⁷, como recuerdan para un episodio fechado en el 214 Liv.⁸ y Valerio Máximo⁹.

⁵ Liv. 26,10,9. *Placuit omnes qui dictatores consules censoresve fuissent eu imperio esse.*

⁶ Así está atestiguado desde el s. V a. C. Liv. 4,22,7: *Eo anno C. Furius Paculus et M. Geganus Maerinus censores villam publicam in campo Martio probaverunt, ibique primeum census populi est actus.*

⁷ Vid. con lit. Torrent, *Lex locationis*, p. 12-13.

⁸ LIV. 24,18,10-11: *Cum censores ob inopiam aerarii se iam locationibus abstinerent aedium sacrarum tuendarum curuliumque equorum praebendarum ac similibus his rerum, convenire ad eos frequentes qui hastate huius generis adsueverant, hortarique censores ut omnis perinde agerent locarent ac si pecunia in aerario esset: neminem nisi bello confecto pecuniam ab aerario petiturum esse.*

⁹ Val. Max. 5,6,8. *Nam cum secundo Punico bello exhaustum aerarium ne deorum quidem cultui aufferet, publicani ultro aditos censores hortati sunt et omnia sic locaret, tamquam respublica pecunia abundaret, neque prestaturos cuncta nec nullam assem, nisi bello confecto, polliciti sunt.*

A mi juicio la *locatio* de 215 tuvo que instrumentarse mediante una *licitatio* extraordinaria ante el gravísimo peligro en que se encontraba Roma asediada por Anibal; quizá por eso el Senado encargó la celebración del *hasta*¹⁰ al praetor urbanus y no a los censores atareados en la defensa de la República; las condiciones de la *licitatio* para esta *locatio* de *ultra tributa* parecen también extraordinarias, y en mi opinión de poca enjundia para arrastrar a los publicanos a aquella exorbitante inversión financiando el *bellum Hanniballicum* en Hispania, por mucho que el Senado apelara al espíritu patriótico: la promesa de pagarles los atrasos debidos por la República; la *vacatio militiae*, y el aseguramiento de los riesgos del transporte marítimo desde Italia (pérdida de mercancías por asaltos de los piratas, hundimiento de las naves por tormentas) para el avituallamiento del ejército en Hispania; también es extraordinario que Liv. omita cualquier noticia sobre la *locatio* de los *vectigalia* que Roma imponía a las poblaciones vencidas, en mi opinión porque de ello ya se habían encargado los *tribuni* o los *quaestores* que acompañaban al ejército, o más probablemente hubieran sido ofertados a los publicanos por los magistrados supremos del ejército expedicionario no pudiendo encargarse de ello los censores por la extraordinaria gravedad de la situación bélica.

El aprovisionamiento de las legiones españolas debía exigir gran capital que los publicanos anticipaban al Estado, en definitiva financiando al Estado, concediendo crédito al Estado, y de ahí la coalición de aquellas tres *societates*¹¹, por lo que me parece errada la afirmación de Tenney Franck¹² que “the semi-public corporations of knights were rather insignificant during the Second Public War”; por el contrario entiendo que la II Guerra Púnica proporcionó múltiples ocasiones de ganancias a los publicanos en la asunción de obras y suministros que requerían gran capital para llevar a cabo aquellos contratos, cuyo pago por el *aerarium* quedaba diferido hasta que la República contara con suficientes recursos propios; por otra parte las actividades económicas de los publicanos como contratistas de la Res publica están documentadas desde el 493 a. C. en que según Dion. Hal. 6,17,2 el cónsul Postumio Albino contrató la construcción de un templo dedicado a Ceres, Libero y Libera.

Las primeras noticias de actuaciones de los publicanos autorizadas por los censores (probablemente por los cónsules antes de la instauración de la censura en el 443 a. C. consolidada entre el 405 y el 367, y con mayor seguridad a partir del 367 con las famosas *leges Licinia-Sectiae*) se refieren a la construcción,

¹⁰ Vid. con lit. la problemática del sistema del *hasta* con sus ventajas y desventajas para el Estado ofertante y los publicanos (o empresarios individuales) demandantes de la contratación con el Estado, en Torrent, *Anulación por el Senado de “locationes censoriae” de “vectigalia” y “ultra tributa” en el 184 a.C.*, de próxima publicación en TSDP XI (2014).

¹¹ De tener que hacer un parangón con el derecho esopañol vigente, hablaríamos de unión temporal de empresas.

¹² T. Franck, *An Economic Survey of Ancient Rome, I. Rome and Italy in the Republic*, Paterson N., J. 1959.p. 102.

mantenimiento y reparación de templos, edificios, cloacas, acueductos, extracción de materiales de construcción, viae y otras obras públicas, explotación de bosques, minas, salinas, actividades que al decir de Liv. recibieron el nombre genérico de *ultra tributa*¹³, para diferenciarlo de otra de las típicas actuaciones de los publicanos que era el arrendamiento de impuestos, genéricamente *vectigalia*, lo que hace que en las fuentes republicanas pueda advertirse una cierta distinción entre *locationes* de *vectigalia* y *locationes* de *ultra tributa* (servicios y trabajos para la comunidad cuyas primeras manifestaciones se referían a la construcción y mantenimiento de templos y otros edificios públicos). Ambas actividades proporcionaban grandes beneficios a los publicanos: la recaudación de *vectigalia* les proporcionaba grandes ingresos lucrándose con el exceso de recaudación sobre la cantidad fija que se habían comprometido a entregar al Estado, para lo que ejercitaban todo tipo de coacción sobre los contribuyentes, y en el caso de los *ultra tributa* lucrándose con las diferencias entre lo que había de pagar el Estado por las *operas faciendas* y el costo efectivo de las mismas que se pagaba a posteriori. Ambos casos implican que el Estado acudía a la financiación externa para sostener los gastos públicos.

Acertadamente señala Bona¹⁴ que la organización que debían darse los publicanos estaba en función del tipo de *ultra tributa* o de *vectigalia* de cuya realización o recaudación se encargaban mediante una *locatio publica* que en la época republicana era generalmente establecida por los censores que fijaban los precios y condiciones del contrato en la *lex locationis*. Es obvio también¹⁵ que la organización de las *soc. publ.* estaba en función de la fuerte competencia por conseguir los contratos públicos cuya obtención debió ser muy reñida en el primer veintenio del s. II a. C., organización que sería más articulada una vez asegurada la adjudicación del contrato para adecuarla a las exigencias de su ejecución.

Un tema que ha suscitado arduas discusiones en la doctrina es si los *ultra tributa* son concesiones del Estado a las *soc. publ.*, y consiguientemente tendrían carácter administrativo o *locationes* públicas, que a su vez podían seguir o desviarse (como hizo Verres) de la disciplina general, y hoy es corriente en la romanística pensar en una sustancial homogeneidad de los edictos provinciales¹⁶ con las salvedades oportunas consignadas en el *genus provinciale*. Por su

¹³ Sobre el concepto y contenido de los *ultra tributa*, vid. por todos F. Milazzo, *La realizzazione delle opere pubbliche in Roma arcaica e republicana. Munera e ultra tributa*, (Napoli 1993) 68 ss.; A. Trisciuglio, *Sarta tecta, ultra tributa, opues publicum faciendum locare. Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età reopubblicana e augustea*, Napoli, 1998, p. 33 ss.

¹⁴ F. Bona, *Le "societates publicanorum" e le società questuarie nella tarda Repubblica*, en M. Marrone (cur.), *Imprenitorialità e diritto nell'esperienza storica*, Palermo 1992) 30.

¹⁵ Bona, *Soc. publ.* 36.

¹⁶ Vid. sobre el problema de la homogeneidad de los edictos provinciales, con lit. Torrent, *Los publicani y el edictum provinciale*, de próxima publicación.

naturaleza administrativa aparentemente parece pronunciarse Castán¹⁷ pero inmediatamente rectifica considerando la concepción que prevaleció en el concepto y forma jurídica de las concesiones fue la *locatio-conductio*. Yo me inclinaría a negar la sustantividad de un derecho administrativo en Roma; en el fondo todo era *ius civile* y la misma diferenciación de Ulp. D. 1,1,12 entre *ius publicum* y *ius privatum* tiene más carácter descriptivo que preceptivo. Las expresiones usadas en las fuentes pueden dar lugar a equívocos como el de Buckland¹⁸ que habla de relaciones entre administradores y administrados en el sentido que el *genus provinciale* abrazaba el carácter administrativo y tributario de las *civitates* (entiendo que sería mejor decir financiero en cuanto se dirigía a procurar ingresos suficientes al *municipium* para mantener el *sumptus publicum*) en cuanto fijaba las tasas de interés refiriéndose asimismo a la documentación probatoria de los hechos tributarios sujetos a la actuación coactiva de los publicanos. La hipótesis por así decir administrativista ya había sido defendida por Greenidge¹⁹ considerando que el *genus provinciale* en los títulos de *aere alieno*, *de usuris*, *de syngraphis* contenían esencialmente normas administrativas, hipótesis asimismo atrayente a Wesenberg²⁰, pero para mí inadmisibles²¹ porque entiendo que son elucubraciones de dogmática moderna aplicadas al derecho romano. El edicto provincial de Cic. para Cilicia, que parece muy minucioso, en aquella parte particpar que Cic. denomina *genus provinciale*, trataba cuestiones de derecho privado²².

A mi modo de ver no es admisible defender que el *genus provinciale* tuviera un carácter esencialmente administrativo, porque por mucho que se quiera ver desde esta óptica las materias de *aere alieno*, *de usuris*, *de syngraphis*, y las mismas *pactiones* entre *civitates* y *publicani*, es más cierto que todas estas reglas conducen a un proceso eminentemente privatístico, de modo que las disposiciones que nos interesan del *genus provinciale* no tenían carácter administrativo, sino sobre todo jurisdiccional y las reglas que protegían a los provinciales de las exacciones indebidas de los publicanos, eran esencialmente las del proceso civil como reconocen Puliese²³ y Maganzani²⁴. Tampoco el *genus provinciale* era un mero “*réglement de contentieux*” entre publicanos y contribuyentes

¹⁷ S. Castan, *Régimen jurídico de las concesiones administrativas en el derecho romano*, (Madrid 1996) 98 ss.

¹⁸ Buckland, *Edictum prov.* p. 82.

¹⁹ A. H. J. Greenidge, *The legal procedure of Cicero's time*, Oxford, 1901, p. 122 ss.

²⁰ G. Wesenberg, s. v. *provincia*, *RE*, XXIII.1, 1957, c. 1005,

²¹ Torrent, *Syngraphae cum Salaminiis*, *IVRA*, 24, 1973, p. 107 ss.

²² Torrent, *Syngraphae* p. 103.

²³ Pugliese, *Scritti III*, p. 114.

²⁴ L. Maganzani, *Publicani e debitori d'imposta. Ricerche sul titolo edittale de publicanis*, Torino, 2002, p. 98.

como defiende France²⁵. En este tema sigo a Pugliese²⁶ cuando a propósito de su análisis de Cic. ad Att. 6,1,10²⁷ señala: “a parte la difficoltà di dare al termine amministrativo un significato plausibile in diritto romano, la risposta in sé non è semplice giacché la materia a cui ci si riferiva, era indubbiamente publicistica, ma i mezzi, con cui vi si provvedeva erano parzialmente privatistici... il rapporto fra i publicani e il senato o el governatore romano può, pur con le consuete riserve, essere definito amministrativo, il rapporto invece fra i privati contribuenti o le *civitates*, da una parte, e i publicani dall’altro, era essenzialmente privatistico o almeno, i rimedi giudiziari concessi ai publicani per esigere i canoni e i tributi, e ai contribuenti per reagire a riscossioni illegittime, erano quelli del proceso civile, ossia del proceso con cui si risolvevano controversie relative a rapporti fra privati”²⁸.

En esta sede interesa fundamentalmente el tema de los *ultra tributa*, teniendo noticias desde los primeros tiempos de la República de publicanos contratando con el Estado llevar a cabo obras públicas, y Liv. da muestra de conocer perfectamente la actuación de los publicanos en este campo.

Liv. 39,44,4-8. *Aquam publicam omnem in privatum aedificium aut agrum fluente ademerunt, et quae in loca publica inaedificata immolitate privati habebant, intra dies triginta demolita sunt. 5. Opera deinde facienda ex decreta in eam rem pecunia, lacus sternendae lapide, detergendasque, qua opus esset, cloacas, in Aventino et in aliis partibus, quia nondum essent, faciendas locaverunt. 6. Et separatim Flaccus molem ad Neptunias aquas, ut iter populo esset, et viam per Formianum montem, 7. Cato atria duo Maenium et Titium in lautumiis, et quattuor tabernas in publicum emit basilicamque ibi fecit, quae Porcia appellata est. Et vectigalia summis pretiis, ultra tributa infimis locaverunt. 8. Quas locationes cum senatus praecibus et lacrimis victus publicanorum induci et de integro locari iussisset, censores, edicto summotis ab hasta qui ludificati*

²⁵ J. France, *Quadragesima Galliarum. L'organisation douanière des provinces alpestres, gauloises et germaniques de l'empire romain. i siècle avant j. c. – iii siècle après j. c.*, Roma, 2001, p. 407 ss.

²⁶ Pugliese, *scritti iii*, p. 114.

²⁷ Cic. *ad att.* 6,1,10. τὸ παραδοξότατον: *usuris eorum quas pactionibus adscriperant servavit etiam servilius; ego sic: dien statuo satis laxam, quam ante si solverint, dico, me centesimas ducturum si non solverint, ex pactione. . itaque si graeci solvent tolerabili faenore et punlñicanisres est gratissima.*

²⁸ cfr. Cic. de prov. cions. 5.10. de este texto y del anterior deriva Maganzani, *Publicani* 99, que muestran una serie de disposiciones edictales y de providencias del gobernador provincial dedicadas a la disciplina de situaciones conflictivas específicas de la provincia, entre la cuales, sin duda, también aquellas derivadas de las *pactiones* concluidas por los publicanos con *civitates* o particulares en derogación a las *leges censoriae*.

priorem locationem erant, omnia eadem paulum imminutis pretiis locaverunt (censura del 184 a. C.).²⁹

Liv. 43,16,2. *In ea re cum equestrem ordinem ofendissent, flammam invidiae adiecere edicto, quo edixerunt, ne quis eorum qui Q. Fulvio A. Postumio censoribus publica vectigalia aut ultro tributa conduxissent ad hastam suam accederet sociusve aut adfinis eius conduccionis* (censura del 169 a. C.).³⁰

Varr. De lingua latina 6,11. *Lustrum nominatum tempus quinquennale a luendo, id est solvendo, quod quanto quoque anno vectigalia et ultro tributa per censores persolvebantur.*

En Liv. y Varr. vienen avecindados *vectigalia* y *ultro tributa* (Varr. no aclara gran cosa sobre sus posibles diferencias), pero al mismo tiempo se desprende de Liv. y Varr. que dentro de las *locationes publicae* pueden distinguirse *vectigalia*: arrendamiento del cobro del *vectigal* impuesto por el uso del *ager publicus* al que estaban sujetas las poblaciones vencidas, que a finales de la República era la principal fuente de ganancia para los publicanos, y *ultro tributa*: arrendamientos de obras públicas (que asimismo debían proporcionar pingües beneficios a los contratistas, también llamados en otras ocasiones redemptores³¹); tanto los *vectigalia* como los *ultro tributa* permitían ingresos recurrentes para el gobierno de la República, y en provincias para las *civitates* singulares (y de ello tenemos ejemplo en las previsiones de la *lex Irnitana* del 91 d. C.) que debían ser pagados (*persolvebantur*) pasando por el trámite de los censores cada cinco años, y de los duoviri en las ciudades provinciales. Todavía las *locationes publicae* admiten más diferencias dentro del campo de la realización de obras públicas, y las fuentes (Liv. 29,37,2; 45,15,9; Fest. s v. *sarte*, 126 Lindsay) hablan de *sarta tecta*³² para indicar la reparación de templos, edificios, cloacas, acueductos públicos. En el campo de actuaciones concretas la minuciosa narración de Liv. 39,44,4-7 permite observar³³ la actividad censoria en la tutela de los bienes públicos usados u ocupados abusivamente por los particulares, la realización y mantenimiento de obras públicas, y eventualmente la adqui-

²⁹ Lil. 39,44,7-8 se está refiriendo a las *locationes censoriae* de *vectigalia* y *ultro tributa* del 184 a. C., siendo censores M. Porcio Catón y Verrio Flacco, anuladas por el senado que ordenó convocar una nueva *hasta*; vid. Torrent, Anulación por el Senado de *locationes censoriae*, cit.

³⁰ Tanto en éste como en el fragmento anterior Liv. se está refiriendo a la censura de Catón el Mayor, que debió ser muy prolífica en “Bauberichte”, vid. K. Gast, *Die zensorischen Bauberichtformen der Inscriptensprache*, (diss). Göttingen, 1965, p 114 ss.

³¹ Vid. A. Mateo, *Manceps. redemptor, publicanus. Contribución al estudio de los contratistas públicos en Roma*, Santander, 1999, p. 33 ss.

³² Vid. para su significado vid. Trisciuglio, *Sarta tecta* p. 7 ss.

³³ Milazzo, *Realizz.* p. 72.

sición de edificios preexistentes³⁴, aspecto primordiales de la *tuitio locorum (et rerum) publicorum* atribuída a los censores³⁵.

De todos modos no acabo de ver claramente que Catón y Flacco arrendaran los vectigalia a los precios más altos (*summis pretiis*) y los *ultra tributa* a los más bajos (*infimis pretiis*)³⁶, extraña estrategia censoria que a juicio de Milazzo³⁷ suscitó la “disperata reazione che gli effetti di tale strategia suscitarono presso i pubblicani”. Ante las lamentaciones de los publicanos (Liv. 39,44,8 ... *senatus precibus et lacrimi victus publicanorum*), el Senado anuló³⁸ ambas *has-tae* ordenando que se abriera nuevo concurso, buscando acaso situaciones más equitativas, y lógicamente siempre que los ingresos estatales no disminuyeran, quizá una compensación que minorando el montante de los *vectigalia* y aumentando el de los *ultra tributa* asegurase globalmente los mismos ingresos públicos.

Un problema exegético que suscita el texto de Varr. duramente criticado por Mommsen³⁹, es el valor del término *persolvebantur* que tantos autores empezando desde Burmann⁴⁰ en el s. XVIII hasta Cenderelli⁴¹ sustituyen por *solvebantur*. Según Mommsen *solvere* constituye el punto central para la exégesis de este § que a su juicio tiene dos valores alternativos: disolver (“auflösen”), y pagar⁴², sirviendo este último significado tanto para los *vectigalia* como para los *ultra tributa*. Pero como bien dice Milazzo⁴³, el § no provee ningún elemento que aclare la naturaleza y el fundamento de ambas figuras, salvo el alineamiento de los *ultra tributa* a los más conocidos *vectigalia* como sujetos de un (per)solvi

³⁴ Liv. mayormente se está refiriendo a obras nuevas: extracción de materiales de construcción (lacus sternandae lapide), construcción de cloacas (clacas... haciendas), presas (molem) caminos (viam), basílicas (basilicam fecit), aludiendo también a obras de mantenimiento (detergere)..

³⁵ Liv. 4,8,2. *Idem in annus censurae initium fuit, rei a parva origine ortae, quae deinde tanto incrementa aucta est ut morum disciplinaeque Romanae penas eam regimen, senatui equitumque centuriis decoris dedecorisque discrimen sub ditione eius magistratus publicorum ius privatorumque locorum, vectigalia populi Romani sub nutu atque arbitrio esset.*

³⁶ Vid. Torrent, *Anulación por el Senado de "locationes censoriae"*, cit.

³⁷ Milazzo, *Realizz.*, p. 79.

³⁸ Para G. de Sanctis, *Storia die Romani*, IV,1², Firenze, 1969, p. 587, esta actuación senatorial es probable que hubiera sido anticonstitucional; para O'Brien Moore', s. v. *Senatus* (Regierung), en *RE* suppl. VI, 1935, c. 739, implicaba una intervención de carácter extraordinario pero en todo caso dentro del “Aufsichtsrecht” general del Senado.

³⁹ Th. Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, II,1³, Berlin, 1887, reed. Basel, 1952, p. 337 nt.; 446 i. nt.

⁴⁰ Burmann, *Vectigalia populi Romani*, Leidae, 1734.

⁴¹ A. Cenderelli, *Varroniana. Istituti e terminología giuridica nelle opere di M. Terenzio Varrone*, Milano, 1973, p. 41.

⁴² Milazzo, *Realizz.* p. 55, no admite esta interpretación, subrayando al mismo tiempo la continuidad de significado entre *luere* y *solvere*. Tampoco admite la interpretación mommseniana O. Leuze, *Zur Geschichte der römischen Cenzur*, Halle, 1912, p. 84 nt. 1.

⁴³ Milazzo, *Realizz.* p. 73.

a través de los censores cada cinco años⁴⁴, lo que no es poco pues desde el punto de vista fiscal tienen la misma finalidad: acrecer los ingresos estatales con los vectigalia y financiar las obras públicas con los ultro tributa. Un aspecto que sí deja claro Varr. es el papel directivo del Senado en materia económica que dejaba a los censores la función más concreta de establecer las relaciones contractuales con los recaudadores de vectigalia y ultro tributa (quinto quoque anno)⁴⁵, relaciones que en las ciudades provinciales acabarían encargadas a los *Ilviri* locales desde el s. I d. C. De Martino⁴⁶ en base a la *lex agraria* del 111 a. C., piensa que estaba reconocida una cierta *iurisdictio* en la materia a los censores⁴⁷, que para estos casos tenían un poder análogo al de los pretores, aunque advierte que de un caso singular (la *lex agraria*) no se pueden extraer conclusiones generales.

El problema subyacente –e importante- en todo esto es la financiación de tales obras superada la época monárquica y primerísima época republicana, en que las obras se ejecutaban mediante los llamados *munera*⁴⁸: prestaciones coactivas y gratuitas impuestas a los ciudadanos. En la Roma antigua dice Luzzatto⁴⁹, no existía una organización tributaria en el sentido que los ciudadanos singulares debiesen contribuir con sus medios a las funciones esenciales del Estado, ni se concebía ni se sentía necesidad de ello, de modo que el ciudadano proveía con prestaciones personales, con su trabajo en forma de liturgias y *munera* a las obras públicas consideradas necesarias, y en las campañas bélicas que constituían el epígrafe de gasto más importante de la *civitas* proveía directamen-

⁴⁴ Y también plantea problemas la mención del *lustrum* por Varr. que en este caso con tiene relación con el relativo rito religioso que se realizaba cuando el censor finalizaba las operaciones del censo, y tampoco supone un límite temporal a las *locationes censoriae* que continuaban siendo válidas incluso en ausencia del rito religioso; cfr. Mommsen, *Röem. Staatsr.* II.1, p. 425 nt. 4; Leuze, *Cenzur* p. 70; A. E. Astin, *Censorships in the late Republic*, *Historia*, 14, 1985, p. 180 y 185; Trisciuglio, *Sarta tecta* p. 55 nt. 49.

⁴⁵ Sobre la competencia de los censores en las *locationes publicae*. vid Trisciuglio, *Sarta tecta* p. 117 ss.

⁴⁶ De Martino, *La storia dei publicani e gli scritti dei giuristi*, Labeo 39, 1993, p. 32.

⁴⁷ Vid. F. Cancelli, *Studi sui “censore” e sull’arbitratus” della “lex contractus”*, Milano, 1957, p. 83 ss..

⁴⁸ Cfr. H Degenkolb, *Platzrecht und Miete. Beiträge zu ihrer Geschichte und Theorie*, Berlin, 1867, p. 135; Dietrich, *Beiträge* p. 11; Trumpler, *Die Geschichte der römischen Gesellschaftsformen*, Berlin, 1906, p. 23; E. Ciccotti, *Lineamenti dell’evoluzione finanziaria nel mondo antico*, Milano, 1921; E. de Ruggiero, *Lo Stato e le opere pubbliche in Roma antica*, Torino, 1925, 168 s.s.; L. Clerici, *Economia e finanza dei Romani. Dalle origini alla fine delle guerre sannitiche*, Bologna, 1943, 425 ss.; U. von Lübtow, *Catos leges venditionis et locationis dictae*, *Symbolae Taubenschlag = Eos*, 48, 1956, p. 85 ss.; H. A. Kaufmann, *Die altrömische Miete. Ihre Zusammenhänge mit Gesellschaft, Wirtschaft und staatlicher Vermögensverwaltung*, Köln-Graz, 1964, p. 85 ss.

⁴⁹ G. I. Luzzatto, *La riscossione tributaria in Roma e l’ipotesi della proprietà-sovrantà*, *Atti Verona*, IV, (Milano, 1953), p- 69 = *Scritti minori epigrafici e papirologici*, Sala Bolognese, 1984, p. 209.

te el ciudadano a su propio equipo y mantenimiento; consiguientemente ningún instituto del derecho público romano primitivo tenía relación con la “*riscossione tributaria*”.

Otro modo de financiación por los censores⁵⁰ procedía *ex manubiae*⁵¹: aplicación al *opus publicus faciendum* de los recursos que habían conseguido los censores en su anterior etapa de magistrados *maiores* (cónsules, pretores), financiación que por lo general debía ser autorizada por el Senado⁵², como se deduce de un caso ocurrido durante la censura de Apio Claudio y C. Plauzio⁵³ en el 312 a. C. para la construcción del *aqua* y *via Appia*⁵⁴ al que alude Diod. Sic. 20,36, acontecimiento que hay que poner en relación con las grandes reformas políticas de Apio Claudio⁵⁵, que para este caso concretamente Garzetti⁵⁶ excluye cualquier acusación de tinte demagógico que algunos autores pretenden atribuir a las actuaciones del gran censor del 312.

Milazzo⁵⁷ pone en duda la consideración que desde época antigua no existiera, aunque fuera mínima, alguna especie de organización tributaria, y entiende que tuvieron que existir desde época arcaica instrumentos alternativos a los *munera* para la realización de obras públicas, de modo que hay que poner en tela de juicio la afirmación que los *munera* hubieran sido el único modo de financiar las obras públicas arcaicas. Y aquí surge el problema, porque una parte mayoritaria de la doctrina antigua a partir de Sigonius⁵⁸, seguido por Heinneccius⁵⁹ y retomada por Mommsen⁶⁰ y Kniep⁶¹, considera los *ultra tributa* como recursos de la *civitas* destinados a ulteriores servicios y prestaciones; es signifi-

⁵⁰ En otro lugar, Torrent, *Lex locationis* cit., he sostenido que todavía en el 312 a. C. no hay evidencia de la existencia de soc. publ.

⁵¹ Vid. Trisciuglio, *Sarta tecta* p. 128 ss.

⁵² En puridad de doctrina esta autorización debía ser autorizada por una una lex. En este caso Trisciuglio, *Sarta tecta* 124, defiende que el favor popular apoyaba a Apio Claudio, pero la financiación también tuvo que ser instrumentada mediante la oportuna lex; cfr. O. Leuze, *Cenzur*, p. 184 ss.

⁵³ De las fuentes antiguas parece derivarse que Plauzio no se preocupó ni supervisó la ejecución de las obras sino que solamente intervino una vez concluidas éstas como sostiene M. Abernethy, *Temples votifs et butin de guerre dans la Rome républicaine*, Roma, 1994, p. 174.

⁵⁴ Vid. Liv. 9,29,6,7; Front. De aq. 5,1 ss.; Fest. s. v. Appia 23 (Lindsay); Auct. De vir. Ill. 34,6-7; Eutrop. 292; CIL XI 1827; vid. L. Loreto, La censura di di Appio Claudio, l'edilità di Cn. Flacio e la razionalizzazione delle strutture interne dello stato romano, Atene e Roma, 36, 1991, p. 184 ss.

⁵⁵ Vid. con lit. y fuentes A. Valmaña, *las reformas políticas del censor Apio Claudio Ciego*, Madrid, 1995.

⁵⁶ A. Garzetti, *Appio Claudio Ciego nella storia politica del suo tempo*, *Athenaeum* 25, 1947, p. 196 ss.

⁵⁷ Milazzo, *Realizz.* p. 11.

⁵⁸ Sigonius, *De antiquo iure civium Romanorum*, Francofurti, 1693, II. II cap. 4 p. 84 ss.

⁵⁹ Heinneccius, *Antiquitatem romanorum iurisprudentiam illustrantium sintagma*, Argentorati, 1755, p. 138.

⁶⁰ Mommsen, *Röm. Staatsr.* III.1,p. 227 nt. 4; Id. II.1, 2, p. 432 ss.

⁶¹ F.Kniep, *Societas publicanorum*, Jena, 1896, p. 4.

cativa la expresión de Kniep: *ultra tributa* “sind die Anweisungen für öffentlichen Bauten”.

Nos interesa fundamentalmente en esta sede los *ultra tributa*⁶², cuyo exacto significado se discute desde Mommen⁶³, expresión que aparece en Varr. *De ling. lat.* 6,11; Liv. 39,44,7; 43,16,2 y 7; *Tab. Heracl.* 73; Sen. *De benef.* 4,1,2; *Leges Malac.* e *Irnit.* cap. 63, que para una parte de la doctrina significa los recursos financieros destinados a las obras públicas en el sentido de dinero pagado por la *civitas* cuyo destino lo determinaba el Senado⁶⁴, siendo competencia de los censores⁶⁵ (como es sabido según la tradición esta magistratura surgió en el 443 a. C.⁶⁶) fijar las condiciones del *hasta* (concurso público para conceder el arrendamiento de la ejecución de la obra pública o el servicio correspondiente) y estipular la *lex locationis*, recayendo sobre los *quaestores* el pago efectivo por la ejecución de las obras (*locare opus faciendum*); el mismo procedimiento se efectuaba para los contratos de distinto contenido (*locare rem fruendum* o *utendum*), que según Milazzo⁶⁷ tenían que efectuarse al alza⁶⁸.

En resumen, según las diversas corrientes doctrinales o bien los *ultra tributa* son los recursos financieros aportados por la *civitas* para la realización de obras públicas⁶⁹ y en este sentido de un modo lato significan “trabajos públicos”, o bien indican el lado pasivo de las finanzas estatales⁷⁰, y este sentido

⁶² Expresión de todos modos poco clara; en este sentido se pronuncia De Ruggiero, *Lo Stato e le opere pubb.* 204: “spese che con locuzione poco chiara gli antichi chiamavano ultra tributa”, de alguna manera siguiendo a Mommen que definía los *ultra tributa* como “freiwillige Anweisungen”.

⁶³ Mommsen, *Römisches Staatsrecht*³, III11, Leipzig, 1887, red. Basel 1952 p. 445 s.; Dietrich, *Beiträge* p. 52 ss; J. Suolahti, *The roman censurs. A study on social structure*, Hellsinki, 1963, p. 60 ss.; F. Milazzo, *Realizz.* p. 68 ss.; Trisciuglio, *Sarta tecta*, p.33 ss.

⁶⁴ Pol. 6,13,1-3; Liv. 44,16,9; 40,46,16; 40,51,2.

⁶⁵ Pol. 6,13,3; 6,17,2; Zon. 7,19; Liv. 40,51,2-4; 7-8; 44.16.10-11.

⁶⁶ Algún sector doctrinal antiguo piensa que la magistratura censoria se hizo efectiva entre el 405 y el 367, en todo caso después de la estabilización del ordenamiento centuriado, que debió producirse en torno a mediados del s. V a. C.; vid. F. de Martino, *Storia della costituzione romana*, I, Napoli, 1972, 328 ss., para quien la historia de la censura es la de la transformación de los poderes religiosos conexos con el *lustrum* en poderes de orden político. Cfr. también G. Nicosia, *Lineamenti di storia della costituzione e del diritto di Roma*, Catania, 1989, p. 155. Es probable que antes de los censores estas tareas fueran realizadas por los cónsules, y todavía es más confuso el tema en época monárquica; en opinión de L. Fascione, *Il mondo nuovo. La costituzione romana nella “Storia di Roma antica” di Dionigi d’Alicarnasso*, Napoli, 1988, p. 165 nt. 79, entre los diversos fenómenos que se remontan a aquella época se encuentra la creación de las finanzas públicas que contribuyeron a hacer muy probable la existencia de órganos administrativos con funciones más tarde demandadas a los censores.

⁶⁷ Milazzo, *Realizz.* p. 10.

⁶⁹ De Ruggiero, s. v. *Censor*, en *DE II*, 1900, p. 167; Clerici, *Economia e finanza*, p. 414: “assegnazioni volontarie; Nicolet, *L’ordre équestre à l’époque republicaine, (312-43 a. C.)*, I, Paris, 1966, p. 326, les llama “crédits facultatifs”, en el sentido (ibid. nt. 23) de “allocations supplémentaires”, de “crédits consentis par le Sénat aux censeurs”.

⁷⁰ Milazzo, *Realizz.* p. 11.

apunta a la obra pública financiada por los publicanos y pagada posteriormente por el tesoro público⁷¹, y no precisamente el dinero para su financiación, que constituyó avanzada la República la actividad económica propia del negocio de los publicanos; de ahí la exigencia de una previa y solvente tesorería propia en las compañías de publicanos que anticipaban al Estado cantidades acordadas para la ejecución del contrato tanto en el caso de los *vectigalia* como de los *ultra tributa*; de ahí la aparición de grandes *societates publicanorum* fuertemente capitalizadas para iniciar los trabajos en función de la *locatio* censoria, que en épocas de *inopia aerarii* hacía incierto su cobro; ejemplo típico de lo que vengo diciendo es la *lex locationis* estipulada entre Roma y *tres soc. publ.* en el 215 a. C. para avituallar a las legiones que se estaban apoderando de Hispania⁷², que ante la *inopia aerarii* tenían que anticipar los publicanos el capital para iniciar los servicios contratados.

En este sentido los *ultra tributa* a finales del s. III a. C. comprendían actividades que requerían cierta especialidad respecto a la recaudación de impuestos, designándose como *ultra tributa* actuaciones de los publicanos cuya finalidad iba más allá de la construcción y mantenimiento de obras (acueductos⁷³) templos y edificios públicos, para comprender los grandes suministros cuya financiación los publicanos adelantaban al Estado, lo que a su vez es una muestra de la ampliación progresiva del significado del término, evolución que en mi opinión aparece con toda claridad en la *lex Irnitana* del 91 d. C.; también es significativo que ésta fue la ley institutiva municipal de Irni, *municipium Flavium Irnitantum iuris Latini* situado en la Bética, la región más romanizada de las Hispaniae a cuya población en conjunto el emperador Vespasiano poco antes (en el 74) había concedido el estatuto *iuris Latini* (Plin. *Nat. Hist.* 3,3,30) que permitiendo el acceso a la civitas Romana de las élites municipales⁷⁴, a sus padres, esposas, hijos⁷⁵, contribuyó decisivamente a la romanización de Hispania.

Desde luego el significado de *ultra tributa* es complejo; no me atrevería a decir “extraño” como piensa Greenidge⁷⁶, y la expresión “assegnazioni volontarie” que utiliza Clerici⁷⁷ tampoco me parece que defina exactamente el término,

⁷¹ Milazzo, *Realizz.* p. 12 nt. 5.

⁷² Vid. Torrent, La “*lex locationis*” cit.

⁷³ “Wasserleitungen” señala L. Lange, *Römische Alterthümer*, Berlin, 1876, reed. Hildesheim-New York, 1974, p. 816 ss.

⁷⁴ Vid. Torrent, *Ius Latii y lex Irnitana. Bases jurídico-administrativas de la romanización de España*, *AHDE* 78-79, 2009, p. 51 ss.

⁷⁵ Excepto los hijos adoptivos; vid. Torrent, *Exclusión de los hijos adoptivos del “ius adipiscendae civitatis Romanae per magistratum vel honorem” en la “lex Irnitana” cap. 21, SDHI*, 77, 2011, p. 105 ss.

⁷⁶ A. H. J. Greenidge, *Roman public life*, 1901, reed. New York, 1970, p. 232: “these grants (financiación por la civitas) and the purposes to which they were applied were known by the strange name of *ultra tributa*”.

⁷⁷ Clerici, *Economia e finanza* p. 414.

que pasó de significar originariamente trabajos públicos⁷⁸ relacionados con la actividad edilicia encargados a empresarios privados financiados por la *civitas*, a comprender todo tipo de suministros al Estado⁷⁹, y particularmente el aprovisionamiento y sostenimiento de las legiones⁸⁰ y la realización de las grandes obras públicas. Tampoco viene definido de un modo equívoco en el Forcellini⁸¹ s. v. *uletrotributum*, que si por una parte lo consideraba *sumptus operum publicorum*, y esto de por sí ya sería suficiente, más tarde cuando trata de la distinción entre *vectigalia* y *uletrotributum* señalaba *qui vero (conducebat) uletrotributa, prius pecuniam uletro erogabat, deinde ex aerario, quod sibi debebatur, accipiebat*, introduciendo un punto de confusión cuando afirma *vel... uletro ex aerario pecuniis erogabatur redimentibus opera publica*, con lo que traslada el problema a la espontaneidad del *tribuere* dejando en el aire si debía referirse al *aerarium* o a los *redemptores*, dicotomía conceptual que se reproduce en la literatura del s. XIX, pues como hemos visto, mientras Mommsen⁸² pensaba que los *uletro tributa* denotaban la financiación pública que el Senado concedía voluntariamente a los magistrados (los censores desde mediados del s. V) para que éstos atendieran exigencias públicas (la realización de obras que interesaban a la comunidad), refiriendo por tanto al Senado la espontaneidad de la financiación⁸³, Lange⁸⁴ entiende que los *uletro tributa* son las obras públicas (trabajos y suministros) que los contratistas se ofrecían a ejecutar voluntariamente confiando en la posterior indemnización (pago) por el *aerarium*, con lo que traslada la espontaneidad a los *redemptores*⁸⁵, explicación que de alguna manera sigue Milazzo⁸⁶ que atribuye la “spontaneita” al *redemptor*; todo esto da la impresión que en la doctrina antigua *uletro tributa* apunte a contribuciones espontáneas de los *redemptores*.

Ambas tesis han encontrado seguidores en la doctrina del s. XX⁸⁷. Todavía queda una tesis aislada del s. XVIII de Guadagni (tomo la cita de Trisciuglio), que identifica los *uletro tributa* como tributos particulares muy similares a los

⁷⁸ B. Kübler, *Geschichte des römischen Reiches*, Leipzig, 1925, p. 92, habla escuetamente de los *ultra tributa* como “Arbeiten”.

⁷⁹ En este sentido P. Willems, *Le sénat de la République romaine*, II, Louvain, 1883-1885, p. 392.

⁸⁰ Vid. P. Ducrey, *L’armée, facteur du profits, en Armées et fiscalité dans le Monde Antique*, Paris, 1977, p. 421 ss.

⁸¹ Ae. Forcellini et alii, *Lexikon totius Latinitatis*, IV, p. 854.

⁸² Mommsen, *Röm. Staatsr.* II.1, p. 446.

⁸³ Cfr. Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 34.

⁸⁴ Lange, *Röm. Alt.* I, p. 815.

⁸⁵ Parece derivarse de Seneca que *uletro tributa* fuese entendida como contribución específica de los contratistas; cfr. de ben. 4,1,2: *Quod enim est turpius quam aliquem computare, quanti vir bonus sit, cum virtus nec lucro invitet nec absterreat damno adeoque neminen spe pollicitatione corruptat, ut contra impendere in se iubeat eit saepius in uletro tributis sit?*

⁸⁶ Milazzo *Realizz.* p. 68 ss.

⁸⁷ Vid. lit. en Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 35 nts. 6 y 7.

vectigalia, tesis de alguna manera seguida por Weiss⁸⁸ que al hilo de la mención de *ultra tributa* en la *Tab. Her.* lin. 73 ss., entiende que el significado de *locatio* atribuido a (*ultra*)*tributa* se aplicaba asimismo en Roma. Con razón entiende Trisciuglio⁸⁹ que en Guadagni y Weiss emerge un alineamiento de los *ultra tributa* con los *vectigalia*, pero mientras para Guadagni esta proximidad a los *vectigalia* debe entenderse como tributo recaudado por los publicanos por cuenta del Estado, para Weiss la semejanza con los *vectigalia* la entiende en el sentido de contraprestación por el uso de un fundo público.

Llegados a este punto la argumentación para explicar el significado de *ultra tributa* lleva necesariamente a tratar de explicar el término *tributum*⁹⁰, objeto de una larguísima evolución en relación con *tribuere*, que en la Roma primitiva, antes de irse imponiendo una administración fiscal por rudimentaria que fuera, hay que poner en relación con las contribuciones voluntarias de los ciudadanos para atender las exigencias financieras de la comunidad en función de las obras públicas que se consideraban esenciales, que si en época arcaica podían ser asumidas espontáneamente por los ciudadanos, en su evolución posterior *tributum* pasaría a significar imposiciones coactivas del Estado sobre los particulares para atender las cargas públicas, y de ahí la mención de los *ultra tributa* en la actuaciones de los publicanos que contrataban con el Estado la recaudación de impuestos (lo que indica la existencia de una administración fiscal que ahorra gastos de gestión y ejecución con aquellas *locationes* de toda clase de cargas financieras impuestas a los contribuyentes), discusión que me parece necesaria para entender la mención *ultra tributa* en la *lex Irn.* caps. 48 y 63.

Vamos a dar por descontado que en época republicana avanzada, desde luego en la segunda mitad del s. III a. C. el concepto de *ultra tributa* había pasado a significar todo tipo de *locatio* de bienes y servicios públicos, en definitiva unas *locationes* cuyo pago de las obras y servicios ejecutados correspondía al *aerarium populi Romani*, autorizando el Senado a los censores fijar las reglas del respectivo contrato, y a partir del s. I d. C. autorizadas por el senado municipal convocando las subastas los *duoviri*, de modo que los *ultra tributa* pasaron a comprender todo tipo de *locationes* de obras públicas con cargo a las arcas estatales. Desde aquella época los textos permiten aflorar una cierta diferenciación entre el arrendamiento de *vectigalia* por una parte y *ultra tributa* por otra, y así se desprende de Liv. 39,44,5-8 relativo a la censura de M. Porcio Catón y L. Verrio Flacco del 184 a. C., y de Plutarco *Cato mai.* 19,1-2.

⁸⁸ E. Weiss, *Peregrinische Manzipationsakte*, ZSS 45, 1925, p. 48 ss.

⁸⁹ Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 35 nt. 7.

⁹⁰ Vid. con lit., Nicolet, *Tributum. Recherches rsur sur la fiscalité directe sous la République romaine*, Bonn, 1976, p. 16 ss.; T. Spagnuolo-Vigorita – F. Mercogliano, s. v. *Tributi* (dir. rom.), ED, XLV, 1992; Torrent, s. v. *Tributum*, en *Diccionario de derecho romano*, Madrid, 2005, pp. 1900-1901 al que me remito para una sucinta exposición del sistema fiscal romano.

En aquella ocasión los censores concluyeron una *locatio* muy ventajosa para el *aerarium*, informando Liv. y Plut. que fue revocada por el Senado a instancia de los publicanos que lograron la anulación de la *locatio* ofertada por los censores. En mi opinión, estas narraciones son un claro indicio de la fuerza, influencia y potencia económica que iban logrando los publicanos, lo que desmiente la tesis de T. Franck de su poca importancia hasta el 150 a. C. La biografía de Plut. de Catón el Mayor atribuye la revocación de la *locatio* censoria a la influencia de Tiberio Quinzio Flaminio, y en cualquier caso pone de manifiesto la satisfacción de los intereses públicos mediante *locationes* de *ultra tributa*. Como ya hemos visto, hay indudables concomitancias en las versiones de Liv. y Plut. que alinean las *locationes* de *ultra tributa* livianos y τὰς... μισθώσεις τῶν ἱερῶν καὶ δημοσίων ἔργῶν de Plut. que han analizado Milazzo y Trisciuglio⁹¹. Ambos coinciden en que las *locationes* de *ultra tributa* comprendían contraprestaciones dinerarias, y que tales contratos se especificaban en los arrendamientos para el mantenimiento de templos y otros trabajos, pero Trisciuglio⁹² se separa de Milazzo en que Plut. no comprendía la realización de obras nuevas, en particular las recordadas en el “Baugericht” de Liv. 39,44,5-7, entendiendo que tales obras no presentan aparentemente en Liv. algún nexo con los *ultra tributa* arrendados *infimis pretiis*. Por su parte Milazzo considera ambivalente el término ἔργῶν, que al igual que el término latino *opus*⁹³ puede indicar no solo la actividad laboral sino también el resultado del trabajo, la obra ya fabricada⁹⁴, y tampoco Trisciuglio pone en duda la posibilidad que los *ultra tributa* comportasen la realización de obra nueva, aunque no comparte⁹⁵ la idea de Milazzo que incluye entre los δημοσίων ἔργων de Plut. la realización de obras nuevas.

A mi modo de ver, tampoco está muy distorsionada la vecindad liviana entre *vectigalia* y *ultra tributa*, que en este sentido no suponen diversas esferas de actuación para los *publicani* dada la creciente extensión del término *vectigalia* que pasó a comprender toda contraprestación por el disfrute de cualquier tipo de *locus publicum* (*ager publicus*, minas, salinas, lagos, terrenos de pasto para el ganado), e incluso con una serie de *tributi* como el *portorium* que a finales de la República eran recaudados por los publicanos para el *aerarium*⁹⁶, y en ciertas fuentes literarias⁹⁷ figura *vectigalia* en lugar de *ultra*

⁹¹ Vid. Milazzo, *Realizz*, loc. cit.; Trisciuglio, *Sarta tecta*, p.17 ss.

⁹² Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 40.

⁹³ Milazzo, *Realizz*. p. 81, teniendo en cuenta Liv. 39,44,7 está convencido que por la parte que concierne a los *ultra tributa*, es un *locare opus faciendum*.

⁹⁴ Cfr. F. Wubbe, *Opus selon la définition de Labéon (D. 50,16,5,1)*, *RHD*, 50, 1982, p. 244; R. Martini, *Lavori pubblici e appalti nella Grecia classica*, en *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico-giurica*, Napoli, 1977, p. 41 nt. 16.

⁹⁵ Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 40.

⁹⁶ Vid. G. Ubbelohde, s. v. *Publicani*, *RE* suppl. XI, 1968, c. 1190; X. D'Ors, *Las relaciones contractuales con la administración pública a la luz de las leyes municipales en derecho romano*, en *I rapporti contrattuali con la pubbl. amm.* cit., p. 91.

⁹⁷ Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 68 ss.

*tributa*⁹⁸, y aunque lógicamente no son fuentes que supongan un lenguaje técnico-jurídico no cabe duda que son suficientemente explicativas del lenguaje vulgar y del impresionante despliegue de los publicanos en la recaudación de todo tipo de gravámenes que implicaran ingresos para el Estado. Esto es lo que hace decir a Trisciuglio⁹⁹ que los *ultra tributa* se convirtieron en un instrumento de ordinaria administración teniendo como fin primario la conservación y mantenimiento de las obras públicas existentes, mientras que la construcción y *refectio* de un edificio (*opus publicum faciendum, reficiendum, restituendum*) son reconducibles ciertamente a una administración de tipo extraordinario. Este es todo el problema del *opus publicum faciendum locare* en relación con la *perfectio* de la obra que plantea una célebre definición de Labeón cit. por Paul. (3 ad Ed.) D. 50,16,5,1:

“*Opere locato conducto*”: *his verbis Labeo significari ait id opus, quod Graeci ἀποτέλεσμα vocant, non ἔργον, id est ex opere facto corpus aliquod perfectum.*

Una explicación que podría decirse mayoritaria¹⁰⁰ consideraba que la visión labeoniana entendía como principal obligación del *conductor operis* el trabajo encaminado a la *perfectio* de la obra¹⁰¹; precisamente esta actividad laboral es la que encuentra Biscardi¹⁰² en las fuentes griegas que hablan de ἀποτέλεσμα, actividad completamente realizada, acabada, que lo diferencia del ἔργον por el que hay que entender una actividad laboral no dirigida a la completa terminación de la obra¹⁰³. En opinión de Trisciuglio¹⁰⁴ si Lab. entendía el *opus locatum* como el fin del trabajo convenido entre las partes, hay que pensar que derivase de tal concepto el contenido fundamental de la *locatio-conductio operis* que el conductor se obligaba a entregar completamente acabada. El problema se complica cuando se trata de saber si Lab. se estaba refiriendo a las *locationes publicae* o a las *privatae*, tema discutido doctrinalmente porque

⁹⁸ Vitr. *De arch.* 8,6,2; Tert. *Ad Nat.* I,10,22-24 (Schneid, 86); Apol. 13,5-6 (Frassinetti, 37).

⁹⁹ Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 75.

¹⁰⁰ Wubbe, *Opus* p. 243 ss.; P. Pinna Parpaglia, “*Vitia ex ipsa re*”. *Aspetti della locazione in diritto romano*, Milano, 1983, p. 147 ss.; cfr. R. Vigneron, *La conception originaire de la “locatio-conductio” romaine*, en *Mélanges Wubbe*, Fribourg, 1993, p. 511 ss.

¹⁰¹ Su visión del *opus locatum* parece ser fruto de una elaboración autónoma de Lab., en cuanto la desconocía –o no escribieron sobre ella– Q. Mucio y Alfeno; en este sentido se pronuncian L. Amirante, *Ricerche in tema di locazione*, BIDR, 62, 1959, p. 78 ss.; N. Palazzolo, *Saggi in materia di locazione. Corso di diritto romano*, Catania, 1995, p. 39 ss.

¹⁰² A. Biscardi, “*Quod Graeci “apotelesma” vocant*”, *Labeo*, 35, 1989, p. 163 ss.

¹⁰³ En este sentido también se pronuncian U. Brasiello, *L’unitarietà del contratto di locazione in diritto romano*, RISG, n.s. 2, 1927, p. 577, y A. Schiavone, *Studi sulle logiche dei giuristi romani. Nova negotia e transactio da Labeone a Ulpiano*, Napoli, 1971, p. 83; Id. *Giuristi e nobili nella Roma repubblicana*, Bari, 1992, p. 175.

¹⁰⁴ Trisciuglio, *Sarta tecta*. p. 77-78.

mientras un sector (Rudorff, Lenel¹⁰⁵) entendía que la definición de Lab. incluida en su comentario ad Ed. se refería a las *locationes publicae* de construcciones constituidas por los *Ilviri* municipales, por el contrario Biscardi¹⁰⁶ la refiere a la fórmula edictal de la *actio conducti* que por esencia era privada, opinión que comparte Trisciuglio¹⁰⁷ señalando que en época de Lab. (muerto el 11 d.C.) no conocemos previsiones edictales relativas a remedios procesales ejercitables por los contratistas de construcciones públicas, observando además¹⁰⁸ que no hay huellas de una *actio locati* que eventualmente corresponda ejercitar al magistrado arrendador, y que las violaciones contractuales de los *redemptores* eran perseguidas en el ámbito municipal normalmente en vía administrativa y no mediante una actividad jurisdiccional, por lo que concluye que Lab. estaba comentando la promesa edictal relativa a la *actio locati-conducti ex fide bona*, y por tanto para nada se refería específicamente a las *locationes operum* de los magistrados municipales.

Respecto a Paul. (1 ad Ed. D. 44,7,35,1: *In duumviros et rem publicam etiam post annum actio datur ex contractu magistratum municipalium*, entiendo de Trisciuglio¹⁰⁹ que acaso pudiera testimoniar la existencia en el edicto pretorio (ya reordenado por Jul.) de una acción general *ex contractu* que comprendiera una *actio ex conducto* concedida contra los *Ilviri*¹¹⁰.

Por lo que interesa en esta sede, hay una larga tradición de la intervención de los magistrados municipales en la contratación de *ultra tributa* cuya secuencia temporal ya tiene un claro contenido técnico en la legislación municipal comenzando desde la *Tab. Her.*¹¹¹ del 45 a. C.¹¹² lin. 73-76:

¹⁰⁵ D. Rudorff, *Die prozesseröffnung nach dem Edict*, en ZRG 4 (1864)16; O, Lenel, *Beiträge zur Kunde des Edicts und der Edictkommentare*, en *Gesammelte Schriften* I, 1876 reed. Napoli, 1990, p. 309.

¹⁰⁶ Biscardi, *Graeci*, p. 170.

¹⁰⁷ Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 78-79.

¹⁰⁸ Trisciuglio, *Sulle sanzioni per l'inadempimento dell'appaltatore di ultratributa nella tarda Repubblica e nel primo principato*, en *I rapporti contrattuali* cit. p. 200 ss.; 229 ss.

¹⁰⁹ Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 80.

¹¹⁰ Según Kniep, *Soc. publ.* p. 375, recogida en el título edictal VIII, 33: *quod adversus municipes agatur*.

¹¹¹ Continúa siendo candente el tema si esta *lex* deba identificarse con una pretendida *lex Iulia municipalis*; (vid. lit. en Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 49 nt. 33), o en caso de haberse promulgado de modo autónomo esta *lex Iulia* contuviera una normativa general a la que deberían adaptarse todos los estatutos municipales posteriores, como también es candente la discusión si esta pretendida ley fuera de César o de Augusto. Según M. W. Frederiksen, *The republican municipal laws. Errors and drafts*, JRS, 55, 1965, p. 183 ss., la *Tab. Her.* (FIRA I 2^a. ed. n. 13 p. 146) la inscripción de Heraclea como otros estatutos municipales de finales de la República, no contendría otra cosa que una acumulación de normas relativas a Roma aplicables a Heraclea, tesis que considero persuasiva. En general toda la legislación municipal no hace otra cosa que recoger la larguísima experiencia romana en el gobierno de provincias y municipios, y especialmente diré que al menos, teniendo delante toda la legislación municipal española, ésta no es otra cosa que la manifestación más clara del intento de control de Roma sobre todos los confines del Imperio que cada vez

Tab. Her. 73. *Quibus loceis ex lege locationis, quam censor aliusve quis mag(istratus) publiceis vectigalibus ultrove tributeis 74 fruendeis tuendeisve dixet, dixerit, eis, quei ea fruenda tuendave conducta habebunt, ut utei fruei liceat 75 aut utei ea ab eis custodiantur, cautum est, et quo minus ieis loceis utantur fruuntur ita, utei quoique eorum 76 (ex) le(ge loca)tionis ieis (sine dolo malo) utei fruet licebat, ex h(ac) l(ege) n(ihilum) r(ogatur).*

Para lo que interesa en estos momentos la *Tab. Her.*¹¹³ es el último paso de una larga secuencia de textos republicanos, que van dando idea de la evolución de los *ultra tributa* hasta comprender todo tipo de *opus faciendum* y de protección y tutela de los lugares públicos. La inscripción en bronce fue descubierta en Pisticci (Lucania) en el s. XVIII, y fue presentada por Savigny¹¹⁴ como “ley-marco” (que se diría en terminología constitucional española) de los estatutos municipales: ésta sería la famosa –y discutida– *lex Iulia municipalis*, idea hoy abandonada¹¹⁵, aunque sobre todo D’Ors sigue pensando en una morfogenética *lex Iulia municipalis* que en sus últimos trabajos atribuye a Augusto, tesis que no me parece acertada; no creo por tanto en un modelo único para toda la legislación municipal¹¹⁶, aunque desde luego en todas las leyes municipales del Imperio, lógicamente confeccionadas more Romano, hay lógicamente notables coincidencias entre todas que reflejan la larguísima experiencia romana en el gobierno de ciudades y territorios provinciales.

Comienzan las lin. que nos interesan refiriéndose inmediatamente a los lugares públicos arrendados (*Quibus loceis*) apelando a los censores que gestionaban las *locationes (ex lege locationis quam censor)*, aunque admite que esta regulación podía ser gestionada por *alius quis magistratus*, lo que explica Legras¹¹⁷ señalando que la censura no era una magistratura permanente en la antigua constitución republicana, y de ahí que a falta de censores efectivos podían llevar adelante las *locationes* otros magistrados¹¹⁸. Lo referente a los *ultra tributa* viene citado a propósito de los *loca publica* que en las líneas inmediatamente anteriores (68-72) regulan la tutela de lugares y pórticos públicos, y comportamientos autorizados o no *ex lege locationis* para su uso y disfrute. Dejando al

más tiende a uniformarse jurídicamente con la imposición en provincias de la aplicación de instituciones more Romano; vid. Torrent, *Mun. lat. irn.* p. 105.

¹¹² Esta datación es aceptada casi unánimemente por la doctrina; vid. con lit. E. Lo Cascio, *Le professiones della tabula Heracleensis e le procedure del census in eta cesariana*, Athen., 78, 1990, p. 315 ss.

¹¹³ La lit sobre la misma es abundante, me remito a la citada por Milazzo, *Realizz.* p. 108 nt.

112.

¹¹⁴ F.K. Savigny, *Der romische Volksschluss der Tafel von Heraclea*, en *Vermischten Schriften*, III, Berlin, 1850, p. 279 ss.

¹¹⁵ D’Ors, *La nueva copia irnitana de la “lex Flavia municipalis”*, *AHDE*, 53, 1983, p. 8 ss.; M. Talamanca, *Lineamenti di storia del diritto romano*², Milano, 1989, p. 509 ss.

¹¹⁶ Torrent, *Mun. lat. Irn.* p. 105 ss.

¹¹⁷ H. Legras, *La table latine d’Héraclée*, Paris, 1987, p. 97 ss.

¹¹⁸ En este sentido P. A. Brunt, *Italian manpower 225 BC – AD 14*, Oxford, 1971, p. 521.

margen aspectos urbanísticos que el texto trata con gran minuciosidad, interesa destacar la competencia de los censores para gestionar las *locationes* correspondientes de *vectigalia* y *ultra tributa*, y el alineamiento *vectigalia-ultra tributa* que hemos visto en algunas fuentes literarias en la Tab. Her. aparece relacionando *frui-vectigalia*, *tuere-ultra tributa*, *frui* y *tuere* que hasta ahora no aparecían en las narraciones de Liv. Pero estas conexiones han suscitado perplejidad en la doctrina de nuestros días, de forma que unos (Milazzo¹¹⁹, Biscardi) admitiendo que aunque todas las actuaciones están relacionadas con los *loca publica* pretenden una cierta identificación *vectigalia-ultra tributa*, otros (Trisciuglio) piensan que debería advertirse que algunas conductas (*uti, frui, custodire*) llevan a la diferenciación de ambos tipos de *locationes*, de modo que el *frui* debería ser referido exclusivamente a los *vectigalia*, y *tuere, custodire* e incluso *uti* debían incluirse en los *ultra tributa*¹²⁰.

La *lex Irnitana*, una *lex data* del 91 d.C.¹²¹ (y no olvidemos que en España se han encontrado las más ricas y extensas leyes municipales) recoge también la figura de los *ultra tributa* en diversas sedes, siendo la más importante el cap. 63 que es un trasunto del mismo cap. de la *Lex Mal.* con la que se ha colmado las lagunas irnitanas; también aparecen *ultra tributa* en el cap. 48. Nuestra ley fue descubierta en 1981 en un paraje entre Osuna y Ronda, no lejos de Sevilla¹²² y su *editio princeps* fue publicada en 1986 por J. González¹²³ con traducción al inglés y comentarios de M. H. Crawford; ese mismo año y de modo independiente publicó D’Ors¹²⁴ otra edición de la providencia irnitana; la siguiente es de 1993 debida a Lamberti¹²⁵ (con traducción al italiano y comentarios), y la última por el momento es del 2011 debida a Wolf¹²⁶ (con traducción al alemán).

Como es sabido de la *lex Irnitana* sólo se han encontrado 6 tablas de las diez originales; faltan la 1 y la 2, parte de la 3, la 4 y la 6, pero estas carencias se han podido reconstruir gracias a la *lex Malacitana*, otra de las leyes flavias de

¹¹⁹ De las lin. 73-74 Milazzo, *Realizz.* p. 113, deriva que los *ultra tributa* son un medio para la protección (y conservación) de los *loca publica*, y en este sentido la expresión *ultra tributa* en la Tab. Her. antes que identificarse con el objeto al que se destinan (como ocurre en los relatos de Liv..) revisten más bien el significado marcadamente económico, o casi podría decirse monetario, de recursos financieros dirigidos a una finalidad concreta como es el *tuere*.

¹²⁰ Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 52.

¹²¹ D’Ors, *La Ley Flavia municipal*, Roma, 1986, p. 185 ss.

¹²² Vid. F. Fernández y M. Del Amo, *La lex Irnitana y su contexto arqueológico*, Sevilla, 1990.

¹²³ J. González, *The lex Irnitana: a new copy of the flavian municipal law*, JRS, 76, 1986, pp. 147-243.

¹²⁴ A. D’Ors, *La ley Flavia municipal*. cit.

¹²⁵ F. Lamberti, *Tabulae Irnitanae. Municipalità e ius romanorum*, Napoli, 1993.

¹²⁶ J. G. Wolf, *Die lex Irnitana. Ein römisches Stadtrecht aus Spanien*, Darmstadt, 2011, 74, lee adherente al texto epigráfico pos T ea ad eum; sobre el cual Torrent, *Una nueva edición de la lex Irnitana*, INDE, X 41, 2013, p. 132 -137.

la época, y por cierto sector de la doctrina reciente¹²⁷ se la considera un epígono de la *lex Iulia municipalis*, o acaso de una *lex Flavia municipalis* otorgada por Domiciano. La *lex Irrn.* especialmente ha venido a arrojar gran luz sobre el proceso provincial y la aplicación del derecho romano en provincias; desde su primera edición en 1986 la lit. sobre la misma ha sido abundantísima, y la amplitud de su regulación, de profunda impronta romanística, hace que también trate los *ultra tributa*. En mi exposición seguiré la edición de Lamberti que recoge las integraciones usuales que Wolf omite con su pretensión de ser lo más adherente posible al texto original de los fragmentos encontrados proponiendo una edición que podríamos calificar *in puribus*, fragmentos que he visto personalmente hoy depositados en el Museo Arqueológico de Sevilla. La ley es de lectura complicada debido por un lado a sus múltiples abreviaciones que han dado lugar a diferentes lecturas, y en este punto se diferencia frecuentemente la de Wolf respecto a las anteriores. Antes debo decir que ni la *lex Mal. 63* ni su derivada *Irrn. 63* ofrecen una contribución determinante para la identificación del objeto de los *ultra tributa*¹²⁸. Las inquietantes dicciones de *Irrn. 63 ultra tributa sive quit aliud*, que he tenido ocasión de estudiar desde el ángulo de la financiación externa de los municipios¹²⁹, e *Irrn. 48 publica ultroque tributa* no despejan las dudas, y más bien parecen responder a los deseos del legislador romano de que todos los municipios tuviesen una economía saneada e ingresos suficientes, sin más preocupaciones técnicas.

48 R(ubrica)¹³⁰. Qui ne conducant emantve neve socii sint cum publica locabuntur venibunt.

- 10 Quaecumque publica ultroque tributa aliaeve quae res in municipio Flavio irnitano locabuntur venibuntve ne quis II-vir aediles neve quaestor neve frater neve scriba neve apparitor earum quam rem conducito emitove, neve in earum qua re soci-
15 esto, neve ex earum qua de re ob earumve quam rem eove nomine partem capito, neve aliut quit facito sc(iens) d(olo) m(al)o quo quid ex earum qua re ob earumve quam rem eove nomine postea at eum¹³¹ perveniat. Si quis adversus ea quit fecerit, is, quanti quaeque¹³² earum res erit, quam adversus ea fecerit, quanti ea res erit t(antam) p(ecuniam)

¹²⁷ Vid. lit. en Milazzo, *Realizz.* p. 110 nt. 123, que también (p. 117) considera las *leges Malacitana* e *Irrn.* modeladas sobre un esquema unitario.

¹²⁸ En este sentido Milazzo, *Realizz.* p. 122.

¹²⁹ Torrent, *Financiación esterna de los municipios: lex Irrnitana caps. 63-65, RDR*, 10, 2010, pp. 1-11.

¹³⁰ En el texto original sólo aparece la inicial R, que Wolf edita siempre sin la integración que señalo entre paréntesis.

¹³¹ Wolf *Lex Irrn.* p. 74 lee POS T EA AD EUM; yo prefiero la lectura de D Ors, *Ley Flav. Mun.* p. 58, que es la que transcribo.

¹³² Esta lin. 18 la integra D Ors, *Ley Flav. mun.* p. 58 del siguiente modo: *i(n) e(a) re ve(n)iat.*

20 et alterum tantum in publicum municipibus mnicicipii
 Flavi Irnitani d(are) d(arnas) esto, eiusque pecuniae deque ea pecu-
 nia nuncipi municipio Flavi Irnitani qui volet cuique per h(anc) l(egem)
 licebit actio petitio persecutio esto.

III B 63. R(ubrica). De locationibus legibusque locationum pro-
 ponendis et in tabulas municipi referendis
 Qui Ilvir iuri dicundo praeerit vectigalia ultroque
 tributa, sive quid aliut communi nomine munici-
 5 pum eius municipi locati oportebit, locato. Quasque lo-
 cationes fecerit quasque leges dixerit et quanti quit
 locatum sit et qui pr(a)edes accepti sint quaeque praedia
 subdita subsignata obligatae sint quique praedio-
 10 nicipum eius municipi referantur facito et proposita
 habeto pr omne reliquum tempus honores sui, ita ut
 d(e) p(lane) r(ecte) l(egi) p(ossint)¹³³ quo loco decuriones conscriptive
 proponenda
 esse censuerint.

Empezaré mi comentario a la *lex Irn.* por el cap. 63 que no habiendo sido encontrada la tabla original todos los editores toman de la *lex Mal.*, más ahora algunos pequeños fragmentos de la *lex Flavia Ostiponensis* (Estepa), tema sumamente interesante porque es el primero de los caps. que trata de los ingresos municipales procedentes de la recaudación de impuestos, y es muy significativo que en primer lugar sitúa los *vectigalia*¹³⁴ y *ultra tributa*, que al no ofrecer elementos que permitan diferenciar ambas figuras por su objeto, son tratadas conjuntamente como instrumentos para nutrir la hacienda municipal, superando la vieja distinción que hacía Liv. con ocasión de la censura de Catón y Verrio Flacco en el 184 a. C. Obviamente ya no son los censores (magistratura que

¹³³ Wolf, *Lex Irn.* p. 90, no recoge estas integraciones señaladas por Gonzalez, *New copy* p. 167, y Lambertl, *Tab. Irn.* p. 120, mientras que D’Ors, *Ley flav. mun.* p. 67, integra *p(ossint)* en singular: *p(ossit)*, que más tarde corrige admitiendo el plural: A. D’Ors – X. D’Ors, *Lex Irnitana* (texto bilingüe), Santiago de Compostela, 1988, p. 45

¹³⁴ Crawford, *Lex Irn.* p. 190, traduce *vectigalia* como “revenues” (en mi opinión pareciendo apuntar a lo que hoy llamamos impuestos directos), y *ultra tributa* como contratos (arrendamientos públicos); en conjunto parece asimilar ambas figuras como formas para designar el esfuerzo fiscal de los contribuyentes. Sustancialmente lo que interesa al municipio es ingresar por cualquier título lo necesario para sostener los gastos públicos, y de ahí que además de *vectigalia ultraque tributa Irn.* 63 añade *sive quit aliut communi nomine... locari oportebit, locato*, dicción que a mi modo de ver o es una redundancia innecesaria, o bien trata de distinguir los *ultra tributa* (conjuntamente con los *vectigalia*) como formas normales de lograr ingresos públicos, de otros contratos (*locationes publicas*) que igualmente proporcionan recursos al municipio. Th. Spitzl, *Les municipii Malacitani*, Muenchen, 1984,, traduce *vectigalia* como “Angaben” (impuestos), y en realidad con este término tributario genérico aparece también en *Irn.* 86, y asimismo en *Tab. Her. II, 73-75, Liv. 43,16,2 y Varr. de ling. lat. 6,11.*

había decaído con Augusto) sino los *Ilviri iure dicundo*¹³⁵, magistrados municipales supremos¹³⁶, los encargados en nombre del municipio de contratar y proponer la *lex locationis*, siendo Irn. 63 muy minucioso en torno a la documentación de todas las *locationes* efectuadas por los *Ilviri* que deben quedar registradas en los archivos municipales para su conocimiento público con todos los datos relevantes de cada contrato: su precio (cantidad a ingresar en las arcas municipales), sus cláusulas particulares, los garantes aceptados, los inmuebles ofrecidos, hipotecados u obligados que aseguran el cumplimiento del contrato, los *cognitores* que deben certificar la veracidad y solvencia de los bienes que los arrendatarios proponen o hipotecan para asegurar su cumplimiento¹³⁷. Por la relevancia de cada uno de estos aspectos, conviene analizarlos separadamente.

El primer inciso de Irn. 63 pone en un mismo plano *vectigalia* y *ultra tributa* sin especificar el objeto de cada una de estos ingresos fiscales¹³⁸ ni las obligaciones de los *conductores* que debemos dar por sobreentendidas con la frase genérica *ultra tributa... locato*. Hay que comprender dentro de las cargas fiscales ingresos de todo tipo: impuestos personales (*tributum capitis*), y reales (*vectigalia*) como el uso de terrenos públicos para apacentar el ganado (*scriptura*), uso de bienes públicos como acueductos¹³⁹, baños, termas, peajes por el paso de carreteras y puentes, tasas por entradas de mercancías en la ciudad (lo que en la Edad Media española se llamó portazgo), derechos de aduana de las mercancías que entraban o salían por vía marítima (*portoria*). Es obligación de los *Ilviri* (Rúbrica) anunciar estos contratos durante todo el tiempo de su magistratura en lugar público (Irn. 95: *in loco celeberrimo*; en nuestro caso en el lugar en que los decuriones y conscripti habían señalado que debían ser expuestos) junto con las condiciones del contrato una vez efectuado: precio, cláusulas contractuales (*lex locationis* a la que debían adaptarse los contratistas), garantías reales y personales (Irn. 63 lin. 5-9). Esta publicidad sería suficiente para que

¹³⁵ Magistrados epónimos supremos de la ciudad; vid. con lit. F. Langhammer, *Die rechtliche und soziale Stellung der magistratus municipales und der decuriones*, Wiesbaden, 1973, p. 62 ss.

¹³⁶ Vid. Torrent, *La "iurisdictio" de los magistrados municipales*, Salamanca, 1970.

¹³⁷ Vid. Torrent, *Cognitores en lex Irnitana caps. 63-65, IVRA*, 59, 2011, p. 15 ss.

¹³⁸ D'Ors, *Ley Flav. mun.* p. 145, en su comentario a Irn. 63 mantiene la antigua distinción objetiva entre *vectigalia* y *ultra tributa* cuando señala que estos contratos municipales pueden referirse a los distintos servicios y aprovechamientos públicos arrendados a cambio del pago de *vectigalia*; principalmente, de la explotación de fondos municipales; también para la recaudación a causa de obras públicas (*ultra tributa*). Sin embargo Crawford, *Lex. Irn.* p. 218-219, advierte dos categorías de ingresos fiscales, viendo *vectigalia* en Irn. 76 (y efectivamente su Rúbrica) es significativa: *De finibus vectigalibus circumeundis recognoscendis videatur oportere necne et si ea circumiri recognosci placebit per quos et quae ad modum circumiri et recognosci*, y *ultra tributa* en los caps. 77, 79 y 82 (ingresos por diferentes trabajos públicos), aunque duda si los términos de Irn. 63, lin. 4-5 *sive quit aliut... oportebit* comprendiesen una forma de *ultra tributa* como (el mantenimiento de) *sacra*, o a otros tipos como *finis* y *agri* del cap. 76.

¹³⁹ Haya una abundante documentación (y consiguiente lit.) sobre los acueductos; vid. por ejemplo el *Edictum Augusti de acueducto Venafrano* (FIRA, I^o, 67 lin. 57 ss.)

todos los habitantes de Irni¹⁴⁰ tuvieran conocimiento cabal de los ingresos municipales y de la actuación de los magistrados en este campo. No se alude en Irn. 63 a su responsabilidad, que viene tratada en los caps. 67-69 y 71; *reddere rationes* al dejar el cargo (Irn. 67), y no solo por las cantidades administradas sino también por las actividades negociales emprendidas¹⁴¹, pudiendo ejercitarse una acción popular¹⁴² contra los magistrados negligentes, incumplidores o malversadores (Irn. 67-71).

También plantea problemas la expresión *leges dicere (leges dictae)* de Irn.¹⁴³ 63 lin. 6 en relación con Irn. 64 lin. 46-47¹⁴⁴. Según d’Ors¹⁴⁵ la *lex (privata)* que se refiere a las disposiciones dictadas por el arrendador (locator), en este caso el municipio representado por uno de sus *Ilviri*, puede traducirse por “condición”, pero esto sólo algo impropiaamente, pues no se trata aquí de supeditar (d’Ors dice en mi opinión un tanto inapropiadamente “suspender”) los efectos del contrato a un hecho futuro e incierto, sino de las cláusulas a las que el conductor debe adherirse para hacerse con el contrato.

En Irn. 63, 7-8 se alude a *praedes* en el sentido de garantes personales que hayan sido aceptados (*qui praedes accepti sunt*) y afianzen el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el *conductor*, dicción que pone de relieve como la contratación municipal debía llevarse adelante con las máximas garantías para que en ningún caso el municipio dejase de ingresar las cantidades previstas en la *lex locationis*; en este caso *praedia*¹⁴⁶ son las garantías reales *subdita subsignata obligatave*, que d’Ors¹⁴⁷ traduce como “<fundos> dejados, hipotecados u obligados”; Crawford¹⁴⁸ “those praedia had been furnished or registered or pledged;”, Spitzl¹⁴⁹ “und diese Grundstücke gestellt, verpfändet oder verhaften wären”. Lamberti¹⁵⁰ traduce siguiendo a Crawford “quali fondi siano stati sotto-

¹⁴⁰ Vid. A. Calzada, *Origo, incolae, nunci y civitas Romana a la luz de la lex Irnitana*, SDHI, 80, 2010, p. 673 ss.

¹⁴¹ Lamberti, *Tab. Irn.* p. 97.

¹⁴² Vid. con lit. Torrent, *Las acciones populares en la Lex rivi Hiberiensis*, RIDROM, 9, 2012, p. 146 ss.

¹⁴³ También plantea parecidos problemas la *Lex rivi Hiberiensis* de época adrianea promulgada para resolver y prevenir conflictos en materia de agua para el riego en el curso medio del río Ebro, por tanto en la Tarraconense, entonces provincia imperial, complicado con el tema que su editor, F. Beltrán, lee *lex paganica*, pudiendo entenderse como una *lex rei sua dicta*; vid. Torrent, Los “publicani” en la “Lex rivi Hiberiensis”, RDR, XIII, 2013, p. 6.

¹⁴⁴ Vid. G. Tibiletti, *Leges dictae*, en *Studi Passerini*, II, Milano, 1955, p. 179; A. Magdelain, *La loi a Rome. Histoire d’un concept*, Paris, 1978.

¹⁴⁵ A. D’Ors, *Ley flav. mun.* p. 145.

¹⁴⁶ Conviene señalar que *praedes* y *praedia* son respectivamente las denominaciones de los garantes y de los fundos ofrecidos en garantía, instrumentada generalmente mediante una *cautio de praedibus praediisque*; vid lit. en Milazzo, *Realizz.* p. 120 nt. 145.

¹⁴⁷ A. D’Ors y X. D’Ors, *Lex Irnitana* (texto bilingüe), p. 44.

¹⁴⁸ Crawford, *New Copy*, p. 190.

¹⁴⁹ T. Spitzl, *Lex municipii Malacitani*, p. 23.

¹⁵⁰ Lamberti, *Tab. Irn.* p. 190.

posti a garanzia, ipotecati o obbligati”, y Wolf¹⁵¹ “welche Grundstücke hinzugefügt, als Pfand genommen und belastet hat”. En mi opinión es excesivamente redundante aquel trinomio. *Subdita* aparece también en *Irn.* 91 con el significado de “asignado”, que puede valer para *Irn.* 63 en el sentido de garantía genérica que debe aparecer en las *tabulae municipales*, pero entre *subdita* y *obligatave* no hay diferencias sustanciales, parecen términos pleonásticos y demasiado genéricos para definir la garantía del pago al municipio de *vectigalia ultrove tributa*. Mucho más concreto es el término *subsignata* que aparece también en la *lex agraria* lin. 73 y 74; ILLRP 518, I. 7, y en *Cic. de lege agr.* 3, 91 y *pro Flacc.* 80. La *subsignatio* es el término más concreto del trinomio y apunta a la garantía real más fuerte prevista por el ordenamiento jurídico quedando sujeto el fundo al pago de la obligación principal en caso de no hacerlo el *conductor*. En este sentido, y en garantía de los *ultra tributa*, la *lex Irn.* y su antecedente *lex Mal.* no son sino un trasunto de la experiencia tardo-republicana en la materia que tiene una secuencia muy clara en la legislación municipal, *leges datae*¹⁵² que van desde la *lex municipii Tarentini* hasta la *lex Irn.*¹⁵³

Un problema distinto presenta *cognitores* en *Irn.* 63,9 (también aparece en los caps. 64 y 65). No voy a tratar a fondo este punto porque ya he hablado de ello en otra sede¹⁵⁴; si diré que frente a los que los consideran garantes alineándolos de alguna manera con los *praedes*, y ya había dicho Hardy¹⁵⁵ que “provides an extra guaranty of uncertain kind for the *praedia*”, tesis aventurada que tal como expuso Hardy implica una garantía a añadir a la de los primeros garantes, entiendo por el contrario que eran más bien tasadores de los predios ofrecidos en garantía, y d’Ors¹⁵⁶ acierta plenamente al considerarlos “certificadores” de los *praedia* dados en garantía. Es obvio que los *IIviri* no tenían porqué ser expertos en la tasación de inmuebles por lo que era necesario recurrir a estos *cognitores* que en Roma -como en nuestros días- son responsables en caso de falsedad de sus certificaciones. En definitiva entiendo que los *cognitores* mencionados en la *lex Irn.* desempeñaban una función parecida a la que hoy se realiza en auditoría de cuentas en que los auditores también responden de la

¹⁵¹ Wolf, *Lex irn.* p. 91.

¹⁵² Cfr. Frederiksen, *Republ. mun. laws* p. 190 ss.; G. Luraschi, *Sulla lex Irnitana*, *SDHI*, 55, 1989, p. 358; Lamberti, *Tab. Irn.* p. 227 ss.; Milazzo, *Realizz.* p. 132, que señala “é opportuno tener presente che –anche prescindendo del rapporto di dipendenza che molti giudicano essere intercorso tra le due presunte leggi municipali, augustea e flavia, é in ogni caso difficilmente dubitabile che nella *lex Irn.*, che da uno schema flavio direttamente discende, siano pure confluite norme di epoca precedente, non solo augustea, ma anche sicuramente riferibili alla legislazione precedente”.

¹⁵³ Vid. un ejemplo clarísimo de la repetición de reglas muy similares en estas leyes a partir de la *lex Tar.* en Calzada, *La demolición de edificios*, cit., que destaca la secuencia *lex Tar.*-*lex Urs.*-*lex Irn.*

¹⁵⁴ Torrent, *Cognitores* p. 21 ss.

¹⁵⁵ E. G. Hardy, *Three spanish charters*, Oxford, 1912, p. 80.

¹⁵⁶ D’Ors, *Les flav. mun.* p. 145.

veracidad de sus informes que en la actualidad deben ser redactados según normas homogéneas en todos los países de la Unión Europea¹⁵⁷. Los *cognitores* según *Irn.* 63 lin. 9 tenían que ser aceptados por el *Ilvir locator*, lo que da a entender que eran propuestos por los conductores, y de ahí la necesidad de su aceptación por el magistrado-locator para evitar un eventual conflicto de intereses en cuanto los *cognitores* podían ser más dóciles a los intereses de los arrendatarios.

Solicito la benevolencia del lector si llegados a este punto desarrolle una pequeña digresión sobre la auditoría de cuentas para ilustrar el paralelismo entre los *cognitores* de la *lex Irn.* y los auditores actuales, y en este sentido entiendo que los *cognitores* romanos son sus antecedentes remotos. Yo he sostenido¹⁵⁸ que la auditoría de cuentas actualmente es un servicio público ejercido por empresas privadas pagado por ellas mismas para verificar la veracidad de sus estados financieros reflejados en los libros contables, y es un servicio público porque interesa al Estado (Ministerios de Economía y Hacienda), para conocer la vida económica de la nación y prever los resultados de los impuestos que gravan sus beneficios; interesa también y en modo especial a los directivos de las empresas para poder proyectar sus planes estratégicos; interesa a los empleados de la empresa; interesa a los analistas, a los inversores (pue pueden prever variaciones en el valor de las acciones de las empresas que cotizan en Bolsa, y en este sentido un informe negativo de auditoría puede hundir el valor de la acción¹⁵⁹), y a todo la comunidad en general. Este mismo carácter de servicio público también puede advertirse –*servata distantia*– en la *lex Irn.* que obligaba a exponer en lugar público la *lex locationis*, las condiciones de ejecución del contrato, su precio, las garantías ofrecidas para cumplir con el contrato, asimismo como la certificación por los *cognitores* de la autenticidad y veracidad de aquellas garantías. Hoy se impone a los auditores actuar con absoluta independencia¹⁶⁰, y aunque no se predique esta cualidad concretamente en Roma¹⁶¹, la

¹⁵⁷ En España actualmente, según las normas recogidas en el Plan General de Contabilidad aprobado por Ley de 17 de noviembre del 2007, que a su vez refleja las normas Internacionales de Información Financiera (NIF), trasponiendo a la legislación española recomendaciones de la comisión y Parlamento europeos, con la pretensión de lograr unas normas de contabilidad homogéneas en todos los países de la Unión Europea

¹⁵⁸ Torrent – J. A. Rivero – M. Alvarado, *Comités de Auditoría*, en *Revista de Derecho mercantil*, 250, 2003, p. 1615 ss.

¹⁵⁹ En España actualmente todas las empresas que cotizan en Bolsa, que por tanto apelan al ahorro privado para su financiación, tienen obligación de depositar sus Cuentas Anuales en el Registro Mercantil, organismo público cuya consulta puede realizarse fácilmente por cualquier ciudadano, incluso por Internet.

¹⁶⁰ Cfr. Alvarado, *La independencia del auditor en la Unión Europea*², Madrid, 2003.

¹⁶¹ Por el contrario esta exigencia que debe trasponerse a todos los ordenamientos de la UE, es una consecuencia de las aspiración de los Tratados Fundacionales a partir del Tratado de Roma fundador de la Comunidad Económica Europea de lograr la unificación jurídica de todo el ámbito comunitario. Vid. un ejemplo de ello en Torrent *Armonización legislativa en la Unión Europea*

exigencia de responsabilidad a los *cognitores* es un signo claro del alcance del conocimiento de su actuación que debían emitir un juicio honesto de probabilidad sobre el valor de los *praedia* ofrecidos en garantía por los que contrataban con el municipio.

Un discurso distinto debe hacerse a propósito de *Irn.* 48 en que la conjunción *publica ultrove tributa aliaeve res* podría arrojar alguna luz sobre el tema que nos interesa: si sea posible en *Irn.* encontrar un sentido propio a los *ultra tributa*, o si por el contrario el término *tributum* hubiera alcanzado en provincias el sentido genérico de cualquier carga financiera que las ciudades gravaban sobre todos los que arrendaran, compraran o disfrutaran *loca publica* o realizaran trabajos públicos de cualquier tipo.

Creo que no merece la pena extenderme en las personas excluidas de la contratación con el organismo público que viene enunciada en la *R(ubrica)* tratando el cap. 48 de quienes no deben tomar en arrendamiento ni comprar ni ser socios de otros que contratan con el municipio bienes públicos (*cum publica locabuntur venibunt*), que el texto amplía minuciosamente; en primer lugar los propios magistrados locales; *Ilviri, aediles, questores*, sus hijos, nietos, padres y abuelos, su hermano, su escriba, sus empleados; se excluyen por tanto los que tienen relación directa con los arrendadores y vendedores de bienes públicos. También se preocupa *Irn.* 48 de excluir a quienes pudiéramos calificar de tener una relación que pudiéramos llamar indirecta con los contratistas, como ser socios, participar en negocios con éstos, o se sirvan de un representante. La pena por la contravención de estas prohibiciones hecha intencionadamente (*neve aliut quit facito sciens dolo malo*) es entregar a la caja municipal el lucro obtenido de cualquier negocio contra *hanc legem*, más otro tanto¹⁶², pudiendo cualquier ciudadano intentar una acción (*actio petitio persecutio*), que *Irn.* legitima como popular (*qui volet*) para perseguir lo indebidamente hecho.

No es nada nuevo estas condenas contra *socii* y *adfines* de los magistrados que han de tomar las decisiones sobre la contratación pública para evitar prácticas colusorias, porque *Liv.* 43, 16, 7 ya había señalado que Cayo Claudio Pulcro y Tiberio Sempronio Graco, censores del 169 a. C., excluyeron de los concursos públicos a los *redemptores* que hubieran resultado adjudicatarios durante la censura anterior (174 a. C., Q. Fulvio Flacco y A. Postunio Albino), tanto como contratistas directos o como *socii* o *adfines*¹⁶³ de los nuevos adjudicatarios, ex-

sobre los auditores de cuentas, en AA. VV. *La armonización legislativa de la Unión Europea*, (Madrid 1999) 297 ss.

¹⁶² Con razón señalan A. D'Ors y X. D'Ors, *Lex Irn.* p. 36 nt. 32, que esta pena in duplum era igual a la ordinaria del *furtum*.

¹⁶³ La naturaleza de la relación con los conductores de las personas denominadas *adfines* es entendida mayoritariamente como participes; lo que se discute es el grado de su participación (cfr. Cimma, *Ric.* 89 ss.) advirtiendo Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 44 nt 24, del peligro de exponer estos temas con criterios de nuestros días ("pareri... non immuni della tentazion e di attualizare eccessivamente la materia"). Según Trisciuglio *ibid.*, hay que pensar en todo caso que sobre

clusión repetida en Cic. in Verr. 2,1,55,143¹⁶⁴. Esto explica también la necesaria publicidad en los municipios de todos los particulares de los arrendamientos de *vectigalia ultroque tributa*, que como destaca Lamberti¹⁶⁵ es necesaria para impedir que los magistrados, frecuentemente mediante personas afines o por vía de representación, en casos de realizarse una venta o cualquier otro negocio particularmente ventajoso para la parte privada, intenten enriquecerse a costa de la ciudad acaparando el bien o arrendamiento *de quo*¹⁶⁶. Las extremadas exigencias de documentación de Irn. 63, junto con la pormenorizada exposición *coram populo* de los datos que deben registrarse en los archivos municipales, más las exclusiones presuntamente colusorias en *locationes* de *vectigalia* y *ultra tributa* de Irn. 48, dan fe del interés del legislador romano por una contratación honesta por parte de magistrados y *conductores* que dejaran siempre a salvo los intereses del municipio.

Debemos tornar ahora a la conjunción pública *ultrove tributa aliaeve res*, para tratar de encontrar un sentido a la expresión *ultra tributa* en la lex Irn. Trisciuglio¹⁶⁷ no acepta la equiparación *ultra tributa* = *opera publica facienda*, y a propósito de Varr. *de ling. lat.* 6, 11, entiende que una vez reconocida la unidireccionalidad del flujo monetario, habría que explicar por qué motivo el contratista de obra pública debiese entregar dinero al aerarium sin tener la posibilidad de retornos como sucedía en la *locatio* de los *vectigalia*, o sobre los frutos de los *loca publica*, o sobre los tributos recaudados que gravaban a los ciudadanos. En este campo la argumentación de Milazzo¹⁶⁸, rechazada por Trisciuglio, va por otro lado, pues considera que los ingresos municipales derivados de la *locatio* de *ultra tributa* se correspondían con el ahorro municipal obtenido en relación a los precios de mercado con el rebajamiento de la oferta presentada por el *redemptor*. Pero esta discusión no resuelve el sentido de *ultra tributa*, especialmente en las leyes epigráficas españolas, donde lo indubitable es que constituyen ingresos para las arcas municipales.

En Irn. 48 aparece el término *publica* en la R(ubrica) y en el texto, lo que podría implicar dos significados de *publica*, acaso uno más genérico en la R. en relación con los *vectigalia*, y otro más específicos en 48 lin. 10, aunque ambos son sujetos de *locare* y *venire*, y en realidad cualquier relación contractual de

todo en relación con las *locationes* que nos interesan, los *adfinis*-participes dispondrían de partes que no solamente eran de naturaleza financiera, sino también laboral (cfr. Trisciuglio, *Sanzioni*, p. 207 nt. 30).

¹⁶⁴ Cfr. Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 47 nt.32

¹⁶⁵ Lamberti, *Tab. Irn.* p. 98.

¹⁶⁶ Un caso clamoroso de esta falta de publicidad debido a la actuación dolosa del famoso propretor siciliano, la ofrece Cic. in Verr. 2,1,54,141 en el episodio conocido como causa Iuniana), que no sacó a concurso público.: *Iste vero non oprocastinat, locare incipit non proscripta neque indicta die, alienissimo tempore, ludis ipsis Romanis,foro ornato.*

¹⁶⁷ Trisciuglio, *Sarta tecta*, p. 57.

¹⁶⁸ Milazzo, *Realizz.* p. 254 ss.

estos tipos con el municipio es pública, sea que se trate del arrendamiento de la recaudación de *vectigalia* que de la compra, uso o disfrute de *loca publica*. Milazzo¹⁶⁹ no duda en conectar *publica* como sinónimo de *vectigalia* (y ciertamente así aparece en muchas fuentes¹⁷⁰, refiriendo en *Irn.* 48 *locare a publica ultrove tributa*, mientras que el verbo *venire* debe conectarse a las *aliae quae res*, opinión que me parece discutible. En definitiva creo que el término *publica* de la R(ubrica) 48 apunta sintéticamente a toda *locatio venditiove pública*, que es lo que se dice más tarde con mayor precisión *quaecumque publica ultrove tributa aliaeve quae res*, y en esta frase no hay porqué dudar que *publica* equivale a *vectigalia*; se trata en definitiva en *Irn.* 48 de señalar todas las posibilidades de contratación por el municipio *locare, venire*¹⁷¹, que señala además toda una serie de personas excluidas de la contratación pública para evitar negocios colucorios, como también que los magistrados-locatores no cometan operaciones fraudulentas por medio de *socii* y *adfines* buscando siempre la mayor transparencia en las actuaciones de la administración municipal, y no sean los magistrados encargados de tomar decisiones los que procuren enriquecimientos indebidos a terceras personas ni a ellos mismos a través de representantes.

El término *ultro tributa* aparece también en el cap. 18.4 según la reconstrucción¹⁷² de Lebek de la *lex Irn.*¹⁷³:

[pecuniam eius]
 [muni]CIPII SACRAM RE[ligiosam, quaecumque erit, in sacrorum]
 [impensas] EROGANDI, VEC[tigalia, quaecumque uectigalia muni-]
 [cipum eius] MVNICIPII ERV[nt, adendi, sine nulla vectigalia mu-]
 [nicipum eius mu]NICIPI ERUNT, TU[m ob sacrorum impensas pecuni-]
 [nias mutuas in ultro] TRIBUTA OPERAVE [melius explicanda sumendi]
 [communi nomine mu]NICIPVM EIVS MVN[icipii, cum decurionum]
 [conscriptorumve de is] REBVS ITA VTI H. L. OPOR[tebit decretum]
 [factum erit, ius potestasque esto.]

¹⁶⁹ Milazzo, *Realizz.* pp.128, 138.

¹⁷⁰ En las fuentes literarias Plaut. *Truc.* 1,2,41-42; Cic. *ed Q. fr.* 1,1,11,33; *pro Rab.* 2.4; *da prov. cons.* 5,212; *in Verr.* 2,3,71,167; Tac. *Ann.* 13,51,1; Suet. *Vesp.* 1,2; en las fuentes jurídicas D. 4.6.34,1(J<v. 15 *ex Cassio*): *Qui operas in publico, quod vectigalium causa locatum est, dat, rei publicae causa non abeat*; D. 50,16,16 (Gyo 3): *Eum qui vectigali ñpopuli Romano conductum habet, "publicanum" appellamus, nam "publica" appellatio in compluribus causis ad populum Romanum respicit: civitates enim privatorum loco habentur*; D. 50,16,17,1 (Ulp. 10 ad Ed.): *"Publica" vectigalia intellegere debemus, ex quibus vectigal fiscus capit: quale est vectigal portus vel venalium rerum, item salinarum et metallorum et picariarum.*

¹⁷¹ Y la *emptio-venditio* aut *locatio-conductip`* fue objeto de arduas discusiones entre los juristas a propósito, del problema planteado por Gayo 3,145. Vid. S. Longo, *"Locare im perpetuum" - Le concessioni in godimento del ager municipalis*, Torino, 2012.; Torrent, *"Locationes in perpetuum" del "ager municipalis", pendiente de aparición en INDEX*, 42, 2013..

¹⁷² "Audaz" reconstrucción a juicio de Trisciuglio, *Sarta tecta* p. 59.

¹⁷³ W. D. Lebek, *Domitians Lex latii und die Duumviren, Aedilen und Quaestoren in Tab. Irn. Paragraph 18-20, ZPE*, 103, 1994, p. 290.

De nuevo tenemos el término *ultra tributa* en estrecha vecindad con *vectigalia*, pero añade algo nuevo la reconstrucción de Lebek, que es la concreción de *ultra tributa* en relación con las *sacrorum impensas*, lo que en definitiva relaciona nuestro término con toda clase de obras y servicios para la ciudad. Ciertamente que únicamente es seguro del cap. 18 su R(ubrica): *De iure ac potestate duumvirorum*¹⁷⁴, por lo que la reconstrucción de Lebek como mínimo es discutible.

Para concluir diré que si el término *ultra tributa* originariamente parece significar la *tuitio* y custodia de los templos, muy pronto fue abrazando todo tipo de obras públicas que interesaban a las ciudades, y más tarde el uso y aprovechamiento de *loca publica* contra el pago de un canon por parte de los *conductores*. De este modo la *locatio* de *vectigalia* y *ultra tributa* se fueron configurando como instrumentos que permitían sanear las finanzas municipales, y se fue difuminando su posible diferenciación originaria por razón del objeto al que se aplicaban aquellas figuras. Esto es lo que se deduce de la legislación municipal española y de los últimos juristas antoninos y primeros severianos. En realidad al Estado y a cualquier corporación pública lo que le interesa es recaudar para poder atender los fines comunes, y no era cuestión de buscar sutiles diferencias entre las múltiples formas de gravar con impuestos coactivos a los ciudadanos.

¹⁷⁴ Vid. D’Ors, “Una aproximación al capítulo “*de iure et potestate duumvirorum*” de la ley municipal”, *IVRA*, 44, 1993, p. 160 ss.