

## **LEGATI MUNICIPALES: LEX IRNITANA CAPS. 44-47**

ARMANDO TORRENT  
UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS. MADRID

RESUMEN: En este trabajo trato de dar una nueva visión de los *cognitores* en la *lex Irnitana* frente a la doctrina mayoritaria que los conceptúa como garantes juntamente con el deudor principal de los créditos que tiene el *municipium* contra los particulares y empresas que contratan con el municipio. Mi tesis es que los *cognitores* actúan como una especie de auditores de los bienes de los deudores municipales en el sentido que deben dar un informe sobre la fiabilidad y solvencia de los deudores, respondiendo en todo caso por la falsedad o cráter colusorio de sus informes; por tanto no son garantes de la deuda en sentido estricto.

ABSTRACT: In these paper and against the tradional thesis that explain the *cognitores* in the *lex Irnitana* in the samen line of those who contracta with the *municipium* and their *praedes*. I think that *cognitores* non assume neither personal nor real sureties with *mancipes* and *praedes*, but they have a function of public accounting for certificate the veracity and consistency of the sureties offered by the debtors, but *cognitores* are not *praedes* in strict sense.

La *lex Irnitana* (en adelante *lex Irn.* o *Irn.*) fue descubierta en 1981 en seis tablas de bronce (faltan cuatro de las diez en que fue grabada), soporte documental que sirvió en Roma, y así lo destaca Caballos Rufino<sup>1</sup>, para comunicar el público y conservar memoria indeleble de las decisiones públicas de carácter normativo como testimonian reiteradamente las referencias literarias<sup>2</sup>. Desde su feliz -y tortuoso- hallazgo la *lex Irn.* ha aportado nuevas noticias para el mejor conocimiento del derecho provincial, aunque hubo que esperar a 1986 para una vez sometidas las tablas a una minuciosa tarea de limpieza, ver publi-

---

<sup>1</sup> A. Caballos Rufino (en adelante Caballos), *¿Típicamente romano? Publicación de documentos en tablas de bronce*, en *Gerion*, 26, 2008, pp. 439-441.

<sup>2</sup> Sustituyendo a las primitivas *tabulae dealbatae*: cfr. Horacio, *Ars poetica*, 399. Según Caballos, *op. cit.*, 440, esta costumbre de publicar en bronce los documentos importantes hizo que llegara a confundirse metonímicamente soporte y contenido: cfr. Cic. *De div.* 2, 47; *Cat.* 3, 19.

cadadas sus primeras ediciones críticas por J. González<sup>3</sup> con traducción al inglés y comentarios de Crawford, y por A. d'Ors<sup>4</sup>, y a 1993 por Francesca Lamberti<sup>5</sup> cuya edición recoge las variantes que se iban advirtiendo. Desde entonces la *lex Irn.* ha recibido una atención preferente de la romanística suscitando una importante literatura añadiendo año tras año nuevas contribuciones que van aclarando su contenido<sup>6</sup>. En esta sede trataré de los *legati*<sup>7</sup> en la *lex Irn.*<sup>8</sup>, tema que merece detenida atención por la minuciosidad de su regulación en nuestra ley: nombramiento, funciones, excusas, sustitución de legados, régimen de responsabilidad, sin dejar de lado el problema de su posible intervención en el requerimiento del estatuto municipal para Irni. Al tema dedica la *lex Irn.* los caps. 44 a 47, alguno muy extenso como el 45, de modo que podemos contar con una fuente importante para el conocimiento del régimen de los embajadores municipales que hasta ahora se basaban casi exclusivamente en el cap. 92 de la *lex Ursonensis*, promulgada en el 44 a.C. a casi siglo y medio de distancia de la *Irn.* que es del 91 d.C.

<sup>3</sup> J. González, *The Lex Irnitana: a new copy of the Flavian municipal Laws*, con traducción y comentario de M.H. Crawford, en *JRS*, 76, 1986, pp. 147-243.

<sup>4</sup> A. d'Ors, *La ley Flavia municipal*, Roma, 1986.

<sup>5</sup> F. Lamberti, "*Tabulae Irnitanae*". *Municipalità e "ius Romanorum"*, Napoli, 1993 (en adelante *Tab. Irn.*).

<sup>6</sup> La lit. se está haciendo tan amplia que necesitaría varias páginas para citarla; me remito a la que aporta Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., pp. 1-4 i., n.; id., *La "maggiore età" della "lex Irnitana"*. *Un bilancio di diciotto anni di studio*, en *Minima Epigraphyca et Papyrologica*, X, 2000, pp. 237-256; para la lit. posterior add. Rosa Mentxaka, *El Senado municipal en la Bética hispana a la luz de la lex Irnitana*, Vitoria, 1993, p. 14, n. 12; Torrent, "*Lex Irnitana*": "*cognitio*" de los magistrados locales en interdictos y limitación a su competencia por cuantía, en la revista electrónica *www.teoriaestoriadeldirittoprivato*, 2, 2008 = *AFDUDC*, 12, 2008, pp. 987-1016 (en adelante *Irn. cogn.*); "*Ius Latii*" y "*lex Irnitana*". *Bases jurídico-administrativas de la romanización de España*, en *AHDE*, 78-79, 2009, pp. 53-106 (en adelante *Ius Latii*); "*Municipium Latinum Flavium Irnitantum*". *Reflexiones sobre la ocupación militar de Hispania y subsiguiente romanización hasta la "lex Irnitana"*, Madrid, 2010 (en adelante *MLFI*).

<sup>7</sup> Sobre las funciones y estructura de los *legati municipales* vid. W. Liebenam, *Städteverwaltung im römischen Kaiserreiche*, 1900, reed., Aalen, 1967, pp. 82 y ss., 353 y ss., en general con una tesis muy crítica sobre el *munus legationis*; A. von Premerstein, s.v. *Legatus*, en *RE*, 12.1, 1924, pp. 1.024 y ss.; W. Langhammer, *Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipales und der Decuriones in der Übergangsphase der Städte von sich selbstverwaltenden Gemeinden zu Vollzugsorganen der spätantike Zwangsstaates*, Wiesbaden, 1973, pp. 126 y ss.; D. Nörr, *Imperium und polis in der hohen Prinzipatszeit*, München, 1966, pp. 57 y ss.; W. Williams, *Antoninus Pius and the control of provincial Embassies*, en *Historia* 16, 1967, pp. 470 y ss.; G.A. Souris, *The size of the provincial Embassies to the Emperor under the Principate*, en *ZPE*, 48, 1982, pp. 235 y ss.; Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., pp. 129 y ss.

<sup>8</sup> Según Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., p. 129, "la figura senz'altro più importante, fra quelle prese in esame dalla nostra legge".

Cierto es que constantemente se van descubriendo principalmente en la Bética nuevos documentos en bronce<sup>9</sup> (a veces pequeñísimos fragmentos<sup>10</sup> que hacen difícil su adscripción a una ciudad concreta) que recogen instituciones municipales. A partir del Principado aumentó constantemente el recurso a las tablas de bronce debido a las exigencias derivadas de la ampliación territorial y la progresiva complejidad de la administración y considerarse el bronce un instrumento adecuado, o como insiste Caballos<sup>11</sup> al destacar la importancia de la documentación en bronce, una adecuada fórmula de fiel e indeleble expresión pública de la voluntad imperial y de difusión ideológica del concomitante sistema político. En este sentido ya he dicho que las leyes mun. flavias, y especialmente la *lex Irn.* me parecen leyes de control, y no tanto para potenciar la autonomía interna de los municipios (que también pero en ámbitos muy limitados) para adaptar los nuevos municipios flavios *iuris Latini* al ordenamiento público y privado de Roma<sup>12</sup>. La *lex Irn.* en este sentido es uno de los últimos fenómenos de la progresiva romanización de los súbditos provinciales hispánicos y de su ingreso en la ciudadanía romana, en este caso a través del *ius Latii*, cuyo paso final fue dado por la *constitutio Antoniana* del 212 d. C. al extender la *civ. Rom.* a todos los habitantes del Imperio. La cuestión de la ciudadanía ya había sido objeto de ásperos contrastes provocando en Italia a principios del s. I a.C. la temible Guerra Social entre Roma y los socios itálicos, cuestión definitivamente resuelta por César en el 49 a.C. al conceder la *civitas Rom.* a la Galia Cisalpina. En este orden de cosas dice De Martino<sup>13</sup> que la política de César fue bastante liberal, aunque considera exageradas las opiniones que atribuyen al dictador la tendencia a constituir un imperio mundial sin distinción entre romanos y súbditos; más cautamente (o astutamente según se prefiera) Augusto fue más respetuoso con la tradición y no fue muy pródigo en la concesión de la *civ. Rom.* a los provinciales. Fue Vespasiano<sup>14</sup> quien demostró tener un programa amplio y racional de insertar a los provinciales en la ciudadanía, que De Marti-

<sup>9</sup> Vid. A. Caballos, *Publicación*, cit., pp. 439-452.

<sup>10</sup> Algunos son tan pequeños que no es fácil adscribirlos a una ciudad concreta y a veces ni sirven al objeto de permitir la comparación con textos más amplios; cfr. F. Fernández Gómez, *Nuevos fragmentos de leyes municipales y otros bronces epigráficos de la Bética en el Museo Arqueológico de Sevilla*, en *ZPE*, 86, 1991, pp. 121 y ss.; González, *Nuevos fragmentos de la "lex Flavia municipalis" pertenecientes a la "lex Villonensis" y a otros municipios de nombre desconocido*, en *Ciudades privilegiadas en el Occidente romano*, Sevilla, 1999, pp. 239 y ss.; Caballos-Fernández, *Nuevos testimonios andaluces en la legislación municipal flavia*, en *ZPE*, 14, 2002, pp. 261 y ss.; Caballos, *Publicación de documentos públicos en las ciudades del Occidente romano*, en *Vestigia*, 61, 2008, pp. 131 y ss.

<sup>11</sup> Caballos, *¿Típicamente rom.?*, cit., p. 441.

<sup>12</sup> Torrent, *Irn. cogn.*, 1.005; *Ius Latii*, 61; *MLFI*, 75.

<sup>13</sup> F. de Martino, *Storia della costituzione romana*, IV.1, Napoli, 1974, p. 365.

<sup>14</sup> Torrent, *Ius Latii*, cit., pp. 94 y ss.

no conexas con sus reformas del ejército<sup>15</sup> y la reorganización del sistema financiero<sup>16</sup>.

Todas estas reformas provinciales podrían inclinar a pensar en la existencia de un modelo común de organización provincial (municipal en el campo que nos interesa) en el sentido de modelo único, de una ley mun. general en el que se inspiraron las leyes Flavianas<sup>17</sup> que se ha querido identificar a partir de una intuición de Wlassak<sup>18</sup>, con la segunda de las dos *leges Iuliae* (17 a.C.) que menciona Gayo 4,30 al señalar que la primera se refería a los juicios públicos y la segunda a los juicios privados. En sus *Prozessgesetze* Wlassak abordó de un modo completo y orgánico toda la problemática procesal, y partiendo de Gayo 4,30 donde se menciona la derogación de las *legis actiones* consideró que la *lex Aebutia* atribuyó efectos civiles a los *iudicia legitima*, o sea, a los procesos formularios celebrados en Roma entre ciudadanos romanos ante un *iudex unus*, introduciendo el proceso formulario como alternativo a las *legis actiones* que serían definitivamente abolidas por las dos *leges Iuliae*, una relativa a los procesos celebrados en Roma, y otra a los celebrados en los *municipia* y *coloniae*. Es esta *lex Iulia iudiciorum privatorum* la que se consideró que no solamente extendió los *iudicia legitima* fuera de Roma sustituyendo al procedimiento formulario, sino que habría delineado el régimen mun. general, y así pensó d'Ors al considerar que esta *lex Iulia de iudiciis privatis* no solamente extendió en provincias el procedimiento formulario, sino que además habría sido la organizadora de la administración municipal en el sentido de constituirse como *lex Iulia mun. gen.*

A mi modo de ver esta tesis no es exacta; no creo en una *lex mun. gen.* y por el contrario entiendo que las leyes mun. singulares recogen la larguísima experiencia de gobierno municipal de Roma que arrancaba en la alta República en el reconocimiento como *municipia* de Ceres y Túsculo (s. IV a.C.) y posteriormente en la organización de colonias *in solo italico*. Según De Martino<sup>19</sup> el régimen imperial tendió a extender el ordenamiento municipal fuera de Italia aplicándolo en muchas comunidades provinciales mediante diversos instrumentos: deducción de colonias de veteranos, conferimiento del *ius Latii*, extensión de la ciudadanía romana. Característico de este más o menos acentuado grado

---

<sup>15</sup> De Martino, *Cost.*, IV.1, cit., p. 366.

<sup>16</sup> De Martino, *Cost.*, IV.1, cit., p. 380.

<sup>17</sup> Vid. Torrent, *MLFI*, cit., pp. 101 y ss.

<sup>18</sup> M. Wlassak, *Miscellen*. II. *Zur Frage der Reform der municipales Jurisdiktion unter Augustus*, en *ZSS*, 9, 1888, pp. 383 y ss.; *Römische Prozessgesetze*, I, Leipzig, 1888, pp. 180 y ss.; II, Leipzig, 1891, pp. 221 y 234.

<sup>19</sup> F. de Martino, *Cost.*, IV.2, Napoli, 1975, p. 703.

de romanización era el ordenamiento municipal disciplinado según un modelo cada vez más uniforme en Italia y fuera de Italia. Pero hablar genéricamente de este modelo no quiere decir que hubiera sido delineado en una ley mun. general que inspirara las leyes mun. singulares, sino que cada una de éstas reflejaba una larguísima experiencia romana<sup>20</sup> que se iba adaptando a cada municipio al compás de su situación particular, y de los textos no se deduce que se hubiera promulgado una ley mun. general inspiradora de las leyes mun. singulares, aunque obviamente por sus objetivos comunes hay muchos puntos de contacto entre la legislación mun. itálica y la hispánica (fundamentalmente las leyes mun. flavias de finales del s. I d.C., sin olvidar la *lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis* del 44 a.C.) Da la impresión que los promulgadores de las leyes mun. hispánicas tuvieron a la vista, o al menos conocían las leyes mun. itálicas del s. I a.C., siendo probablemente la primera la *lex municipii Tarentini* promulgada entre el 89 y el 62 a.C. En esta última fecha César había sido elegido pretor en Roma, y ninguna fuente menciona una *lex Iulia mun.*, por lo que de ningún modo pudo inspirar la *lex Tarentina*, mientras que por otra parte alguna de sus disposiciones se recogen adaptadas a la situación de cada comunidad en la *lex Urs.* y en las leyes mun. flavias<sup>21</sup>.

La intuición de Wlassak de que la segunda *lex Iulia iudiciaria* se refería a los juicios privados fue corregida por d'Ors (cuando cito a d'Ors sin añadir nombre propio me refiero a los trabajos -siempre importantes- de don Alvaro) en una extensa y profunda producción bibliográfica<sup>22</sup>, rectificando a Wlassak en el sentido que la segunda ley mencionada por Gayo estaría dedicada a la jurisdicción y organización municipal, y ésta sería la *lex Iulia mun.* inspiradora de las leyes mun. flavias<sup>23</sup>. X. d'Ors<sup>24</sup> que sigue la tesis “julia” considera que después del *edictum generalis Vespasiani* del 73-74<sup>25</sup> fue necesario organizar los nuevos municipios latinos; se acudió para ello a una actualización de la

<sup>20</sup> Torrent, *MLFI*, cit., 105.

<sup>21</sup> Un ejemplo evidente de lo que digo lo ha demostrado Aránzazu Calzada, *La demolición de edificios en la legislación municipal*, en *SDHI*, 76, 2010, pp. 681 y ss.

<sup>22</sup> Citaré el primero y el último trabajo de d'Ors referido a la *lex Irn.*: *Litem suam facere*, en *SDHI*, 48, 1982, pp. 374 y ss.; *Una aproximación al capítulo “de iure et potestate duumvirorum” de la ley municipal*, en *IVRA*, 44, 1993, pero 1996, pp. 149 y ss. Vid. más bibliografía de d'Ors en Torrent, *MLFI*, cit., p. 101, n. 377.

<sup>23</sup> D'Ors, *La nueva copia irnitana de la “lex Flavia municipalis”*, en *AHDE*, 53, 1983, pp. 5 y ss.

<sup>24</sup> X. D'Ors, *Algunas consideraciones sobre “variantes” y errores en las distintas copias de la “lex Flavia municipalis”*, en *Liber amicorum Juan Miquel*, Barcelona, 2006, pp. 751-752.

<sup>25</sup> Yo creo que del 74; Torrent, *Para una interpretación de la potestas censoria en los emperadores flavios*, en *Emerita*, 36, 1968, pp. 213 y ss.; cfr. R. Wiehagels, *Das Datum der Verleihung das Ius Latii an die Hispanier*, en *Hermes*, 106, 1978, pp. 196 y ss.

antigua *lex Iulia mun.* en un doble plano: para adecuar a esos nuevos municipios hispanos *iuris Latini* lo que la *lex Iulia* (aunque no lo dice necesariamente tiene que referirse a la hipotética *lex Iulia* cesariana del 49 a.C.) había previsto para los municipios itálicos de *cives Romani*, y para introducir en la nueva ley actualizada los cambios sustantivos que a lo largo de ese tiempo intermedio se habían producido en el derecho de Roma, actualización debida a Domiciano que aparece en *Irn.* como “legislador”, y de ahí que X. d’Ors hable de una *lex Flavia mun. generalis*. Copias de esta *lex* eran concedidas a modo de “estatutos locales” a las ciudades que solicitaban su reconocimiento como *municipia*. Ciertamente que la tesis “julia” de A. y X. d’Ors es atrayente, pero me parece demasiado lineal; por lo que sabemos de las dos *leges Iuliae* del 17 a.C. una era *iudiciorum publicorum* y la otra *iudiciorum privatorum*, y en ninguna parte viene mencionada como *lex de iudiciis in municipiis*; su extensión fuera de Italia vino por la acogida de sus normas procesales en las leyes *mun.* singulares, y ejemplo claro de esto lo tenemos en la *lex Irn.* caps. 91 y 93, y en sus reglas referidas al *intertium*<sup>26</sup>, *comperendinatio* y *mors litis*<sup>27</sup>.

También me parece demasiado esquemática la idea de actualización a partir de la pretendida *lex Iulia mun.* porque alguno de los caps. de *Irn.* tienen un enlace evidente con la *lex Tarentina*<sup>28</sup> (promulgada entre el 89 y 62 a.C.) y con la *lex Urs.* (44 a.C.<sup>29</sup>), además de citas de senadoconsultos y *edicta* de los emperadores posteriores a Augusto; en resumen, como ya he dicho en otra parte<sup>30</sup>, la *lex Irn.* es el fruto de una larguísima experiencia romana de gobierno provincial y municipal, y no tanto de una decisión de Domiciano que en este punto se limitó a recoger la experiencia de gobierno romano aplicado a los mu-

<sup>26</sup> J.A. Crook, D.E.L. Johnston, P.G. Stein, *Intertium Jagd and the lex Irnitana*, en *ZPE*, 70, 1987, pp. 173 y ss.; J.G. Wolf, *Intertium und kein Ende?*, en *BIDR*, 100, 1998-2000, pp. 1 y ss.

<sup>27</sup> Sobre la influencia de la *lex Iulia de iudiciis privatis* en la *lex Irn.* vid. Federica Bertoldi, *La lex Iulia iudiciorum privatorum*, Torino, 2003, pp. 39 y 72. La influencia procesal de la ley augústea es indudable y ninguno lo niega, pero esto no quiere decir que fuera una *lex mun. gen.*

<sup>28</sup> Vid. J.G. Wolf, *La lex Irnitana e le Tavole di Veleia e Ateste*, en L. Caprogrossi Colognesi, E. Gabba (cur.), *Gli statuti municipal*, Pavia, 2006, pp. 205 y ss., que pone en evidencia las coincidencias entre estos textos; A. Calzada, *La demolición de edificios*, cit. En este trabajo Calzada muestra claramente la secuencia histórica y el tratamiento similar a propósito de temas urbanísticos en las *leges Tar., Urs. e Irn.* Add. Caballos, *Precedentes genéticos de los estatutos municipales hispanorromanos: la lex municipii Tarentini y la Tabula Heracleensis*, en J.F. Rodríguez Neila, E. Melchor Gil (eds.), *Poder central y autonomía municipal: la proyección pública de las élites romanas de Occidente*, Córdoba, 2006, pp. 17 y ss.

<sup>29</sup> Un ejemplo evidente lo tenemos en materia de *legati* mostrando una secuencia indudable entre *Urs.* cap. 92, e *Irn.* caps. 44-47 que trataré de demostrar en esta sede.

<sup>30</sup> Torrent, *Irn. cogn.*, cit., p. 1.006; *Ius Latii*, cit., p. 61; *MLFI*, cit., p. 75.

nicipios; son también de época flavia la *lex Municipii Basilipponensis*<sup>31</sup> coincidentes con los caps. 64 a 67 de las *leges Mal. e Irn.*; el fragmento de Cortegana<sup>32</sup> (Huelva, aunque se discute si es de Itálica) que aunque sólo contiene 8 líneas corresponden con el cap. 90 de *Irn.*; fragmentos de una *lex Municipii Flavii Ostipponensi*<sup>33</sup> (Estepa, provincia de Sevilla), que coinciden con parte de los caps. 62 y 63 de las *leges Mal. e Irn.*; fragmentos de una *lex Municipii Flavii Villonensis*. X. d'Ors defiende una *lex Flavia mun. gen.*, porque de las seis tablas encontradas, la tabla III reproduce el fragmento correspondiente de Salp, mientras la tab. VII y las doce primeras líneas de la VIII reproducen íntegramente gran parte del texto conservado de Mal. aparte de recoger textos de *leges* anteriores como por ejemplo, muchos preceptos de las leyes augústeas (generalmente sin citarlas directamente) reformadoras de la administración romana, y por supuesto las *leges Iuliae iudicariae* (citadas directamente en *Irn.* 91).

Según X. d'Ors copias de esta *lex Flavia mun.* eran concedidas a modo de “estatutos locales” a las ciudades que solicitaban su reconocimiento como *municipia*, y aquí es donde entran los *legati*. Pero si hay que presentar un impulso hacia la municipalización, en mi opinión hay que arrancar de César<sup>34</sup> que concedió la *civ. Rom.* a transpadanos y gaditanos. Una ley propiciada por el tribuno Rubrio, la *lex Rubria de Gallia Cisalpina* completó las disposiciones ideadas por César para los transpadanos homogeneizando la normativa jurídico-legal para los habitantes de ambos lados del Po, convirtiendo desde entonces Italia en una gran comunidad de *municipia civ. Rom.*, en una inmensa *civitas*, implicando con ello a la vez la quiebra del Estado-ciudad republicano<sup>35</sup>, lo que no deja de tener sus reflejos en Hispania donde tuvieron lugar los últimos episodios de la guerra civil entre César y Pompeyo Magno, siendo Hispania conquistada por César en la guerra contra Pompeyo que acabó en la batalla de Munda (Montilla) en el 45 a.C. Pompeyo había sido procónsul en Hispania donde tenía numerosos partidarios alentados por Cneo Pompeyo, Vario y La-

<sup>31</sup> Vid. González, *La lex municipal flavia Basilipponensis*, en *SDHI*, 49, 1983, p. 395; Id., *More on the Italica fragment of lex municipalis*, en *ZPE*, 70, 1987, pp. 217-221; Id., *Bronces jurídicos romanos de Andalucía*, Sevilla, 1990, pp. 125-134; D'Ors, *La ley municipal de Basilippo*, en *Emerita*, 53, 1985, pp. 31-41.

<sup>32</sup> Vid. A. Canto, *À propos de la loi municipal de Corticata (Cortegana, Huelva, Espagne)*, en *ZPE*, 63, 1986, pp. 217-220.

<sup>33</sup> Cfr. A. Marcos Pous, *La ley municipal de Ostippo*, en *Corduba Archeologia*, 12, 1982-83, pp. 41-63.

<sup>34</sup> Cada día me convenzo más que el auténtico renovador de las estructuras políticas republicanas fue César, aunque finalmente sería Augusto quien llevara a cabo las reformas políticas ideadas por César.

<sup>35</sup> Torrent, *MLFI*, cit., pp. 78-81.

bieno. La batalla de Munda que significó una victoria absoluta de César<sup>36</sup> acabó con la resistencia pompeyana en Hispania muriendo más de treinta mil pompeyanos. César permaneció tres meses en el territorio hispano reorganizando su administración. Castigó duramente a las ciudades partidarias de Pompeyo como Córdoba y Sevilla, regulando de acuerdo con el partido que habían tomado en la guerra civil la categoría y rango de las diversas comunidades hispánicas, y colonizando Hispania con ciudadanos romanos contribuyó decisivamente a su romanización, proceso finalizado por Vespasiano.

Los *legati*, embajadores de ciudades peregrinas a Roma y de ésta ante pueblos extranjeros tenían una tradición antiquísima que se remonta incluso a época predecemviral para las relaciones entre Roma y los pueblos latinos (también Roma enviaba *legati* a estos pueblos), lo que plantea el problema de las relaciones internacionales en el Mundo Antiguo. Al respecto Mommsen<sup>37</sup> fue el primero que planteó el tema considerando que el estado natural de las relaciones entre los pueblos antiguos era la guerra, estado que fue sustituido por un vínculo internacional de *hospitium* del que habría derivado el *foedus*. Estas ideas han sido revisadas posteriormente y hoy no se cree que el estado natural entre los pueblos fuese la guerra, y el propio Mommsen<sup>38</sup> revisó su idea inicial descartando el estado natural de guerra para plantear las relaciones con otros pueblos sobre la base de inexistencia de derechos recíprocos entre las diversas comunidades políticas, llegando a la conclusión que el estado natural sería la recíproca independencia jurídica, el aislamiento recíproco; y estando los extranjeros excluidos de la comunidad de derecho, para modificar esta situación se hacía necesario recurrir a los antiquísimos tratados de *hospitium*, *amicitia*, *foedus*<sup>39</sup>. De algún modo estas ideas de Mommsen inspiraron los estudios de Täubler<sup>40</sup> al sostener que las relaciones internacionales habrían nacido de la situación del prisionero de guerra; de Levy-Bruhl<sup>41</sup> al considerar que en el derecho

<sup>36</sup> Plut. *Caes.* 56, 3; App. 204; Vell. Pat. 2, 55, 3; Dion Cass. 43, 38; Floro 2, 13, 84.

<sup>37</sup> T. Mommsen, *Das römische Gastrecht und die römischen Clienteln*, en *Römische Forschungen*, I, Berlin, 1864 = reed. Hildesheim 1962, pp. 326 y ss.

<sup>38</sup> Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, III.1, 1886, reed. Graz, 1969, p. 590 y n. 2.

<sup>39</sup> Las relaciones internacionales podían tener muy diverso contenido: declaración de guerra (con el complicado procedimiento jurídico-religioso establecido pro el *ius Fetiale*), *deditio*, tratados de tregua, acuerdos concluidos por los comandantes militares romanos con las poblaciones vencidas (en este caso requerían ratificación del Senado).

<sup>40</sup> E. Täubler, *Imperium Romanum. Studien zur Entwicklungsgeschichte des römischen Reichs*, Leipzig, 1913.

<sup>41</sup> H. Levy-Bruhl, *Quelques problèmes du très ancien droit romain*, Paris, 1934, pp. 24 y ss., basándose en Pomp. (37 *ad Q. M.*) D: 49, 15, 5, 2; vid. discusión en De Martino, *Storia della costituzione romana*, II, 2ª ed., Napoli, 1973, p. 46, n. 93.



antiguo la situación del prisionero de guerra era la esclavitud; y de Frezza<sup>42</sup> que de alguna manera restringió la tesis de Mommsen al destacar que las primeras relaciones internacionales habrían nacido en el seno de una misma comunidad étnica, y cuando conocemos *foedera* con pueblos no pertenecientes a aquella comunidad jurídica, se finge su existencia; Frezza se fija en el primer tratado de Roma con Cartago donde se señalan como latinas ciudades que no lo eran sino que estaban simplemente unidas a Roma por vínculos políticos<sup>43</sup>, razones que no convencen a De Martino<sup>44</sup>. Pero la reacción contra la idea de Mommsen de la situación de guerra como estado natural de los pueblos antiguos no se hizo esperar y fue contradicha por Baviera<sup>45</sup> y por Heuss<sup>46</sup> que admitió un *bellum iustum* entre pueblos sin anteriores relaciones jurídicas, defendiendo que en el procedimiento previo a la declaración de guerra (*ius fetiale*) no hay referencias a una violación de tratados.

También Mommsen fue superado por De Martino<sup>47</sup>, que trasladando la discusión al concepto de *hostis* demostró que las relaciones primitivas de Roma con los pueblos vecinos eran amistosas, dado que el término *hostis* solo en un momento posterior pasó a significar enemigo: antes de las XII Tab. *hostis* era el extranjero amigo con el que se anudaban relaciones jurídicas garantizadas por el Estado romano con presumibles derechos de reciprocidad<sup>48</sup>; todavía en las XII Tab. *hostis* tenía este significado de extranjero; el enemigo era *perduellis*, no *hostis*, que empezó a tener significado de enemigo en la expansión romana a partir del s. IV a.C., comenzando a desarrollarse las relaciones internacionales a través de tratados de *amicitia* y de *hospitium*. Esto no quiere decir -dice De Martino- que no hubiera guerras en el período primitivo, sólo que las guerras eran consideradas como ruptura de una condición humana reconocida por el derecho y la religión como normal, legítima, y esta condición era la de la paz.

---

<sup>42</sup> P. Frezza, *Le forme federative e la struttura dei rapporti internazionali nell'antico diritto romano*, en *SDHI*, 4, 1938, p. 376., n. 30, y pp. 393 y ss.

<sup>43</sup> Vid. Pol. III, 22, 11; cfr. Frezza, *Forme federative*, cit., p. 372.

<sup>44</sup> De Martino, *Cost.*, II, cit., pp. 43 y ss., que contra Frezza sostiene que en el tratado con Cartago la inclusión como latinos de pueblos situados en la órbita dominada por Roma quiere decir que el interés político prevalecía sobre el rigor del principio nacional étnico, que fue lo que ocurrió en la época de expansión romana en Italia tendente a incorporar en una sola comunidad de derecho a todos los pueblos latinos. De Martino alega además para demostrar su tesis el *postliminium in pace*.

<sup>45</sup> G. Baviera, *Il diritto internazionale dei Romani*, en *AG*, 1898, p. 464.

<sup>46</sup> A. Heuss, *Die völkerrechtlichen Grundlagen der römischen Aussenpolitik in republikanischer Zeit*, en *Klio*, Beiheft XXXI, n. F. 18 (1933).

<sup>47</sup> De Martino, *Cost.*, II, cit., pp. 14 y ss.

<sup>48</sup> De Martino, *Cost.*, II, cit., pp. 19-20.

Quien la violaba era un *perduellis*, término que posteriormente pasó a señalar al que atentaba contra el Estado romano, es decir, un fuera de la ley.

De todos modos describir las relaciones entre las comunidades singulares, especialmente entre las comunidades latinas -y todas pertenecían a una misma etnia- se mueve en una nebulosa traducida en los tratados de *amicitia*, *hospitium* y *foedus*<sup>49</sup>. Algo seguro -pero se produjo mucho más tarde- es la mención de Pomp. D. 49, 15, 5, 2<sup>50</sup>, que los cita como tres tipos distintos de relaciones, por lo que algún autor moderno ha querido representarlos como tres tipos distintos de intensidad del vínculo respectivo. Lo más probable es que la figura más antigua sea el *hospitium*, llegó un momento en que se confundió con la clientela, y en el senadoconsulto de *Asclepiade Clazomenio sociisque* del 78 a.C. ya no se recuerda el nombre antiguo y más bien es una declaración de *amicitia* del Senado romano designando a aquellos navarcas -*bomo vero et amico*- que habían ayudado a Roma en la guerra contra los itálicos. Voy a dejar de lado las discusiones sobre la naturaleza pública o privada del *hospitium*, que importaba el derecho de residir libremente *in solo Romano*, albergado a cargo del Estado o del particular en su caso, la atribución de honores y privilegios, y recibir protección jurídica del Estado<sup>51</sup>, y traigo a colación el *hospitium* por dos razones; la primera porque según Liv. V, 50, 3, con posterioridad a la invasión gálica se concedió a los ceritas el beneficio del *hospitium*, pero como Gell. N. A. XVI, 13, 7, afirma que los ceritas recibieron el *status* de *municipes*, algún autor (Mispoulet<sup>52</sup>) pensó que *hospitium* y *municipium* tenían la misma significación jurídica, deducción impropia a juicio de De Martino<sup>53</sup> -y comparto su tesis- porque el huésped seguía siendo extranjero mientras que el *municipes* entraba a formar parte de la ciudadanía romana. La segunda razón de traer estos tratados en causa es que los *legati* extranjeros en Roma debían ser alojados y honrados con cargo a fondos públicos, lo que significaba una carga económica para el *aerarium populi Romani*. Recuerdo esta situación porque siglos más tarde el emperador Vespasiano dictó una providencia (de la que hablaré más adelante) para minorar el coste de los *legati* enviados por las ciudades a Roma. Ahora se invertirá el punto de vista de la dotación económica de las embajadas

<sup>49</sup> El mismo Liv. 39, 57, 7-9, habla de tres tipos de relaciones internacionales, aunque más bien considera la *amicitia* como el resultado final de un tratado y no como tratado autónomo.

<sup>50</sup> Texto analizado por Frezza, *Forme federative*, cit., p. 409, y De Martino, *Cost.*, II, cit., p. 49, n. 93.

<sup>51</sup> Mommsen, *Röm. Forsch.*, cit., I, p. 348; *StR*, III, p. 602. Cfr. J. Gagé, *Diplomats inviolables ou magiciens de la trêve? Les règles de l'hospitium et l'assistance aux jeux sacrés dans la Rome primitive*, en *Cah. Inernat. Soc.*, 1971, pp. 237 y ss.

<sup>52</sup> J.-B. Mispoulet, *Institutions politiques des Romains*, II, Paris, 1903, p. 14, n. 23.

<sup>53</sup> De Martino, *Cost.*, II, cit., p. 27.

extranjerías; durante la República era a cargo del Estado romano, en el Principado a cargo de las ciudades provinciales.

Hasta ahora lo que sabíamos de los *legati* municipales (en el sentido de locales, *legati* de ciudades provinciales<sup>54</sup> fueran *coloniae* o *municipia*) venía contenido en el cap. 92 de la cesariana *lex coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis* dada en el 44 a.C. para la *colonia civium Romanorum* de Urso<sup>55</sup> (la actual Osuna, cerca de Sevilla), y a este respecto Irn. aporta nuevos datos respecto a Urs. Como he dicho antes no pienso que César promulgara una *lex Iulia mun.* durante su dictadura (49-44 a.C.), y eso que gozó de gran libertad de actuación y emprendió una vigorosa política provincial con creación de nuevas colonias<sup>56</sup> y grandes distribuciones de tierras. Según Suet. llegó a 80.000 el número de ciudadanos asentados en colonias ultramarinas, de lo que deduce Caballos<sup>57</sup> que se habrían fundado en torno a unas treinta o cuarenta colonias<sup>58</sup>, lo que de todas maneras implicaba una importante caída de la población en la *Urbs* y sobre todo en Italia (desde otro ángulo Dion. Hal. 4, 24, 8, vio esta despoblación como un sistema para desplazar de Roma a la plebe urbana), que el propio César intentó atajar<sup>59</sup>. En este contexto la *lex Irn.* al igual que la *Urs.* tenían que tratar el tema de los embajadores (*legati*) que envía la ciudad para diversas gestiones: reclamaciones en Roma<sup>60</sup>, homenajes al emperador, comunicar noticias como el

<sup>54</sup> Estos *legati* no tienen nada que ver con los gobernadores de las provincias imperiales, llamados también *legati* a partir de Augusto, normalmente *consulares* o *praetorii* aunque todos ostentaban el título de *legati Augusti pro praetore*, que administraban las provincias en nombre del emperador.

<sup>55</sup> Este es otro de los datos que me llevan a desviarme de la creencia en una *lex Iulia mun.* de Augusto como modelo preponderante para las leyes mun. flavias, y tampoco parece hoy probado que César promulgara una *lex Iulia mun.* durante su dictadura (49-44 a.C.).

<sup>56</sup> V. Vittinghoff, *Römische Kolonisation und Bürgerrechtspolitik unter Caesar und Augustus*, Wiesbaden, 1952, entiende la política colonizadora cesariana dentro de un plan determinado del *dictator*, y en definitiva resultado de una vigorosa política destinada a fortalecer las ciudades provinciales (y el poder de César). Desde ángulos mucho más amplios, cfr. E.T. Salmon, *Roman colonisation under the Republic*, London, 1969, pp. 132 y ss.

<sup>57</sup> Caballos, *El nuevo bronce de Osuna y la política colonizadora romana*, Sevilla, 2006, p. 319.

<sup>58</sup> Las cifras son aproximadas. P.A. Brunt, *Italian Manpower*, Oxford, 1971, pp. 589 y ss., calcula unos dos mil o tres mil habitantes en cada colonia.

<sup>59</sup> Suet. *Div. Iul.* 42, 1: *...octoginta autem civium milibus in transmarinis colonias distributis, ut exhauste quoque urbis frequentia suppeteret, sanxit, ne civis maior annis viginti minorum decem, qui sacramento non teneretur, plus triennio continuo Italia abesset, neve qui senatoris filius nisi contubernalis aut comes magistratus peregre profiscerentur; neve ii, qui pecuariam facerent, munus tertia parte puberum ingenuorum inter pastores haberent.*

<sup>60</sup> Un caso tal lo muestra la *Epistula Vespasiani ad Saborenses* del 77 d.C. Plin. *N.H.* 3, 12 cita Sabora o Sabura como *civitas stipendiaria* del *conventus Astigitanus* (en la Bética). Vespasiano autoriza a constituir Sabora como *municipium Flavium* a solicitud de los magistrados y

nombramiento de *patroni*, y por lo que nos interesa en estos momentos, enviar *legati* a Roma o a la capital de la provincia para solicitar el acceso a la categoría municipal y obtener el correspondiente estatuto para su publicación *in situ* en siempre costosas tablas de bronce.

Antes de exponer la *lex Irn.* debe tenerse en cuenta el cap. correspondiente de la *Lex Urs.* (FIRA I, p. 186) que nos permitirá realizar útiles comparaciones.

*Lex Urs.* cap. 92. *Ilviri quicumque in ea colon(ia) mag(istratum) habebunt, ei de legationibus publice mittendis ad decuriones referunto, cum m(aiors) p(ars) decurion(um) eius colon(iae) aderit, quotque de his rebus maior pars eorum qui tum aderunt constituerit, it ius ratumque esto. Quiamque legationem ex h(ac) l(ege) exve d(curionum) d(ecreto), quod ex h(ac) l(ege) factum erit, obire oportuerit neque obierit qui lectus erit, is por se vicarium ex ero ordine, uti hac lege d(ecurionum)ve d(ecreto) o(portet), dato. Ni ita dederit, in res sing(ulas), quotiens ita non fecerit, HS cclcc colonis) huiusque colon(iae) d(are) d(damnas) e(esto), eiusque pecuniae cui volet petitio persecutioque esto.*

Dejando aparte las interpolaciones que pretenden ver en el texto Gradenwitz y d'Ors<sup>61</sup>, la *lex Urs.* señala que la presentación de candidatos a *legati* deben efectuarla los *Ilviri* pero su nombramiento corresponde a la *maior pars decurionum*; eran nombrados<sup>62</sup> para una misión concreta de entre los mismos decuriones, en definitiva de los miembros del consejo municipal que tomó el nombre de *senatus, ordo, ordo decurionum, curia, conscripti*<sup>63</sup>. *Senatus* y *curiae* se relacionan con colonias latinas, mientras que *ordo decurionum* es el término más corriente en época imperial<sup>64</sup>. El término *senatus*<sup>65</sup> como organismo de gobierno municipal aparece de modo muy accidental en la *lex Irn.*<sup>66</sup> para

---

decuriones (*decretum* menciona la *epistula*) sin aumentar los impuestos (*vectigalia*) fijados desde Augusto. Asimismo habla de los *legati* nombrados por la curia municipal (sin citar sus nombres).

<sup>61</sup> Vid. D'Ors, *Epigrafía jurídica de la España romana*, Madrid, 1953, p. 216.

<sup>62</sup> En CIL II 2.132 tenemos noticia de un nombramiento de *legatus perpetuus*.

<sup>63</sup> *Conscripti* aparecen en inscripciones relativas a Pisa, CIL XI, 1.421; Capua, CIL X, 4.643; Cales CIL X, 3.726.

<sup>64</sup> De Martino, *Cost.*, II, cit., p. 128, que entiende *ordo decurionum* como término más reciente en relación con el reparto de la ciudadanía en curias en cuyo seno surgían ulteriores subdivisiones (*decuriae*).

<sup>65</sup> Vid. Rosa Mentxaka, *El Senado municipal en la Bética Hispana a la luz de la lex Irnitana*, Vitoria, 1991.

<sup>66</sup> Pero sí aparece en las colonias y ciudades latinas de Italia, y de ello tenemos abundante documentación epigráfica en el CIL.

designar genéricamente los miembros de la curia municipal, y otras veces para mencionar los ss.cc. aprobados en Roma de aplicación en el municipio; en *Irn.* el consejo municipal viene denominado siempre *ordo decurionum* o simplemente *decuriones conscriptisve*, aunque en otros textos aparece la mención de *senatores decuriones conscriptisve* como en la *Tab. Heracl.* lin. 85, y en diversas sedes de las *leges Flaviae Salp.* y *Mal.* Sin embargo es significativo que la mención *senatores* como miembros de las *curiae* no aparece en la rúbrica de *Irn.* 30 *Decurionumve conscriptorumve constitutio* dedicado a la constitución del consejo municipal que sin embargo aparecen a modo de añadido, quizá meramente aclaratorio, en su mención inicial: *Qui senatores prove senatoribus, decuriones conscriptisve*, y en *Irn.* 21 *Qui ex senatoribus decurionibus conscriptisve... fuerunt*, aclaratorio quizá para significar que los *decuriones* ejercitaban en el municipio las mismas funciones que ejercitaban los senadores en la *Urbs*. Estos son los únicos casos de uso del término *senatores* en *Irn.*, que según Lamberti<sup>67</sup> podría deberse a una redacción apresurada de estos caps. que no eliminaron aquella referencia incluida en leyes anteriores. En mi opinión es evidente que cada una de las leyes mun. institutivas de los municipios flavios implican una evolución progresiva de los puntos de vista romanos sobre la organización municipal, y de ahí la ausencia de menciones al *senatus* en la última, la *lex Irn.*, en la que es evidente que la asamblea decurional como supremo órgano de control y supervisión sustituyó a las asambleas populares municipales, siguiendo un proceso paralelo a la decadencia de los *comitia centuriata* a partir de Augusto, y de hecho las últimas *leges publicae* aprobadas en estas asambleas que tanto peso habían tenido en la República, son de época augústea. Sin embargo en provincias, y al respecto es muy significativa la regulación de la *lex Irn.*, el consejo municipal (*ordo decurionum*) pasó a tener gran importancia vinculando sus deliberaciones a los magistrados, y ya la *lex Urs.* había establecido una sanción económica contra los que contravenían los decretos decurionales. En este sentido las leyes flavias contienen una amplia disciplina de los poderes y competencias de la curia municipal (equivalente al antiguo Senado de Roma). Como afirma De Martino<sup>68</sup> podemos decir que en la práctica toda la vida local, religión, finanzas<sup>69</sup>, juegos y trabajos públicos<sup>70</sup>, armamento de las tropas, y hasta algunas actividades judiciales estaban sometidas al control del consejo municipal.

---

<sup>67</sup> Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., p. 38.

<sup>68</sup> De Martino, *Cost.*, II, cit., p. 130.

<sup>69</sup> Vid. con lit. Torrent, *Financiación externa de los municipios. Lex Irnitana cap. 80*, en *Rivista di diritto romano*, X, 2010, pp. 1 y ss..

<sup>70</sup> Vid. Torrent, "Cognitores" en "lex Irnitana" caps. 63-65, pp. 15 y ss.

En la *lex Urs.* los *Ilviri* proponían el nombramiento de *legati* a los *decuriones* nombrándolos de entre ellos mismos, y si el nombrado no aceptaba éste podía proponer un sustituto (*vicarius*<sup>71</sup>) también *ex ordine* (*decurionum*), siendo el *munus legationis* una función de ejercicio obligatorio<sup>72</sup>. Si no nombrara sustituto o desempeñara la misión deficientemente, o no la realizara (*in res singulas, quotiens ita non fecerit*) arriesgaba la imposición de una multa de 10.000 HS (que la *lex Irn.* eleva a 20.000) por cada asunto que hubiera descuidado o si hubiera dejado de cumplir las instrucciones fijadas en el decreto decurional, multa impuesta a requerimiento de cualquier ciudadano (acción popular: *qui volet*) de la colonia Ursonense.

Esta regulación aparece de modo más amplio y mucho más explícito en la *lex Irn.* D'Ors<sup>73</sup> a la vista de Irn. 95 piensa que la grabación en tablas de bronce de la ley municipal y su exposición en un lugar público accesible a toda la población debía ser ordenada por los *Ilviri*, siendo deber de los gobernadores su publicación en todos los municipios de la provincia como se deduce de la *Tabula Siarensis* obedeciendo un senadoconsulto que encarga a los cónsules para que mediante edicto ordenen que los magistrados locales o los embajadores de los municipios lleven copias a éstos (está pensando en una *lex Flavia mun. gen.*) Podemos suponer también -dice d'Ors- que la ley Flavia sería enviada a los gobernadores provinciales para que éstos se encargaran de su retransmisión a los municipios imponiendo a los magistrados locales la publicación del texto en tablas de bronce. Galsterer<sup>74</sup> piensa en una solicitud directa del municipio al emperador para la concesión del estatuto municipal, o lo que es más probable, la ciudad enviaría una embajada a Roma que informara de la situación local (que en el caso de Irni tenía que ser muy romanizada) corroborando lo oportuno de su petición. También González y del Amo<sup>75</sup> creen que Irni envió una legación a Roma para recibir el texto, dado que los seis meses que van desde la promulgación de la ley en Circei (III de los *idus* de abril) y su lectura pública (*recitatio*) en Irni (V de los *idus* domicianos), es un tiempo "normal" para el traslado del original y preparación de la copia. Lamberti<sup>76</sup> va más

---

<sup>71</sup> Este *vicarius* aprobado por *decretum decurionum* tenía la obligación de aceptar el *munus* una vez nombrado: Pap. (1 *Resp.*) D. 50, 7, 14 (13),

<sup>72</sup> Esta obligatoriedad la confirma Sab. en Ulp. (8 *ad Massurium Sabinum*) D. 50, 7, 1: *Legatus municipalis si deruerit legationem, poena adficietur extraordinaria, motus ordine, ut plerumque solet.*

<sup>73</sup> D'Ors, *Ley Flav. mun.*, cit., p. 182.

<sup>74</sup> H. Galsterer, "Municipium Flavium Irnitana": a Latin Town in Spain, en *JRS*, 78, 1988, pp. 78 y ss.

<sup>75</sup> González, M. del Amo, *La "lex Irnitana" y su contexto arqueológico*, Sevilla, 1990, p. 33.

<sup>76</sup> Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., p. 223.

lejos, porque considera que eran los “notabili” de las comunidades que pretendían estructurarse como *municipia* los que iban a Roma para pedir la concesión de la ley constitutiva, y obtener junto a ésta el nombramiento de ellos mismos como primeros *magistrati* de su comunidad: éstos habrían informado a los encargados de la redacción de la ley (o bien “i burocrati” con los que se hubieran puesto en contacto) las peculiaridades locales inherentes al número de habitantes, número de miembros del senado local, patrimonio presunto medio de los ciudadanos, etc. X. d’Ors<sup>77</sup> (que piensa en una *lex Flav. mun. gen.*) considera más verosímil que los municipios debieran solicitar una copia al gobernador para que desde su *consilium* se facilitase el texto legal a las ciudades que deseaban poder exponerlo en sus plazas a título de “estatuto municipal”, previendo una serie de pasos intermedios desde la ley en Roma, su envío a los gobernadores provinciales, su copia a los *legati* de las ciudades, y finalmente su publicación y exposición *in loco celeberrimo* de la ciudad.

Con estos antecedentes quizá descritos muy sumariamente, pero que bastan para dar cuenta de la importancia de los *legati* municipales, podemos abordar la *lex Irrn.* que les dedica cuatro caps. que analizaremos inmediatamente transcribiéndolos según la lectura de Lamberti y salvando las integraciones más usuales. Nuestra ley prevé además de los cargos magistratuales ordinarios (*duoviri, aediles*), una serie de funcionarios municipales (sic. Lamberti<sup>78</sup>) que debían desarrollar los más diversos cometidos, algunos de los cuales vienen delineados como verdaderos y propios *munera* -y éste es el caso de los *legati municipales*- cargo al que dedica una particular atención.

Irn. 44. V A

R(ubrica) *De decurionibus distribuendis in tres decurias quae legationibus invicem fungantur.*

*Ilviri qui in eo municipio post hanc legen primi erunt, item qui quoque anno, quo novam distributionem eorum, qui ex hac lege*

VB

*munere legationum obeundarum fungantur, fieri oportebit, iure dicundo praerunt, ambo alterve primo quoque tempore decuriones conscriptosve, qui minores quam LX annorum erunt, quam maxime aequaliter in tres decurias distribuido, earumque*

<sup>77</sup> X. d’Ors, *Variante*, cit., p. 753.

<sup>78</sup> Sic. Lamberti, *Tab. Irrn.*, cit., p. 129.

- 5 *decuriarum quique in is erunt sortitionem facito, quo ordine quaeque decuria et quo ordine ii qui in quaque decuria erunt munere legationis fungantur. Quoque ordine sorte exierint decuriae quique in is erunt, eo ordine deinde in orbem, donec alia distributio ex hac lege fiat, munus legationis obeunto.*

El *munus legationis* era tan importante que para su cumplimiento Irn. prevé reglas minuciosas. Tal como lo presenta nuestra ley su desempeño debía traer dificultades para el nombrado, y aunque probablemente el cargo de *legatus* era prestigioso y debía ser ambicionado, acaso no fuera así siempre, lo que explica que el cap. 45 se ocupe de las excusas y de las penas por el ineficiente cumplimiento de la misión; el 46 de la financiación de las *legationes*, y el 47 de los legados que se desvían del cumplimiento del *munus* cuyo modo de realización debía venir minuciosamente delineado en los decretos decurionales. Es evidente que en los municipios el *ordo decurionum* había asumido una posición eminente de supervisión y control de los otros órganos municipales: magistrados, comicios<sup>79</sup>, y en general de toda la vida municipal, y de ahí su papel preponderante en el nombramiento y fijación de funciones de los *legati*. En general puede decirse que no había muchas noticias sobre las *legationes* en la época republicana<sup>80</sup>, atribuyéndose al senado el nombramiento y las instrucciones que delimitaban el campo de actuación de los *legati*. Pero en época del Principado el descubrimiento en Koronea<sup>81</sup> (Boetia) y Aphrodisias (Asia Menor) de diversas *epistulae* imperiales, a lo que hay que añadir la documentación imperial procedente de Delphi, ha aumentado nuestro conocimiento del tema. Indudablemente debieron ocurrir muchos abusos en estas *legationes*<sup>82</sup> que debían contar con un gran número de personas en el período julio-claudio (y por tanto

<sup>79</sup> De Martino, *Cost.*, IV.2, cit., p. 726.

<sup>80</sup> Cfr. Th. Büttner-Wobst, *De legationibus reipublicae liberae temporibus Romam missis* (Diss.), Leipzig, 1876, pp. 18 y ss.

<sup>81</sup> Vid. J.M. Fossey, *The Kopaic Basin in the 2<sup>nd</sup> century A.D.*, en *Akten VI Int. Kongr. für griech. und lat. Epigraphik*, München, 1973, pp. 451-455; *The cities of the Kopaïs in the roman period*, en *ANRW*, II, 7, 1, 1979, pp. 568-570.

<sup>82</sup> Hay abundante documentación de embajadas de ciudades provinciales a Roma durante el s. I a.C. El propio Julio César que había sido cuestor de la *Hispania Ulterior* en el 68 a.C. administrándola con gran eficacia, y así lo proclamó él mismo más tarde a los españoles en *Bell. Hisp.* 42, 2 se vanagloriaba que desde el inicio de su cuestura consideró esta provincia como cuestión personal procurando conseguir para ella los mayores beneficios posibles. También fue propretor de la misma provincia en el 61, jactándose de haber facilitado que numerosas embajadas (de los pueblos hispánicos) fueran recibidas por el Senado de Roma, además de haber sido su protector y haber conseguido del Senado la exención de los impuestos establecidos por Metelo en la guerra contra Sertorio.



costar mucho dinero a la ciudad), hasta el punto que disminuyó ostensiblemente su frecuencia en época de Nerón. Insiste Souris<sup>83</sup> en que el envío de embajadas llevaba aparejado un coste muy oneroso para el tesoro de las ciudades (“a heavy burden for the budget of the cities”), y sabemos por Marcian. (12 *Inst.*) D. 50, 7, 5 (4), 6, que Vespasiano promulgó un edicto ordenando que las *legationes* no podían estar integradas por más de tres personas: *Praecipitur autem divi Vespasiano omnibus civitatibus, ne plures quam ternos legatos mittant*. Es evidente que un buen administrador como Vespasiano, y también los emperadores posteriores, eran conscientes de la extravagancia e ineficiencia económica de las ciudades que enviaban embajadas para asuntos que nada tenían que ver con la vida económica-comercial como mostrar su gratitud a Roma, o para honrar algún ciudadano prominente<sup>84</sup>. Trajano aprobó un plan presentado por Plinio<sup>85</sup> para que se suprimieran las embajadas anuales de Bizancio a Roma para saludar al emperador<sup>86</sup>. Fuera de estas noticias no se conocen disposiciones normativas para controlar las embajadas, pero se conocen otras noticias indirectas por la correspondencia que los emperadores enviaban a las ciudades, y en el período entre Vespasiano y Caracalla tenemos evidencia de 66 *epistulae* imperiales enviadas a consejos provinciales y ciudades desaconsejando el envío de embajadas innecesarias<sup>87</sup>.

No sabemos la fecha del *edictum Vespasiani* para controlar las embajadas tratando de poner orden en el tema, y sin duda debió desplegar gran influencia y ser plenamente asumido a partir de la dinastía flavia. Vespasiano que fue un administrador cuidadoso pronto advirtió el gasto generalmente ineficiente del *munus legationis*, y este edicto -como otros de Tito y Domiciano- debió ser tenido en cuenta para la redacción de Irn. caps. 44 a 47. Probablemente en Irn. el cargo de *legatus* era más un *munus* que un *honor*, y así lo demuestra el uso de la expresión *munus legationes obire*, término que ya debía ser corriente en el s. I d.C., siendo utilizado por Sab. D. 50, 7, 2, 2: *qui munus <legationis> ut oportet obit*.

El procedimiento descrito es más minucioso que el previsto en Urs. 92; en Irn. 44 los primeros *Iiviri* elegidos (y los siguientes que deban proponer los nuevos *legati* por renovación del *corpus decurionum*) conforme a la ley institu-

<sup>83</sup> Souris, *Embassies*, cit., p. 235.

<sup>84</sup> Williams, *Control*, cit., p. 470; se está refiriendo principalmente a la situación del s. II d.C., pero como es obvio tiene que partir del *decretum Vespasiani*.

<sup>85</sup> Plin, *Ep.* X, 43. Cfr. A.N. Sherwin-White, *The letters of Pliny*, Oxford, 1966, p. 626.

<sup>86</sup> Para las embajadas al emperador, vid. Liebenam, *Städteverw.*, cit., pp. 353-357; F. Millar, *The Emperor in the Roman World*, New York, 1977, pp. 394 y ss.

<sup>87</sup> Williams, *Control*, cit., p. 472.

tiva a fin del mejor cumplimiento del *munus legationis*, debían distribuir el *corpus* decurional en tres decurias excluyendo a los mayores de 60 años<sup>88</sup> que fueran lo más igualadas posible (*quae maxime aequaliter in tres decurias distribuito*), y harán el sorteo para el orden en que cada decuria y cada uno de los decuriones hayan de cumplir el *munus legationis*: *earumnque decuriarum quique in is erunt sortitionem facito, quo ordine quaeque decuria et quo ordine ii qui in quaque decuria erunt munere legationis fungantur*.

El criterio de distribución de las curias no es conocido, porque no se dice que fuera por sorteo; quizá se hiciera libremente por el magistrado, o como dice d'Ors<sup>89</sup>, según un criterio económico-social como se hace para el *album iudicum* (Irn. 86)<sup>90</sup>. En definitiva las categorías de ciudadanos entre los que se podían elegir los *decuriones* que controlaban el gobierno municipal se extraía de las fuerzas sociales dominantes en el municipio, que desde luego debía contar con un más o menos elevado nivel de riqueza como para costear las onerosas tablas de bronce en que se inscribió su estatuto municipal. De Martino<sup>91</sup> ha señalado que en general Roma dio su apoyo a la aristocracia y a las clases privilegiadas para valerse de éstas acordando para ella los mayores favores para ayudarla en el sometimiento de los pueblos. Es evidente que en Irni los *decuriones* se extraían entre los exmagistrados y las familias locales más pudientes. Según la *lex Irn.* una vez hecha la distribución entre las curias debía sortearse entre éstas para establecer un orden de rotación, sorteándose entre los respectivos *decuriones* de cada una quienes debían asumir el *munus*, y aunque no lo dice Irn. creo que siguiendo el *edictum Vespasiani* sobre el número de embajadores, debía sortearse un *legatus* por curia, aunque al respecto Irn. 44 parece tener cierto confusiónismo entre el orden de cada curia y el orden en que cada curial deba cumplir el cargo, acaso el de antigüedad<sup>92</sup> (Marcian. D. 50, 7, 5 (4), 5); d'Ors<sup>93</sup> no excluye el criterio de mayor edad de los *decuriones*. De todos modos el orden puede alterarse si se diere la necesidad. En todo caso y a la

<sup>88</sup> Este límite de edad viene apuntado en Irn. 45 y explícitamente mencionado en Irn. 83.

<sup>89</sup> D'Ors, *Ley Flav. mun.*, cit., p. 121.

<sup>90</sup> Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., p. 129, achaca a d'Ors que éste pensaba en el criterio de antigüedad en el cargo de *decurio* basándose en Marcian. D. 50, 7, 5 (4) 5: *ordine unusquisque munere legationis fungi cogitur: et non alias compellendus est munera legationis fungi, quam si priores, qui in curiam lecti sunt, functi sint...*, pero d'Ors no defiende el criterio de antigüedad sino que cree más bien en el económico-social.

<sup>91</sup> De Martino, *Cost. II*, cit., p. 130.

<sup>92</sup> Se muestra dudosa Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., p. 129, n. 156, que teniendo en cuenta el texto de Marcian. cree probable que el criterio de antigüedad es posterior a la *lex Irn.* en cuanto la materia fue objeto de otros rescriptos imperiales, en especial de Adriano como cita el mismo Marcian.

<sup>93</sup> D'Ors, *Ley Flav. Mun.*, cit., p. 121.

vista de la restricción anterior de Vespasiano a tres embajadores como máximo por cada misión, entiendo probable que estos tres *legati* se sortearan dentro de cada una de las tres curias, fijándose su orden de rotación para el futuro. Para d'Ors<sup>94</sup> no resulta claro si la rotación debía hacerse no sólo respecto a la curia (en realidad d'Ors piensa en las decurias), sino también a la lista de cada curia, es decir, sorteando cada vez un nombre de la curia de turno para seguir después el orden de lista dentro de aquella decuria, y teniendo en cuenta el decreto de Vespasiano limitando a tres el número de *legati* no sabemos si los tres salían de la misma decuria de turno, o cada uno, previa rotación de las tres decurias, por rotación también dentro de ellas.

La duración del cargo de *legatus* aunque no lo dice Irn. debía durar dos años si atendemos a un rescripto imperial de Severo y Antonino (d'Ors duda de si fuera de Marco Aurelio y Lucio Vero) referente a la *biennii vacatio*<sup>95</sup>. También Pap. menciona una *biennii praescriptio*<sup>96</sup>, y Paul. *tempora vacationis praestituta*<sup>97</sup>. Dicho esto, no deja de plantear dificultades la *vacatio* (exención de volver a ser propuesto como *legatus* habiendo ejercido anteriormente el cargo) con la consiguiente eliminación de la lista de sorteables. El régimen de la *vacatio* no aparece en Irn., pero es muy probable que rigiera la regulación prevista por un rescripto de Caracalla que trae Ulp. (4 *de off. proc.* D. 50, 7, 7 (6) y recoge Pap. (1 *Resp.*) D. eod. 8 (7) *i. f.* en el que se señala que la *vacatio* solo se gana si el decurión ha cumplido el *munus* aunque fuera su hijo el que lo desempeñara como *vicarius*<sup>98</sup>. Otro problema que plantea la *vacatio* es que con las *excusationes* podía agotarse pronto el número de sorteables en cuanto cada curia debía contar con 31 miembros porque sabemos que el senado local de Irni contaba con 63 *decuriones*, lo que constituye una prueba indirecta de que el cargo de *legatus* no debía despertar mucho entusiasmo entre los notables irnitanos.

<sup>94</sup> D'Ors, *Ley Flav. Mun.*, cit., p. 122.

<sup>95</sup> Paul. (1 *Resp.*) D. 50, 7, 9 (8), 1: *Imperatores Antoninus et Severus Augusti Germano Silvano. Legatione functis biennii vacatio conceditur: nec interest, utrum legatio in urbe an in provincia agentibus nobis mandata sit.*

<sup>96</sup> Pap. (1 *Resp.*) D. 50, 7, 14 (13). *Vicarius alieni muneris voluntate sua datus ordine suo legationem suscipere non admissa bienni praescriptio cogetur.*

<sup>97</sup> Paul. (1 *Sent.*) D. 50, 5, 5 pr. *Legato, qui publicum negotium tuitus sit, intra tempora vacationis praestituta rursus eiusdem negotii defensio mandari non potest.*

<sup>98</sup> Aunque sea un *filius* que ha desempeñado el *munus* como *vicarius* de su padre, D. 50, 7, 7 (6): *Filius decurio pro patre legationis officium suscepit. ea res filium, quo minus iordine suo legatus proficiscatur, non excusat: pater tamen biennii vacationem vindicare poterit, quia per filium legatione functus videtur.*

Irn. 45.

- 10 R(ubrica). *De legatis mittendis excusationibusque accipiendis.*  
*Cum legatum unum pluresve rei communis municipium municipi*  
*Flavi Irnitani causa aliquot mitti oportet erit, tum Ilvir qui iuris dicun-*  
*do praerit de legatis mittendis ad decuriones conscriptisve refer-*  
 15 *tendo. Cum ita relatum erit, quod legatos quoque quamque in rem mit-*  
*tendos decuriones conscriptisve censuerint, tot legatos eo in eamque*  
*rem mittito legatoque eos, qui tum munere legationis vice sua*  
*fungi debebunt, dum de quem mittat legatumve, qui tum aut proxy-*  
*mo anno in eo municipio Ilvir aedilis quaestorve sit fuerit, neque*  
 20 *Ilviratus acti aedilitatis quaesturaeve actae rationem reddiderit*  
*et adprobaverit decurionibus conscriptisve eius municipio, qui-*  
*ve pecuniam, quae communis municipium eius municipio esset, penes*  
*se habuerit, quive rationes negotiave communia municipium eius*  
*municipi gesserit tractaverit, neque dum eam pecuniam rettule-*  
 25 *rit in commune municipium eius municipi, rationesve reddiderit et*  
*adprobaverit decuriones conscriptisve, cuive quibusve de iis*  
*rebus accipiendis cognoscendis ex decreto decurionum conscriptorumve*  
*quod decre-*  
*tum factum erit cum eorum partes non minus quam duae tertiae ad-*  
 30 *essent, negotium datum erit, nisi uti eorum quis mittatur lege-*  
*tur omnium decurionum conscriptorumve non minus quam duae*  
*tertiae partes censuerint. Qui hac lege legatus erit, is nisi eius excu-*  
*sationem decuriones conscriptisve acceperint, aut iuraverit coram*  
*decurionibus conscriptisve per Iovem et divum Augustum et divum Clau-*  
*dium et divum Vespasianum Augustum*  
 35 *et divum Titum Augustum et genium imperatoris Caesaris Domitiani*  
*Augusti deosque*  
*Penatis se annorum LX maioremve esse aut sibi morbum causam esse quo-*  
 40 *minus eam legationem obire possit, eam legationem obito, aut vi-*  
*carium arbitratu decurionum conscriptorumve ex eo ordine*  
*dato qui eam legationem obeat, dum ne eum det qui eius le-*  
*gationis munus suo nomine obire debeat. Qui ita neque legatio-*  
 45 *nem obierit sciens dolo malo neque vicarium ex hac lege dederit, qui pro*  
*se eam legationem obeat, neque iuraverit, ut supra scriptum est, neque excusa-*  
*tionem suam decurionibus conscriptisve adprobaverit, is HS (sestertiorum)*  
*XX M nummorum municipibus eius municipi dare damnas esto, eiusque*  
*pecuniae deque ea pecunia municipii eius municipii qui volet, cuique per*  
 45 *hanc legem licebit, actio petitio persecutio esto.*

Cuando en interés común del municipio (*cum legatum... rei communis municipum municipi Flavi Irnitani*) deba enviarse *unum pluresve legati* (ya hemos visto que en caso de *plures* no deberían ser más de tres según el edicto de Vespasiano apenas recordado), el *Ivir* debe hacer la propuesta de nombramiento de *legatis mittendis ad decuriones conscriptisve*. A pesar de lo prescrito en el cap. 44 el nombramiento de *legati* a propuesta del *Ivir* no es automático según el turno establecido, sino que debe ser aprobado por los decuriones, debiendo el magistrado presidente presentar una *relatio* al senado municipal, pero son los decuriones los que deciden cuantos (*quot*) legados deben enviarse y la finalidad concreta de la embajada (*quam in rem*). En ese momento los decuriones deben enviarlos por su turno (el rigor del turno fue atenuado por Adriano en un rescripto dirigido *ad Clazomenos*<sup>99</sup>). Según d'Ors<sup>100</sup> también valdría a estos efectos el rescripto de Marco Aurelio al que se refiere Mod. D. 50, 4, 11, 1, donde prescribe que aunque la *lex municipalis* señale ciertas preferencias para conceder los *honores*, debe tenerse siempre en cuenta la idoneidad de las personas, sus condiciones personales, que d'Ors entiende puede extenderse a las legaciones. Una vez aprobado el nombramiento, los *legati*, como traduce Crawford<sup>101</sup>, “are obligated to undertaken the *munus* of an embassy”.

En principio por tanto, y dentro del turno establecido por sorteo (Irn. 44) el *Ivir* presenta nombres de *legati* que deben aprobar los decuriones, pero contempla la ley una serie de impedimentos que debe tener en cuenta el *Ivir* al presentar ante la curia la propuesta de nombramiento; para mejor comprensión de estos impedimentos numeraré los que aparecen en Irn. 45:

1. Los que en ese momento deban cumplir por su turno el *munus legationis* (evidentemente si ya están cumpliendo una misión no pueden al mismo tiempo desempeñar otra legación).
2. Los que en ese año o en el siguiente sean o serán *Iviri*, *aediles*, *quaestoresve* (desde mi punto de vista hay una clara incompatibilidad entre estos cargos que deben desempeñarse dentro de la ciudad, y llevar adelante una embajada que necesariamente obliga a los *legati* a alejarse de la ciudad y a pasar -dadas las condiciones de transporte en el Mundo Antiguo- largas temporadas fuera).

<sup>99</sup> Citado por Marcian. D. 50, 7, 5 (4), 5 en casos en que la *legatio de primoribuss viris desideret personas et qui ordine vocantur inferiores sint*.

<sup>100</sup> D'Ors, *Ley Flav. mun.*, cit., p. 123.

<sup>101</sup> M.H. Crawford, en González, *New copy*, cit., p. 186.

3. Tampoco pueden ser enviados como *legati* los que habiendo ejercido el cargo de *dumviro*, edil o *cuestor* no hayan cumplido con la obligación de *reddere rationes* y éstas hayan sido aprobadas (detrás de este impedimento veo la política de Vespasiano de máxima claridad en las cuentas y eficiencia del gasto público<sup>102</sup>);
4. Los que retengan dinero (*pecunia communis*) del municipio. Obviamente los deudores del municipio no pueden ser sus embajadores, y así lo señala Marcian. D. 50, 7, 5 (4), pr., impedimento que parece atribuirlo a un rescripto de Antonino Pío. D'Ors<sup>103</sup> cree posible que este emperador considerara que las deudas pendientes podían ser, no una causa de excusa (dispensable en la misma *lex Irn.* por decisión de 2/3 de los *decuriones*), sino una causa de incapacidad. Según Marcian. (D. eod. 1) los emperadores Severo y Antonino incluyeron entre los impedimentos para ser *legati* a los privados del *ius postulandi*.
5. Los *decuriones* que sin ser magistrados hubieran llevado y gestionado las finanzas y negocios del municipio en cuanto no hayan rendido cuentas con la aprobación de los *decuriones* (cfr. *Irn.* 67)<sup>104</sup>.
6. Los que se hubieran encargado de la gestión de recibir y revisar las cuentas en virtud de un decreto de los *decuriones* y *conscriptos* que se hubiera hecho con la asistencia de un mínimo de dos terceras partes de ellos, a no ser que un mínimo de dos terceras partes de los *decuriones* hubiera decidido que fueran enviados como *legados*.

Como vemos, los impedimentos no son absolutos porque aunque los nombrados como *legati* hubieran incurrido en alguno o algunos de ellos, podían ser igualmente nombrados si así lo decidían dos tercios de los *decuriones*. Para d'Ors<sup>105</sup> estos hechos que obstaculizan el nombramiento como *legatus* son causas jurídicas de *excusatio*, pero para mí son impedimentos, porque salvo el n. 1

---

<sup>102</sup> Algo de esto trato en mi *Cognitores* y en mi *Financiación externa de los municipios*. Este es un tema al que pienso dedicar un estudio aparte, fundamentalmente desde el punto de vista de la responsabilidad económica de los magistrados municipales por la mala práctica en el ejercicio del cargo.

<sup>103</sup> D'Ors, *Ley Flav. mun.*, cit., p. 124.

<sup>104</sup> Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., p. 130, teniendo en cuenta CIL X 4.658 que refiere una hipótesis similar, entiende que la *ratio* de la disposición es evitar que alguno omitiendo presentar en tiempo *reddere rationes* cometa un fraude de ley (la frase fraude de ley es mía; "aggiri" dice Lamberti) ejercitando el *munus legationis*; se pretende obviamente evitar que con la cobertura del *munus legationis* alguno eluda *reddere rationes*.

<sup>105</sup> D'Ors, *Ley Flav. mun.*, cit., p. 124.

(incompatibilidad de ejercitar contemporáneamente dos *legationes*) y el n. 2 (incompatibilidad entre una magistratura cívica y la *legatio*), los demás impedimentos se derivan de no haber cumplido deberes con el municipio que llevan aparejada responsabilidad incluso por una gestión deshonesta y dañosa económicamente para la ciudad; por eso entiendo que son impedimentos y no causas jurídicas de *excusatio*. D'Ors admite que junto a lo que llama causas jurídicas la *lex Irn.* considera otras causas físicas: mayor de 60 años, enfermedad. Estas son las que en mi opinión operan como verdaderas causas de *excusatio*, y me parece más correcta la postura de Lamberti<sup>106</sup> que distingue entre el régimen de *excusationes* y el de impedimentos que exoneran del cumplimiento del *munus*.

En ausencia de impedimentos, y habiéndose procedido al nombramiento de legados, éstos están obligados a cumplir el *munus legationis* a no ser que presenten excusas que les exoneren del *munus* y hayan sido aprobadas por los decuriones. Las hipótesis fundamentales de excusa son dos, cuya veracidad debe jurar el propuesto *legatus* ante los decuriones por Júpiter, los *divi* Augusto, Claudio, Vespasiano, Tito, el *genius* de Domiciano, los dioses *Penates*:

1. Ser mayor de 60 años (en realidad ya estaban exentos de estar incluidos en las listas de decuriones). D'Ors<sup>107</sup> aclara que como puede ocurrir que algún decurión haya cumplido esa edad después de haberse confeccionado la lista de posibles legados, *Irn.* 45 admite que alegue como excusa su edad recién cumplida mediante juramento ante los decuriones (*se annorum LX maiorum esse*). Seguramente el sexagenario debía prestar juramento sobre su edad, porque no había medios jurídicos que la certificaran.
2. Padeecer una enfermedad *quominus eam legationem obire possit*. *Irn.* 45 lin. 35 ss. admite el juramento de estar imposibilitado para ejercer el *munus legationis* debido a una enfermedad grave (*aut sibi morbum...*). Probablemente esta excusa podía alegarse también para ser excluído de la lista de decuriones; debía tratarse de una enfermedad grave que realmente supusiera un impedimento para desempeñar el cargo, no una enfermedad leve o temporal.

En ambos casos *Irn.* prevé que el que se excusa presente un sustituto del mismo *ordo* (*ex eo ordine*) que desempeñe el *munus legationis* con aprobación

---

<sup>106</sup> Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., p. 130.

<sup>107</sup> D'Ors, *Ley Flav. mun.*, cit., p. 123.

de los decuriones. El tema es complejo porque *Irn.* 45 lin. 36-37 dice *aut vicarium arbitrato decurionum*. En ningún caso podía proponerse a un decurión que ya estuviese desempeñando otra *legatio*. La hipótesis de un *vicarius* ya había sido contemplada en *Urs.* 92: *...is pro se vicarium ex eo ordine, ut hac lege decurionumve decreto dari oportet dato*, y la *lex Irn.* sigue a *Urs.* en este punto. Solo podía proponerse como *vicarius* a otro colega del decurionato; pienso siguiendo el orden de distribución del cap. 44, a otro colega de su misma curia, siempre obviamente con aprobación decurional, e incluso a un hijo siempre que éste formara parte asimismo de la curia municipal. Marcian. D. 50, 7, 5 (4), 4, es más restrictivo al señalar que solo se pueden nombrar *vicarii* a los propios hijos del sustituido. Ulp. (2 *Op.*) D. 50, 7, 2, parece poner en un plano paralelo la *mora* y la *cessatio*.

*Irn.* 45 para el que incumple el deber del *munus legationis*, sus *excusationes* no fueran admitidas por la curia, o no propusiera sustituto, impone mediante el ejercicio de una acción popular (*...eius municipio qui volet, cuique per hanc legem licebit, actio petitio persecutio esto*) la sanción de una pena de 20.000 HS al curial incumplidor (la multa en la *lex Urs.* era de 10.000 HS. Este aumento del 100% del importe de la multa probablemente está en función de los movimientos inflacionarios de la época<sup>108</sup>). La cuantía de la multa hace suponer que el deber del *munus legationis* no debía ser deseable a las élites locales que intentaban eludirlo con razones de edad anciana y enfermedad grave. Ulp. (8 *ad Sab.*) D. 50, 7, 1, informa de una sanción aún más severa, pues el incumplimiento del *munus* podía llevar consigo la expulsión del *ordo decurionum*: *Legatus municipalis si deseruerit legationem, poena adficitur extraordinaria, motus ordine, ut plerumque solet*. Esta pena extraordinaria<sup>109</sup> de inhabilitación para cargos públicos entiendo que debía ser decidida por 2/3 de la asamblea.

Las embajadas debieron ser muy frecuentes a tenor de las fuentes literarias. Plin. *Pan.* 79, 6, informa que era tan frecuentes las enviadas a Trajano que éste las despachaba en rapidísimas audiencias, y lo mismo dicen Dion Cass. *Hist. Rom.* 68, 24, 1-2, y Flavio Josef. *Bell Iudaic.* 11, 7, 3<sup>110</sup>. Las fuentes epigráficas (fundamentalmente estelas funerarias y cipos de alabanza) sin embargo no tienen importancia para el conocimiento del objeto de las *legationes* pues se limitan a mencionar determinados sujetos que son o han sido *legati*<sup>111</sup>. También

<sup>108</sup> Cfr. Torrent, *Inflación y proceso en la legislación municipal*, en *RIDA*, 19, 1972, pp. 449 y ss.

<sup>109</sup> Vid. discusión sobre esta *poena extraordinaria* en D'Ors, *Ley Flav. mun.*, cit., pp. 125-126.

<sup>110</sup> Para el análisis de estas fuentes vid. Millar, *Emperor*, cit., pp. 375 y ss.

<sup>111</sup> Vid. referencias en Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., p. 132, n. 170.



fuentes jurídicas se hacen eco de este fenómeno ineficiente y oneroso para las arcas municipales; basta leer el título D. 50, 17 *De legationibus* que trata de las embajadas de las ciudades provinciales más algunos fragmentos en otras sedes como Gayo (2 *ad ed. prov.*) D. 5, 1, 8; Paul. (17 *ad Plaut.*) D. 5, 1, 24; Mod. (1 *excus.*) D. 6, 5, 21, 3-4. Desde luego el *munus legationis* debía ser enojoso para los *legati*. De alguna manera se hace eco de estas dificultades Ulp. (8 *ad Sa.*) D. 29, 2, 30 pr. donde al hilo de su exposición de la adquisición de la herencia, cita un caso de *legatio municipalis* de un padre que estando en Roma *legationis causa* no pudo dar su *iussum adeundi* a un *filius in potestate* residente en la provincia (un supuesto similar *legationis causa* es mencionado por Pap. D. 29, 2, 86 pr.) Ulp. informa que Antonino Pío<sup>112</sup> (igualmente mencionado por Pap.) resolvió la cuestión concediendo al padre una *restitutio in integrum*. Es probable -dice d'Ors<sup>113</sup> que Ulp. hablara en esta ocasión de la necesidad de cumplir las embajadas municipales y del riesgo del su incumplimiento.

Irn. 46 trata de la financiación de las *legationes*. No debe asombrar que la *lex Irn*, sustancialmente una ley para implantar de modo definitivo las estructuras políticas y jurídicas romanas, con la base de la providencia de Vespasiano tendente a recortar los gastos que suponían las *legationes* para las ciudades, y en definitiva para el Imperio, trate en el cap. 46 de la financiación del *munus legationis*<sup>114</sup>, financiación de la dotación económica correspondiente una vez aprobado el gasto por el consejo municipal a favor de los que debidamente nombrados ostentaban la representación de la ciudad. La atribución de un *viaticum*<sup>115</sup> a los *legati* debió ser muy frecuente, y la *lex Irn*. lo regula de la siguiente manera:

Cap. 46

R(ubrica). *Quantum legatis detur.*

*Legatis singulis diariorum nomine Ilvir tantum dato, quantum dandum esse decuriones conscriptisve censuerint.*

<sup>112</sup> Vid. K Müller-Eiselt, *Divus Pius cosntituit: kaiserliches Erbrecht*, Freiburg i. Br., 1982, pp. 46 y ss.

<sup>113</sup> D'Ors, *Ley Flav. Mun.*, cit., p. 126.

<sup>114</sup> Vid. Liebenam, *Städteverw.*, cit., pp. 82-88, 353-357; Millar, *Emperor*, cit., p. 383.

<sup>115</sup> Y las fuentes hablan precisamente de un *viaticum legativum*; Arc. Char. (*liber sing. de muner. civ.*) D. 50, 14, 18, 12: *Legati quoque, quid ad sacrarium principis mittuntur, quia viaticum, quod legativum dicitur, interdum solent accipere, sed et nycostrategi et pristinorum curatores personale munus ineunt.*

La rúbrica de este cap. ya es suficientemente expresiva. Crawford<sup>116</sup> la traduce como “how much may be given to ambassadors”; Le Roux<sup>117</sup> traduce “sur les allocations accordées aux ambassadeurs”; d’Ors y X. d’Ors<sup>118</sup> como “cantidad que ha de darse a los legados”; Lamberti<sup>119</sup> como “la somma da versare agli ambasciatori”, otro dato más que confirma la obsesión de la *lex Irn.* por una saneada y eficiente economía financiera de la comunidad (cfr. *Irn.* 79: *Ad quem numerum decurionum conscriptorumve referri oporteat de pecunia communi municipum eroganda*).

Todo lo que suponga un gasto para las arcas municipales (*pecunia communis*) debe ser controlado y sometido a aprobación del senado municipal, y las indemnizaciones por el ejercicio del *munus legationis* no podían quedar al margen de este control que en *Irn.* 46<sup>120</sup> era muy minucioso si tenemos en cuenta la expresión *diarorum* que apunta a la suma señalada para cada día; está claro que *diarium* equivale a *viaticum*, al que frecuentemente se añadía el adjetivo *legativum*, y así aparece en Ulp. (2 *Op.*) D. 50, 7, 3: *His, qui non gratuitam legationem susceperunt, legativum...* y en Arc. Char., lo que hace pensar que a veces probablemente por altruismo o generosidad los *legati* actuaban gratuitamente, lo que no parece ser el caso de los *legati Irnitani*, y probablemente de ningún tipo de *legati*, pues Paul. (3 *Resp.*) D. 50, 7, 10 (9) presenta la facultad de reclamar los gastos que hubiera ocasionado el desempeño del *munus*: *respondit de eo damno, quod legationis tempore legatus passus est, posse eum etiam legationis tempore experiri*. D’Ors<sup>121</sup> entiende este texto propio de la *legatio gratuita* y se trataría de una reclamación similar a la de la *actio mandati contraria*. El control sobre los gastos del *munus* que tuvieron que empezar a desplegarse a partir de Vespasiano, obligaría a los *legati* a devolver el dinero no gastado; esto es lo que se deduce de Paul. (1 *Sent.*) D. 50, 7, 11 (10), 1: *Si quis in munere legationis, antequam ad patriam revertetur, decessit, sumptus, qui proficiscenti sunt dati, non restituuntur*. En realidad Paul. se está refiriendo a los hijos herederos del *legatus* muerto antes del retorno *in patria* que no son tenidos a restituir lo no gastado por su causante; pero a sensu contrario entiendo que el *legatus* debe *reddere rationes* ante el consejo municipal y restituir lo no invertido (*sumptus proficiscenti*) en la misión, que debía ajustarse al mandato preciso en gastos y duración de la misión al decreto decurional respectivo, co-

<sup>116</sup> Crawford, en González, *New copy*, cit., p. 187.

<sup>117</sup> P. le Roux, en la traducción francesa de la edición de la *lex Irn.* de Chastagnol, en *AE*, 1986, p. 121.

<sup>118</sup> D’Ors, X. D’Ors, *Lex Irnitana (texto bilingüe)*, Santiago de Compostela, 1988, p. 46.

<sup>119</sup> Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., p. 299.

<sup>120</sup> Vid. Mentxaka, *Senado mun.*, cit., pp. 125-126.

<sup>121</sup> D’Ors, *Ley Flav. mun.*, cit., p. 126.

mo se señala en la rúbrica de *Irn.* 47.

Del modo de cumplir el decreto decurional sobre el ejercicio del *munus legationis* y su eventual incumplimiento y correlativa responsabilidad por ello del *legatus*, trata el cap. 47.

*Irn.* 47

R(ubrica). *De eo qui non ex decreto decurionum legatione functus erit.*

*Ne quis legatus adversus mandata decurionum conscriptorumve*

VC

*facito neve dicito neve dolum malum adhibeto, quo quit adversus mandata decurionum conscriptorumve fiat, quove tardius peragetur renuntieturve legatio. Qui adversus ea fecerit sciens dolo malo, quanti ea res erit in qua adversus as quid factum erit, tantum*

5 *damnas esto dare, eiusque pecuniae deque ea pecunia municipi eius municipi qui volet, cuique per hanc legem licebit, actio petitio persecutio.*

Se trata en este cap. de legados que se exceden del ámbito de competencias determinado en el decreto de nombramiento, pues corresponde al senado municipal y no al magistrado precisar el asunto que debe tratar la embajada (cap. 44), llevado a cabo mediante un hacer (*facito*) o un decir (*dicito*), o se comporten maliciosamente (*sciens dolo malo*) de forma que la misión se cumple de modo contrario a la voluntad de la asamblea, o porque no ha terminado el encargo, o lo retrasa maliciosamente. Tipificando todas estas conductas que requieren una actuación deliberada de los *legati*, se refuerza el control decurional sobre su proceder permitiendo (acción popular) a cualquier *municeps* de Irni demandarlo y perseguir en juicio al embajador ineficiente o malicioso a pagar por el *damnum* causado en contravención de los mandatos decurionales. Según Ulp. D. 50, 7, 2, 1, queda a salvo el derecho de los legados a probar que su comportamiento se debió a causa mayor: *utrum quis deseruit legationem an ex necessaria causa moram passus sit, ordini patriae suae probare debet*<sup>122</sup>. Indu-

<sup>122</sup> Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., p. 132, n. 165, añade que esta disposición recuerda *-mutatis mutandis-* las referidas por Arrio Menandro (1 *de re mil.*) D. 49, 16, 4, 15 en tema de *emansores* del ejército y las causas de justificación para éstos: *Examinantur autem causae semper emansionis et cur et ubi fuerit et quid egerit: et datur venia valetudini, affectioni parentium ed adfinium, et si*

dablemente la legislación municipal de época diocleciana tenía que conocer los edictos de Vespasiano sobre las restricciones *de legationes* para evitar que los municipios asumieran gastos que superaran sus ingresos

Para concluir diré que la regulación *de legatis* en la *lex Irn.* es bastante completa en orden a determinar su competencia, modo de nombramiento, impedimentos, *excusationes*, sustituciones, responsabilidad por no acatar los decretos decurionales, en un intento loable por un lado para que las embajadas resultaran menos onerosas a las ciudades, por otro para tipificar conductas reprobables e ineficientes a costa de la *pecunia communis*. Sin embargo no parecen existir en la *lex Irn.*<sup>123</sup> menciones referidas al abuso<sup>124</sup> de aprovechar la embajada para arreglar asuntos propios o particulares de otra persona, comportamiento mencionado por Paul. D. 50, 7, 9 (8), 2, y eod. 12(11); probablemente la prohibición de actuar *in rem suam* habría sido introducida por un senadoconsulto posterior apuntado por Scaev. D. 50, 7, 13 (12): *in senatus consultum incidit, quo prohibentur legati ante perfectam legationem negotiis vel privatis rebus obstringi*, y ciertamente las restricciones a las *legationes* se hicieron más estrictas a partir de Adriano, pero no veo ninguna razón para no atribuir esta regla a Vespasiano que en su famoso *edictum de legatis* que conocemos merced a Marcian. D. 50, 7, 5 (4), 6, no sólo se limitaría a restringir el número de embajadores sino que algo más habría dicho sobre el comportamiento de éstos. Indica Lamberti<sup>125</sup> que “dall’accuratezza delle prescrizioni irritane tese ad evitare elusioni del *munus* si deduce que esso non doveva essere gradito ai membri dell’*ordo*, probabilmente perchè costringeva i curiali ad allontanarsi, per diverso tempo, dai propri affari e dal luogo di residenza, encontrando forse anche spese superiori agli emolumenti loro corrisposti”. No sé hasta que punto esto sea cierto, pues el decreto de los curiales determinando el *viaticum* podría prever al alza los posibles desajustes entre la suma aprobada y la efectivamente gastada en la ejecución del *munus*, y también estoy convencido que en caso de exceso de gasto sobre lo concedido no sería imposible que los propios curiales aprobaran lo que hoy llamamos suplementos de crédito para indemnizar a los embajadores que justificaran fehacientemente estos desfases. Es cierto que *Irn.* no dice nada al respecto y no contiene previsiones relativas a una eventual indemnización de los sobrecostes sobrevenidos en el cumplimiento del *munus*, de manera que el *viaticum* fijado a priori por el senado municipal funcionaría co-

---

*servum fugientem persecutus est vel si qua huiusmodi causa sit*. No me parece muy afortunada esta comparación, porque las conductas no son las mismas ni la actividad a desplegar la misma.

<sup>123</sup> D’Ors, *Ley Flav. mun.*, cit., p. 127.

<sup>124</sup> Sobre los abusos (económicos en daño del erario municipal) de las *legationes* (utilizadas *pro domo sua* por el *legatus*), vid. Williams, *Control*, cit., p. 470.

<sup>125</sup> Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., pp. 132-133.

mo límite máximo de gasto. Esta falta de previsiones hace que Lamberti<sup>126</sup> piense que siendo los *legati* miembros de la curia que aprobó el gasto, ya habrían actuado de modo que el montante aprobado fuera suficiente para soportar el coste económico de la embajada. En pura línea de abstracción esta respuesta es plausible, pero no para conocedores expertos de la realidad económica, y es una evidencia empírica el sobrecoste no tenido en cuenta en la aprobación de los créditos correspondientes; por eso, y a pesar de la ausencia de regulación concreta en este caso, entiendo que el propio senado municipal, y ante la presentación por los legados de *rationes* justificadas, no tendría inconveniente en resarcir a los *legati* cuya misión hubiera producido quebranto *de propria fortuna*.

---

<sup>126</sup> Lamberti, *Tab. Irn.*, cit., p. 133.