www.ridrom.uclm.es ISSN 1989-1970

ridrom@uclm.es

RIDROM

Derecho Romano,
Tradición Romanística y
Ciencias
Histórico-Jurídicas

REVISTA INTERNACIONAL DE DERECHO ROMANO

PACTIONES, PUBLICANI Y LEGES CENSORIAE

PACTIONES, PUBLICANI AND LEGES CENSORIAE

Armando Torrent

Catedrático de Derecho romano

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

La compleja estructura de las societates publicanorum encargadas de la recaudación de los vectigalia lógicamente necesitaban órganos directivos: el magister o manceps normalmente residente en Roma, y multitud de colaboradores y dependientes, unas veces los mismos socii, otras promagistri y procuratores que se encargaban en cada estación (por ejemplo en cada estación aduanera como ocurría con la recaudación del portorium terra marique de la lex portus Asiae¹) de la gestión de las relaciones con los contribuyentes que iban desde la presentación de la professio (declaración del valor de la mercancía) que servía de medida para fijar la cantidad dineraria a pagar por el contribuyente, hasta el cobro efectivo del impuesto que en el caso de muchos vectigalia y ultro tributa²

¹ Vid. TORRENT, Los "publicani" y la "lex portus Asaie", de próxima aparición en Scritti Corbino.

²² Vid.F. MILAZZO, La realizzazione delle opere pubbliche in Roma arcaica e repubblicnna. Munera e ultro tributa, (Napoli 1993) 68 ss.; A. TRISCUOGLIO, Sarta tecta, ultro tributa, opus publicum faciendum

habían adelantado al Estado de forma que las soc. publ. se convertían en los grandes financiadores del Estado lucrándose los publicanos con el exceso de recaudación, aparte de otra serie de problemas conexos en caso de impago que consentían a los publicanos efectuar commissa, pignoris capiones aprestándoles acciones judiciales para reclamar de los deudores el pago del impuesto³, gestiones que correspondía realizar al publicanus individual al frente de la estación sin implicaciones de la estructura societaria o del grupo⁴, o de sus figuras más representativas como el manceps, el magister o el promagister, que eran conocidos por los censores convocantes del hasta como también conocían la identidad de todos los socii, y efectivamente no creo que la autoridad pública se desentendiera de los socios a ciertos efectos jurídicos como

locare. Sugli appalti alle opere pubbliche nell'età republicana e augustea, (Napoli 1998) 33 ss.; TORRENT, "Ultro tribuna". Financiación del "opus publicum faciendum" en la Lex Irnitana caps. 43 y 68, en Hispania antiqua, 37-38 (2013-2014) 99 ss..

- ³ Que fuera una actio ficticia como aparece en Gayo derivada de la evolución de la legis acgtio per pignoris capionem, es un tema debatido en la doctrina: cfr. con fuentes y lit. TORRENT, El aparente desinterés de la jurisprudencia tardo-republicana por las societates publicanorum, pendiente de publicación en TSDP 8. ((2015) 83 ss.
- ⁴ L. MAGANZANI, Pubblicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis", (Torino 2002) 227.

veremos más adelante. Ya había dicho Szlechter⁵ que el *manceps* presentaba al censor los nombres de sus "co-associés" (que podrían ser lo que hoy llamamos socios de industria, o simplemente socios capitalistas), "et de ceux qui sans être associés, participaient avec leur capital dans la société", como asimismo las altas y bajas de todos éstos durante la vida de la sociedad, nombres que se registraban en las *tabulae censoriae*.

Entiendo que esto debía necesariamente ser así: los censores que durante la República eran los magistrados que entre otras competencias económicas tenían las de convocar y contratar con las soc. publ. las preceptivas licitationes de vectigalia, ultro tributa, arrendamiento de toda clase de fundos públicos, la construcción de obras públicas, tenían que conocer quiénes eran los miembros de las compañías; de otro modo no se podía controlar quienes eran los socii y adfines que eran excluídos del hasta (por diferentes razones: por romper el monopolio de las soc. publ. que se presentaban constantemente a todas las auctiones⁶, o porque habían cumplido deficientemente en locationes anteriores), quedando excluídos de posteriores

⁵ E. SZLECHTER, Le contrat de société en Babylonie, Grècè et Rome, (Paris 1947) 357.

⁶ Las *soc. publ.* necesitaban presentarse a todos los concursos públicos, tanto para eliminar la competencia con otras *societates* como para poder seguir manteniendo su costosa organización: *magistri, mancipes, socii,* libertos, esclavos, etc.

licitationes no solamente los individuos a título singular sino también las societates concurrentes en licitationes anteriores, como ocurrió en las censuras del 184 a. C.7 (Liv. 36,44,7) y 169 a C. (Liv. 43,16,1-2). Cuál fuera la causa de estas exclusiones es difícil decirlo: fomentar la competencia entre las soc. publ.; obtener la República mayores ingresos del arrendamiento de impuestos y servicios públicos; sanción contra algunas soc. que habían evidenciado malas prácticas mercantiles en contratos anteriores, e incluso ser expresión de una tendencia antipublicana que había comenzado a difundirse a lo largo del s. II a. C. y llegaría a ser arrolladora a finales de la República.

En cualquier caso estos hechos demuestran la atención de los magistrados convocantes de los concursos públicos por la estructura de las *soc. publ.* aunque sólo fuera desde el punto de vista negativo de la exclusión coactiva de determinadas *societates* de la contratación con el Estado. Desde un punto de vista más amplio que incide en el grado de desarrollo (y nivel teórico) del ordenamiento jurídico de la época, se puede intuir que al menos desde el s. II a. C. estaba subyacente una cierta noción de la idea de corporación con una cierta representatividad (hoy diríamos personalidad) de la *societas* distinta de la de sus miembros singulares, al menos en lo que se

⁷ Cfr. TORRENT, Anulación por el Senado de locationes censoriae de vectigalia y ultro tribuna enb el 184 a. C. (Liv. 36,44,7), en TSDP 7 (2014) 1

refiere a la capacidad jurídica⁸ de la corporación; insisto en que hablo de capacidad y no de persona jurídica que es un concepto dogmático que se formó muchos siglos más tarde *extra iura Romanorum* aunque teniendo en cuenta la experiencia histórica del *ius Romanum*, y por poner un ejemplo pensemos en la noción de *populus Romanus* como grupo *iure consociatus* que ya había visto Cicerón en el campo del derecho público, y la idea de *hereditas iacens* en el derecho privado.

A mi modo de ver también las *soc. publ.* ofrecen puntos de apoyo para hablar de la actuación de sus representantes en nombre de la compañía que va por la vía de lo que siglos más tarde se llamó personalidad jurídica. Maganzani⁹ ha visto que la *lex Portus Asiae* abre nuevas posibilidades para el entendimiento de la relación entre *societas* y *publicanus* singular en orden a los poderes de intervención en la esfera jurídica de

⁸ MAGANZANI, *Pubblicani* 230, refiriéndose al *portorium asiaticum* regulado en la *lex portus Asiae*, observa que esta ley contiene numerosas referencias explícitas a la estructura societaria y a los sujetos que la componen, atribuyendo el cálculo y la exacción del tributo, el ejercicio del *commissum*, *pignoris capiones* y acciones judiciales al τελώνης (publicano, para mí sería más exacto traducirlo como: *portitor*) o δημοσιώνης públicamente encargado de la estación aduanera (o a su *procurator*), único titular de las relaciones con los deudores del impuesto en el área territorial de su competencia.

⁹ MAGANZANI, Pubbl. 229.

los terceros conferidos por la *lex censoria*, sobre la legitimación activa y pasiva de las acciones previstas en el titulo *de publicanis* del edicto urbano y provincial (rúbrica *omnia de publicanis* aludida por Cic. *ad Att.* 6,1,15)¹⁰, sobre la relación entre los deberes del publicano singular y los de los órganos societarios: *magistri*, *promagistri*, *procuratores* (en la *lex portis Asiae*), y no olvidemos que según Gayo D. 3,4,1,1 (III *ad ed. prov.*) durante el Principado las *soc. publ.* disponían de *res* y *arca communes* y podían ser representadas en juicio mediante un específico *actor*, lo que permite por lo menos pensar en una cierta capacidad jurídica de las *soc. publ.* en su día apuntada por Cimma¹¹, y en general de los *collegia* como afirmaba De Robertis¹²; de una "quanta" de capacidad habla Maganzani¹³ compartiendo esta "finezza" con Cimma.

¹⁰ Vid. TORRENT, El título "de publicanis" y el "genus provinciale". (Cic. ad Att. 6,1,15), en RDR 14 (2013;4) 1-23.

¹¹ CIMMA, Richerche sulle società dei publicani, (Milano 1981) 97.

¹² F. M. DE ROBERTIS, La capacità giuridica dei collegi romani e la sua progressiva contrazione, en Sodalitas. Scritti Guarino, (Napoli 1984) = Scritti rii di diritto romano, II (Bari 1987) 427.

¹³ MAGANZANI, Pubblicani, 229 nt. 32.

En el ámbito de las soc. publ. encontramos textos que aparentemente aíslan en un plano aislado la actuación del publicano singular con responsabilidad individual en sus relaciones con los terceros, de modo que aparentemente parece desligado de la *societas* en la que estaba integrado, pero también hay otros que lo conectan con una responsabilidad de la compañía¹⁴ que en principio vamos a llamar subsidiaria, de modo que en la realidad aunque el arrendatario fuera el manceps o magister societatis, la compañía era tenida en cuenta Spagnuolo Vigorita¹⁵ ha visto el problema pero se queda en la relación del publicano con su *procurator* (agente específico del primero en una estación aduanera) en la que a su juicio se agota ("esaurisce") el interés del magistrado por el planteamiento organizativo de la sociedad arrendataria; los magistrados podían ignorar los socios que con su capital o su actividad estaban detrás del arrendatario efectivo, pero la preocupación (la "cura") aunque fuera mínima, por la certeza del derecho, el interés de los contribuyentes y la misma economía de los medios jurídicos, imponían que fueran definidos y reconocibles

¹⁴ Vid. TRISCIUOGLIO, Societas puclicanorum e aspetti della responsabi lità esterna, en diritto & Storia, II (2013) 1-12.

T. SPAGNUOLO VIGORITA, La lex portus Asiae. Un nuovo documento sull'appalto delle imposte, en Imperium mixtum, Scritti scelti di diritto romano, (Napoli 2013) 284.

al menos las personas responsables de la actividades que surgían de la *locatio*, y tomando como referencia la *lex portus Asiae* (§ 23 lin. 56 ss.) cuya *editio prínceps* es de 1989¹6, no ve motivo para de la mención de un τελώνιον δημομοσιώνου dirigido por el publicano o su *procurator*, compartir la afirmación de sus primeros editores¹7 que "jede Zollstation war an einen bestimmten Pächter… vergeben"¹8.

Otro caso en que se tiene en cuenta la persona singular del publicano lo ofrece Cic. *in Verr.* 2,1,55,143, en esta ocasión durante su pretura urbana del 74 a. C. para excluir del *hasta* a un *pupillus* llamado Giunio como *manceps, socius* o *adfinis* que habría sustituído a su potestashabiente anterior *conductor* en una *auctio* de *opus publicum faciendum* para el mantenimiento y

 ¹⁶ H. ENGELMANN - D. KNIBBE, Das Zollgesetz der provinz Asia. Eine neue Inschrift aus Ephesos, en Epigraohica Anatolica, 14 (1989).
 Posteriormente se han publicado varias ediciones con comentarios y traducciones al alemán, francés e italiano. Yo siglo la edición de 1989.

¹⁷ ENGELMANN - KNIBBE, *Das Zollgesetz* 85. Desde entonces se han sucedido varias ediciones; la ultima por M. COTTIER, M. H. CRAWFORD, C. V. CROWTHER, j.-1 FERRARY, B. M. LEVICK, O. SALONIES, M. WOERRLE, *The customs of Asia*, (Oxford 2008).

¹⁸ Idea de lq que parece participar HEIL, Einige Bemerkungen zum Zollgesetz aus Epheson, en Epigraphica
Anatolica, 18 (1990) 15 nt. 48.

conservación del templo de Cástor¹⁹. Maganzani²⁰ ha visto que el interés de los magistrados en conocer el nombre de los miembros de la compañía arrendataria dependía del hecho que si el contrato era estipulado por el *manceps*, las relaciones con los terceros competían a los *socii* cuando se les hubiera encomendado específicamente esta función. También hay que decir que por parte de algunos autores las *soc. publ.* son consideradas personas jurídicas, la última Dufour²¹. Incluso Bona se muestra favorable a la idea de personalidad jurídica de las *soc. publ.*²², aunque en alguna ocasión también la critica²³. Si la idea de personalidad jurídica de nuestras compañías fuera

¹⁹ Vid. fuentes y lit. sobre la causa Giuniana en A. TRISCIUOGLIO, Sarta tecta, 19 y 47 nt. 52,; Id., Sulle sanzioni per l'inadempimento dell'appaltatore di ultrotributa nella Repubblica en el primo Principato, en I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza giuridica romana, (Napoli 1998) 211 ss.

²⁰ MAGANZANI, Pubblicani, 229.

²¹ G. DUFOUR, Les societates publicanorum e la République romaine: des ancêtres des sociétés par actions modernes?, en RIDA 57 (2010) 145 y ntt.. 2 Y 3.; ibi lit. afirmadora y negadora de la personalidad.

²² F. BONA, Le societates publicanorum e le societates quaestuariae nella tarda Repubblica, en M. MARRONE (cur.), Imprenditorialità e diritto nell'esperienza storica, (Palermo 1992) 50.

cierta se resolverían muchos problemas, pero la persona jurídica nunca fue teorizada en Roma; lo más que se puede decir es que en algún momento los juristas parecen jugar, o tener subyacente cierta idea de persona jurídica sobre todo en tema de representación procesal de las *soc.* que tenían un patrimonio común, y precisamente en la no admisión de la persona jurídica está el germen de muchos problemas que por ello mismo exigen complicadas explicaciones, aunque como ya se ha dicho en algunos casos está subyacente la idea de persona jurídica en la *hereditas iacens* y en el *populus Romanus*.

Como hemos visto, la ciencia romanística destaca la actuación del publicano singular en las relaciones con los terceros, pero esto no despeja todos los problemas, porque como apuntó Talamanca²⁴ todavía no se ha aclarado debidamente la relación entre la gestión y eventual responsabilidad del publicano singular con la autonomía patrimonial de la sociedad. Y que los nombres de los *socii* eran tenidos en cuenta se demuestra en el caso del mantenimiento y conservación del templo de Cástor²⁵. Los problemas son muchos y pensando en contribuir a esclarecer algunos de ellos

²³ BONA, Soc. publ., 56.

²⁴ M. TALAMANCA, s. v. societas, en ED 43 (1990) 833.

²⁵ Vid. fuentes y lit. sobre esta *causa Iuniana* en A. TRISCIUOGLIO, *Sarta tecta*, 47 nt. 52.

dentro de otros que he ido afrontando en diferentes trabajos referidos a las *soc. publ.*²⁶, se dirigen estas páginas.

Un hecho que se evidencia de las diferentes *leges censoriae* que arrendaban la recaudación de *vectigalia*, no solamente *ex agris*, sino también la *scriptura*, el *portorium*, la *XX hereditatum* y *manumissionum*, es que siendo sus reglas de organización y gestión sustancialmente homogéneas en todas las provincias (salvo las de Sicilia durante la propretura de Verres), es que consentían a los publicanos derogar la disciplina prevista en tales *leges* mediante *pactiones* (acuerdos informales les llama Maganzani²⁷) establecidas con los contribuyentes, practicadas tanto en las monarquías helenísticas²⁸ como en las provincias romanas, y así está documentada para el *portorium* en Asia y algunas estaciones aduaneras de otras provincia donde la

²⁶ TORRENT, Los publicani y la lex rivi Hiberiensis, en RDR 13 (2013) 1 ss.; Id., La lex locationis de las tres societates publicanorum concurrentes ad hastam en el 215 a. C., en SDHI 80 (2014) 71 ss.; Id., Anulación por el Seando, , cit.; Id., Fraudes contables de societates publicanorum.. Cic. in Verr. 2,2,71,173, en IAH 6 (2014) 57 ss. Id.,; El título "de publicanis" y el "genus provinciale" (Cic. ad Att. 6,1,15). Reflexiones sobre el "edictum provinciale," en RDR XIIV (2014) 1-23; Id., El aparente desinterés cit.

²⁷ MAGANZANI, Pubblicani, 87.

²⁸ Vid. M. ROSTOVZEFF, Geschichte der Staatspacht in der kaiserzeit bis Diokletian, (Leipzig 1902).

autoridad romana se aprovechó de la eficiente organización recaudadoria atálida; la *scriptura* en Bitinia y Cilicia; la *XXma* sobre herencias y manumisiones en Siria; la *decima* que gravaba a los *aratores* de Sicilia asimismo aprovechando la organización recaudatoria anterior a la conquista romana procedente de la *lex* Hieronica dictada por Hierón de Siracusa, sistema que Verres subvirtió durante su propretura cometiendo todo tipo de tropelías junto con las soc. publ. que operaban en Sicilia²⁹, de modo que hoy en día las *pactiones* son un tema que ha atraído la atención de la ciencia romanística especialmente en estos últimos treinta años, hecho totalmente comprensible para entender el sistema fiscal romano que encargando la recaudación a los publicanos de cantidades fijadas de antemano por la autoridad romana: censores, gobernadores provinciales, las mismas *civitates* durante el Pirncipado, y no olvidemos el hasta convocada por un pretor urbano para aprovisionamiento de las legiones en España en el 215 a.C. en un momento en que la misma ciudad de Roma vivía bajo la directísima amenaza de Aníbal³⁰), que dejaba las manos libres a los publicanos sobre los modos recaudatorios, y de ahí las pactiones³¹ entre autoridad romana y publicanos, y entre

²⁹ Cfr. TORRENT, Fraudes contables, 57 ss..

³⁰ TORRENT, *Lex locationis*, **71** ss.

publicanos y contribuyentes, *pactiones* que encajan en el sistema que determinaba una cantidad fija que los publicanos tenían que entregar al erario (al *populus Romanus* durante la República) lucrándose los publicanos con el exceso de recaudación, y por ello presionando sin misericordia a los contribuyentes para extraerles los mayores beneficios posibles.

Este sistema recaudatorio ciertamente aseguraba ingresos recurrentes para el Estado, pero también permitía las más crueles actuaciones de los publicanos contra los contribuyentes, cuya protección empezó a ser amparada por el pretor con el edicto *de publicanis* (en mi opinión el edicto quedó paralizada a finales de la República, antes de la muerte de Labeón ocurrida

31 Vid. sobre el tema E. BADIAN, Publicans and sinners, (Ythaca, 1972) 79 ss.; G. D. MEROLA, Autonomia locale governo imperiale. Fiscalità e amministrazione nelle province asiane, (Bari 2001) 40 ss..; L. PEPPE, Note sull'editto di Cicerone in Cilicia, en Labeo 37 (1991) 49 ss.; M GENOVESE, Gli interventi edittali di Verres in materia di decime sicule, (Milano 1999) 40 ss.; E. LO CASCIO, Le tecniche dell'amministrazione, en A. SCHIAVONE (cur.), Storia di Roma, II.2 (Torino 1991,) actualizado en III prínceps e il suo impero. Studi di storia amministrativa e finanziaria romana, (Bari 2000) 38; C. NICOLET, Dimes de Sicile, d'Asie et d'ailleurs,, en Le ravitaillement en blè de Rome et des centres urbaines des debuts de la République jusqu'au Haut Empire, Actes du Colloque Jean Bérard, (Napoli-Roma 1994) 218 ss.; = Censeurs et publicains. Économie et fiscalité dans la Rome antique, (Paris 2000) 279 ss.; MAGANZANI, Pubblicani, 86 ss.; 229 ss.

el 11 d. C³².), sistema que gran parte de la doctrina sostiene que se modificó entre finales del s. I a. C. y durante el I d. C., pasando del sistema de cantidades previamente fijadas lucrándose los publicanos con el exceso de recaudación, a ser pagados con un porcentaje³³ de lo ingresado al *aerarium* o en su caso a las *civitates*, de modo que como dice Brunt³⁴ "instead of taking the gross proceeds in return for lump sums payable to the treasury under their contracts". Obviamente todo esto, como anteriormente durante la República, debió requerir laboriosas *pactiones*. Refiriéndose a la *lex portus Asiae* gestada en un arco de tiempo que va desde el 75 a. C. hasta el 62 d. C.

³² TORRENT, La "ordinatio edicti"en la política jurídica de Adriano, en BIDR 86-87 (1984) 37.

³³ Th. MOMMSEN, Römische Staatsrecht, II.2³, (Leipzig 1887; reed. Basel 1952) 1018: O. HIRSCHFELD, Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diokletian, (Berlin 1905) 90; ROSTOVZEFF, Staatspacht, 408-409, 498-499; S.J. DE LAET, Portorium. Étude sur l'organisation douanière chez les romains, surtout à l'époque du Haut-Empire, (Brugge 1949) 383, 388, 391; F. VITTINGHOFF, Portorium, en RE 22.1 (1953) c. 387-388; P.A. BRUNT, Publicans iin the Principate, en Roman Imperial themes, (Oxford 1990) 377 ss.; J.J. AUBERT, Business managers in Ancient Rome. A social and economic Study of Institutions 200 B. C. - A. D. 250, (Leiden-New York-Köln 1994) 329; J. FRANCE, Quadragesima galliarum. L'organisation douanière des provinces alpestres, gauloises et germaniques de l'Empire romnain (I siecle avan J. C. – III siecle après J. C.), **Rroma 2001) 387 ss.**

Maganzani³⁵ señala que sus disposiciones están significativamente distribuídas en dos clases: la primera (y la más consistente) se refiere a las relaciones entre los publicanos y los contribuyentes poniendo como ejemplos las modalidades del cálculo y pago del impuesto, *professiones* (declaraciones por los contribuyentes del valor que asignaban a las mercancías sujetas al *portorium* impuesto a la exportación e importación de mercancías), poderes de autotutela de los publicanos (*pignoris capiones, commissa*); la segunda referida a las relaciones entre publicanos y Estado citaba entre otras cláusulas las que conciernen a las garantías a prestar por los publicanos y el nombramiento de *magister*³⁶.

En el *portorium asiaticum* las *pactiones* tenían que facilitar y aclarar entre publicanos y contribuyentes el cálculo del tributo y el valor de las mercancías sujetas al impuesto³⁷ sobre el que se aplica el tipo tributario (2,5%), que a pesar de no ser alto procuraba grandes ingresos al Estado dada la intensidad del

³⁴ BRUNT, Business Managers, 356.

³⁵ MAGANZANI, *Pubblicani*, 87 nt. 69.

³⁶ § 42, 43, 45, 46, 47, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 63.

³⁷ Sigue siendo corriente hoy en España los tratos (*pactiones* en derecho tributario romano) entre los inspectores de Finanzas del Estado y los contribuyentes para fijar el valor de los bienes sujetos a impuesto del que resultará la ccota líquida imponible

tráfico comercial de la época, y tampoco era abusivo para los contribuyentes; yo diría en técnica fiscal de hoy que parece un impuesto neutral que a fin de cuentas sería pagado por los consumidores en el precio final de adquisición de los bienes, y desde luego tenía que ser beneficioso para los publicanos que en las pactiones elevarían al alza la aestimatio del valor de las mercancías que presentaban los contribuyentes en su professio, hecho que ya destacaba Cagnat³⁸ refiriéndose en este caso a la XXma hereditatum. En definitiva las pactiones no eran otra cosa que la facultad de derogar (Maganzani³⁹) con mayor o menor amplitud la ley que fijaba el impuesto mediante el cálculo concordado del tributo pagadero por el contribuyente y recaudado por los publicanos. A mi modo de ver estas *pactiones* no son exactamente derogaciones a la *lex censoria* republicana o especificaciones o aclaraciones a la ley del vectigal arrendado; digamos en terminología moderna que la lex censoria fijaba las líneas generales de la *locatio* entre el Estado y las *soc. publ.,* y las pactiones desarrollaban estas líneas generales adaptando la recaudación del impuesto a las circunstancias del caso, que podía requerir *pactiones* entre publicanos y contribuyentes que

³⁸ M. R. CAGNAT, Ëtude historque sur les impots indirects chez les romains jusqu'aux invasions des barbares d'après les documents littéraires et epigraphiques, (Paris 1882) 223.

³⁹ MAGANZANI, Pubblicani, 88.

o bien facilitaban las relaciones entre recaudadores y deudores fiscales (pensemos en un eventual aplazamiento fraccionamiento del pago), como entre recaudadores y autoridades fiscales para modelar las modalidades recaudatorias y medidas coercitivas contra los deudores incumplidores o simplemente morosos. En el caso de la lex portus Asiae la pactio entre publicanos y contribuyentes sobre la aestimatio que necesariamente repercutía sobre la cuota líquida final, fue admitida en una de las adiciones al texto-base del 75 a. C. que se iba renovando y actualizando (al menos constan 17 actualizaciones en todo el tiempo de su vigencia); la que nos interesa es el añadido del 2 a. C. incluída por los cónsules Lucio Caninio Gallo y Quinto Fabrizio (§ 48 lin. 113-114), posibilidad que reconoce Marciano D. 39,4,16,12 (lib. sing. de delatoribus) en el s. III d. C. recogiendo un rescripto al efecto de Septimio Severo y Caracalla, muy interesante porque también alude a los fideiussores que debían haber sido nominados en la lex locationis.

D. 39,4,16,12. Si quis professio apud publicanum fuerit, non tamen vectigal solverit, hoc concedente publicano, ut solent facere, divi Severus et Antoninus rescripserunt res in commissum non cadere, cum enim, inquiunt, professiones recitantur, commissum cessat, cum poterit satisfieri fisco ex bonis publicanorum vel fideiiussorum.

Maganzani enfoca este tema como casos de derogación a las *leges censoriae* que en la época republicana fijaban la *lex locationis* en Roma estableciendo los impuestos a recaudar en las

provincias; a mi modo de ver más que casos de derogación de las *leges censoriae*, son acuerdos que mejoraban la aplicabilidad de estas leyes *in situ*⁴⁰, de modo que las *pactiones* facilitaban o despejaban el camino para una recaudación más eficiente para Roma, desde luego seguramente también más favorable para los publicanos que de este modo veían aumentar sus beneficios, como asimismo para los contribuyentes que así podían saber de antemano los instrumentos procesales de los que disponían ante una recaudación injusta o medidas abusivas de presión por parte de los publicanos, y me refiero a las *pignoris capiones*, *commissa* y acciones judiciales. Spagnuolo Vigorita y Mercogliano⁴¹ defienden que las *pactiones* se referían

Ejemplo de este fenómeno los encontramos en los edictos provinciales; sustancialmente todos eran bastante homogéneos (menos el de Verres) y repetían los *verba* del *edictum praertoris,* pero también lógicamente recogían particularidades provinciales dirigidas en nuestro caso a facilitar la recaudación de impuestos en provincias; vid. TORRENT, Las societates publicanorum y el edictum provinciale, en J. R. ROBLES *et alii* (eds..), La actividad de la banca y los negocios mercantiles en el Mare Nostrum, (Cizur Menor 2015) 423 ss..

⁴¹ SPAGNUOLO VIGORITA - F. MERCOGLIANO, s. v. *Tributi (dir. rom.)*, en *ED* 45 (Milano 1985) 90. Según una *epistula* de Cic. *ad Fam.* 13,65,1, a Publio Silio propretor de Bitinia, en esta provindia debieron ser frecuentísimas las *pactiones* sobre la *scriptura.*; vid. NICOLET, *P. Terentius Hispo et la société de Bythynie*, en *Annuaire de l'Ecole*

principalmente a las modalidades y tiempos de pago, lo cual no es poco para el sufrido contribuyente que podía encontrar cierto alivio aplazando o fijando el pago mediante cantidades periódicas hasta completar el montante total del impuesto. De la frecuencia⁴² y utilidad de tales *pactiones* era consciente Cic. como demuestra en una carta referente a la recaudación de la *scriptura*⁴³ en la provincia de Asia dirigida a su hermano Quinto, que Maganzani⁴⁴ incluye entre las derogaciones a las *leges censoriae*.

Cic. ad Q. fr. 1,1,12,35. Possent ne pactionibus faciendis non legem spectare censoriam, sed potius commoditatem conferendi negoti et liberationem molestiae.

La utilidad de estas *pactiones* es indudable y en tributos como el *portorium* y la XX *libertatis* las *pactiones* (acuerdos de

pratique de Hautes Etudes, sect. IV. (sciencies historiques et philologiques), 107 (1994) 537 ss.

- ⁴² Referida a la recaudación de la XX hereditatum, en un documento epigráfico recogido en CIL, VI, 8452 se recoge la expresión veteres pactiones.
- ⁴³ Probblemente se refiere a la scriptura Fest. 446 L, que definiendo el ager scripturarius apunta a pactiones: ... publicanus scribendo confici rationem cum pastore.. Vid, en general C. TRAPENARD, L'ager scripturarius, (Paris 1908) 60 ss.

⁴⁴ MAGANZANI, Pubblicani, 89.

derogación de las leges censoriae según Maganzani) se cerraban con el deudor después de haber hecho éste la professio de los bienes imponibles, que considera que en los tributos ex agris y en la *scriptura*, al menos en algunas provincias orientales y en Sicilia durante la República, la pertenencia del suelo privado o público imponible en un distrito tributario consentía a los publicanos que en las *pactiones* dispusieran de mayor capacidad de maniobra, pero como ya he dicho antes no considero estas pactiones acuerdos derogatorios de las leges censoriae sino acuerdos que las desarrollaban para una mejor efectividad del impuesto, acuerdos también aclaratorios de las relaciones entre Estado y publicanos y entre publicanos y contribuyentes. Maganzani⁴⁵ insiste que en las Verrinas para la *decima sicula* y en los territorios asiáticos para la scriptura, las pactiones implicaban derogaciones de las leges censoriae, que en los distritos urbanizados implicaban acuerdos entre los publicanos y los representantes de las *civitates* a las que estaban adscritos los fundos sujetos al impuesto, de modo que estos acuerdos probablemente anuales exoneraban a los publicanos de las largas y laboriosas relaciones con los contribuyentes singulares del distrito. Cuando los gobernadores provinciales se fueron convirtiendo en la suprema autoridad locatoria provincial, o simplemente en el ejercicio de su ius edicendi⁴⁶, por ejemplo

-

⁴⁵ MAGANZANI, Pubblicani, 90.

prometiendo en el *edictum* que los provinciales pudieran oponer *exceptiones* a las demandas de los publicanos, como hizo Bíbulo⁴⁷ en su edicto para Siria según informa Cic. *ad Att.* 6,1,15, disposiciones que no tienen carácter administrativo como claramente señala Pugliese⁴⁸, sino al menos, como dice Maganzani⁴⁹, parcialmente jurisdiccional; obviamente en mi opinión estos acuerdos no derogan la respectiva *lex locationis* sino que se dirigen a aclarar las actuaciones entre todas las partes de la relación tributaria: los publicanos que debían ingresar al Estado las sumas prefijadas en la *lex locationis*, y entre publicanos y deudores fiscales para aclarar su situación tributaria: modos de pago, ciricunstancias que definían el valor de los bienes y bases imponibles, medios procesales de reclamación por los publicanos de la deuda fiscal, y de protección de los deudores frente a eventuales abusos de los publicanos.

Las fuentes informan de la intervención de los gobernadores provinciales fijando tipos de interés invariable

⁴⁶ DE LAET, *Portorium*, 108 ss.

⁴⁷ Vid. TORRENT, La "exceptio" del edicto de Bíbulo para Siria delñ 51 a. C., en IVRA, 63 (2015) 160 ss..

⁴⁸ PUGLIESE, *Riflessioni*, 985 = *Scritti scelti*, III (Napoli 1985) 15., icdea compartida por PEPPE, *Note*, 67 nt. 180.

⁴⁹ MAGANZANI, Pubblicani, 98.

para los créditos que debían pagar las civitates; el propio Cic. en su edicto para Cilicia⁵⁰ fijó un tipo reducido sumamente favorable para los habitantes de la ciudad de Salamina, situada en Chipre comprendida en la provincia de Cilicia, en contra de lo preceptuado por el *praeses* anterior Apio Claudio Pulcro al que criticó duramente por su rapacidad (entiendo que recaudatoria sobre los salaminos) y despilfarro (de los fondos públicos recaudados indebidamente). Desde muchos puntos de vista puede decirse que los gobernadores romanos serían los más interesados en facilitar la celebración de pactiones entre publicanos y civitates, o mediando en los desencuentros entre publicanos y provinciales⁵¹ con lo que evitaban posibles abusos de los publicanos y a la vez ejercitaban un mayor control sobre las soc. publ.⁵² Otro tema a nivel jurisdiccional provincial de gran interés aún no debidamente resuelto es el rechazo a dicere ius del que habla Cic. de prov. cons. 5,10 con la correspondiente denegatio actionis contra pretensiones injustas de los publicanos aunque estuvieran basadas en *pactiones*; el tema es interesantísimo porque demuestra la enérgica intervención del

⁵⁰ Vid. lit. sobre el tema en MAGANZANI, 92 nt. 81.

⁵¹ A esta finalidad se refiere Cic. ad Att. 6,1,16: De publicanis qiod agam videris quaerere. Habeo in deliciis, obsequor, verbis laudo, orno officio ne cui molesti sint...

⁵² MAGANZANI, Pubblicani, 91.

gobernador que llega hasta *rescindere pactiones*, unas veces con justicia por ser demasiado favorables para los publicanos, y otras injustamente como hizo Gabinio, procónsul de Siria que anuló *pactiones* por su enemistad con los publicanos.

Cic. de prov. cons. 5,10: Iam vero publicanos miseros -me etiam miserum illo non ita de meritorum miseriis ac dolore- tradidit in servitutem Iudaeis et Syris, maioribus nati servituti. Statuit ab initio, et in eo perseveravit, ius publicano non dicere; pactiones sine ulla iniuria rescidit, custodias sustulit, vectigalis multos ac stipendiarios liberavit. Qua in oppido ipse esset aut quo veniret, ibi publicanum aut publicani servum esse vetuit.

La anulación de las *pactiones* por el magistrado jurisdiccional provincial, que muchas veces coincide con el gobernador que dicta el *edictun provinciale* respectivo, plantea el problema si una *lex censoria* puede ser derogada por una reglamentación específica dictada en sede local; Maganzani⁵³ admite que la reglamentación local podía ser más articulada (no señala el otro término de la comparación), y pregunto: ¿el *edictum provinciale?* ¿la *lex locationis?* sobre todo si las *pactiones* eran con las *civitates*, como está documentado para la Bitinia, Asia, Cilicia; el problema se complica si tenemos en cuenta el edicto de Cic. para Cilicia del 51 a. C. que plantea si las *pactiones* fueron objeto de un título específico o distribuidas entre las diversas

53 MAGANZANI, Pubblicani, 100.

91

rúbricas. La verdad es que en la διαίρεσις descrita por Cic. del genus *provinciale*⁵⁴ cabe tanto en las rúbricas *de rationibus civitatum* como en la *de syngraphis, de aere alieno, de usura y de publicanis*; realmente todas estas rúbricas tienen relación con la materia *de publicanis* porque todas tienen concomitancia con los débitos de dinero además del problema del encuadramiento de los medios procesales de los que disponían los publicanos para hacer efectivo el impuesto, y de los deudores fiscales para defenderse contra actuaciones abusivas de los publicanos. Pugliese⁵⁵ y Peppe⁵⁶ sitúan las *pactiones* en la rúbrica *de publicanis* que además contendría las reglas de protección de los publicanos (*pignoris capiones, commissa, actiones*⁵⁷) que a su vez seguían las reglas del *edictum praetoris,* como también las acciones en protección de los contribuyentes, sistema que Maganzani llama de "doppio binario": medios de protección atinentes a publicanos y contribuyentes Es muy posible que en

⁵⁴ TORRENT, El título "de publicanis" y el "genus provinciale", cit,, 6 ss.

⁵⁵ PUGLIESE, Scriutti, III, 114.

⁵⁶ PEPPE, *Note*, 67.

⁵⁷ Cosa distinta es si en el s. I a. C. el procedimiento utilizado era el formulario que se desprende de Gayo 4,32; probablemene sería la *cognitio extra ordinem* que oferecía mayores facilidades procesales a los magistrados locales (*duoviri iure dicundo*), o al gobernador si se reservaba esta competencia en los litigios contra los publicanos.

la rúbrica *de usuris* Cic. fijase los tipos de interés, y acaso en la *de syngraphis* la *exceptio* de Quinto Mucio retomada por el Arpinate. A todo esto, además de los reenvíos a los *edicta pretoria*⁵⁸ se añadía una normativa local del gobernador provincial que en época imperial va a experimentar un fuerte redimensionamiento cuando los impuestos fundiarios pasaron a las *civitates* junto a la paulatina decadencia de las *soc. publ.*⁵⁹, con lo que también va decreciendo el sistema de *pactiones* que todavía se recuerda en la *lex portus Asiae* § 23 lin. 56-57.

Para ir acabando no puedo dejar de examinar aunque sea sumariamente las exenciones e *inmunitates* referidas a los *publicani* que tuvieron que ser materia de *pactiones* con la

⁵⁸ TORRENT, La conexiómn edicta pratoria-edicum pro0vinciale en la lex Irnitana cap. 85, en RIDROM, 14 (2015) 217 ss.

ss.; Id. La struttura fiscale dell'Impero romano, en M.H. CRAWFORD (cur.), L'Impero romano e le strutture economiche e sociali delle province, (Como 1986) 183 ss; SPAGNUOLO VIGORITA - MERCOGLIANO, Tributi, 99. No parece ser este el caso de la lex portus Asiae, ni incluso después de la providencia de César en el 48/47i a. C. mencionada por Dion Cass. 42,6,3 y Plut. Caes. 48,1. En realidad la transferencia a las civitates de los impuestos fundiarios con la consiguiente eliminación de las soc. publ. no pudo ocurrir antes de la época imperial, que también con dudas parece admitir LO CASCIO, Techniche dell'amm., 38 y nt. 102; para MEROLA, Aut. locale, 84 se desconoce cuando pasó a otras provincias la recaudación directa del impuesto.

autoridad locatoria. De nuevo la correspondencia de Cic. es ilustrativa al respecto porque Cic. en su respuesta a su amigo Atico (adATT. 6,1,15) que en realidad le pregunta por el tratamiento al ordo equester (y los publicanos eran mayoritariamente equites) en Siria gobernada por Bíbulo; en el fondo lo que interesaba a Atico era el trato que el gobernador Bíbulo daba a los *publicani* en su edicto para Siria que entendía perjudicial in ordine nostro (equites). Los provinciales, mayoritariamente reconocerían sus deudas fiscales mediante syngraphae: documentos abstractos de deuda sin mención de la causa 60 frecuentísimos en la práctica helenística y por tanto difundidos en las provincias orientales; también en Sicilia en la época de Verres los publicanos se hacían firmar síngrafes⁶¹ en su favor por sumas exorbitantes creando artificialmente deudas con muy dudoso o incluso fraudulento fundamento jurídico en consonancia con el modo de actuación de aquel venal

⁶⁰ TORRENT, Syngraphae cum Salaminiis, en IVRA 24 (1973) 105.

⁶¹ Vid. sobre los singrafes, además de los citados poco antes, R. MARTINI, Ricerche in tema di editto provinciale, (Milano 1969) 39; M. BIANCHINI, Cicerone e le singrafi, en BIDR n. s. 12 (1970); Id., s. v. Syngrapha. Diritto greco e romano, en NNDI, 18 (1971) 1008 ss.; Id., Le Σιγγραθη e il problema delle forme contrattuali, en Gsymposion 1978. Vorträge zum griechischen und hellenistischen Eechtsgeshichte, (Köln-Wien 1979) 245 ss.; G. GROSSO, Syngaphae, stipulatio e ius Gentium, en LABEO 17 (1971) 7 ss.

propretor, cumpliendo los síngrafes la misma función que en Roma cumplían la *stipulatio* y el mutuo⁶². Mediante síngrafes los provinciales se hacían deudores de los ricos romanos del *ordo equester*, y por tanto de los publicanos, que tratándose de relaciones entre romanos y *peregrini* en caso de contienda judicial correspondía la *iurisdictio* al gobernador provincial en base a lo preceptuado en su edicto⁶³.

El problema en definitiva envolvía una consideración que puede decirse imperialista y despótica sobre los provinciales agobiantemente endeudados con los *publicani-equites*, que la política de Cic. conciliadora y deseosa de un gobierno honesto y eficiente en la Cilicia no podía consentir interviniendo en las *pactiones* con los publicanos, o más en general en las situaciones deudoras de las *civitates* o de provinciales singulares frente a los *publicanos y negotiatores* romanos como consecuencia de préstamos, singrafes o acuerdos de otro tipo⁶⁴. Cic. en una carta a Atico del 20 de febrero del 50 a. C. desde Laodicea (*ad Att.* 6,1,1) donde había llegado en junio del 51 como procónsul para hacerse cargo del gobierno de Cilicia, le contesta a una serie de cuestiones que le preguntaba su amigo. No voy a entrar en los

⁶² PEPPE, Note, 48.

⁶³ MAGANZANI, Pubblicani, 94.

⁶⁴ MAGANZANI, Pubblicani, 92.

detalles de esta correspondencia de la que ya me ocupado hace cuarenta años⁶⁵, y diré resumidamente que probablemente la carta de Atico a Cic. traía su origen de otra de Bruto a Atico quejándose de la conducta de Cic. en el modo y formas de gobernar la provincia en daño del ordo equester del que formaban parte. La primera cuestión que preguntaba Atico era sobre sus relaciones con Apio Claudio Pulcro que había sido su antecesor en el gobierno de Cilicia, contestándole Cic. de las muchas diferencias (βαθύτητα) que tenía con éste en el modo de gobernar la provincia (dissimilitudo meae rationis) informándole de la rapacidad y ansias de enriquecimiento de Claudio (quam illo imperare exhaustam esse sumptibus et iacturis provinciam que a su vez había escrito a Cic. varias veces insultándole por haber anulado sus disposiciones. No voy a entrar en estas cuestiones, porque lo que interesa es que tanto la carta de Bruto a Atico, como la de Atico a Cic. envuelven una cierta crítica a éste por su comportamiento con los publicani, que por cierto en otras ocasiones Cic. no duda en alabarlos.

El tema de los *equites* es significativo porque de algún modo la pertenencia de los juristas tardo-republicanos al *ordo equester* podría ser una razón que justificara su desinterés por las *soc. publ.* explicación que no entiendo razonable porque tanto la

⁶⁵ TORRENT, Syngraphae, 90 ss.; add. PEPPE, Note, 25 ss.; PUGLIESE, Scritti, III, 99 ss.; J. BLEICKEN, Cicero und die Ritter, (Göttingen 1995) 76 ss.

escuela muciana como la serviana no podían haber dejado de intervenir en los numerosos problemas surgidos en la actividad de los publicanos; la cuestión por tanto no es el desinterés de los *veteres*⁶⁶ sino porqué los comisarios justinianeos no extractaron textos que mencionaran sus ideas sobre el tema, y probablemente tiene razón De Martino al decir que para los justinianeos las *soc. pub.* eran un fósil.

-

⁶⁶ TORRENT, Aparente desinterés, 1 ss.