

**ANULACIÓN POR EL SENADO DE
LOCATIONES CENSORIAE DE VECTIGALIA Y
ULTRO TRIBUTA EN EL 184 A.C.
(LIV. 39.44.7-8)**

Los episodios que vamos a tratar narrados por Liv. 39.44.4-8 ocurrieron durante la censura del 184 a.C. detentada por Lucio Verrio Flacco y Marco Porcio Catón, narración que demuestra las amplias competencias censorias¹ en el arrendamiento de *vectigalia* y *ultra tributa* que proporcionaban a la República flujos de dinero para mantener los gastos corrientes de la *civitas* y la construcción y mantenimiento de obras públicas², a la vez que demuestran las amplias compe-

¹ Cic. *de leg.* 3.3.7: *Censores ... urbis templa vias aquas aerarium vectigalia tuento...* Comp. Liv. 4.8.2: *Idem hic annus censurae initium fuit, rei a parva origine ortae, quae deinde tanta incrementa aucta est ut morum disciplinaeque Romanae penes eam regimen, senatus equitumque centuriis decoris dedecorisque discrimen sub ditione eius magistratus publicorum ius privatorumque locorum, vectigalia populi Romani sub nutu atque arbitrio essent.*

² Vid. W. RICHTER, *Zum censorischen Baubericht von 184 v. Chr.* (Liv. 39,44,5), en *Wiener Studien*, LXXVII, 1964, 181 ss., que propone nuevas integraciones al texto liviano; Add. K. GAST, *Die zensorischen Bauberichte bei Livius und die römischen Bauinschriften. Versuch eines Zugangs zu livianischen Quellen über Formen der Inschriftensprache*, diss. Göttingen, 1965, 17 ss., que ante todo es un estudio fundamentalmente filológico.

tencias del Senado durante la República especialmente determinantes en sus siglos finales³, problema que ha hecho correr ríos de tinta sobre la teoría política de la constitución republicana⁴ discutiendo la prevalencia de magistrados, Senado y *populus*, corrigiendo la explicación demoliberal de Mommsen⁵ que acentuaba la función del *populus* como eje de la soberanía, llegando a decir De Martino⁶ que sobre todo a partir del 312 a.C. con el plebiscito Ovinio, el Senado se constituyó en la expresión máxima de la nueva clase dirigente patricio-plebeya con una posición preminente dada su estabilidad y prestigio superponiéndose a los magistrados que se sucedían anualmente, de modo que el gobierno político de Roma una vez abatida la monarquía, residía en el Senado. El prestigio del Senado y su carácter permanente, hizo que un órgano *sine imperio* tuviera una función eminente en el gobierno de la República, y desde luego en su dirección económica, como tendremos ocasión de comprobar. Es sabido que los primeros veinte

³ Vid. F. REDUZZI MEROLA, *‘Aliquid de legibus statuere’ Poteri del senato e sovranità del popolo nella Roma tardo-repubblicana*, Napoli, 2007.

⁴ Vid. A. TORRENT, *Derecho público romano y sistema de fuentes*¹³, Madrid, 2008, 230 ss.

⁵ TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, I, Berlin, 1876, reed. Basel, 1952, 8 ss.

⁶ F. DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, I², Napoli, 1972, 11; Ivi, 475.

años del s. II a C. fueron una época de grandes contrataciones públicas⁷ una vez concluido el *bellum hannibalicum* con la victoria de Roma sobre la otra gran potencia, Cartago, que le disputaba la hegemonía en el Mediterráneo. Vencido Aníbal, Roma emprendió una importante política de obras públicas, incluso puede advertirse una dura competencia en la *licitatio* entre *societates publicanorum* para conseguir arrendamientos de *vectigalia* y *ultra tributa*⁸, entendiendo simplificada *vectigalia* como arrendamiento de la recaudación de impuestos, y *ultra tributa* como contratos públicos para la ejecución y mantenimiento de obras públicas, *vectigalia* y *ultra tributa* cuya gestión era ofertada por Roma en subasta pública, sistema que Malmendier⁹ ha considerado como una privatización de servicios públicos esenciales que el Estado dejaba en manos de individuos (empresarios) singulares o

⁷ Vid. F. MILAZZO, *La realizzazione delle opere pubbliche in Roma arcaica e repubblicana*, Napoli, 1993; A. TRISCIUOGGIO, ‘Sarta tecta. Ultra tributa, opus publicum faciendum inlocare’. *Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell’età repubblicana e augustea*, Napoli, 1998.

⁸ Cfr. F. BONA, *Le ‘societates publicanorum’ e le società questuarie nella tarda Repubblica*, en *Imprenditorialità e diritto nell’esperienza storica*, a cura di M. Marrone, Palermo, 1992, 26; Ivi, 36.

⁹ U. MALMENDIER, ‘*Societates publicanorum*’. *Staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer*, Köln-Weimar-Wien, 2002, 15.

de *societates publicanorum*¹⁰. Eran los censores los magistrados que en concursos públicos (*hasta*) fijaban las condiciones y precios de los respectivos contratos establecidos entre estos magistrados y los publicanos mediante una *lex censoria*, que Cancelli¹¹ ha enmarcado en una delegación de bienes y servicios públicos a particulares como sistema normal de administración y que por su índole contractual estaba sujeta a la consiguiente jurisdicción privatística.

También la narración liviana ofrece noticias interesantes para entender la estructura interna de las *societates publicanorum*. en el sentido si cualquier ciudadano (tenían que ser excluidos los senadores a partir de una *lex Claudia* del 218 a.C.) podían ser admitidos como *socius* en una compañía comercial e industrial, compañías que centraban todo su negocio en el arrendamiento de impuestos y ejecución de obras públicas presentándose a los concursos abiertos por los censores. Eran estos magistrados quienes señalaban las cláusulas de los contratos (*lex locationis*¹²) para el plazo quinquenal que iba de una *lustratio* a la siguiente. A partir del Principado las condiciones de las *locationes* en

¹⁰ Vid. E. BADIAN, *Publicans and sinners: private enterprise in the service of the Roman Republic*, Ythaca, 1972.

¹¹ F. CANCELLI, *Studi sui ‘censores’ e sull’ ‘arbitratus’ della ‘lex contractus’*, Milano, 1960, 60-62.

¹² Vid. A. TORRENT, *La ‘lex locationis’ de las tres ‘societates publicanorum concurrentes ad hastam’ en el 215 a.C.*, pendiente de publicación en *SDHI*, LXXX, 2014.

provincias serían fijadas por los gobernadores con un contenido procesal importante para facilitar la labor de los publicanos establecido en el *Edictum provinciale*¹³, e incluso por los magistrados municipales (*duoviri*) con la aprobación del senado municipal como atestigua la *lex Irnitana* del 91 d. C.¹⁴.

Un problema que plantea esta contratación pública en cuanto una de las partes eran magistrados (cuya misión consistía en *gerere rem publicam*) aunque su ejecución se desarrollaba por cauces privatísticos, es si una misma *societas* podía seguir concurrendo a nuevas *licitationes* a las que necesariamente tenían que concurrir para poder mantener la costosa organización de estas *societates* dado que tenían que contar con una gran capital previo para el desempeño de sus actividades como asimismo para mantener a los muchos auxiliares y esclavos necesarios para llevar adelante sus empresas. Esto significa que en muchas ocasiones la actividad de los publicanos consistía en financiar al Estado por dos vías: anticipando las cantidades prefijadas en el arrendamiento de los *vectigalia*, y ejecutando las

¹³ Vid. A. TORRENT, *Los ‘publican?’ y el ‘edictum provinciale’*, pendiente de publicación en RDR, XII, 2014.

¹⁴ Vid. A. TORRENT, ‘*Ultero tributa*’. *Financiación del ‘opus publicum faciendum’ en la ‘lex Irnitana’ caps. 43 y 68*, de próxima aparición en *Hispania Antiqua*, XXXVII-XXXVIII, 2013-2014, 99-127.

obras públicas ofertadas en los *ultero tributa* que serían pagadas por el Estado una vez finalizadas; en todo caso estas actuaciones debían ser muy rentables para los publicanos lo que explica la dura competencia entre las diversas *societates publicanorum* para hacerse con la contratación pública.

Como es sabido, en la terminología jurídica latina el término más general para designar a quienes arrendaban al Estado la recaudación de impuestos era *vectigalia*, y *ultero tributa* la ejecución de obras y trabajos públicos como la construcción y mantenimiento de templos, edificios públicos: *opus publicum faciendum locare*. De ambas actividades se ocupaban los publicanos, que como dice en época severiana Ulp. 55 *ad ed.* D. 39.4.1.1:

Hoc titulus ad publicanos pertinet, publicani autem sunt, qui publico fruuntur (nam inde nomen habent), sive fisco vectigal pendant vel tributum consequuntur: et omnes, qui quod a fisco conducunt, recte appellantur publicani.

Esta definición sirve igualmente para la República si sustituimos *fiscus* por *aerarium*¹⁵. Ciertamente que concluida la II Guerra Púnica el gobierno de la República se lanzó a una vigorosa

¹⁵ C. NICOLET, *L’ordre équestre a l’époque républicaine (312-43 av. J. C.)*, I. *Définitions juridiques et structures sociales*, Paris, 1966, 326.

política de obras públicas¹⁶, tanto en Roma como en Italia¹⁷ llevada a cabo concienzudamente por los distintos censores cada cinco años con sucesivas *locationes* de *vectigalia* y *ultra tributa*, entre éstas las llevadas a cabo por L. Flacco y M. Porcio Catón en el 184, cuyas *locationes* son las que nos interesan especialmente por la intervención senatorial anulando una primera *locatio* obligándoles a promover nuevas *aucciones* por haber arrendado en la primer *hasta* los *vectigalia summis pretiis* y los *ultra tributa infimis pretiis*, aparte de excluir del segundo bando a los *publicani* adjudicatarios del primero; en el 179 los censores M. Emilio Lépido y M. Fulvio Nobilior *portoria quoque et vectigalia iisdem multa instituerunt* (Liv. 40.51.8); además el Senado les había autorizado para subastar *ultra tributa* por una suma igual al *vectigal* de todo el año (Liv. 40.46.16) constituyendo varias *locationes* de *ultra tributa* en *hastae* separadas. Asimismo los censores del 174, Q. Fulvio Flacco y A. Postumio Albino se distinguieron por haber iniciado numerosas construcciones (mediante *ultra tributa*) en Roma y en Italia¹⁸, creando y manteniendo una tupida red

¹⁶ Vid. G. BODEI GIGLIONI, *Lavori pubblici e occupazione nell'antichità classica*, Bologna, 1974, 70 ss.

¹⁷ Cfr. Liv. 41.27.11-13.

¹⁸ Pol. 6.17.2 confirma las intervenciones censorias fuera de Roma. Al parecer estas *operae* fueron *Neptunias aquas ut iter populo esset et viam per Formianum montem*.

de comunicaciones (*viae*), necesarias para consolidar la hegemonía de Roma y el rápido traslado de las legiones¹⁹; los censores del 169 C. Claudio Pulcro y Tiberio Sempronio Graco (padre de los famosos hermanos Tiberio y Cayo Graco, tribunos de la plebe en el 133 y 123 respectivamente) también llevaron a cabo una vigorosa política de *locationes publicae*; la actuación de estos censores interesa también no solamente por la exclusión de algunas *societates* de sucesivas *licitationes* por haber obtenido *locationes* de censores anteriores (Fulvio Flacco y Postumio Albino²⁰: Liv. 43.16.2) sino por excluir asimismo a los *socii* y *adfines* de aquéllas²¹.

¹⁹ No parece persuasiva la idea de T. FRANK, *An Economic Survey of Ancient Rome*, I, Paterson N. J., 1959, 152 ss., que rebaja la importancia financiera de estas *locationes censoriae* del 174 en conexión con su creencia en la desconfianza del Senado hacia el *ordo publicanorum*; pero vid. la exposición más ponderada al respecto de E. BADIAN, *Publicans*, cit., 30 ss.

²⁰ La censura de Flacco y Postumio había sido particularmente severa con los *equites* donde estaban inscritos la mayor oarte de los *publicani*, encolerizados por ello con los censores Liv. 43.16.1: *In equitibus recensendis tristis admodum eorum atque aspera censura fuit: multis eques ademerunt*, aparte de excluir de uevas adjudicaciones a los *sociis ed afines* participantes en anteriores *locationes*.

²¹ La actuación de Claudio Pulcro y Tiberio Graco se vió envuelta en episodios de corrupción (Liv. 43.16.3-16) habiendo sido acusados *de perduellione* ante los *comitia centuriata* por el tribuno de la plebe P. Rutilio enemistado

En este sentido la censura de Flacco y Albino presenta varias incógnitas, entre otras si sea posible sostener que en el 174 ya existiera una tendencia antipublicana contra el monopolio de unas *societates publicanorum* que se presentaban continuamente a las *locationes* de los mismos *vectigalia* y *ultra tributa* ofertadas por los censores que se iban sucediendo *quinto quouque anno*²², en definitiva tratando de romper el monopolio de determinadas *societates publicanorum* para lo que se requería abrir las *hastae* a nuevas *societates*. en cuya organización no estuvieran integrados los *socii ed*

con los censores por algún asunto privado. E. BADIAN, *Publicans*, cit., 39 ss., piensa que estos episodios influenciaron las posteriores *locationes* de las minas de Macedonia. Además su censura fue particularmente severa con los *equites*, donde estaban inscritos la mayor parte de los *publicani*, cfr. Liv. 43.16.1: *In equitibus recensendis tristis admodum eorum atque aspera censura fuit: multis eques ademerunt*, que provocó una reacción contra los publicanos por sus abusos y ejercicio de violencia contra los contribuyentes, muy dura a finales de la República; vid. W. AREVALO, *Reflexiones en torno a la actividad delictiva de los publicanos*, en *El derecho penal de Roma al derecho actual*, coords. A. Calzada, F. Camacho de Los Rios, Madrid, 2005, 89-102; add. con lit. y fuentes, L. MAGANZANI, '*Publicani? e debitori d'imposta. Ricerche sul titolo edittale 'de publicanis'*', Torino, 2002; A. LOPEZ PEDREIRA, '*Quantum audaciae, quantuae temeritatis sint publicanorum factiones*'. Reflexiones acerca del 'edictum de publicanis' (D. 39,4), en *Anuario de la Fac. de Der. de la Universidad de La Coruña*, XII, 2008, 583-598.

²² Cfr. A. TORRENT, *Derecho público romano y sistema de fuentes*, Madrid, 2008, 171.

ad fines de las *societates* adjudicatarias anteriores. También es obvio que las *societates publicanorum* necesitaban estabilidad presentándose a las sucesivas *hastae publicae* haciéndose con aquellos contratos para mantener su costosa estructura: *magistri* en Roma, *promagistri* y *decumani* en provincias, hombres libres y esclavos en los territorios donde debían cumplir las obligaciones asumidas en la *lex locationis* (se calcula que en un determinado momento a mediados del s. II a. C. trabajaban en las minas de Cartagena en la Hispania Citerior unos 40.000 esclavos), lo que no significa que una misma *societas* monopolizase todas las *locationes* de los distintos *vectigalia* y *ultra tributa* en una provincia en cuanto podían existir distintas *societates* para cada *locatio* concreta en un mismo territorio²³.

Desde luego no se puede excluir que una misma *societas* concurriera persistentemente a las *locationes* que se iban sucediendo a cada período lustral con el mismo objeto en una misma provincia, como puede desprenderse de Cicerón que durante su proconsulado de Cilicia reorganizó la recaudación de *vectigalia* logrando que se pagara a los publicanos no sólo la recaudación prevista por los censores del 55, sino también la del quinquenio anterior²⁴. No es que Cicerón mencione explícitamente la ultraactividad de una

²³ Cfr. F. BONA, *Le 'societates'*, cit., 39.

²⁴ Cic. *ad Att.* 6.2.5; *ad fam.* 3.13.3.

misma *societas publicanorum* contratando la ejecución del mismo interés público con diferentes censores, pero cuando escribe (*ad Att.* 6.2.5; *ad fam.* 2.13.3) que gracias a su moderación e instinto político hizo que en Cilicia los provinciales pagaran cabalmente a los publicanos *nullo gemitu...sine sociorum ulla querela* no sólo el *vectigal* contratado por los censores del lustro corriente (los del 55 a. C.: M. Valerio Messalla y P. Servilio Varia²⁵), sino también lo que quedaba por pagar del lustro precedente, da a entender que era la misma *societas publicanorum* la que se encargaba de la recaudación del *vectigal* en Cilicia ininterrumpidamente por lo menos durante diez años seguidos. Asimismo sabemos por Cícero, esta vez refiriéndose a la provincia de Sicilia, que una misma *societas* se encargaba de la recaudación del *portorium* y de la *scriptura*²⁶ durante los años 73-71 a.C. que coinciden con los años de la venal propretura de Verres²⁷. Entre las censuras de Flacco y Albino y la posterior empieza a advertirse al menos una cierta desconfianza hacia los publicanos, y conviene destacar este hecho, cuando vencido Perseo en la batalla de Pidna en

²⁵ Cfr. T.R.S. BROUGHTON, *The magistrates of the Roman Republic*, II, New York, 1960, 215.

²⁶ Cic. *in Verr.* 2.2.71-72: *portorium autem et scripturam eadem societas habebat.*

²⁷ Cfr. A. TORRENT, *Fraudes contables de 'societates publicanorum'*. Cic. *in Verr.* 2,2,71,173, pendiente de publicación en LAH, VI, 2014, 57-76.

el 167 a.C., la planificación económica del Senado cambió de rumbo²⁸ transmitiendo a través de los *decem legati* al procónsul L. Emilio Paulo la necesidad de reorganizar la Macedonia (convertida en *provincia* el 146), y aunque el Senado era consciente de que menguarían los ingresos del *aerarium* procedentes de las *locationes* de las minas macedónicas de oro y plata que representaban un *ingens vectigal*²⁹, también prefirió excluir a los publicanos de las *locationes* de fundos rústicos de la Macedonia en base a que *neque sine publicano exercei posse et, ubi publicanus esset, ibi aut publicum vanum aut libertatem sociis nullum esse*³⁰. Pero si el Senado no quería adjudicar estas *locationes* a los publicanos, tampoco quería dejar el aprovechamiento de estas riquezas a los macedonios en cuanto *ubi in medio praeda administrantibus esset, ibi numquam causas seditionem et certaminis defore* (Liv. 45.29.1 y 11), y por tanto excluyendo a los publicanos porque allí donde se instalaban hacían tabla rasa del *ius publicum* avasallando la *libertas* de los pueblos vencidos³¹ (y supuestamente amigos

²⁸ Vid. G. TIBILETTI, *Il possesso dell' 'ager publicus' e le norme 'de modo agrorum' sino ai Gracchi*, en *Athenaeum*, XXVII, 1949, 9 ss.; ID., *Ricerche di storia romana. III. Ancora sulle norme 'de modo agrorum'*, en *Athenaeum*, XXVIII, 1950, 262.

Liv. 45.18.3: *Metalli quoque Macedonici, quod ingens vectigal erat, locationes praediorum rusticorum tolli placebat.*

³⁰ Liv. 45.18.4.

³¹ M.R. CIMMA, *Ricerche sulle società di publicani*, Milano, 1981, 29, atribuye la exclusión de los publicanos de las

después de la conquista), y excluyendo también a los macedonios porque podían aprovechar aquellas riquezas para volver a levantarse contra Roma.

De todos modos la aplicación estricta en Macedonia del decreto del Senado fue mitigada por el procónsul que siguió las directrices senatoriales para las minas de oro y plata, pero no para las de hierro y cobre, concediendo su *locatio* a los publicanos a mitad de precio³² del que se había fijado hasta el momento a Perseo³³, de donde se deriva que con anterioridad se había concedido su explotación a los locales y no a los

minas de oro y plata a la voluntad del Senado de evitar su ulterior enriquecimiento, lo que no me parece probado, como tampoco la tesis de T. FRANK, *An Economic Survey*, I, cit., 156, que atribuye la exclusión a que las minas de oro y plata estaban agotadas, porque fueron reabiertas en el 158 según informa Cassiodoro: *Chron. ad 596 a. U. c.*, Th. MOMMSEN, *Mon. Germ. auct. ant.* XI, *chron. min: Aemilius et Popilius. His coss. metalla in Macedonia instituta.*

³² Liv. 45.19.11: *Metalla quoque auri aq̄ue argenti non exserveri, ferri et aeris permitti. Vectigal exercentibus dimidium eius impositum quod pependissent regi. Et vale decreto uti vetuit.* De forma más sintética se expresa Diod. 31.8.7: *κατέλυσαν δὲ καὶ ἐκ τῶν μετάλλων ἀργύρου καὶ χρυσοῦ προσόδους διὰ τε τὸ τῶν ἐνοικούντων ἀνεπηρέαστον καὶ ὅπως μή τινες μετὰ ταῦτα νεωτερίζοιεν διὰ τῶν χρημάτων ἀνακτώμενος τὴν Μακεδόνων ἀρχήν.*

³³ Liv. 45.29.3 y 11.

publicanos³⁴. Entiendo muy significativa esta tendencia antipublicana demostrable en los primeros cuarenta años del s. II a. C., que se haría arrolladora en el siglo final de la República hasta el punto que Augusto dentro de la amplia reorganización emprendida, empezó a tomar medidas contra los publicanos sobre todo en materia de recaudación de impuestos sustituyéndolos paulatinamente a partir del Principado por funcionarios especializados. Por lo que se refiere a la censura del 184 el testimonio de Liv. es muy significativo:

³⁴ F. BONA, *Le 'societates'*, cit., 25. También en este sentido E. BADIAN, *Publicans*, cit., 128, nt. 41. Es diferente la explicación de L. PERELLI, *La chiusura delle miniere macedoni dopo Pidna*, en *RFIC*, CIII, 1975, 410 ss. que entiende que con aquellas medidas el Senado pretendía controlar el acceso al mercado de metales preciosos, además de que el Senado no habría podido arrendar a los publicanos la explotación de minas situadas en territorios que no formaban parte de una provincia romana y por tanto no eran propiedad del Estado romano, idea con razón criticada por M.R. CIMMA, *Ricerche*, cit., 30, que alega que los publicanos operaban en el país de los Salasos antes de su anexión definitiva a Roma, alegando además que al conceder autonomía a una población vencida Roma podía reservarse la explotación de algunos recursos locales con las modalidades que le pareciera oportunas; por otra parte, el territorio de un pueblo ven cido se convertía en *praeda belli*, y por tanto el Estado romano podía libremente establecer sus condiciones; cfr. con lit. K.-H. ZIEGLER, *Das Voelkerrecht der roemischen Republik*, en *ANRW*, I.2, Berlin-New York 1972, 103 ss.

Liv. 39.44.7-8: *Cato atria duo, Maennium et Titium in Lautimiis et quattuor tabernas in publicum emit, basilicamque ibi fecit quae Porcia appellata est. et vectigalia summis pretiis, ultro tributa infimis locaverunt. Quas locationes eum senatus precibus et lacrimis victus publicanorum induci et de integro locari iussisset, censores edicto submotis ab hasta qui ludificati priorem locationem erant, omnia eadem paululum imminutis pretiis locaverunt.*

Comienza Livius atribuyendo a Catón una actividad edilicia importante con la compra por cuenta de la *civitas*³⁵ de suelo privado: dos *atria* (respectivamente de Maennio y de Tizio) en el sector de los Lautumios y cuatro *tabernae* (podríamos entender este término como ‘locales de negocio’) para construir sobre aquel terreno³⁶ un templo que tomó el nombre de *basilica Porcia*. Es significativo que nuestro texto empieza con la mención de una actividad comercial de compraventa por cuenta del Estado, para pasar a dar cuenta inmediatamente de su financiación mediante *locationes* de *vectigalia* y *ultro tributa*, planteando inmediatamente el problema del precio de estas *locationes*: *summis pretiis* para el arrendamiento de la recaudación de impuestos, e

³⁵ Sobre *in publicum emere* vid. F. KNIEP, ‘*Societas publicanorum*’, I, Jena, 1896, 166.

³⁶ Vid. H. JORDAN, *Topographie der Stadt Rom im Altertum*, I.1, Berlin 1871-1907, reed. Roma, 1970, 344, nt. 41.

infimis pretiis para las *operas locare faciendas*, lo que para Milazzo³⁷ es un caso de estrategia censoria en el campo financiero-contractual. Al mencionar la compraventa de los terrenos por los censores, Liv. parece dar a entender que esta operación fue beneficiosa para la *civitas* en el sentido de haberla efectuado a precios ventajosos³⁸. Entre otros textos, Liv. 34.44.7-8 sirve a Malmendier para hablar de la privatización de servicios propios del Estado (servicios públicos), texto que hace encajar en su programa metodológico que parte de una serie de datos microeconómicos para llegar a la explicación microeconómica de la actividad de los publicanos al tratar de encuadrar las relaciones jurídicas de éstos con el Estado³⁹, haciendo al mismo tiempo una interesante comparación entre las subastas públicas⁴⁰ y las

³⁷ F. MILAZZO, *La realizzazione*, cit., 79.

³⁸ F. CANCELLI, *L'origine del contratto consensuale di compravendita nel diritto romano*, Milano, 1963, 27, que leyendo Liv. 39.44.7 concluye: «qui si vuole soprattutto far risaltare la buona e proficua amministrazione svolta dai censori in favore dell'erario pubblico». En mi opinión este juicio no casa con la anulación senatorial obligando a una *relocatio* a efectuar por los mismos censores, porque como mínimo la *locatio* de los *ultro tributa infimis pretiis* tenía que ser necesariamente desfavorable para la *civitas*.

³⁹ U. MALMENDIER, ‘*Societates*’, cit., 65 ss: «rechtliche Qualifikation der Rechtsbeziehungen zwischen der *soc. publ.* und dem römischen Staat».

⁴⁰ Ivi, 93 ss.: «Zur Vertragsanbahnung im Rahmen einer Versteigerung».

aucciones privadas⁴¹ partiendo – como acabo de decir – de datos microeconómicos para llegar a resultados macroeconómicos que a mi modo de ver en ocasiones llega a extrapolaciones algo exageradas, crítica que de ningún modo merece el esfuerzo de la Autora para profundizar en el estudio de las *societates publicanorum*. Es muy ilustrativo el juicio de Maganzani⁴² que considera la tesis de Malmendier un reexamen de la cuestión que en este punto constituye la parte más interesante de su escrito, que tiene la finalidad de medir la «bontà» del procedimiento romano del *hasta* desde el doble perfil de su idoneidad para los objetivos prefijados por el Estado (la maximización de beneficios), y la eficiencia de los relativos contratos arrendaticios. A mi juicio y sobre todo esto último, no sólo tiene un perfil económico sino también hondamente jurídico, porque no se trata simplemente de señalar la función económica de aquellas *locationes* en las que los censores obligaban a presentar las oportunas garantías (*si fideiussores idoneos et cautionem is qui licitatione vicerit offerre paratus est*), garantías que tantas veces debían ser verificadas por *cognitores* (y

⁴¹ Ivi, 101 ss.: «Anwendungsgebieteder Privatauktion».

⁴² L. MAGANZANI, *Analisi economica e studio storico del diritto: le 'societates publicanorum' rivisitate con gli strumenti concettuali dell'economista*, in *Iura*, LIII, 2004, 228.

así está documentado en la legislación municipal⁴³).

Con estas premisas pasaré a estudiar a propósito de la censura del 184 una serie de problemas comenzando por las relaciones de los publicanos con el Senado, en definitiva con el gobierno de la República, que parecen ser directas⁴⁴, la anulación senatorial de la *locatio censoria* asumida por los publicanos en conexión con toda una serie de temas que afectan frontalmente a la organización y perspectivas de las *societates publicanorum*. Los datos microeconómicos dan la impresión que en ocasiones se concertaban entre ellas para repartirse los contratos públicos, aunque tampoco hay que descartar que ante la dura competencia entre distintas compañías⁴⁵ alguna *societas* ofrecieran un precio objetivamente excesivo (*ultra modum solitae conductionis*) o quizá debido al *calor licitationis* aludido por Paul. 5 *sent.* D. 39.4.9 pr., que inevitablemente desde un prisma económico suscita el problema de la formación de precios en cada *hasta*. En este sentido es posible que la *locatio*

⁴³ Vid. A. TORRENT, 'Cognitores' en la 'lex Irnitana' caps. 63-65, en *Iura*, LIX, 2011, 15 ss.

⁴⁴ Liv. 39.44.8: ...*senatus precibus et lacrimis victus publicanorum...*; add. Liv. 42.3.11 (año 173) y 46.16.3 (año 169); Cic. *ad Att.* 2.1.8 (año 60).

⁴⁵ Sobre la competencia entre los diversos grupos empresariales de publicanos para hacerse de la contratación pública, vid. F. BONA, *Le 'societates'*, cit., 36.

summis pretiis de *vectigalia* fuera debida a la competencia entre las *societates publicanorum* para hacerse con el contrato, que luego no resultaría rentable para ellas, y de ahí sus lamentaciones que llevarían al Senado a anular esta subasta obligando a los censores a ofertar otra nueva, o acaso porque fueron los mismos censores los que partieron de un alto precio para adjudicar la recaudación de los *vectigalia*, y de ahí la lamentación de los publicanos que asumieron la *locatio* de los *ultra tributa* por haber sido concertada *infirmis pretiis* (obviamente no viendo ocasión de lograr previsibles ganancias).

Aparentemente tuvo que surgir un conflicto entre los censores y el Senado para que éste anulara el contenido preceptivo de la primera *lex censoria*⁴⁶, lo que parece extraño siendo los censores magistrados *maiores* que a juicio de Cancelli⁴⁷ tenían *imperium*, al menos un *summum imperium domi* en cuanto magistrados de elevadísima categoría moral que previamente habían sido cónsules, censores que a su juicio ejercían

⁴⁶ Vid. E. MALCOVATI, *Oratorum Romanorum Fragmenta*², Torino, sin fecha, pero 1953, 48, XXX, n. 121, que cita a Plut. *Cato mai.* 19,2 y Liv. 39.44.4-9, al describir las providencias tomadas por el celoso censor Catón para fijar los confines del suelo y las adoptadas en materia de *locatio* de *vectigalia* y *ultra tributa*.

⁴⁷ F. CANCELLI, *Studi*, cit., 3 ss.

una cierta *iurisdictio*⁴⁸, y que desde una *lex Ovinia* del 312 tenían la competencia de la *lectio senatus*⁴⁹. Livius no menciona este posible conflicto de poderes, sino que se limita a describir la situación sin señalar las razones que llevaron al Senado a la anulación del primer concurso en el 184, ni tampoco las razones de fondo de la lamentación de los publicanos que tuvieron como efecto la anulación de la *prior locatio* y la apertura de una nueva *hasta*. Malmendier plantea la anulación senatorial de la *locatio censoria vectigalia summis pretiis et ultra tributa infirmis pretiis* relacionando Liv. 39.4.7 con Paul. 5 *sent.* D. 39.4.9pr. (= Paul. Sent. 6a.1), oponiéndose Maganzani⁵⁰ a este alineamiento pretendido por Malmendier entre textos de tan diversas épocas (además de los posibles remanejamientos del texto paulino).

Una primera impresión podría llevar a pensar que acaso los publicanos previamente habían pretendido lograr precios más bajos para los *vectigalia* y más altos para los *ultra tributa*⁵¹, y lo que

⁴⁸ También F. DE MARTINO, *La storia dei pubblicani e gli scritti dei giuristi*, en *Labeo*, XXXIX, 1993, 12, les atribuye *iurisdictio*, considerando que tenían un poder análogo al del pretor.

⁴⁹ A. TORRENT, *Derecho*, cit., 219.

⁵⁰ L. MAGANZANI, *Analisi*, cit., 229.

⁵¹ Y esto podría verse como un elemento que probaría la creciente influencia de los publicanos, y por ende del *ordo equester* en el que estaban encuadrados sobre el el gobierno de Roma; vid. con lit. A. TORRENT, *La 'lex locationis'*, cit.

puede afirmarse con toda rotundidad es que anuladas las primeras *locationes* pretendieron concurrir las mismas *societates publicanorum* a las posteriores *auktiones* dentro de un horizonte económico que fuera más equilibrado para afrontar los riesgos⁵² que asumían las *societates*. No debe descartarse que las *societates publicanorum* cada vez más tendían a convertirse en estables, necesitando presentarse a nuevos concursos para poder sostener sus onerosos costes de organización (*magistri, decumani, scribae*, agentes en los territorios provinciales, amplias *familiae* de libertos y esclavos). Ciertamente que en la nueva *hasta* los censores tuvieron que equilibrar los precios de las *locationes imminutis pretiis*, pero este nuevo concurso público resultó vano para los publicanos quejosos del anterior *hasta* por el veto de volver a presentarse⁵³.

En la ciencia romanística se han propuesto varios argumentos para explicar aquella anu-

⁵² La teoría económica moderna ha demostrado que toda inversión, especialmente en el campo financiero, está plagada de riesgos, e indudablemente en Roma la *locatio de vectigalia* implicaba un riesgo para la *societas* contratante en cuanto tenía que anticipar al Estado la suma prefijada en la *lex locationis*, de modo que si ésta era demasiado alta (*summis pretiis*), podía frustrar los retornos esperados de aquella inversión.

⁵³ F. BONA, *Le 'societates'*, cit., 26 dice muy elocuentemente: «Il gioco di far ribandire l'asta non valse, insomma, la candela».

lación; Fechner⁵⁴ había pensado que la protesta publicana por las primeras *locationes* censorias del 184, su anulación si bien inspirada por una lógica económica de obvia tutela del interés público, se habría debido a la mala praxis «dass dieselben Gesellschaften immer aufs neue von den Magistraten den Pacht zugeschlagen erhielten, so das die Versteigerung ein blosses Scheingeschaefft der Formalpraxis wurde»; en definitiva se debería al descontento senatorial generado por el hecho de presentarse siempre las mismas *societates* a todas las *hastaes* fueran quienes fueran los censores convocantes, y aclara todavía más: de hecho «alle Finanz-einrichtungen der Römer von reichen Geschlechtern benutzt wurden, um ein beinahe erbliches Recht auf solcherlei Einfund durch Usus geltend zu machen», lo que es muy significativo pues entendía el Senado que debía acabarse con aquella praxis de presentarse a la nueva *locatio* las mismas *societas* como si tuvieran un derecho 'hereditario' al nuevo concurso. Tenney Frank⁵⁵ justifica la anulación del primer contrato y exclusión del segundo a las *societates* anteriormente vencedoras, debido a haber efectuado deficientemente *locationes* anteriores, con lo que realmente su exclusión por el Senado, supremo órgano público director de la vida

⁵⁴ H. FECHNER, *Zur Erklærung von Cicero gegen Verres, I caps. 50-56*, en *Philologus*, XVI, 1860, 240 ss.

⁵⁵ T. FRANK, *An Economic Survey*, I, cit., 150.

económica romana, sería una sanción por la *negligentia publicanorum*; de alguna manera también de modo muy similar se pronuncia Badian⁵⁶ en conexión con hechos sucedidos durante el *bellum Hannibalicum*, justificando la exclusión censoria por el hecho que «that there had *inter alia* been a major scandal connected with military supplies»⁵⁷.

En el fondo Frank y Badian apuntan a un hecho cierto: las *societates publicanorum* para mantener su costosa organización por pura lógica económica necesitaban constantemente adjudicarse nuevas *hastae*, como dice Fechner como si tuvieran un derecho hereditario a recaudar los *vectigalia* atribuidos por anteriores censores; también acaso en la anulación del concurso del 184 (como en la censura del 174) pueda advertirse una cierta tendencia antipublicana para que no se perpetuaran las mismas *societates* en la contratación con el Estado que indefectiblemente podía llevar a abusos y corruptelas por parte de los publicanos, o a posibles conductas colusorias entre los censores y las *societates publicanorum* probablemente el Senado anulando la primera su-

⁵⁶ E. BADIAN, *Publicans*, 44; cfr. Ivi, 127, nt. 38.

⁵⁷ Y me pregunto si Badian, y sobre todo el Senado, estuvieran pensando en las fraudulentas actuaciones de los publicanos M. Postumio Pirgense y T. Pomponio Veientano en la *locatio* para el ejército romano instalado en Hispania en el 215 a. C., y de nuevo de Veientano en el 213.; vid. A. TORRENT, *La 'lex locationis'*, cit.

basta pretendió que la segunda se realizara con total transparencia, y seguramente en la segunda *hasta* tuvo que haber una dura competencia entre las nuevas *societates publicanorum* para adjudicarse las *locationes*.

Según Bona⁵⁸ emergen tres datos del relato de Liv.: 1) La prohibición de volverse a presentar a las *hastae* comprendía a todos los adjudicatarios de la censura precedente (Bona se está refiriendo fundamentalmente a la censura del 174, pero de alguna manera puede aplicarse también a la del 184⁵⁹), ya se tratara de *locationes* de *vectigalia* como de *ultra tributa*; 2) También les estaba vetado presentarse a ulteriores *hastae* en cualidad de *socii* o *adfines*, lo que significa a juicio de Bona excluírlos de eventuales lucros que se pudieran esperar de los concursos en licitación, no teniendo ningún sentido que los censores al excluírlos hubieran pensado en librarlos de eventuales pérdidas; 3) No estaban excluídos de presentarse a la nueva *licitatio* (advierte Bona que éste es un argumento *a silentio*) los otros *socii* de las *societates* arrendatarias de la censura prece-

⁵⁸ F. BONA, *Le 'societates'*, cit., 27.

⁵⁹ Ivi, 26, con razón, que no sabemos si en la segunda *hasta* para las diversas *locationes* hubieran realizado los publicanos alguna maniobra conjuntamente a través de pactos recíprocos para adjudicarse el segundo concurso, (a estas maniobras las llamamos concertación siempre ilegal para alterar – o falsear – el precio de las cosas. Y falsear la competencia entre las empresas.

dente, cuyos *mancipes* quedaban ahora excluidos, lo que suscitó la ira de los *veteres publicani* que solicitaron al Senado limitar las *potestates censoriae*⁶⁰. No me convence esta argumentación que pugna con su consideración 2ª y la explícita exclusión precisamente de *socii (et adfines)* de las anteriores *societates* adjudicatarias. Si fue el Senado el organismo que en el 184 anuló la primer *hasta* vetando a las *societates* arrendatarias concurrir a la segunda *licitatio*, fueron los censores del 174 quienes en su edicto convocando el concurso excluyó a los publicanos que se habían hecho con las *locationes* de la censura anterior, y lo que parece seguro es que ambas *hastae* iniciaron una tendencia antipublicana que se acentuaría durante el siglo siguiente. ¿Podría pensarse que desde el 184 se habría iniciado una reacción contraria a la privatización (*locationes*) de los servicios públicos esenciales? Yo creo que habría que dar una respuesta negativa, pues como se admite tradicionalmente hay que esperar a Augusto para ver el inicio de una tendencia contraria a las *societates publicanorum* aunque favorable a los arrendatarios singulares, servicios que al llegar el s. III serán fundamentalmente gestionados por funcionarios imperiales. Pero no es cierto que desde el s. I d.C. se suprimieran absolutamente las *societates publicanorum* dado que hay evidencias en los *Digesta Justiniani* y en el *Codex* de su supervivencia para el

⁶⁰ Liv. 43.16.3.

arrendamiento de al menos algunas actividades económicas como la recaudación de la *XX hereditatium*, la *XX manumissionum*, el *portorium* y por supuesto del goce de bienes públicos (*agri publici*, minas, salinas, canteras) que subsisten hasta época severiana⁶¹.

France⁶² basándose en fuentes epigráficas sostiene que aparecen *socii* y *societates* en el s. I d. C., *conductor* y *conductores* en el II, y solamente en el III aparecerían únicamente funcionarios imperiales. Es significativo que en el s. II, en época de Adriano, en un documento epigráfico español, la *lex rivi Hiberiensis*⁶³, aparece por dos veces el término *publicani*⁶⁴, quedando además abierto el problema de cómo se produjo la sustitución del arrendamiento a las *societates publicanorum* por el arrendamiento a contratistas singulares, a un *manceps* donde no aparece verificada una eventual estructura societaria, comenzando a mencionarse en fuentes epigráficas y jurídicas *conductores*

⁶¹ L. MAGANZANI, *Analisi*, cit., 225.

⁶² J. FRANCE, 'Quadragesima Galliarum'. *L'organisation douanière des provinces alpestres, gauloises et germaniques de l'Empire Romain (I siècle avant J. C – III siècle après J. C.)*, Roma, 2001, 360 ss.

⁶³ Su *editio princeps* la debemos con comentarios y traducción al inglés por M.H. Crawford, ha sido publicada por F. BELTRAN LLORIS, *An irrigation decree from Roman Spain: the 'Lex rivi Hiberiensis'*, en *JRS*, CVI, 2006, 147-197.

⁶⁴ Vid. A. TORRENT, *Los 'publicani' en la 'lex rivi Hiberiensis'*, en *RDR*, XIII, 2013, 1-10.

individuales que responden por sí mismos del cumplimiento de las obligaciones contraídas con el Estado. No parece confirmada la tesis de Brunt que este paso fuera de época tardoantigua entendiendo que el término *conductores* por sí mismo no significa la ausencia de una estructura societaria, pues no concibe Brunt que el arrendamiento de impuestos fuera confiado a empresarios individuales porque necesitaban otros *socii* para reunir el capital que requerían aquellas *locationes*⁶⁵. Mas restringidamente De Laet⁶⁶ había sostenido que el arrendamiento solamente se practicaba en una parte del Imperio (Egipto, Siria, Palestina) que habría sido generalizado a principios del s. IV por Constantino para poner freno a la disminución de los ingresos fiscales de gestión directa por funcionarios imperiales, y esta disminución es un hecho incontestable⁶⁷, y ya había señalado Rostovzeff⁶⁸ a través

⁶⁵ P.A. BRUNT, *Publicans in the Principate*, en *Roman Imperial Themes*, Oxford, 1990, 410 ss.

⁶⁶ S.J. DE LAET, 'Portorium'. *Étude sur l'organisation douanière chez les romains, surtout à l'époque du Haut-Empire*, Brugge, 1949, 424, 469 ss. Su tesis ya había sido anticipada por M. ROSTOVZEFF, *Geschichte der Staatspacht in der römischen Kaiserzeit bis Diocletian*, Leipzig, 1903. En contra P.A. BRUNT, *Publicans*, cit., 412 ss.

⁶⁷M.R. CIMMA, *Ricerche*, cit., 111, por ejemplo es de la opinión que el *portorium* había decaído tanto en la época tardía que desaconsejaba la gestión por parte de los particulares.

⁶⁸ M. ROSTOVZEFF, *Staatspacht*, cit., 501.

de estudios filológicos que documentaban la aparición de *conductores* en vez de *societates* como prueba de la ausencia de especuladores, que precisamente la imposibilidad de obtener beneficios había desterrado del mercado a las *societates*. Se opone a esta tesis De Martino⁶⁹ al observar que si los ingresos habían disminuido como consecuencia de la contracción del comercio, no se comprende que los particulares siguieran concursando con feroz competencia (Ulp. 14 *ad leg. Iul. et Pap.* D. 34.9.9 pr.) por aquellos arrendamientos. Según De Martino no hay ninguna huella de una constitución que restableciera el arrendamiento (de los impuestos indirectos) ni en el C.Th. ni en el C.J.

La historia de los publicanos como entes o individuos que asumían profesionalmente la contratación con el Estado refleja una larga evolución en el pensamiento político y jurídico-económico romano. Está claro que todavía en el s. II a.C. el Senado era el detentador de la autoridad suprema en el campo financiero⁷⁰, que las necesidades de financiación de la República, tanto recabable del arrendamiento de la recaudación de impuestos que gravaban a grandes

⁶⁹ F. DE MARTINO, *La storia*, cit., 30-31.

⁷⁰ Pol. 6.17.5-9; Liv. 39.44.8; 41.27.11; 43.16.3; Cic. *ad Att.* 1.17.9. Cfr. P. CERAMI, *Il controllo finanziario in diritto romano. Riflessioni metodologiche e profilo storico*, en *Studi in onore di G. Scherillo*, II, Milano, 1972, 780 ss.

masas de contribuyentes sobre todo provinciales, como por la explotación de bienes públicos y contratación de grandes obras que redundaban en interés general, se confiaban a los publicanos en la República tardía y en el primer Principado a pesar de la tendencia antipublicana iniciada por Augusto, de modo que uno de los problemas que suscita el tema *de publicanis* es si la anulación de las *locationes censoriae* del 184 a.C. marca el inicio de la tendencia antipublicana, que desde luego fue arrolladora en el Principado, sobre todo entre los contribuyentes hartos del saqueo y extorsiones de los publicanos⁷¹. Respecto a la decadencia en el Principado de las *societates publicanorum* la doctrina tradicional sostiene la descentralización desde

⁷¹ Este sentimiento no es nuevo, porque ahora mismo en ciertos países de la Unión Europea y desde luego en España, está cundiendo una creciente irritación contra la voracidad recaudatoria del Estado que está saqueando a los contribuyentes para pagar la deuda astronómica que dejaron gobiernos anteriores despuilfarradores del dinero público, extendiéndose la idea que la austeridad pretendida por los gobiernos actuales, retrasa y dificulta el crecimiento económico al drenar ingentes cantidades de dinero a particulares y empresas, que han llevado a una profunda depresión el consumo interno. Son muy significativas en la Historia de España numerosas revueltas contra los intentos fiscales expoliatorios de señores y reyes. Pongo por ejemplo las revueltas contra Carlos V en el s. XVI castigando duramente a los contribuyentes para costear las costosas guerras de religión emprendidas en Europa contra los seguidores de la reforma luterana.

Roma a las provincias⁷² de aquellas *locationes* que durante la República se constituían en Roma contratando el censor con un *manceps* o con todos los *socii*, sosteniendo de todos modos Malmendier que durante los s. I I y III d.C. se pasó del sistema republicano de delegación estatal a los publicanos de la recaudación de impuestos contra el pago de una suma fija, al sistema de actividad recaudatoria publicana a porcentaje, de modo que los publicanos se provincias pasaron a ser meros intermediarios en la actividad recaudatoria pública⁷³.

En el 184 a.C. Roma todavía se resentía de los reveses del *bellum Hannibalicum* que había amenazado hasta la misma integridad de la *Urbs*, terribles acontecimientos que desde el punto de vista político y militar habían conducido a confiar el mando supremo del ejército a Publio Cornelio Scipión primero en España y luego en la propia Africa que acabó aplastando a los cartagineses en la batalla de Zama, y en general el s. II a.C. fue escenario de intensas luchas políticas preludiando la pretendida aspiración al poder personal por Tiberio Graco en el 133, que a la postre serviría de justificación para su asesinato, y las luchas posteriores entre Mario y Sila haciéndose este último con la dictadura sobre Roma en las década de los 80 a.C., que volvería a ejercitar Julio César

⁷² Vid. lit. en J. FRANCE, '*Quadragesima*', cit., 397 ss.

⁷³ En contra L. MAGANZANI, *Analisi*, cit., 227.

en el 49. Ciertamente la situación financiera de la *Urbs* en el 184 a.C. no debía ser muy boyante, y en este contexto hay que enmarcar la desautorización senatorial a los censores del momento que detentaban la máxima autoridad económica para establecer con los publicanos mediante relaciones contractuales la actividad generadora de crédito para la *civitas*; de aquí se deriva⁷⁴ que los pagos que alimentaban el flujo monetario conectado a los *vectigalia* y *ultra tributa* se constituyeran cada cinco años (Varr. *de ling. lat.* 6.11) *ex leges censoriae*. De este modo se ha pretendido presentar la desautorización senatorial a los censores del 184 a.C. aun siendo los censores los magistrados encargados de fijar los precios y condiciones de la contratación del Estado, como un golpe de fuerza del Senado contra los censores, que no lo olvidemos, en materia económica ejercitaban una cierta *iurisdictio*⁷⁵ (así se desprende de la *lex agraria* del 111 a.C.⁷⁶), y sustancialmente como un episodio más de la alta autoridad del Senado en la dirección de la República.

Tenemos además la fortuna que sobre las *primeras locationes* del 184 a.C. contamos con la narración de Plutarco, en ocasiones mucho más

⁷⁴ F. MILAZZO, *La realizzazione*, cit., 75.

⁷⁵ F. CANCELLI, *Studi*, cit., 3 ss.; F. DE MARTINO, *La storia*, cit., 10.

⁷⁶ Cfr. A. TORRENT, *La 'lex'*, cit.

circunstanciada que la titoliviana, especialmente por lo que se refiere a la anulación por el Senado: Plut. *Cat.* 19.2 da noticia de la primera *locatio* de *vectigalia* y *ultra tributa* (que en Plut. tiene un claro sentido de *locare operas faciendas*⁷⁷), que corrobora Liv. 39.44.8, aunque considero asombroso que Plutarchus no diga nada de la segunda *relocatio*. Por otra parte, aquellos acontecimientos son enfocados por Plutarchus desde la perspectiva de la lucha política entre Catón y Tito Quinzio Flaminio (Plut. *Cat.* 19.2; *Tit.* 19.3) que había sido cónsul en el 198⁷⁸ y censor en el 189⁷⁹, precisamente la censura inmediatamente anterior a la de Catón, factor destacado por Milazzo⁸⁰ que deriva de Plutarchus el debilitamiento del 'lobby' publicano ante la iniciativa personal anticonioniana de Flaminio⁸¹ que en los gravosos contratos censorios del 184 vió una ocasión para influir en

⁷⁷ En este sentido F. MILAZZO, *La realizzazione*, cit., 88.

⁷⁸ T.R.S. BROUGHTON, *The Magistrates of the Roman Republic*, I, New York, 1951, 330, Cfr. F. MÜNZER, *Römische Adelsparteien und Adelsfamilien*, Stuttgart, 1920, 112 ss.; H. GUNDEL, voz *Titius Quinctius Flamininus*, en *RE*, XXIV, 1963, 1047 ss.

⁷⁹ T.R.S. BROUGHTON, *The Magistrates*, I, cit., 360.

⁸⁰ F. MILAZZO, *La realizzazione*, cit., 85.

⁸¹ Y así lo señala Plut. *Tit.* 19.3: ὁ δὲ... συνέστη μετὰ τῶν πάλαι μισούντων τὸν Κάτωνα καὶ πάσας μὲν ἄς ἐκεῖνος ἐποίησατο τῶν δημοσίων ἐκδόμισούντων ...

su anulación por el Senado ⁸² (justificada según Milazzo). Es posible que Plutarchus se sirviera del *Ab urbe condita* titoliviano para escribir la biografía de Catón el Censor; sin embargo no deja de suscitar perplejidad que ahonde en detalles de la biografía catoniana y no se diga nada de la censura de su colega L. Verrio Flacco; sobre todo Plutarchus descarga todo el operativo censorio posteriormente anulado sobre Catón y no contra su colega que no parece haber tenido protagonismo alguno en las *locationes* anuladas, y es Catón quien recibe los dardos despiadados de Flaminio hasta lograr la anulación por el Senado de aquellas *locationes* que arrendando los *vectigalia summis pretiis* y los *ultra tributa* a precios ínfimos, probablemente compensarían sus beneficios si fuese la misma *societas publicanorum* la titular de las dos *locationes*; aunque la lamentación de los publicanos por los precios viles de los *ultra tributa* y acaso excesivamente altos de los *vectigalia*, permite creer posible ambas hipótesis: dos *societates* o una sola sociedad. Pero tal como se deriva de la narración de Plutarchus probablemente la anulación se debió más a las acusaciones de Flaminio que a las lamentaciones de los publicanos, dirigiendo Flaminio su ira anticononiana tanto contra sus adquisiciones como a las

⁸² A. TRISCIUOGGIO, ‘*Sarta tecta*’, cit., 38, dice paladinamente que se atribuye la revocación del Senado a la influencia de Flaminio.

μιστόσεις τῶν ἱερῶν καὶ δημοσίων ἔργων (Cato 19.2).

También hay que tener en cuenta que Flaminio había sido el gran cónsul vencedor de la batalla de Cinoscéfalos⁸³, y según Fraccaro⁸⁴, quizá algo exageradamente, uno de los semidioses de la *nobilitas*. Es más amplia la información de Plutarchus sobre los pormenores financiero-contractuales de los censores de aquella época, pues si Livius menciona genéricamente las *locationes* del 184, Plutarchus registra no sólo las que aportaban ingresos a la *civitas* (obviamente los *vectigalia*) sino también las que implicaban gastos, que aunque no señala explícitamente cuáles fueron estos gastos, debemos pensar en la compra por la *civitas* de los *duo atriae* y *quattuor tabernae*, en definitiva compra de suelo privado para construir la basílica Porcia⁸⁵. Tampoco nada dice Livius pero sí Plutarchus, de una multa y un proceso contra Catón a iniciativa tribunicia por causas relacionadas con las *locationes publicae*, pero nada se sabe de este proceso. Las fuentes dejan entender que Catón fue objeto de múltiples

⁸³ Cfr. A. TORRENT, voz *Cinoscéfalos*, en *Diccionario de derecho romano*, Madrid, 2005, 165.

⁸⁴ P. FRACCARO, *Ricerche storiche e letterarie sulla censura del 184-183 a.C.*, 1911, rist., Roma, 1972, 103.

⁸⁵ Tal como lo presenta Plutarchus cluso podría pensarse que esta compra significó un caso de malversación de dinero público por Catón (uso injustificado y contrario al interés público de los recursos estatales).

procesos, aunque nunca llegó a ser condenado (Plut. *Cato* 15.; Plin. *nat. hist.* 7.7.00), y la doctrina más autorizada admite la veracidad de estas noticias⁸⁶. En un punto esencial de las *locationes censoriae* del 184 a.C. coinciden Livius y Plutarchus. Si Liv. 39.44.7 insiste en la *locatio* de *vectigalia* (τά...τέλη) *summ̄is pretiis*, y de *ultra tributa* (ἐργολαβία) *inf̄imis pretiis*, viene a decir lo mismo Plut. *Cato* 19.1-2; *Tit.* 19.3⁸⁷.

Precisamente aquellas *locationes censoriae* desde un punto de vista económico proyectan hacia Roma un tema candente en nuestros días: la privatización de la actividad económica confiando a entidades privadas la gestión de servicios públicos esenciales, lo que correlativamente implica el paulatino alejamiento del Estado de la actividad económica directa. Fraccaro⁸⁸ a propósito de la frase *paulum imminutis pretiis* de la segunda *locatio* había pensado que las condiciones de ésta eran muy poco mejores para los publicanos; Milazzo⁸⁹ alega que la *relocatio* era favorable a los publicanos en lo concerniente al precio rebajado de los *vectigalia* pero inconveniente para la *civitas* que ingresaría menos por este concepto,

⁸⁶ P. FRACCARO, *Ricerche*, cit., 124; M. GELZER, voz *M. Porcius Cato Censorius*, en *RE*, XXII, 1953, 129; G. DE SANCTIS, *Storia dei Romani*², IV.1, Firenze, 1969, 587.

⁸⁷ Vid. F. MILAZZO, *La realizzazione*, cit., 86-89.

⁸⁸ P. FRACCARO, *Ricerche*, cit., 124.

⁸⁹ F. MILAZZO, *La realizzazione*, cit., 81, nt. 48.

mientras que con los *ultra tributa* sucedería la situación inversa al fijarse para el *opus locare* precios más altos, situación desfavorable a los publicanos y conveniente a la *civitas*, pero no comparto su idea de que la *relocatio* hubiera reconfirmado fundamentalmente la primera *locatio* que es lo que entiende Milazzo en la frase *omnia eadem* de Liv. 39.44, en definitiva «una riconferma delle condizioni economiche dei precedenti contratti che unitamente all'esclusione della nuova *hasta* dei pubblicani che avevano vanificato la precedente, integrava l'energica reazione censoria all'annullamento e al conseguente *iussum* senatorio di ripetere la locazione».

Sustancialmente comparto con Badian⁹⁰ y Bona⁹¹ que la *relocatio* no aportó mejoras sustanciales para los publicanos. Según Badian la eventualidad de una rebaja del precio de los *vectigalia* y un alza de los *ultra tributa* podría haber producido un desinterés de los publicanos por adjudicarse éstos, pero a su juicio los publicanos estaban indisolublemente unidos a la adjudicación de las *locationes* de *vectigalia*. No acabo de ver clara esta indisolubilidad en cuanto las *societates* concurrentes a la *relocatio* podían estar especializadas en un tipo u otro de la contratación pública.

Ciertamente que la primera *locatio* del 184 a.C. es contraria a la lógica empresarial, lo que ha

⁹⁰ E. BADIAN, *Publicans*, cit., 36 ss.

⁹¹ F. BONA, *Le 'societates'*, cit., 26.

llevado a la ciencia romanística a considerar las ventajas y perjuicios del sistema del *hasta*⁹², que presupone, como ha visto Malmendier⁹³, el dilema para los publicanos concurrentes de calcular las ventajas de acudir al *hasta*, además del siempre espinoso tema de la formación de precios en las subastas públicas⁹⁴, problemas que podían verse alterados bien por el *calor licitantis* señalado por Ulpiano o por la excesiva influencia de los publicanos en los mecanismos de adjudicación del Estado, (en nuestro caso por la esperanza de los publicanos de sucesivas ganancias que compensaran las pérdidas por la anulación de los *vectigalia summis pretiis*), o incluso por acuerdos colusorios entre la autoridad pública y los publicanos concursantes, por no hablar de las posibilidades de mayor y mejor información (información privilegiada⁹⁵) de las posibilidades económicas del contrato (precio que estuviera dispuesto a aceptar el Estado, modalidades de ejecución, suma del anticipo a pagar) que pudiera tener el concursante que finalmente se hiciera con la *locatio* (lo que hoy llamamos ‘insider trading’).

⁹² U. MALMENDIER, ‘*Societates*’, cit., 91 ss.

⁹³ *Ivi*, 145 ss.

⁹⁴ En nuestros días contamos con modelos matemáticos que ayudan a tomar estas decisiones empresariales.

⁹⁵ En nuestros días sancionada incluso con represión penal por constituir un factor que distorsiona la libre competencia y la correcta formación de precios.

Es cierto, como dicen Malmendier y Maganzani⁹⁶, que el mecanismo del *hasta* presenta ventajas generales como la inmediata reunión de oferta y demanda, la selección automática de los interesados en la contratación con el Estado, y el efecto general de precios más elevados en el caso de presentarse diversos concursantes. Para la autoridad pública (censores) ofertante, el sistema del *hasta* tenía la ventaja de seleccionar a los demandantes por sus disponibilidades de pago, conocer cómo habían llevado a cabo *locationes* anteriores, y asimismo conocer el valor de mercado del impuesto o servicio ofertado según el precio ofrecido por el publicano concursante, que plantea en Roma la existencia de un concepto que hoy tiene un altísimo interés como es el valor de mercado, no al valor cierto que siempre es muy difícil de calcular, tema que ya había sido desvelado por Plin. *nat. hist.* 31.67.164:

*Pretium verum, quae usquam possumus, non ignoramus alia aliis locis esse et omnibus paene mutari annis, prout navigatione constiterint aut ut quisque mercatus sita ut aliquis prevalens manceps annonam flagellet...*⁹⁷

⁹⁷ Hoy entendemos como valor de mercado (‘fair value’) el precio que está dispuesto a pagar una persona suficiente y libremente informada por un bien determinado. Por eso el valor de mercado es un valor fluctuante, dependiente de

Tengo la convicción que el Senado anulando la *locatio* de *vectigalia summis pretiis* y de *ultra tributa infimis pretiis* que había provocado las lamentaciones de los publicanos según Livius y la aguda crítica de Flaminio según Plutarchus le llevó a ordenar a los censores una nueva *relocatio* de la que quedaban excluidas los tomadores de la primer *hasta*, hecho que permite proponer una serie de puntos interrogativos: ¿Podría verse la anulación de la primera *licitatio* como un severo *monitum* del Senado a los censores por la gran disparidad económica al aceptar los precios ofertados por los publicanos, es de suponer después de una reñida competencia entre distintas *societates publicanorum*? ¿Podría haber alguna maniobra política, sobre todo anticatoniana (y es famosa la *acerbitas* de los altos precios en la *locatio* de los *vectigalia*? ¿Podría verse una reprobación del Senado a los censores por haber cerrado el trato *infimis pretiis* de los *ultra tributa*? ¿Podría enfocarse la anulación senatorial y posterior *relocatio* como un simple reajuste de precios de forma que no menguasen los ingresos del *aerarium*? ¿Se puede advertir una tendencia

múltiples factores como la abundancia o escasez del bien pretendido y el interés del eventual adquirente. Un caso claro de aplicación en Roma de este concepto puede verse en las numerosas *leges annonariae*; vid. A. TORRENT, ‘*Crimen annonae*’ y *matenimiento del orden público económico*, en *El derecho comercial, de Roma al derecho moderno*, II, eds. S. Bello, J.L. Zamora, Las Palmas de Gran Canaria, 2007, 1005-1025.

antipublicana en el veto del Senado a la primera *locatio censoria* del 184? ¿Se trataba de reordenar la competencia entre las *societates publicanorum* para evitar la concertación entre ellas repartiéndose las *locationes*? ¿No calcularon debidamente los publicanos las posibilidades de ganancia en la *locatio* de *vectigalia* y *ultra tributa*? No voy a decir que estas preguntas no tengan respuesta porque la tienen; desde luego no basadas sobre evidencias indubitables, y en todo caso quizá pueda advertirse en el Senado cierta reticencia hacia las compañías de publicanos que monopolizaban todos los concursos presentándose una y otra vez a todas las *locationes censoriae*. La anulación del primer concurso la veo como una hábil actuación del Senado para contentar a los publicanos y a Flaminio, porque desde un punto de vista económico la *relocatio* no alteró los ingresos globales de la *civitas* por aquellos conceptos, pero no contento el Senado con el hecho que las mismas *societates* se presentaran repetidamente en todas las *locationes censoriae* (y ya he dicho que esta presentación era necesaria a las *societates publicanorum* para mantener su organización, estabilidad y durabilidad), vetó la presentación de los *priores conductores*, acaso también para que las compañías arrendatarias que se perpetuaban en la contratación pública no se enriquecieran excesivamente dando paso a nuevas empresas favoreciendo además la competencia entre ellas, sin descuidar nunca el interés público con ingresos

recurrentes que permitieran al *aerarium* atender los gastos públicos.

ABSTRACT

The hire of *vectigalia* and *ultra tributa* issued by the censors of year 184 B.C., Lucius Verrius Flaccus and Marccus Porcius Cato, were annulled by the Senate, the *vectigalia* because the contract was *summ̄is pretiis* and the *ultra tributa* because *inf̄imis pretiis*, openig by order of the senate a second *hasta*. Texts: Liv. 39.44. 3-4; Plut. Cato, 5.2. These annulation and the second *hasta* posed several problems: the intervention of the Senate, the *odium* of Flamininus against Cato; the privatisation of essential public services; the exclusion of *p̄iores conductores* and *socii et adfines* in the second *hasta*; the duels of the *p̄iores locatores*; the possible senatorial idea of avoiding the same *societates publicanorum* that come always to all the locations; the problem on the possibility that these annulation had a prodromic effect that started up the *odium in pulicanos* in following century are topics analyzed in this paper.

Las *locationes* de *vectigalia* y *ultra tributa* efectuadas por os *censores* del 184 a C., Lucio Verrio Flacco y Marco Porzio Catón, fueron anulados por el Senado porque la *locatio* de *vectigalia* se efectuó *summ̄is pretiis* y la de *ultra tributa inf̄imis pretiis*, convocando los mismos censores por

orden del Senado una segunda subasta. Textos Liv. 39,4-4.3-4; Plut., Cato, 4.2. La anulación de la primer hasta plantea numerosos problemas: la intervención del Senado, el *odium* de Flaminino contra Catón; la privatización de servicios públicos esenciales; la exclusión de la segunda hasta de las *societates publicanorum concurrentes* a la primera y sus *socii et adfines*; si esta medida anticipa el *odium in publicanos* del s. I a.C, etc., temas analizados en el presente trabajo.

ARMANDO TORRENT

Catedrático de Derecho Romano
Universidad Madrid Rey Juan Carlos
E-mail: armando.torrent@urjc.es