

Antonio Fernández de Buján y Fernández (Director)

M^a Eugenia Ortuño Pérez (Coordinadora)

Juan Antonio Bueno Delgado (Coordinador)

ACCIONES POPULARES. CONTRIBUCIONES DE DERECHO PÚBLICO Y PRIVADO ROMANO

Volumen II



ACCIONES POPULARES. CONTRIBUCIONES DE DERECHO PÚBLICO Y PRIVADO ROMANO

Volumen II



Consejo Editorial

Colección Derecho Romano y Cultura Clásica

Director

Fernández de Buján y Fernández, Antonio

Catedrático de Derecho Romano, Universidad Autónoma de Madrid

Consejo editorial

Agudo Ruiz, Alfonso

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de La Rioja

Albuquerque, Juan Miguel

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Córdoba

Amarelli, Francesco

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Nápoles

Amelotti, Mario

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de La Rioja

Andrés Santos, Francisco

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Valladolid

Blanch Nougues, Juan M.

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de San Pablo- Ceu

Diliberto, Oliviero

Catedrático de Derecho Romano, Universidad La Sapienza, Roma

Corbino, Alessandro

Catedrático de Derecho Romano, Universidad Catania

Di Palma, Antonio

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Nápoles

Escudero, José Antonio

Catedrático. Académico de Jurisprudencia y Legislación

Fernández de Buján, Federico

Catedrático de Derecho Romano, UNED

Fernández- Tresguerres, Ana

Notaria, Académica de Jurisprudencia y Legislación

Garofalo, Luigi

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Padova

Ghirardi, Juan Carlos

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Córdoba, Argentina

Herrera Bravo, Ramón

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Jaén

Lobrano, Giovanni

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Sassari

Madrigal Martinez- Pereda, Consuelo

Fiscal T. S. Académica de N. de Jurisprudencia y Legislación

Malavé Osuna, Belén

Titular de Derecho Romano, Universidad de Málaga

Metro, Antonio

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Messina

Mollá Nebot, Sonia

Titular de Derecho Romano, Universidad de Valencia

Musumeci, Francesco

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Catania

Novkirishka, Malina

Catedrática de Derecho Romano, Universidades de Sofia y Plovdiv

Obarrio Moreno, Juan Alfredo

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Valencia

Orellana Cano, Ana

Magistrada. Académica de Número de Jurisprudencia y Legislación

Ortuño, María Eugenia

Catedrática de Derecho Romano, Universidad de Barcelona

Piro, Isabela

Catedrática de Derecho Romano, Universidad de Catanzaro

Ricart, Encarnación

Catedrática de Derecho Romano, Universidad de Tarragona

Rodríguez Ennes, L.

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Vigo

Rodríguez López, Rosalía

Catedrática de Derecho Romano, Universidad de Almería

Salazar Revuelta, María

Catedrática de Derecho Romano, Universidad de Jaén

Sansón Rodríguez, María Victoria

Catedrática de Derecho Romano, Universidad de La Laguna

Suarez Blázquez, Guillermo

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de Ourense

Zamora Moreno, José Luis

Catedrático de Derecho Romano, Universidad de La Palmas

ANTONIO FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ (Director)
M^a EUGENIA ORTUÑO PÉREZ (Coordinadora)
JUAN ANTONIO BUENO DELGADO (Coordinador)

**ACCIONES POPULARES.
CONTRIBUCIONES
DE DERECHO PÚBLICO
Y PRIVADO ROMANO**

Volumen II

Dykinson, S.L.


COLEGIO NOTARIAL
DE CATALUÑA

 UNIVERSITAT DE
BARCELONA

TRANSJUS

Institut de Recerca TransJus
UNIVERSITAT DE BARCELONA

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Colección “Monografías de Derecho Romano” y Cultura Clásica
Dirección del Prof. Dr. D. Antonio Fernández de Buján

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Los autores
Madrid, 2025

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN (obra completa): 979-13-7006-417-4
ISBN (Volumen II): 979-13-7006-419-8

Depósito Legal: M-14738-2025

DOI: <https://doi.org/10.14679/4229>

ISBN electrónico: 979-13-7006-461-7

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

ÍNDICE

VOLUMEN II

EL DEFENSOR CIVITATIS DESDE SU PRIMER RECONOCIMIENTO LEGAL EN LA CONSTITUCIÓN DE VALENTE Y VALENTINIANO 607

Carmen Jiménez Salcedo

1. PREFACIO 607
2. EL DEFENSOR CIVITATIS DESDE SU PRIMER RECONOCIMIENTO
LEGAL EN LA CONSTITUCIÓN DE VALENTE Y VALENTINIANO DEL
368 D.C..... 610
3. REGLAS CONCRETAS SOBRE SU PROCESO DE ELECCIÓN Y ATRI-
BUCIÓN DE COMPETENCIAS..... 614
4. UNA REFORMA DE MAYORIANO: LA RECUPERACIÓN DE LA INS-
TITUCIÓN EN DECADENCIA..... 621

EL CONSENTIMIENTO POPULAR COMO ELEMENTO LEGITIMADOR DEL SISTEMA FISCAL..... 629

Francisco José López Domínguez

1. INTRODUCCIÓN. FISCALIDAD E INTERÉS GENERAL 629
2. DERECHO FISCAL ÁTICO..... 631
3. DERECHO FISCAL ROMANO 634
4. EDAD MEDIA Y MODERNA 637
 - 4.1. Evolución..... 637
 - 4.2. Perspectivas sobre el consentimiento como base de la legitimidad fiscal .. 639
5. EDAD CONTEMPORÁNEA..... 641
6. PRINCIPIO DE LEGALIDAD..... 642
7. CONCLUSIONES..... 644

**TUITIO URBIS: PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN EL CONTROL FINANCIERO DE LOS FONDOS PÚBLICOS 645**

M^a Luisa López Huguet

1. INTRODUCCIÓN..... 645
2. LA PRESTACIÓN DE GARANTÍA Y LA FALTA DE JURAMENTO 649
3. EL INCUMPLIMIENTO DE LAS EMBAJADAS..... 652
4. LOS SUPUESTOS DE EXTORSIÓN, GANANCIAS ILÍCITAS Y TRÁFICO
DE INFLUENCIAS..... 655
5. EL RETRASO EN LA DEVOLUCIÓN DE FONDOS PÚBLICOS O EN LA
RENDICIÓN DE CUENTAS 658
6. CONCLUSIONES FINALES..... 660
7. SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA..... 660

**CONCESSÕES PÚBLICAS DE TERRAS NO BAIXO-IMPÉRIO.
ALGUNS ASPECTOS DE REGIME E NATUREZA JURÍDICA 663**

David Magalhães

1. PRECEDENTES CLÁSSICOS: AS LOCAÇÕES PERPÉTUAS DOS AGRI
VECTIGALES 663
2. AS CONCESSÕES PERPÉTUAS DE TERRAS IMPERIAIS NO BAIXO-
IMPÉRIO: A ESTABILIDADE DA POSIÇÃO DO CONCESSIONÁRIO
COMO POLÍTICA DE FOMENTO 665
 - 2.1. O *ius perpetuum* 666
 - 2.2. O *ius emphyteuticum*..... 666
 - 2.3. Fusão entre o *ius perpetuum* e o *ius emphyteuticum* 668
 - 2.4. Natureza jurídica das concessões enfiteuticas. A referência a um *do-*
minium do enfiteuta como reflexo da vulgarização do direito romano..... 669
 - 2.5. Fusão da locação dos *agri vectigales* com a enfiteuse 674
 - 2.6. O *ius privatum salvo canone* e o *ius privatum dempto canone* 675

**LA METODOLOGÍA CIENTÍFICA COMPARADA EN LOS ESTUDIOS
DE TERCER CICLO SOBRE DERECHO PÚBLICO ROMANO..... 677**

Belén Malavé Osuna

1. INTRODUCCIÓN 677
2. LA INVESTIGACIÓN ESPECIALIZADA EN LA EXPERIENCIA JURÍDI-
CO-PÚBLICA DEL IMPERIO ROMANO 679
3. MÉTODO COMPARADO: SOBRE LA NECESIDAD DE LA INVESTI-
GACIÓN ESPECIALIZADA EN DERECHO PÚBLICO ROMANO, ESPE-
CIALMENTE, EL DERECHO ADMINISTRATIVO..... 682
4. SUCINTA RETROSPECTIVA DEL MÉTODO COMPARADO..... 686
5. FUNCIONES DEL MÉTODO Y REFLEXIONES FINALES..... 688

**LA FUNCIÓN DE LOS *PROMAGISTRI* COMO LÍDERES
SECTORIALES DE LAS SOCIEDADES DE PUBLICANOS 691**

Gonzalo Martín Fernández

1. EL LIDERAZGO CORPORATIVO DE LOS PUBLICANOS 691
2. FUNCIONES DE LIDERAZGO SECTORIAL DE LOS *PROGAMISTRI*..... 696
3. CONCLUSIONES 709

**LAS ACCIONES POPULARES. PERSPECTIVA ROMANÍSTICA
Y ESTUDIO DE LA DOCTRINA ESPAÑOLA E ITALIANA 711**

M. Lourdes Martínez de Morentin

1. INTRODUCCIÓN..... 711
2. EL DERECHO ROMANO 716
 - 2.1. *Res publicae in usu publico* y *res communes omnium* 718
 - 2.2. Las acciones e interdictos populares para la defensa de las *res in publico*
usu y de las *res communes omnium* 721
3. EL OLVIDO DE LAS ACCIONES POPULARES. CAUSAS Y EFECTOS..... 722
 - 3.1. La recuperación de la noción romana *actio popularis* por la doctrina..... 723
 - 3.2. Ventajas de la utilización de la categoría *res communes omnium* y de la
noción romana *actio* e interdicto popular 727

**GREGORIO NACIANCENO COMO FUENTE PARA UN MEJOR
CONOCIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
Y FISCAL ROMANO 731**

José Antonio Martínez Vela

**LA PRODIGALIDAD: CONCEPTUALIZACIÓN Y REGULACIÓN
EN EL CÓDIGO CIVIL Y SUS POSTERIORES REFORMAS 751**

Sara Nacarino Moreno

1. INTRODUCCIÓN..... 751
2. LA PRODIGALIDAD EN LA REDACCIÓN ORIGINARIA DEL CÓDIGO
CIVIL DE 1889..... 752
3. LA REFORMA DE LA LEY 13/1983 EN MATERIA DE GUARDA 754
4. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PRODIGALIDAD EN LA JURIS-
PRUDENCIA Y LA DOCTRINA 756
 - 4.1. Breve análisis jurisprudencial..... 760
5. LA CURATELA DEL PRÓDIGO EN LAS LEYES PROCESALES 762
 - 5.1. La Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil 762
 - 5.2. La Ley 15/2015, de Jurisdicción Voluntaria 764
6. BIBLIOGRAFÍA 766
7. LEGISLACIÓN 767
8. JURISPRUDENCIA 767

AUDE SAPERE: ATRÉVETE A SABER. ATRÉVETE A ENSEÑAR	769
<i>Juan Alfredo Obarrio Moreno</i>	
1. LA UNIVERSIDAD: CARTOGRAFÍA DE UNA PASIÓN Y DE UNA INCERTIDUMBRE.....	769
2. SOY UNIVERSITARIO, LUEGO PIENSO	775
3. BUSCAR Y TRANSMITIR LA VERDAD	778
4. UTILITASVS HUMANITAS	784
5. LA UTILIDAD DE LO INÚTIL	787
 EL ELEMENTO SUBJETIVO O CULPA EN LAS INFRACCIONES TRIBUTARIAS Y ADMINISTRATIVAS EN LOS ÚLTIMOS 50 AÑOS, Y SU ENLACE CON EL DERECHO ROMANO.....	 791
<i>Germán Orón Moratal</i>	
1. LA CULPA Y EL ERROR EN EL DERECHO ROMANO	791
2. LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y TRIBUTARIAS, Y LA CULPA...	794
3. EL ERROR FRENTE A LA CULPA, Y LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD	798
4. BIBLIOGRAFÍA	803
 LA PROTECCIÓN CONTRA DESASTRES EN LA ANTIGUA ROMA. UN ENFOQUE LEGAL Y ADMINISTRATIVO	 805
<i>Téwise Yurena Ortega González</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	805
2. CREACIÓN DE LA <i>CURA RUPARUM ET ALVEITIBERIS</i>	814
2.1. Funciones.....	817
3. CONCLUSIONES	823
 EL EJERCICIO DE ACCIONES POPULARES PARA LA EXACCIÓN DE LAS MULTAS IMPUESTAS	 825
<i>M^a Eugenia Ortuño Pérez</i>	
 SI POCULA QUIS LEGAVIT ET MASSA FACTA EST: ACERCA DE D. 30.44.2-3 ULP. 22. AD SAB.	 851
<i>Carmen Palomo Pinel</i>	
1. EL PROBLEMA DE LAS DEFINICIONES EN DERECHO ROMANO	851
2. D. 30.44.2-3 ULP. 22. AD SAB. Y UNA LLAMATIVA AUSENCIA DE DEFINICIÓN.....	853
3. EL RAZONAMIENTO PROPIO DEL JURISTA.....	857
3.1. Las preguntas de Juliano	857
3.2. Sobre la arbitrariedad de la nominación y el problema de D. 30.44.2-3 ..	868
4. CONCLUSIONES	869

**LA AGRIMENSURA ROMANA: UN POSIBLE APROVECHAMIENTO
JUSROMANÍSTICO** 871

Pedro Pizzotti

**LA EXTRATERRITORIALIDAD DE LOS LATIFUNDIOS IMPERIALES
EN EL NORTE DE ÁFRICA (S. I-III D.C.).** 881

Lluís Pons Pujol

1. STATUS QUAESTIONIS 881
2. LOS DATOS 887
 - 2.1. *Lex metalli Vipascensis* 887
 - 2.2. *Términi* 889
 - 2.3. Legislación relativa a latifundios imperiales e impuestos locales 893
3. CONCLUSIONES 894

**DE LOS *EVOCATI* DEL EJÉRCITO ROMANO EN LA REPÚBLICA
A LA INSTAURACIÓN DE LOS *EVOCATI AUGUSTI*** 895

V. Ponte y Arrebola

1. EL *EVOCATUS* 895
 - 1.1. *Militia legitima, tumultus y evocatio* 895
 - 1.2. El *evocatus* en el ejército romano 899
2. LOS *EVOCATI AUGUSTI* 906
 - 2.1. *Procedencia, características del cuerpo y funciones* 906
3. CONCLUSIÓN 915
4. BIBLIOGRAFÍA 916

**IMPARZIALITÀ DEL PROCESSO E INTERESSI DEL FISCO
LA PROSPETTIVA ROMANA** 919

Salvatore Puliatti

**JERARQUÍA ADMINISTRATIVA, ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA
Y VENALIDAD DE LOS CARGOS** 927

Elena Quintana Orive

1. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
ROMANA 927
2. LA PROMOCIÓN Y ASCENSO DE LOS FUNCIONARIOS: ANTIGÜE-
DAD Y MÉRITO 933
3. EL *SUFFRAGIUM* Y LAS LIMITACIONES LEGALES AL TRÁFICO DE
INFLUENCIAS 937
4. CONCLUSIONES 943
5. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA 944

EL PRINCIPIO <i>IN DUBIO PRO REO</i>	947
<i>Encarnació Ricart Martí</i>	
1. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE DERECHO PENAL ROMANO.....	947
2. <i>IN DUBIO PRO REO (IUDICATUM EST)</i>	950
2.1. Vinculación del Principio con el estoicismo	951
PARALELISMO ENTRE LA MINERÍA ROMANA Y LA EXPLOTACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS YACIMIENTOS	953
<i>Luis Rodríguez Ennes</i>	
URBANISMO CIUDADANO EN LOS EXTRARRADIOS Y PERIFERIAS ROMANAS	969
<i>Rosalía Rodríguez López</i>	
1. DEFINIR LA URBANIZACIÓN PERIFÉRICA	969
2. EL INTRATERRITORIO REPUBLICANO	969
3. LOS SUBURBANIDAD EN EL PRINCIPADO Y EL ALTO IMPERIO.....	976
4. LOS PREDIOS CASI URBANOS DURANTE EL BAJO IMPERIO Y ÉPO- CA PROTOBIZANTINA	983
5. NOTAS CONCLUSIVAS.....	987
ETIMOLOGÍA Y EVOLUCIÓN DE LOS TÉRMINOS <i>TRIBUTUM</i>, <i>STIPENDIUM</i> Y <i>VECTIGAL</i> EN EL CONTEXTO DEL DERECHO FISCAL ROMANO	989
<i>Gloria Rojas Quintana</i>	
1. BREVE REFERENCIA INTRODUCTORIA.....	989
2. ALGUNAS NOTAS SOBRE LÉXICO FISCAL ROMANO	991
3. TERMINOS <i>TRIBUTUM</i> , <i>STIPENDIUM</i> Y <i>VECTIGAL</i>	993
3.1. Principales impuestos de léxico <i>tributum</i>	997
3.2. Principales impuestos de léxico <i>vectigal</i>	1001
4. CONCLUSIONES.....	1004
EN TORNO A LA DEFENSA DEL INTERÉS GENERAL DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE	1007
<i>Salvador Ruiz Pino</i>	
1. RECONSTRUYENDO EL DERECHO ADMINISTRATIVO ROMANO. LA OBRA ACADÉMICA DEL PROFESOR ANTONIO FERNÁNDEZ DE BUJÁN	1007
2. EL RECURSO A LA LEGITIMACIÓN POPULAR EN LA DEFENSA DEL AMBIENTE.....	1010
3. EL FUTURO DE LA ACCIÓN POPULAR EN CLAVE DE CONTINUI- DAD HISTÓRICA.....	1023

**LA VENTA DE LA PRENDA IURE CREDITORIS
Y EL IUS VENDENDI DEL ACREEDOR PIGNORATICIO 1027**

M^a Victoria Sansón Rodríguez

1. INTRODUCCIÓN: LA RESPONSABILIDAD POR EVICCIÓN DEL VENDEDOR EN LA COMPRAVENTA Y EL PACTO DE EVICTIONEM NON PRAESTARE 1027
2. LA MÁXIMA “*CREDITOREM EVICTIONEM NON DEBERE*” EN LA VENTA DE LA PRENDA 1028
3. *FIDUCIA* Y *PIGNUS*: *IUS CIVILE* Y EL *IUS HONORARIUM* 1029
4. PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN QUE SE PLANTEAN EN RELACIÓN CON LA VENTA DE LA PRENDA 1032
5. EL *IUS NOVUM* DE LAS CONSTITUCIONES IMPERIALES: LA UNIFICACIÓN DE LAS DOCTRINAS DISPARES DEL *IUS CIVILE* Y DEL *IUS HONORARIUM* 1035
6. LA *POTESTAS ALIENANDI* DEL ACREEDOR PIGNORATICIO EN ÉPOCA DE GAYO. EVOLUCIÓN EN ÉPOCA POSCLÁSICA Y JUSTINIANEA 1037

**ASPECTOS JURÍDICOS DE LA AGRICULTURA
Y DE LA ALIMENTACIÓN AL FINAL DE LA REPÚBLICA 1041**

Lourdes Salomon

1. INTRODUCCIÓN 1041
2. ALGUNAS PRECISIONES DE MÉTODO 1043
3. UNA NUEVA MIRADA A LAS FUENTES: LA LEY DE LAS XII TABLAS EN EL ORIGEN DE LA LIMITACIÓN ECONÓMICA EN LA VIDA DE LOS CIUDADANOS ROMANOS 1044
4. CONTEXTO POLÍTICO 1047
5. MARCO FILOSÓFICO 1049
6. FUENTES 1050
7. MARCO SOCIOECONÓMICO 1050
8. EL CONTEXTO ALIMENTARIO AL FINAL DE LA REPÚBLICA 1055
9. ORIGEN DE LA AGRICULTURA COMO MODO DE VIDA ESENCIALMENTE ROMANO 1058
10. POLÍTICA Y ALIMENTACIÓN, DOS REALIDADES NADA DISTANTES 1062

**EL TESTAMENTO: UNA INSTITUCIÓN NETAMENTE ROMANA
ANTE EL RETO ELECTRÓNICO Y EL PELIGRO ANGLOSAJÓN 1065**

Javier Serrano Copete

1. DE LA CIENCIA AL DERECHO DEL TESTAMENTO 1065
2. ANTECEDENTES DEL TESTAMENTO ROMANO 1067
3. IDEA SINTÉTICA DE LA SINGULARIDAD ROMANA 1069
4. EL RETO ELECTRÓNICO Y EL PELIGRO ANGLOSAJÓN 1070
5. ¿EXISTE EL “TESTAMENTO ELECTRÓNICO” EN ESPAÑA? 1073
6. A MODO DE PROCLAMA ROMANISTA Y REFLEXIÓN FINAL 1075

DERECHO DE SUPERFICIE: SU AYER Y HOY EN ESPAÑA..... 1077*Ángel Serrano de Nicolás*

1. PRELIMINAR: JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA..... 1077
2. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL HASTA LA ACTUAL DIVERSIDAD LEGISLATIVA CON UNIDAD DE CONCEPTO..... 1077
 - 2.1. De la época precodicial a su falta de tipificación en el Código civil..... 1088
 - 2.2. De su inicial, y actual, regulación en la legislación hipotecaria y en la del suelo a su regulación en el Fuero Nuevo de Navarra y Código civil catalán 1092
3. LA PROPIEDAD SUPERFICIARIA VOLUMÉTRICA COMO RECONFIGURACIÓN DEL PRINCIPIO *SUPERFICIES SOLO CEDIT*..... 1097
 - 3.1. La propiedad superficiaria como reconfiguración de la regla *superficies solo cedit*, y como propiedad temporal 1097
 - 3.2. Hipotecabilidad del derecho de superficie 1099
4. PRINCIPALES CUESTIONES FISCALES EN MATERIA DE PROPIEDAD SUPERFICIARIA..... 1099
 - 4.1. Constitución del derecho de superficie en el IVA (y AJD) 1100
 - 4.2. Tratamiento del derecho de superficie en la plusvalía municipal (II-VTNU) y en el IBI 1101
5. CONCLUSIONES..... 1102

LAS ACCIONES POPULARES ROMANAS Y LA PROTECCIÓN DEL *DECUS URBIS*. ALGUNAS OBSERVACIONES 1105*Andrea Trisciunglio*

1. INTRODUCCIÓN..... 1105
2. LAS ACCIONES POPULARES Y EL *DECUS URBIS*..... 1107
3. MEDIOS PARA FOMENTAR LA ACCIÓN POPULAR..... 1112

AGER PUBLICUS ROMANUS..... 1115*Alicia Valmaña Ochaíta***RESILIENCIA URBANA Y ECONOMÍA SOSTENIBLE EN DERECHO ROMANO..... 1133***José Luis Zamora Manzano*

1. PREFACIO 1133
2. ECONOMÍA DE LA EDIFICACIÓN: PREVENCIÓN DE LOS RESIDUOS CONSTRUCTIVOS 1135
3. REUTILIZACIÓN Y LAPIS REDIVIVUS EN LAS OBRAS PÚBLICAS EN EL BAJO IMPERIO ROMANO 1144
4. REFLEXIÓN FINAL 1157

Tuitio urbis: participación ciudadana en el control financiero de los fondos públicos en la Hispania del siglo I d.C.

M^a Luisa López Huguet
Profesora Titular Acreditada
Universidad Internacional de La Rioja

1. INTRODUCCIÓN

Mi Maestro, el Profesor Don Antonio Fernández de Buján, Catedrático Emérito de Derecho Romano de la Universidad Autónoma de Madrid y Académico de Número de las Reales Academias de Jurisprudencia y Legislación de España y Galicia, ha constatado con el más alto nivel científico a través de sus numerosas publicaciones la existencia de una continuidad histórica e interdependencia entre la experiencia administrativa romana y el Derecho administrativo actual tributario, en buena medida, «de instituciones, hechos y actividad de orden administrativo que fueron conocidos y regulados en el ámbito estatal, provincial y municipal de la comunidad política romana»¹.

* La presente contribución se enmarca en el Proyecto I+D+I titulado «Acciones e interdictos populares: delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de cosas públicas», cuyos Investigadores Principales son los Profes. Dres. Antonio Fernández de Buján y Juan Miguel Alburquerque Sacristán (Ref: PID2021-124608NB-I00) que fue concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación en la Convocatoria 2021 de Proyectos de Generación de Conocimiento con vigencia desde el 1 de septiembre de 2022 al 1 de agosto de 2025.

¹ FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio, *Derecho Público Romano*, 25 ed., Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2023, pp. 326 ss. En este campo, entre sus numerosas aportaciones, podemos destacar sus rigurosos artículos en las revistas más prestigiosas como «Observaciones a propósito del tránsito de la Iberia-griega y púnica a la Hispania romana», *RGDR*, nº 2, 2004, pp. 1 ss.; «Ciudadanía y Universalismo en la experiencia jurídica romana», *RGDR*, nº 11, 2008, pp. 1 ss.; «*Ius fiscale*: Instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario romano», *IURA*, nº 58, 2010, pp. 1 ss.; «Hacia un tratado de Derecho Administrativo Romano», *SDHI*, nº 77, 2011, pp. 441 ss.; «Derecho Administrativo Romano: instituciones, conceptos, principios y dogmas», *RGDR*, nº

En este contexto, por lo que concierne al objeto de nuestro estudio, el proceso de romanización de la Península Ibérica abarcó seis siglos y medio, constituyendo uno de los hitos fundamentales, como señala Alburquerque Sacristán, la época de los emperadores Flavios (69-96 d.C.) en la que se produjo la promoción masiva de ciudades peregrinas de Hispania al estatuto municipal, sobre todo, tras la concesión del *ius latii* por Vespasiano en el año 73-74 d.C., gracias al cual muchas ciudades se convirtieron en municipios latinos que recibieron su ley propia, siendo frecuente grabarla en planchas de bronce y exponerla públicamente en el foro².

En el marco de estas leyes municipales se encuadran las *leges Malacitana*, *Salpensana* e *Irnitana*. Las dos primeras se descubrieron en el año 1851 en las proximidades de Málaga. En concreto, se recuperaron dos planchas de época del emperador Domiciano: una que procedía de *Malaca*, fechada en el 81-83 d.C., de la que se conservan los capítulos 51 a 69 en los que se regula la elección de los magistrados, la designación de patronos y la gestión de los fondos públicos; y otra que procedía de *Salpensa*, datada en el 82-84 d.C., de la que se conservan los capítulos 21 a 29 que contienen disposiciones relativas a la adquisición de la ciudadanía romana por quienes desempeñasen magistraturas municipales, al juramento de los cargos, al derecho a veto de los magistrados y a las manumisiones³.

20, 2013, pp. 1 ss.; «Conformación de las nociones de seguridad ciudadana, orden interno, seguridad exterior y policía política. De los ‘vigiles’ a los ‘agentes in rebus’», *SDHI*, n° 82, 2016, pp. 39 ss.; sus contribuciones en innumerables obras colectivas como las por él dirigidas, *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano*, Dykinson, Madrid, 2011; *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano II*, Dykinson, Madrid, 2013; *Hacia un Derecho Administrativo, Fiscal y Medioambiental Romano III*, Turín-Madrid: Dykinson-Universidad de Turín, 2016; y *Hacia un Derecho Administrativo, Fiscal y Medioambiental Romano IV* (2 volúmenes), Dykinson, Madrid, 2021; o su monografía *Contribuciones al estudio del Derecho Administrativo, Fiscal y Medioambiental Romano*, Dykinson, Madrid 2021, que cuenta con más de seiscientas páginas.

² ALBURQUERQUE SACRISTÁN, Juan Miguel, «La administración provincial, colonial, municipal y la justicia en la Hispania Romana (1): especial referencia a la Bética romana, su capital *Corduba* y los magistrados municipales y órganos con *iurisdictio* según la *Lex Irnitana*», *RGDR*, n° 7, 2006, pp. 1-24; id., «Concentración y ordenación urbanística del territorio romano: Colonias, Conventos y Municipios de la Bética», *RGDR*, n° 13, 2009, pp. 1 ss.; id., «Reflexiones sobre la política jurídico-social Flavia y la consolidación urbanística municipal de la Hispania romana», *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano II*, Antonio FERNÁNDEZ DE BUJÁN (dir.), Gabriel María GEREZ KRAEMER (ed.), Ceu Universidad Cardenal Herrera-Dykinson, Madrid, 2013, pp. 179-190. Sobre la organización administrativa del suelo hispánico, MUÑIZ COELLO, Joaquín, «La política municipal de los Flavios en Hispania: el municipio *Irnitenum*», *Studia Historica*, n° 2-3 (1984-1985), pp. 152 ss.; Julio MANGAS, *Leyes coloniales y municipales de la Hispania romana*, Arco Libros S.L., Madrid, 2001, pp. 24-26; MARTÍNEZ DE MORENTIN LLAMAS, Lourdes, *Estudios de Derecho Administrativo Romano*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 101 ss.

³ MANGAS, *op. cit.*, pp. 24-26. Al respecto, RODRÍGUEZ NEILA, Juan Francisco, «Estructura municipal de las comunidades béticas en el marco administrativo de la Hispania Romana. I. Los órganos de gobierno», *Axerquia*, n° 10, 1984, pp. 129 ss.; MUÑIZ COELLO, *op. cit.*, pp. 151-176; RIBAS-ALBA, José, «La *Lex Irnitana*: Estructura política y aspectos jurisdiccionales», *Estudios de Derecho Romano e Historia del Derecho Comparado. Trabajos en Homenaje a Ferrán Valls i Taberner*, Manuel J. PELÁEZ (ed.), Archivo de la Biblioteca Ferrán Valls i Taberner, Barcelona, 1991, pp. 5419-5455;

El contenido de estas leyes fue completado tras ser descubiertas en 1981 seis de las diez tablas de la ley Irnitana en el municipio sevillano de El Saucejo. La epístola de Domiciano está fechada en el año 91 d.C. no siendo la incisión del texto, según Giménez-Candela, muy posterior. La ley tiene un contenido muy variado sin un orden sistemático de asuntos: magistraturas, ordo decurional, administración municipal, jurisdicción municipal, *municipes e incolae* y *sanctio*⁴.

Las tres leyes, en opinión de D'Ors, fueron elaboradas sobre la base de una ley modelo municipal de época flavia que adaptó y reformó para los municipios hispanos la ley modelo que Augusto había dado a los municipios de Italia poco después del año 17 a.C.⁵. De ahí que las instituciones públicas de estos municipios se articulasen a semejanza de la organización político-administrativa republicana y reproduzcan el reparto y división de funciones entre el senado como principal órgano decisorio, los comicios que constituían la asamblea ciudadana y los magistrados que encargaban el poder ejecutivo, lo que demuestra su grado de romanización⁶.

De esta organización administrativa, precisa Rodríguez Neila, las leyes locales «nos ofrecen las reglas teóricas de funcionamiento interno» implantadas por Roma en tales municipios, reiterando continuamente que el bien común debe prevalecer por encima de intereses personales o de clase en el ejercicio de sus obligaciones públicas. Pero las fuentes no nos permiten determinar si efectivamente los decuriones, magistrados y subalternos eran fieles cumplidores de las mismas en la práctica diaria. En todo caso, «las prevenciones jurídicas incluidas en las leyes locales ante posibles delitos, y el código de multas con que se castigaban, sanciones que aparecen cuantificadas, parecen indicar que la corrupción de hecho estaba presente en la vida pública»⁷.

FERNÁNDEZ DE BUJÁN, «Observaciones», *op. cit.*, pp. 11-12; MARTÍNEZ DE MORENTIN LLAMAS, *op. cit.*, pp. 101 ss.

⁴ GIMÉNEZ-CANDELA, Teresa, «La *Lex Irnitana*. Une nouvelle loi municipale de la Bétique», *RIDA*, nº 30 (1983), pp. 126 ss.; TANFANI, Livio, *Contributo alla storia del municipio romano*, L'Erma di Bretschneider, Roma, 1971, pp. 74 ss.; MUÑIZ COELLO, *op. cit.*, pp. 165 ss.; GONZÁLEZ, Julián, «The *Lex Irnitana*: a new copy of the flavian municipal law», *JRS*, nº 76, 1986, pp. 147-253; D'ORS, Álvaro, «La nueva copia irnitana de la *Lex Flavia Municipalis*», *AHDE*, nº 53, 1983, pp. 5 ss.; *id.*, *La Ley Flavia Municipal (Texto y Comentario)*, Pontificia Universitas Lateranensis, Roma, 1986, pp. 32 ss.; *id.*, *Lex Irnitana (Texto bilingüe)*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1988, pp. 1 ss.; GALSTERER, Hartmut, «La loi municipale des Romains: chimère ou réalité?», *RHD*, nº 2, 1987, pp. 181-203; RIBAS-ALBA, *op. cit.*, pp. 5419 ss.; LAMBERTI, Francesca, *Tabulae Irnitanae. Municipalità e ius romanum*, Jovene, Napoli, 1993, pp. 1 ss.; MANGAS, *op. cit.*, p. 26; MARTÍNEZ DE MORENTIN LLAMAS, *op. cit.*, pp. 156 ss.

⁵ D'ORS, «La nueva copia», *op. cit.*, pp. 6 ss.; GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 147 ss.; GIMÉNEZ-CANDELA, *op. cit.*, pp. 126 ss.; FERNÁNDEZ DE BUJÁN, «Observaciones», *op. cit.*, pp. 11-12; MARTÍNEZ DE MORENTIN, *op. cit.*, pp. 111 ss.

⁶ Por todos, MUÑIZ COELLO, *op. cit.*, pp. 152 ss.

⁷ RODRÍGUEZ NEILA, Juan Francisco, «Políticos municipales y gestión pública en la Hispania romana», *POLIS. Revista de ideas y formas políticas de la Antigüedad Clásica*, nº 15, 2003, p. 170, p. 179 y p. 196.

Esta circunstancia, añadida a la ausencia por parte de la administración central de un procedimiento de control directo que garantizase su cumplimiento, pone de manifiesto el significativo papel realizado por los ciudadanos a través del ejercicio de acciones de legitimación popular ante los posibles abusos cometidos por tales cargos públicos y sus subalternos en el desempeño de sus funciones articulándose, en palabras de Fernández de Buján, como un instrumento de contrapeso y control de la actividad de la administración pública que reforzaba la conciencia cívica⁸. No en vano, la comunidad era de todos y, por ello, cada ciudadano estaba interesado en contribuir a la *tuitio urbis* en aras de garantizar el buen gobierno local⁹.

Las tres leyes regularon una amplia variedad de ilícitos en los que podían incurrir los decuriones, magistrados y su personal auxiliar en el ejercicio de sus competencias perseguibles por cualquier ciudadano mediante acciones *qui volet*¹⁰. De entre todos,

⁸ FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio, «Un apunte sobre la legitimación popular», *RGDR*, n° 29, 2017, pp. 1 ss.; id., «La acción popular en Derecho Romano como garantía de los derechos de la ciudadanía», *Estudios en Homenaje al profesor Francisco Ramos Méndez*, Bosch, Barcelona, 2018, pp. 837-848; id., «La acción popular romana, *actio popularis*, como instrumento de defensa de los intereses generales, y su proyección en el Derecho actual», *RGDR*, n° 31, 2018, pp. 1-18; id., «La actualidad de la acción popular, Discurso de Doctorado *Honoris Causa* por la Universidad San Pablo Ceu el 2 de marzo de 2018», San Pablo Ceu, Madrid, 2018; id., «*Actio popularis*, la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos. De Roma a nuestros días», en *Rights of citizens and their protection. Collection of reports and papers presented at the international scientific conference in honour of acad. Antonio Fernández de Buján y Fernández, Doctor Honoris Causa of New Bulgarian University, held on 6 November 2018*, New Bulgarian University, Sofia, 2019; id., «*Interdicta publicae utilitatis causa y acciones populares*», *RGDR*, n° 32, 2019, pp. 1-19; id., «La *actio popularis romana* como antecedente y fundamento de la acción popular *ex* artículo 125 CE», *Aranzadi Doctrinal*, n° 6, 2020, pp. 1-31; id., «Las acciones populares romanas: persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos (I)», *RGDR*, n° 34, 2020, pp. 1-17; id., «Acción popular y tutela de intereses generales en el Derecho histórico español y el Ordenamiento Jurídico vigente II», *RGDR*, n° 35, 2020, pp. 1 ss.; id., «De la *actio popularis romana* a la acción popular *ex* artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos», *Hacia un Derecho Administrativo, Fiscal y Medioambiental Romano IV, Vol. I. Derecho Administrativo y Derecho Medioambiental*, Antonio FERNÁNDEZ DE BUJÁN (dir.), Raquel ESCUTIA ROMERO y Gabriel María GEREZ KRAEMER (coeds.), Dykinson, Madrid, 2021, pp. 17 ss.; id., *Contribuciones, op. cit.*, pp. 17 ss.; id., *Derecho Privado Romano*, 11ª edición, Iustel, Madrid, 2022, pp. 132 ss.; id., «A propósito del interés público como principio inspirador de la actividad financiera ateniense y las acciones populares romanas», *RGDR*, n° 39, 2022, pp. 1-21; id., *Derecho Público Romano, op. cit.*, pp. 303-313; id., *Derecho Romano*, 7ª edición, Dykinson, Madrid, 2023, pp. 227 ss.

⁹ En este sentido, entre otros, MURGA, José Luis, «Las acciones populares en el municipio de Irni», *BIDR*, n° 27, 1985, pp. 210 ss.; id., «Las acciones populares en la *Lex Genetivae Coloniae Ivliae*», en *Seminarios Complutenses de Derecho Romano I*, Marcial Pons, Madrid, 1989, pp. 103 ss.; id., «La ‘popularidad’ de las acciones en las leyes municipales de la Bética», *RIDA*, n° 38, 1991, pp. 219-284; RODRÍGUEZ-ENNES, Luis, «La *actio de positis vel suspensis* y la aparición de los modernos delitos de peligro», *Fundamentos romanísticos del derecho contemporáneo, Vol. 6. Derecho de Obligaciones*, Justo GARCÍA SÁNCHEZ (dir.), Margarita FUENTESECA DEGENEFFE, (coord.), AIDROM-BOE, Madrid, 2021, p. 1380.

¹⁰ Un elenco de estos ilícitos se puede encontrar en MURGA, «La ‘popularidad’», *op. cit.*, pp. 219 ss.; FERNÁNDEZ DE BUJÁN, «Un apunte», *op. cit.*, pp. 2 ss.; id., «La acción popular», *op. cit.*, pp.

nos centraremos en las páginas que siguen en el estudio de aquellos relacionados con los fondos públicos y/o su correcta gestión, en concreto, de la falta de juramento, del incumplimiento de las embajadas, de los casos de extorsión, ganancias ilícitas y tráfico de influencias y de la demora en la devolución de los fondos públicos o en la rendición de cuentas.

2. LA PRESTACIÓN DE GARANTÍA Y LA FALTA DE JURAMENTO

Las funciones de los duunviros¹¹ y de los cuestores¹² revestían una gran responsabilidad, lo que explica que, para que se produjese la proclamación de los candidatos elegidos y su nombramiento como magistrados, los vencedores en los comicios para estos cargos debieran previamente garantizar que los fondos públicos serían administrados adecuadamente dado que a ellos correspondía su gestión¹³, y todos los candidatos vencedores tenían que prestar asimismo un juramento¹⁴.

837-848; id., «La acción popular romana», *op. cit.*, pp. 1 ss.; id., «*Interdicta*», *op. cit.*, p. 2 ss.; id., «Las acciones populares romanas», *op. cit.*, pp. 1 ss.; id., «Acción popular y tutela», *op. cit.*, pp. 1 ss.; id., «*La actio popularis romana*», *op. cit.*, pp. 1-31; id., «De la *actio popularis romana*», *op. cit.*, p. 3; id., *Contribuciones*, *op. cit.*, pp. 17 ss.

¹¹ Los duunviros eran la magistratura preeminente con competencias jurisdiccionales cuyo límite fluctuaba dependiendo de la entidad local, siendo a su vez los responsables de confeccionar el *album iudicium* y el calendario judicial. En materia electoral, convocaban los comicios, proponían al senado la división de las curias, nominaban a los candidatos, publicaban sus nombres, sorteaban la curia en la que podían votar los *incolae*, supervisaban las elecciones y exigían las garantías a los candidatos a duunviro y cuestor. En relación con los fondos públicos, los duunviros efectuaban el arrendamiento de los *agri vectigales*, pagaban a los escribas, procedían a la venta pública de los bienes ejecutados, participaban en la manumisiones de siervos públicos, organizaban y pagaban las legaciones, proponían a los senadores la realización de inspecciones de los *finis agros vectigalia*, el presupuesto para ceremonias, espectáculos y cenas y el reparto de asientos, presentaban a los decuriones la distribución de tareas de los esclavos públicos, gestionaban el gasto público con la autorización del senado y le proponían la solicitud de préstamos, así como la construcción o reformas de vías, caminos, cauces, canales y cloacas. Se trataba, en consecuencia, de una magistratura con amplias funciones entre las que se encontraban también la inspección de la actuación de los cuestores, el nombramiento del prefecto, la confección del censo, la manumisión de esclavos privados del municipio, el nombramiento de tutor, la convocatoria del senado, el planteamiento de asuntos a los decuriones, la proclamación de los decretos decurionales, la propuesta al senado de su rescisión y la posibilidad de ejercitar la *intercessio* contra sus colegas y los actos de ediles y cuestores. Por todos, RIBAS-ALBA, *op. cit.*, pp. 4447-5450; RODRÍGUEZ NEILA, «Estructura», *op. cit.*, pp. 143 ss.

¹² Los cuestores eran los competentes para administrar la hacienda local de acuerdo con los criterios establecidos por los duunviros. Por todos, RIBAS-ALBA, *op. cit.*, pp. 4447-5450; RODRÍGUEZ NEILA, «Estructura», *op. cit.*, pp. 143 ss.

¹³ *Lex Malacitana*, cap. 60.

¹⁴ LAMBERTI, *op. cit.*, pp. 78 ss. Sobre el tema MENTXAKA, Rosa, «Descripción de la organización municipal a la luz de la Tabula Irnitana (S. I P. C.)», en *Estudios dedicados a la memoria del*

De acuerdo con el capítulo 60 de la *Lex Irnitana*, la garantía debía aportarse antes de la votación el mismo día de la celebración de las elecciones¹⁵. La misma, señala Martínez de Morentin, era en principio de carácter personal debiendo el candidato presentar fiadores. Pero si los fiadores se consideraban insuficientes, el duunviro que presidía las elecciones podía exigir al candidato que hipotecara bienes inmuebles hasta que la garantía se estimase suficiente¹⁶.

Es cierto que para el incumplimiento de esta garantía no estaba prevista una acción *qui volet* pero hemos considerado oportuno mencionarla para constar la preocupación que se refleja en las leyes municipales hispano-flavias por la correcta gestión de los fondos públicos hasta el punto de que, como entiende Trisciuglio, se incluía este mecanismo preventivo con el que se pretendía defender el dinero público incluso antes de que el daño fiscal se produjese ya que se impedía ser nombrado para el cargo a quien no garantizasen adecuadamente la correcta administración del fondo público o su rendición de cuentas¹⁷.

Por su parte, el juramento era contemplado una sola vez tanto en la *Lex Malacitana* (cap. 59)¹⁸ como en la *Lex Salpensana* (cap. 26)¹⁹ antes de ser elegidos pero

profesor L.M. Díez de Salazar Fernández. *Estudios histórico-jurídicos*, vol. I, María Rosa AYERBE IRÍBAR (coord.), Universidad del País Vasco, Bilbao, 1992, pp. 71-72.

¹⁵ *Lex Irnitana*, cap. 60: «*Qui in eo municipio duumviratum quaesturamve pe[tunt] / quique propterea quod pauciorum nomine quam oportet / professio facta esset nominatim in eam condicionem rediguntur ut de his quoque suffragium ex h(ac) l(ege) ferri oportet-at, quisque eorum quo die comitia habebuntur, ante qu-/am suffragium feratur, arbitrato eius qui ea comitia ha-/bebit, praedes in commune municipum dato pecuniam com-/munem eorum quam in honore suo tractaverit salvam / iis fore. Si d(e) e(a) r(e) is praedibus minus cautum esse videbitur;/ praedia subsignato arbitrato eiusdem. Isque ab is praedes prae-/diaque s(ine) d(olo) m(alo) accipito quoad recte cautum sit uti quod recte / factum esse volet. Per quem eorum de quibus dumvirorum qu-/aes torumve comitiis suffragium ferri oportebit, steterit / quominus recte caveatur, eius is qui comitia habebit ra-/tionem ne habeto./».*

¹⁶ MARTÍNEZ DE MORENTIN, *op. cit.*, p. 119.

¹⁷ TRISCIUOGGIO, Andrea, «Consideraciones sobre la responsabilidad civil y administrativa del magistrado en la experiencia romana», *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano II*, Antonio FERNÁNDEZ DE BUJÁN (dir.), Gabriel María GÉREZ KRAEMER (ed.), Ceu Universidad Cardinal Herrera-Dykinson, Madrid, 2013, p. 171.

¹⁸ *Lex Malacitana*, cap. 59: «*Qui ea comitia habebit, uti quisque eorum, | qui Ilviratum aedilitatem quaesturam|ve petet, maiorem partem numeri curia|rum expleverit, priusquam eum factum | creatumque renuntiet, iusiurandum adi|gito in contionem palam per Iovem et di|vom Augustum et divom Claudium et divom | Vespasianum Aug(ustum) et divom Titum Aug(ustum) | et genium imp(eratoris) Caesaris D[omitiani] Aug(usti) | deosque Penates, se quae ex h(ac) l(ege) facere | oportebit facturum, neque adversus | h(anc) l(egem) fecisse aut facturum esse scientem | d(olo) m(alo)».*

¹⁹ *Lex Salpensana*, cap. 26: «*Duovir(i) qui in eo municipio i(ure) d(icundo) p(raesunt), item aediles [qui] in eo municipio sunt item | quaestores qui in eo municipio sunt, eorum quisque in diebus quinq(ue) | proxumis post h(anc) l(egem) datam; quique Ilvir(i) aediles quaestoresve postea ex h(ac) l(ege) | creati erunt, eorum quisque in diebus quinque proxumis, ex quo Ilvir | aedilis quaestor esse coeperit, priusquam decuriones conscriptive || habeantur, iuranto pro contione per Iovem et divom Aug(ustum) et divom Claudi|um et divom Vespasianum Aug(ustum) et divom Titum Aug(ustum) et genium Domitiani Aug(usti) deosque Penates: se, quodquomque ex h(ac) l(ege) exque re communi*

dos en la *Lex Irnitana*, en la que se requería también después del nombramiento²⁰. A juicio de D'Ors, este juramento de origen republicano era una invocación a Júpiter y a los dioses penates que, a partir de Augusto, se fue completando con los nombres de los emperadores difuntos, a excepción de aquellos que había sufrido la *damnatio* o que no habían sido «heroizados» tras su muerte. Su repetición en la *Lex Irnitana*, dentro de los cinco días siguientes a su nombramiento (cap. 26), probablemente sea fruto de una interpolación en la que se añadió al juramento previo el juramento posterior y su correspondiente sanción en el caso de no llevarlo a cabo²¹.

En esta línea, Murga postulaba que tal vez este doble juramento respondiese a un reforzamiento de la garantía de lealtad de los magistrados ante la desconfianza general de los «populares» que podían aprovecharlo como «una oportunidad más para poder atrapar con multas y sanciones a los detentadores del poder político que a sabiendas y con intención dolosa no cumplieran con las obligaciones legales»²².

Obviamente los ciudadanos esperaban que los magistrados desempeñasen el cargo con honestidad, integridad y eficiencia²³ por lo que esta postura, a nuestro enten-

m(unicipum) m(unicipi) Flavi | Salpensani censeat, recte esse facturum, neque adversus h(anc) l(egem) remve commu|ne[m] municipum eius municipi facturum scientem d(olo) m(alo), quosque prohi|bere possit prohibitorium; neque se aliter consilium habiturum neq(ue) aliter | daturum neque sententiam dicturum, quam ut [ex] h(ac) l(eg)e) exque re communi | municipum eius municipi censeat fore. Qui ita non iuraverit, is HS X (milia) | municipibus eius municipi d(are) d(amnas) esto, eiusque pecuniae deque ea pecunia mu|nicipum eius municipi cui volet, cuique per hanc legem licebit, actio peti|tio persecutio esto».

²⁰ *Lex Irnitana*, cap. 26: «*Ilviri qui in eo municipio iuri dicundo praesunt, item aediles qui in eo / municipio sunt, item quaestores qui in eo municipio sunt, eorum quis-/que in diebus quinque proximis post hanc legem datam, quique Ilviri / aediles quaestoresve postea ex h(ac) l(eg)e) creati erunt, eorum quisque in / diebus quinque proximis ex quo Ilvir aedilis quaestor esse coepe-/rit, priusquam decuriones conscriptive habeantur, iurato in con-/tione per Iovem, et divom Aug(ustum), et divum Claudium, et divom Vespasi-/anum Aug(ustum), et divom Titum Aug(ustum), et genium imp(eratoris) Caesaris Domitiani / Aug(usti), deosque Penates: se quodcumque ex h(ac) l(eg)e) exque re communi mu-/nicipum municipi Flavi Irnitani censeat recte esse facturum ne-/que adversus h(anc) l(egem) remve communem municipum eius municipi fac-/[turum scientem]m d(olo) m(alo), quosque prohibere possit prohibitorium, neque se / aliter consilium initurum neque aliter datu<ru>m neque sententiam / dicturum quam ut ex h(ac) l(eg)e) exque re communi municipum eius municipi / censeat fore. Qui ita non iuraverit, is HS (ses-tertium) X (milia) municipibus eius muni-/cipi dare damnas esto ei/us<que> pecuniae deque ea pecunia municipum / ei/us municipi qui volet cuique per h(anc) l(egem) licebit actio pe|[ti]tio persecutio / esto»; cap. 59: «*Qui ea comitia habebit, uti quisque eorum qui Ilviratum] // [aedilitatem quaestur]amve petet maiorem partem numeri cu-/[riarum expleverit, prius]quam eum factum creatumque renun-/[tiet iusiurandum adi]gito in contione palam per Iovem, et divo<m> / [Augustum, et divom Clau]dium, et divom Vesp(asianum) Aug(ustum), et divom Titum Aug(ustum), / [et genium imp(eratoris) Caesaris D]omitiani Aug(usti), [d]eosque Penates: eum quae / [ex hac lege facere o]pportebit facturum, neque ad-versus h(anc) l(egem) fecis-/[se aut facturum es]se scientem d(olo) malo./».**

²¹ D'ORS, *Ley Flavia Municipal*, op. cit., pp. 27 ss., p. 109 y pp. 136-138.

²² MURGA, «La 'popularidad'», op. cit., pp. 266-267, que señala que la *Lex Ursonensis* en su capítulo 81 recogía solo el juramento de los *scribae*.

²³ De hecho, sabemos por la *Tabula Heracleensis* (Ins. 108-125) que no podían acceder a los cargos públicos locales los condenados por determinados ilícitos y los que desempeñasen profesiones in-

der, es perfectamente aceptable a la vista de que el juramento previo del capítulo 59 no preveía ninguna multa, limitándose a castigar al magistrado incumplidor sacándole de la lista de candidatos y su contenido se reducía a jurar cumplir la ley y no haberla infringido ni infringirla dolosamente en el futuro.

En cambio, la falta del juramento posterior del capítulo 26 comportaba una multa de cien mil sestercios exigible *qui volet* con lo que se reforzaba, desde el mismo momento del nombramiento, el control ciudadano de su actuación, en la medida en que dicho juramento debía producirse ante el pueblo con carácter previo a la convocación de la curia con un contenido mayor pues, como describe Menthaka, debían jurar hacer todo lo posible por cumplir la ley y por actuar a favor del interés común del municipio, no actuar dolosamente en contra de una y otro, impedir, siempre que fuera posible, que alguien lo hiciere y no dar ni recibir consejo salvo para favorecerlos²⁴.

3. EL INCUMPLIMIENTO DE LAS EMBAJADAS

Entre las cargas locales que el senado podía imponer se encontraban las *legationes* o embajadas (*munus legationis*)²⁵. La *Lex Irnitana* dedica a su regulación los capítulos 44 a 47, articulando un sistema de distribución por sorteo entre los propios miembros de la curia municipal mediante la rotación de decurias y decuriones, la forma en que debían ser nombrados los legados, sus funciones, las posibles excusas que podían aducir para no serlo, la presentación de sustituto y las consecuencias de su incumplimiento. Esta extensa regulación permite aventurar la frecuencia de enviar *legationes* con algún encargo al emperador, al senado romano, al gobernador provincial, a otras ciudades e incluso a particulares²⁶.

En el ámbito de nuestro estudio, el capítulo 45 preveía una multa de veinte mil sestercios exigible por cualquier ciudadano en el caso de que los legados incumplieran dolosamente este servicio municipal, sus excusas no fueran admitidas por la

dignas o infamantes. Al respecto, LÓPEZ HUGUET, M^a Luisa, «*Delicta et quasi delicta* perseguidos mediante acciones de legitimación popular en algunas leyes coloniales, municipales y comiciales de la República romana y el primer siglo del Imperio», *RGDR*, n^o 38, 2022, pp. 19-22.

²⁴ MENTXAKA, *op. cit.*, p. 72.

²⁵ MARTÍNEZ DE MORENTIN, *op. cit.*, p. 113 n. 334. Sobre los *munera* locales, LÓPEZ HUGUET, M^a Luisa, «*Munera civilia*. Tipología, sujeción y exenciones», *RGDR*, n^o 20, 2013, pp. 1-15; id., «Clasificación general de los *munera* locales y exposición de las principales causas de su exención», *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano II*, Antonio FERNÁNDEZ DE BUJÁN (dir.), Gabriel María GEREZ KRAEMER (coord.), Dykinson, Madrid, 2013, pp. 565-587.

²⁶ LAMBERTI, *op. cit.*, pp. 129 ss. Sobre el tema, Juan RODRÍGUEZ NEILA, Juan Francisco, «Las *legationes* de las ciudades y su regulación en los estatutos municipales de *Hispania*», *Gerión*, vol. 28, n^o 1, 2010, pp. 223-273; TORRENT, Amando, «*Legati municipales: Lex Irnitana* Caps. 44-47», *Hispania Antiqua*, n^o 35, 2011, pp. 83-111; FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio, *La deuda histórica del arbitraje moderno*, Madrid: Dykinson, 2017, pp. 75 ss.

curia o no presentasen sustituto, siendo probable que la sanción se aplicase no solo en los supuestos de incumplimiento general sino también cuando se abandonaba la embajada ya iniciada²⁷. Y completando lo anterior, el capítulo 47 disponía que los legados que se excediesen del mandato decurional haciendo o diciendo algo contrario al asunto determinado por el senado, actuando dolosamente para que otra persona lo hiciera o retrasándose sin causa en la gestión o declaración encomendada debían pagar por el daño causado, permitiendo que fueran denunciados y perseguidos por cualquier ciudadano²⁸.

Para Murga, esta época «de luchas de clases e intervención demagógica» en la que las legaciones estaban a mitad de camino entre la concepción privatística del contrato de mandato y la pública que consideraba los legados como personas envia-

²⁷ *Lex Irnitana*, cap. 45: «Cum legatum unum pluresve rei communis municipum municipi / Flavi Irnitani causa aliquo mitti opus erit, tum Ilvir qui iuri dicun-do praeerit de legatis mittendis at decuriones conscriptosve refer-to. Cum ita relatum erit, quod legatos, quosque, quamque in re<m> mit-tendos decuriones conscriptive censuerint, tot legatos, eo<s>, in eamq(ue) / rem mittito, legato-que eos qui tum munere legationis vice sua / fungi debebunt, dum ne quem mittat legatve qui tum aut proxi-mo anno in eo municipio Ilvir, aedilis, quaestorve sit fuerit, neque / Ilviratus acti aedilitatis quaesturaeve actae rationem reddiderit / et adprobaverit decurionibus conscriptisve eius municipii; qui-ve pecuniam quae communis municipum eius municipii esset penes / se habuerit; quive rationes negotiave communia municipum eius / municipi gesserit tractaverit, neque dum eam pecuniam rettulle-rit in commune municipum eius municipi rationesve reddiderit <et> / adprobaverit decurionibus conscriptisve, cui quibusve de iis / rebus accipiendis cognoscendis ex d(ecreto) d(ecurionum) conscriptorumve, quod decre-tum factum erit, cum eorum partes non minus quam duae tertiae ad-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 ei ius excu-sationem decuriones conscriptive acceperint, aut iuraverit coram / decurionibus conscriptisve per Iovem, et divom Aug(ustum), et divom Clau-dium, et divom Vespasianum Aug(ustum), / et divom Titum Aug(ustum), et genium imp(eratoris) Caesaris Domitiani Aug(usti), deosq(ue) / Penatis, se annorum LX maiorve esse, aut sibi morbum causam esse quo-/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-nem obierit sciens d(olo) m(al)o, neque vicarium ex hac lege dederit qui pro / se eam legationem obeat, neque iura-verit ut s(upra) s(criptum) est neque excusatio-nem suam decurionibus conscriptisve atproba<v>erit, [is] HS (sestertiorum) MM (duo milia) num-/morum municipibus eius municipi d(are) d(amnas) esto, eiusque pecuniae de-/que ea pecunia municipi eius municipii qui volet cuique per / hanc legem licebit actio petitio persecutio esto.>». Al respecto, D'ORS, *Ley Flavia Municipal*, op. cit., pp. 125-126, apoya su afirmación sobre D. 50.7.1, D. 50.7.2.1 y D. 50.7.2.2. Por su parte, la *Lex Ursonensis* en su capítulo 92 establecía una multa de diez mil sestercios.

²⁸ *Lex Irnitana*, cap. 47: «Ne quis legatus atversus mandata decurionum conscriptorumve // facito, neve dicito, neve d(olum) m(alum) adhibeto quo quit adversus man-/data decurionum conscripto-rumve fiat, quove tardius per-/agetur renuntietur legatio. Qui adversus ea fecerit sciens d(olo) m(al)o, / quanti ea res erit in qua adversus ea quid factum erit, tantum / d(amnas) esto dare; eiusque pecuniae deque ea pecunia municipi ei-/ius municipi qui volet cui<que> per h(anc) l(egem) licebit actio petitio perse-/cutio esto.>». D'ORS, *Ley Flavia Municipal*, Op. cit., pp. 32 ss. y pp. 123-127, para quien la ley no parece referirse al abuso de la embajada para arreglar asuntos propios o particulares de otra persona.

das por la autoridad municipal, fue un momento propicio para el control ciudadano en estos asuntos mediante las acciones de legitimación popular²⁹.

Ciertamente las acciones *qui volet* permitían una vigilancia ciudadana tanto sobre la clase dirigente, que no siempre debió cumplir con agrado estos encargos pues obligaban a los decuriones a alejarse del lugar de residencia y de los propios negocios, como sobre las arcas públicas puesto que los gastos de las embajadas corrían a cargo de las arcas municipales, siendo el *viaticum* aprobado con carácter previo por decreto decurional, no existiendo en la ley la posibilidad de reembolsar los gastos asumidos si eran superiores a los emolumentos aprobados por lo que, siendo los legados miembros de la propia curia que establecía las compensaciones, se puede creer que las mismas no solo fueran suficientes sino incluso más elevadas de lo debido³⁰.

En este sentido, como atestigua Williams, las fuentes nos acreditan que estas *legationes* eran frecuentes, en ocasiones no exentas de abusos y altos costes hasta el punto de que Vespasiano ordenó que las mismas estuvieran formadas por un máximo de tres miembros y tanto él como sus sucesores desaconsejaban su envío salvo que fueran necesarias³¹.

Por ello, los incumplimientos descritos, constituyeron una oportunidad que los ciudadanos podían aprovechar para exigir responsabilidad a la clase dirigente pero, a nuestro juicio, no solo por una cuestión de lucha de clases, sino también por una cuestión de conciencia cívica para evitar conductas ineficientes y reprobables que afectasen tanto a los gastos de las arcas municipales como a la correcta relación política entre el municipio y Roma, la provincia u otras comunidades locales de la que podían derivarse significativas consecuencias.

A este respecto, señala Rodríguez Neila que las embajadas podían tener un encargo muy variado y consistir no solo en la rendición de homenajes al emperador³², en el agradecimiento por favores concedidos o en la comunicación de noticias como los méritos de determinadas personas, sino también en la presentación de reclamaciones o quejas, por ejemplo, denunciando alguna actuación del gobernador o ante querellas internas sobre el límite del patrimonio municipal o cuando se producían disputas entre comunidades en materia territorial o de recursos naturales. Igualmente se podían enviar embajadas para la resolución de los problemas de desabastecimien-

²⁹ MURGA, «La ‘popularidad’», *op. cit.*, pp. 269-270. Por su parte, LAMBERTI, *op. cit.*, p. 129, califica a los *legati* como funcionarios municipales.

³⁰ D. 29.2.30 pr.; D. 29.2.86 pr. Al respecto, LAMBERTI, *op. cit.*, pp. 128 ss.; TORRENT, *op. cit.*, pp. 110-111.

³¹ Plinio el Joven, *Panegyricus Traiani*, 79.6, *Epistulae*, 10.43-44; Dión Casio, *Historia Romana*, 68.24.1-2; Flavio Josefo, *Bellum Iudaicum*, 11.7.3; D. 50.7.5(4).6; ILS 6092. WILLIAMS, William, «Antoninus Pius and the control of provincial Embassies», *Historia*, n° 16, 1967, pp. 470 ss.

³² RODRÍGUEZ NEILA, «Las *legationes*», *op. cit.*, pp. 223 ss., indica entre estos homenajes los realizados con ocasión de nacimientos, defunciones, sucesiones, victorias, asuntos de culto imperial, ofrecimiento de patronazgo o duunvirato honorífico.

to de productos básicos, la solicitud de cambios en la comunidad como el acceso al estatuto municipal, el incremento del senado local, la elevación de los *vectigalia* o el traslado del emplazamiento urbano, la presentación de documentos oficiales como las *tabulae censoria* o la recepción de la copia de decretos o del estatuto municipal³³.

Por tanto, las *legationes* servían para mostrar al gobierno central la fidelidad del municipio o para elogiarle por su gestión, pero también para el establecimiento de buenas relaciones que garantizasen beneficios posteriores a la entidad local, la confirmación de los privilegios ya existentes o la solución tanto de los problemas municipales internos como de aquellos que se pudieran tener con la administración provincial u otras comunidades locales.

4. LOS SUPUESTOS DE EXTORSIÓN, GANANCIAS ILÍCITAS Y TRÁFICO DE INFLUENCIAS

El capítulo 48 de la *Lex Irnitana* disponía que tanto los duunviros, ediles y cuestores como sus familiares próximos (hijos, padres, abuelos y hermanos)³⁴ y sus subalternos (*apparitores*) tenían prohibido celebrar contratos con el municipio, ya fuera para recaudar impuestos, realizar obras públicas o ya fueran negocios de otro tipo como comprar bienes o tomar fincas del municipio como vectigalistas. Tampoco podían asociarse con los compradores o arrendatarios de dichos bienes municipales, ni obtener beneficios directa o indirectamente, ni participar como representantes, ni realizar dolosamente cualquier otra cosa en fraude de esta prohibición³⁵.

Las contratas públicas implicaban sustanciales consecuencias financieras para el municipio. Como detalla Rodríguez Neila, una vez aprobado el decreto decurional correspondiente, el procedimiento de adjudicación era por subasta y los duunviros debían escoger la oferta que mejor se ajustase al proyecto y a las arcas municipales. La puja libre y competitiva podía dar lugar a que los magistrados favoreciesen a

³³ RODRÍGUEZ NEILA, «Las *legationes*», *op. cit.*, pp. 223 ss. Vid., asimismo, TORREGARAY, Elena, «*Legationes civicas* y provinciales: La comunicación política entre Hispania y Roma en época imperial», en *Magistrados locales de Hispania. Aspectos históricos, jurídicos, lingüísticos*, Estíbaliz ORTÍZ DE URBINA (ed.), Universidad del País Vasco, Vitoria, 2013, pp. 309-331.

³⁴ RIBAS-ALBA, *op. cit.*, p. 5450, indica que, aunque los familiares femeninos no se citan expresamente, se deben entender incluidos «pues se trata de términos de parentesco no marcados».

³⁵ *Lex Irnitana*, cap. 48: «*Quaecumque publica ultroque tributa aliaeve quae res in mu-/nicipio Flavio Irnitano locabuntur venibun<t>ve ne quis Il-/vir neve aedilis neve quaestor, neve cuius<que> eorum filius nepos, / neve pater avus, neve frater, neve scriba neve apparitor ea-/rum quam rem condu-cito emitove, neve in earum qua re soci-/us esto, neve ex earum qua re, ob earumve quam rem eove no-/mine partem capito, neve aliut quit facito sc(iens) d(olo) m(alo) quo quid ex / earum qua re, ob earumve quam rem, eove nomine p[ost]ea at eum / perve[n]iat. Si quis adversus ea quit fecerit, is quanti quae-que / earum res erit quam adversus ea fecerit, it / et alterum tantum in publicum municipibus municipii / Flavi Irnitani d(are) d(amnas) esto; eiusque pecuniae deque ea pecu-/nia municipi <municipii> Flavi Irnitani qui volet cuique per h(anc) l(egem) / licebit actio petitio persecutio esto.>».*

determinadas personas en perjuicio del interés del municipio, bien porque recibiesen algún beneficio³⁶ o bien porque les vinculase a ellas una relación de parentesco, amistad o interés común³⁷.

La gravedad de estas actuaciones próximas, según Murga, al *crimen de repetundis* con el que originariamente se sancionaba la malversación cometida por los magistrados provinciales, es razón suficiente para que los ciudadanos pudiesen controlar la manipulación o el desvío que se hacía de los fondos públicos, disponiendo de una acción *qui volet* para reclamar al infractor el doble del perjuicio causado³⁸.

El propósito de evitar prácticas fraudulentas se aprecia también en el capítulo 72 en relación con la manumisión de esclavos públicos. Estas manumisiones, indica Ribas-Alba, eran realizadas por el duunviro previa aprobación del decreto decurional en el que se fijaba la cuantía que debía pagar el futuro liberto, disponiéndose que nadie podía cobrar ni favorecer que otro percibiese más cantidad que la señalada y estando cualquier ciudadano legitimado para exigir a quien infringiera el precepto dolosamente el valor del perjuicio causado que era ingresado en las arcas municipales³⁹.

Con esta acción, entiende D'Ors, se trataba de impedir que las personas que habían propiciado la manumisión, comenzando por los propios decuriones que la ha-

³⁶ La *Lex Ursonensis* en sus capítulos 82 y 93, sancionaban con veinte mil sestercios al duunviro que obtuviera beneficio por la concesión de un lugar público o la adjudicación de servicios públicos administrativos, bien directamente o a través de persona interpuesta y con multa de cien sestercios por yugada y abuso. Asimismo el capítulo 98 sancionaba con una multa de veinte mil sestercios al duunviro o prefecto que aceptase obsequios o remuneraciones para él o sus familiares de un arrendatario público.

³⁷ RODRÍGUEZ NEILA, «Políticos», *op. cit.*, p. 175.

³⁸ MURGA, «La 'popularidad'», *op. cit.*, pp. 260-261. Al respecto, FERNÁNDEZ DE BUJÁN, «Un apunte», *op. cit.*, pp. 5-6; id., «*Interdicta*», *op. cit.*, p. 9; id., «La acción popular», *op. cit.*, pp. 837 ss.; id., «La acción popular romana», *op. cit.*, p. 9; id., «Las acciones populares romanas», *op. cit.*, pp. 8-9; id., «Acción popular y tutela», *op. cit.*, pp. 1 ss.; id., «La *actio popularis romana*», *op. cit.*, pp. 1 ss.; id., «De la *actio popularis romana*», *op. cit.*, p. 34; id., *Contribuciones*, *op. cit.*, pp. 36 ss.

³⁹ *Lex Irnitana*, cap. 72: «Si quis duovir i(uri) d(icundo) servum publicum servamve publicam ma-/numittere volet, is de eo deve ea ad decuriones conscrip-/tosve, cum duae partes non minus decurionum conscripto-/rumve aderunt, referto censeantne eum eamve manumit-/ti si tum qui aderunt non minus duae partes manumitti / censuerint, et si is ea eam pecuniam, quam decuriones / ab eo ea accipi censuerint, in publicum municipibus mu-/nicipi Flavi Irnitani dede[r]it solverit satisvefecerit. Tum / is Ilvir i(uri) d(icundo) eum servom eamve servam manumittito, / liberum liberamve esse iubeto. Qui ita manumissus li-/berve esse iussus erit, liber et Latinus esto, quaeve ita / manumissa liberave esse iussa erit, libera et Latina esto, / eique municipales municipi Flavi Irnitani sunt. Neve / quis ab is amplius quam quod decuriones censuerint ob / libertatem capito, neve facito quo quis ob eam rem eo / nomine quid capiat. Inque eius, qui ita manumissus ma-/numissave erit, hereditate bonorum<ve> possessione pe-/tenda operis dono munere ide[m] iuris municipi Flavi Irni-/tani esto quod esset si municipi Italiae libertus liberta<ve> / esset. Qui adversus ea quid fecerit sciens d(olo) m(alo), is quanti / ea res erit, tantum in publicum municipibus muni-/cipi Flavi Irnitani d(are) d(amnas) esto, eiusque pecuniae deque / ea pecunia municipi eius municipi qui volet, cuique / per h(anc) l(egem) licebit, actio petitio persecutio esto./». RIBAS-ALBA, *op. cit.*, p. 5451 y p. 5453.

bían aprobado, pretendiesen en el futuro de manera abusiva que el liberto beneficiado les proporcionase alguna otra ventaja personal ya fuera en concepto de aportación económica o a través de la prestación de algunos servicios⁴⁰. Pero, a nuestro juicio, también servía para evitar que, en atención a esos futuros favores, los decuriones perjudicasen las arcas locales fijando un precio inferior para la manumisión.

Igualmente, a la finalidad de impedir ganancias ilícitas respondería, la prohibición del capítulo 75 de la ley Irnitana relativa a la especulación de mercancías por acumulación o retirada del mercado con la finalidad de incrementar los precios o restringir la circulación de los productos que era sancionada con diez mil sestericios por acto y exigible *qui volet* puesto que, al parecer de Murga, si bien el precepto no alude expresamente a los cargos públicos pudiendo ser el infractor cualquier particular, no debemos olvidar que los especuladores pertenecían a la clase dirigente que operaba normalmente a través de personas interpuestas⁴¹, pudiendo afectar estas conductas negativamente a las arcas públicas cuando el comprador fuera el municipio.

Este argumento nos parece plausible, sobre todo, teniendo en cuenta que un rescripto posterior de Marco Aurelio y Vero prohibió a los decuriones vender el *frumentum* a un precio inferior al establecido por la *annona*, lo cual constituiría, al decir de D'Ors «otro tipo de especulación concomitante»⁴².

E idéntico objetivo se constata en la prohibición contenida en el capítulo 62 de las leyes Malacitana e Irnitana de destejar, demoler o destruir total o parcialmente edificios sin la aprobación de la mayoría de los decuriones presentes para la que estaba prevista una pena consistente en el valor del edificio, multa exigible por cualquier munícipe que también se imponía a quien no concluyese la reconstrucción autorizada en el plazo de un año. Esta acción, esgrime Murga, se dirigía mayoritariamente a frenar la especulación de la aristocracia local que, en cuanto propietaria de los edificios más ricos, pretendiese lucrarse con los materiales, piezas y ornamentos extraídos de los mismos⁴³ y que, en nuestra opinión, podía asimismo tener implicaciones negativas en la aprobación y en los costes de las obras públicas.

⁴⁰ D'ORS, *Ley Flavia. Municipal*, op cit., pp. 158 ss.

⁴¹ *Lex Irnitana*, cap. 75: «Ne quis in eo municipio quid coemito suppressit neve coito con-/venito, societatemve facito, quo quit carius veneat, quove / quit ne veneat setiusve veneat. Qui adversus ea fecerit, is / in res singulas municipibus municipi Flavi Irnitani / HS (sestertium) X (milia) d(are) d(arnas) esto, eiusque pecuniae deque ea pecunia municipi/pi eius municipi qui volet cuique per h(anc) l(egem) licebit actio petiti-/o persecutio esto./». MURGA, «La 'popularidad'», op. cit., pp. 275-276.

⁴² D. 48.12.3; D. 50.1.8; D. 50.8.7. D'ORS, *Ley Flavia. Municipal* op cit., pp. 160 ss., para quien, sin embargo, ambas prohibiciones no tendrían relación.

⁴³ *Lex Malacitana*, cap. 62: «Ne quis in oppido municipii Flavii Malacitani quaeque ei oppido continentia aedificia | erunt, aedificium detegito destruito demo/liundumve curato, nisi [de] decurionum con|scriptorumve sententia, cum maior pars | eorum adfuerit, quod restitu[tu]rus intra proximu[m] annum non erit. Qui adversus ea fece|rit, is quanti e(a) r(es) e(rit), t(antum) p(ecuniam) municipibus municipi | Flavi Malacitani d(are) d(arnas) e(sto), eiusque pecuniae | deque ea pecunia municipi eius municipii, | qui volet cuique per h(anc) l(egem) licebit, actio petitio || persecutio esto. »). *Lex Irnitana*, cap. 63. MURGA, «La 'popularidad'», op. cit., pp. 273-275. Al respecto, ZAMORA MANZANO, José

Respecto al tráfico de influencias, tanto el capítulo 61 de la *Lex Malacitana* como el de la *Lex Irnitana* permitía actuar *qui volet* en el supuesto de la cooptación de patrono o del ofrecimiento de patrocinio sin contar con la aprobación decretal de las dos terceras partes de los decuriones, sancionando con diez mil sesteracios no solo a los magistrados, sino a cualquiera que propusiera un patrono no merecedor de tal honor⁴⁴.

El patrono, era una persona rica e influyente que en teoría protegía al municipio por lo que era habitual que fuera elegido entre los personajes más ilustres de la vida local. Se trataba de un acto de gran relevancia que no siempre debía producirse según el procedimiento descrito lo que justificaría el precepto indicado⁴⁵.

A nuestro parecer, el peso que el mismo podía ejercer en la administración del municipio como defensor de la legalidad permite comprender que se concediese a los ciudadanos la facultad de comprobar que su nombramiento había sido correcto y la posibilidad de actuar en caso contrario⁴⁶. No en vano, como apuntara Murga, la extensión de la legitimación pasiva a los particulares, no contemplada en la precedente ley de Osuna⁴⁷, podría explicarse por el deseo de evitar corruptelas en su nombramiento por parte de las élites poderosas de la ciudad que pretendiesen utilizar la influencia del patrono para sus propios abusos y ganancias ilícitas eludiendo a las autoridades locales⁴⁸.

5. EL RETRASO EN LA DEVOLUCIÓN DE FONDOS PÚBLICOS O EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Conocemos gracias al capítulo 67 de la *Lex Malacitana* y de la *Lex Irnitana* que se sancionaba con una pena por el doble del valor del asunto la falta de devolución de

Luis, «La administración romana en relación al urbanismo sostenible: transformación, obsolescencia y gentrificación», en *Hacia un Derecho Administrativo, Fiscal y Medioambiental Romano IV, Vol. I. Derecho Administrativo y Derecho Medioambiental*, Antonio FERNÁNDEZ DE BUJÁN (Dir.), Raquel ESCUTIA ROMERO y Gabriel María GEREZ KRAEMER (coeds.), Dykinson, 2021, Madrid, pp. 733-760.

⁴⁴ *Lex Irnitana*, cap. 61: «*Ne quis patronum publice municipibus municipi Flavi Irnitani / cooptato patrociniūve cui deferto nisi ex maioris par-tis decurionum decreto, quod decretum factum erit cum / duae partes non minus decurionum adfuerint, et iurati / per tab[el]lam se[n]tentiam tulerint. Qui aliter adversusve / ea patronum publice municipibus municipi Flavi Irni-/tani cooptaverit patrociniūve cui detulerit, is HS (sestertium) X (milia) in pub-/licum municipibus municipi Flavi Irnitani d(are) d(amas) e(sto). Isque qui / adversus h(anc) l(egem) patronus cooptatus cuive patrociniū dela-/tum erit ne magis ob eam rem patronus municipum mu-/nicipi Flavi Irnitani esto./».* *Lex Malacitana*, cap. 61. Por todos, LÓPEZ HUGUET, «*Delicta*», *op. cit.*, p. 27.

⁴⁵ Al respecto, LAMBERTI, *op. cit.*, p. 1222 y pp. 133 ss.

⁴⁶ Junto a estos patronos, el capítulo 68 de la *Lex Irnitana*, indica que los decuriones nombraban una comisión de tres miembros que actuaban como *patroni causa* para recibir y comprobar las cuentas de los fondos públicos que hubieran administrado los duunviros y la contabilidad de los cuestores.

⁴⁷ *Lex Ursonensis*, cap. 90, para el nombramiento de patronos, y caps. 130-131, para el nombramiento de *hospites*.

⁴⁸ MURGA, «La ‘popularidad’», *op. cit.*, pp. 261-263.

los fondos públicos recibidos en el plazo de treinta días o la falta de rendición de las cuentas, en el caso de administrar las cuentas comunes o un negocio común, transcurridos treinta días desde su conclusión ya fuera por mala fe o por negligencia⁴⁹.

Esta obligación afectaba a los duunviros, al ser los encargados de administrar la caja común, y a los cuestores que llevaban su contabilidad, siendo su responsabilidad, como indica Trisciuglio, excepcionalmente transmisible a sus herederos en la medida del enriquecimiento patrimonial experimentado, dado el carácter mixto penal y resarcitorio de la acción que se articulaba como un instrumento para que también los ciudadanos, y no solo el senado local, pudieran participar en el control financiero de la gestión del dinero público⁵⁰, lo cual resulta comprensible teniendo en cuenta que una mala gestión financiera podía generar graves perjuicios para el municipio, por ejemplo, de cara a la realización de obras públicas necesarias o a la devolución de préstamos, de ahí que la supervisión ciudadana en la justificación de las *pecunia publica* fuera esencial⁵¹.

En efecto, la citada medida, unida a las ya analizadas, son para Rodríguez Neila un claro reflejo de la preocupación por establecer mecanismos y controles frente a posibles malversaciones y fraudes de los gestores públicos de los cuales, si bien no tenemos testimonios directos, su sola regulación nos permite intuir algunas previsibles irregularidades cometidas no solo por los duunviros y cuestores, sino incluso por los ediles, pues también accedían al erario público, y los escribas que, encargados de redactar y organizar el archivo de las *tabulae*, *rationes* y *libri*, estaban expuestos a sobornos, presiones externas o al propio interés, circunstancias que les podían conducir a falsear los documentos públicos en beneficio propio o de terceros⁵².

En este sentido, la posible «comunidad de intereses» entre los magistrados y sus subalternos se infiere tanto del hecho ya mencionado de que los *apparitores* eran habitualmente designados de entre sus libertos y clientes, como del estudiado capítulo

⁴⁹ *Lex Malacitana*, cap. 67: «*Ad quem pecunia communis municipum | eiuis municipi pervenerit, heresve ei|ius isve ad quem ea res pertinebit, in die|bus XXX proximis, quibus ea pecunia | ad eum pervenerit, in publicum muni|cipum eiuis municipi eam referto. Qui|que rationes communes negotiumve qu|od commune municipum eiuis municipi|pi gesserit tractaverit, is, heresve eiuis | [isve] ad quem ea res pertinebit in diebus XXX | proximis, quibus ea negotia easve ratio|nes gerere tractare desierit quibus-que | decuriones conscriptique habebuntur; | rationes edito redditoque decurioni|bus conscriptisve cui-ve de his accipi|endis cognoscendis ex decreto decurio|num conscriptorumve, quod decretum | factum erit cum eorum partes non mi|nus quam duae tertiae adessent, nego|tium datum erit. Per quem steterit, q(uo) | m(inus) ita pecunia redigeretur referre|tur quove minus ita rationes redde|rentur, is, per quem steterit q(uo) m(inus) rationes | redderentur quove minus pecunia redige|retur, referret[ur], heresque eius isque ad qu|em ea res qua de agitur pertinebit, q(uanti) e(a) r(es) | erit, tantum et alterum tantum muni|cipibus eiuis municipi d(are) d(amnas) e(sto), eiusque pecuni|ae deque ea pecunia municipum muni|cipii Flavi Malacitani <eius ea pecunia | municipum Flavi Malacitani> | qui volet cuique per h(anc) l(egem) licebit, actio pe|titio persecutio esto. |».* *Lex Irnitana*, cap. 67.

⁵⁰ TRISCIUGLIO, *op. cit.*, pp. 171-173.

⁵¹ Sobre el tema, MARTÍNEZ DE MORENTIN, *op. cit.*, pp. 143 ss.

⁵² RODRÍGUEZ NEILA, «Políticos», *op. cit.*, p. 183, p. 185 y p. 190.

48 en el que la prohibición de los magistrados de participar en los contratos públicos se extendía a sus subalternos (*apparitores*), citando de manera expresa a los *scribae* que también estaban obligados a prestar juramento⁵³.

6. CONCLUSIONES FINALES

En el gobierno de la dinastía flavia (69-96 d.C.) se produjo la promoción masiva de ciudades peregrinas de Hispania al estatuto municipal, sobre todo, tras la concesión del *ius latii* por Vespasiano en el año 73-74 d.C. En el marco de estas leyes municipales se encuadran las *leges Malacitana*, *Salpensana* e *Irnitana* atribuibles al emperador Domiciano y que, imitando el esquema de la capital, organizaron la administración local a través del *ordo decurionum*, las magistraturas y los comicios.

Dichos estatutos regulaban su funcionamiento articulando diferentes mecanismos para prevenir y sancionar comportamientos irregulares o extralimitaciones lo que permite presumir que en el ejercicio de los cargos públicos no siempre primó el interés general, la eficacia y la honestidad. En esta preocupación y lucha contra la corrupción presente en la administración local, los ciudadanos desempeñaron un destacado papel de control a través del ejercicio de acciones de legitimación popular frente a los posibles delitos e infracciones cometidos por los decuriones, magistrados y sus subalternos.

En efecto, estas acciones *qui volet* a caballo entre el Derecho público y el Derecho privado contribuyeron a garantizar el buen gobierno local y a reforzar la conciencia cívica puesto que, entre los supuestos previstos en las leyes de los municipios flavios hispanos perseguibles mediante las mismas se encontraban ilícitos relacionados con un aspecto esencial de la vida municipal como lo eran los fondos públicos y su correcta gestión. De ahí que, entre otros supuestos, los ciudadanos estuvieran legitimados para interponerlas ante la falta de juramento de los magistrados, el incumplimiento de las *legationes*, los casos de extorsión, ganancias ilícitas o tráfico de influencias y la demora en la devolución de los fondos públicos o la rendición de cuentas, constituyendo tales acciones un mecanismo que les permitía participar en el control financiero de la hacienda local que se sumaba a otros preventivos como la prestación de garantías.

7. SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

ALBURQUERQUE SACRISTÁN, Juan Miguel, «La administración provincial, colonial, municipal y la justicia en la Hispania Romana (1): especial referencia a la Bética romana, su capital *Corduba* y los magistrados municipales y órganos con *iurisdictio* según la *Lex Irnitana*», *RGDR*, nº 7, 2006, pp. 1-24.

⁵³ RODRÍGUEZ NEILA, «Políticos», *op. cit.*, p. 183, p. 185 y p. 190.

- «Reflexiones sobre la política jurídico-social Flavia y la consolidación urbanística municipal de la Hispania romana», *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano II*, Antonio FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A (dir.), Gabriel María GEREZ KRAEMER, (ed.), Ceu Universidad Cardenal Herrera-Dykinson, Madrid, 2013, pp. 179-190.
- D'ORS, Álvaro, «La nueva copia irnitana de la *Lex Flavia Municipalis*», *AHDE*, nº 53, 1983, pp. 6-17.
- *La Ley Flavia Municipal (Texto y Comentario)*, Pontificia Universitas Lateranensis, Roma, 1986.
- *Lex Irnitana (Texto bilingüe)*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1988.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio, «Observaciones a propósito del tránsito de la Iberia-griega y púnica a la Hispania romana», *RGDR*, nº 2, 2004, pp. 1-42.
- «Hacia un tratado de Derecho Administrativo Romano», *SDHI*, nº 77, 2011, pp. 441-478.
- «Un apunte sobre la legitimación popular», *RGDR*, nº 29, 2017, pp. 1-10.
- «La acción popular en Derecho Romano como garantía de los derechos de la ciudadanía», *Estudios en Homenaje al profesor Francisco Ramos Méndez*, Bosch, Barcelona, 2018, pp. 837-848.
- «La acción popular romana, *actio popularis*, como instrumento de defensa de los intereses generales, y su proyección en el Derecho actual», *RGDR*, nº 31, 2018, pp. 1-18.
- «*Interdicta publicae utilitatis causa* y acciones populares», *RGDR*, nº 32, 2019, pp. 1-19.
- «La *actio popularis romana* como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE», *Aranzadi Doctrinal*, nº 6, 2020, pp. 1-31.
- «Las acciones populares romanas: persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos (I)», *RGDR*, nº 34, 2020, pp. 1-17.
- «Acción popular y tutela de intereses generales en el Derecho histórico español y el Ordenamiento Jurídico vigente II», *RGDR*, nº 35, 2020, pp. 1-20.
- «De la *actio popularis romana* a la acción popular ex artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos», *Hacia un Derecho Administrativo, Fiscal y Medioambiental Romano IV, Vol. I. Derecho Administrativo y Derecho Medioambiental*, Antonio FERNÁNDEZ DE BUJÁN (dir.), Raquel ESCUTIA ROMERO, Raquel Gabriel María GEREZ KRAEMER (coeds.), Dykinson, Madrid, 2021, pp. 17-60.
- *Contribuciones al estudio del Derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Dykinson, Madrid, 2021.
- *Derecho Público Romano*, Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 25 ed., 2023.
- GIMÉNEZ-CANDELA, Teresa, «La *Lex Irnitana*. Une nouvelle loi municipale de la Bétique», *RIDA*, nº 30 (1983), pp. 125-140.
- GONZÁLEZ, Julián, «The *Lex Irnitana*: a new copy of the flavian municipal law», *JRS*, nº 76, 1986, pp. 147-253.
- LAMBERTI, Francesca, *Tabulae Irnitanae. Municipalità e ius romanum*, Jovene, Napòli, 1993.
- LÓPEZ HUGUET, M^a Luisa, «*Munera civilia*. Tipología, sujeción y exenciones», *RGDR*, nº 20, 2013, pp. 1-15.
- «Clasificación general de los *munera* locales y exposición de las principales causas de su exención», *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano II*, Antonio FERNÁNDEZ DE BUJÁN (dir.), Gabriel María GEREZ KRAEMER (coord.), Dykinson, Madrid, 2013, pp. 565-587.

- «*Delicta et quasi delicta* perseguidos mediante acciones de legitimación popular en algunas leyes coloniales, municipales y comiciales de la República romana y el primer siglo del Imperio», *RGDR*, n^o 38, 2022, pp. 1-35.
- MANGAS, Julio, *Leyes coloniales y municipales de la Hispania romana*, Arco Libros S.L., Madrid, 2001.
- MARTÍNEZ DE MORENTIN LLAMAS, Lourdes, *Estudios de Derecho Administrativo Romano*, Dykinson, Madrid, 2022.
- MENTXAKA, Rosa, «Descripción de la organización municipal a la luz de la *Tabula Irnitana* (S. I P. C.)», *Estudios dedicados a la memoria del profesor L.M. Díez de Salazar Fernández. Estudios histórico-jurídicos*, vol. I, María Rosa AYERBE IRIBAR (coord.), Universidad del País Vasco, Bilbao, 1992, pp. 65-87.
- MUÑIZ COELLO, Joaquín, «La política municipal de los Flavios en Hispania: el municipio *Irnitum*», *Studia Historica*, n^o 2-3 (1984-1985), pp. 151-176.
- MURGA, José Luis, «Las acciones populares en el municipio de Irni», *BIDR*, n^o 27, 1985, pp. 210 ss.
- «Las acciones populares en la *Lex Genetivae Coloniae Ivlieae*», *Seminarios Complutenses de Derecho Romano I*, Marcial Pons, Madrid, 1989, pp. 103-174.
- «La ‘popularidad’ de las acciones en las leyes municipales de la Bética», *RIDA*, n^o 38, 1991, pp. 219-284.
- RIBAS-ALBA, José, «La *Lex Irnitana*: Estructura política y aspectos jurisdiccionales», *Estudios de Derecho Romano e Historia del Derecho Comparado. Trabajos en Homenaje a Ferrán Valls I Taberner*, Manuel J. PELÁEZ (ed.), Archivo de la Biblioteca Ferrán Valls i Taberner, Barcelona, 1991, pp. 5419-5455.
- RODRÍGUEZ NEILA, Juan Francisco, «Estructura municipal de las comunidades béticas en el marco administrativo de la Hispania Romana. I. Los órganos de gobierno», *Axerquia*, n^o 10, 1984, pp. 129-153.
- «Políticos municipales y gestión pública en la Hispania romana», *POLIS. Revista de ideas y formas políticas de la Antigüedad Clásica*, n^o 15, 2003, pp. 162-197.
- «Las *legationes* de las ciudades y su regulación en los estatutos municipales de Hispania», *Gerión*, vol. 28, n^o 1, 2010, pp. 223-273.
- «Administración municipal romana y casos de corrupción en procedimientos y documentación», *BRAC*, n^o 168, 2019, pp. 409 ss.
- TORREGARAY, Elena, «*Legationes civicas* y provinciales: La comunicación política entre Hispania y Roma en época imperial», *Magistrados locales de Hispania. Aspectos históricos, jurídicos, lingüísticos*, Estibaliz ORTÍZ DE URBINA (ed.), Universidad del País Vasco, Vitoria, 2013, pp. 309-331.
- TRISCIUOGLIO, Andrea, «Consideraciones sobre la responsabilidad civil y administrativa del magistrado en la experiencia romana», *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano II*, Antonio FERNÁNDEZ DE BUJÁN (dir.), Gabriel María GÉREZ KRAEMER (ed.), Ceu Universidad Cardenal Herrera-Dykinson, Madrid, 2013, pp. 161-176.
- WILLIAMS, William, «*Antoninus Pius and the control of provincial Embassies*», *Historia*, n^o 16, 1967, pp. 470 ss.
- ZAMORA MANZANO, José Luis, «La administración romana en relación al urbanismo sostenible: transformación, obsolescencia y gentrificación», *Hacia un Derecho Administrativo, Fiscal y Medioambiental Romano IV, Vol. I. Derecho Administrativo y Derecho Medioambiental*, Antonio FERNÁNDEZ DE BUJÁN (dir.), Raquel ESCUTIA ROMERO y Gabriel María GEREZ KRAEMER (coeds.), Dykinson, Madrid, 2021, pp. 733-760.



Emperador Marco Aurelio

*Colección Monografías
de Derecho Romano y Cultura Clásica*

Sección: Derecho Público y Privado Romano.

Director: Prof. Dr. Antonio Fernández De Buján
Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid
Académico de Número de la
Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

