

**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 Asiae*<sup>1</sup>) 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 *ultra tributa*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vid. TORRENT, *Los „publicani“ y la „lex portus Asiae“*, de próxima aparición en *Scritti Corbino*.

<sup>22</sup> Vid.F. MILAZZO, *La realizzazione delle opere pubbliche in Roma arcaica e repubblicana. Munera e ultra tributa*, (Napoli 1993) 68 ss.; A. TRISCUOGLIO, *Sarta tecta, ultra tributa, opus publicum faciendum locare. Sugli appalti alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, (Napoli 1998) 33 ss.; TORRENT, *„Ultra tributa“. Financiación del „opus publicum faciendum“ en la Lex Irnitana caps. 43 y 68*, en *Hispania antiqua*, 37-38 (2013-2014) 99 ss..

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 impuesto<sup>3</sup>, gestiones que correspondía realizar al *publicanus* individual al frente de la estación sin implicaciones de la estructura societaria o del grupo<sup>4</sup>, 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 veremos más adelante. Ya había dicho Szlechter<sup>5</sup> que el *manceps*

---

<sup>3</sup> Que fuera una *actio ficticia* como aparece en Gayo derivada de la evolución de la *legis actio 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.

<sup>4</sup> L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, (Torino 2002) 227.

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*, *ultra 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 excluidos del *hasta* (por diferentes razones: por romper el monopolio de las *soc. publ.* que se presentaban constantemente a todas las *auctiones*<sup>6</sup>, o porque habían cumplido deficientemente en *locationes* anteriores), quedando excluidos de posteriores *licitationes* no solamente los individuos a título singular sino

---

<sup>5</sup> E. SZLECHTER, *Le contrat de société en Babylonie, Grèce et Rome*, (Paris 1947) 357.

<sup>6</sup> 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.

también las *societates* concurrentes en *licitationes* anteriores, como ocurrió en las censuras del 184 a. C.<sup>7</sup> (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 refiere a la capacidad jurídica<sup>8</sup> de la corporación; insisto en que

---

<sup>7</sup> 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 ss.

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. Maganzani<sup>9</sup> 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 los terceros conferidos por la *lex censoria*, sobre la legitimación activa y pasiva de las acciones previstas en el título *de publicanis*

---

<sup>8</sup> MAGANZANI, *Publicani* 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 *commisum*, *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.

<sup>9</sup> MAGANZANI, *Pubbl.* 229.

del edicto urbano y provincial (rúbrica *omnia de publicanis* aludida por Cic. *ad Att.* 6,1,15)<sup>10</sup>, 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 Cimma<sup>11</sup>, y en general de los *collegia* como afirmaba De Robertis<sup>12</sup>; de una “*quanta*” de capacidad habla Maganzani<sup>13</sup> compartiendo esta “*finezza*” con Cimma.

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

---

<sup>10</sup> Vid. TORRENT, *El título „de publicanis“ y el „genus provinciale“*. (Cic. *ad Att.* 6,1,15), en *RDR* 14 (2013;4) 1-23.

<sup>11</sup> CIMMA, *Ricerche sulle società dei publicani*, (Milano 1981) 97.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> MAGANZANI, *Pubblicani*, 229 nt. 32.

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 compañía<sup>14</sup> 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 tanto por el magistrado contratante como por los terceros. Spagnuolo Vigorita<sup>15</sup> 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 al menos las personas responsables de la actividades que surgían de la *locatio*, y tomando como referencia la *lex portus*

---

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

<sup>15</sup> 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.

*Asiae* (§ 23 lin. 56 ss.) cuya *editio princeps* es de 1989<sup>16</sup>, no ve motivo para de la mención de un *τελώνιον δημομοσιώνου* dirigido por el publicano o su *procurator*, compartir la afirmación de sus primeros editores<sup>17</sup> que “jede Zollstation war an einen bestimmten Pächter... vergeben”<sup>18</sup>.

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 sustituido a su potestashabiente anterior *conductor* en una *auctio* de *opus publicum faciendum* para el mantenimiento y conservación del templo de Cástor<sup>19</sup>. Maganzani<sup>20</sup> ha visto que

---

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

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

<sup>18</sup> Idea de lo que parece participar HEIL, *Einige Bemerkungen zum Zollgesetz aus Epheson*, en *Epigraphica Anatolica*, 18 (1990) 15 nt. 48.

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 Dufour<sup>21</sup>. Incluso Bona se muestra favorable a la idea de personalidad jurídica de las *soc. publ.*<sup>22</sup>, aunque en alguna ocasión también la critica<sup>23</sup>. Si la idea de personalidad jurídica de nuestras compañías fuera cierta se resolverían muchos problemas, pero la persona

---

<sup>19</sup> 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 ulrotributa nella Repubblica en el primo Principato*, en *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza giuridica romana*, (Napoli 1998) 211 ss.

<sup>20</sup> MAGANZANI, *Pubblicani*, 229.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> BONA, *Soc. publ.*, 56.

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 Talamanca<sup>24</sup> 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 Cástor<sup>25</sup>. Los problemas son muchos y pensando en contribuir a esclarecer algunos de ellos dentro de otros que he ido

---

<sup>24</sup> M. TALAMANCA, s. v. *societas*, en *ED* 43 (1990) 833.

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

afrontando en diferentes trabajos referidos a las *soc. publ.*<sup>26</sup>, 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 Maganzani<sup>27</sup>) establecidas con los contribuyentes, practicadas tanto en las monarquías helenísticas<sup>28</sup> como en las provincias romanas, y así está documentada para el *portorium* en Asia y algunas estaciones aduaneras de otras provincia donde la

---

<sup>26</sup> 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 XIIIV (2014) 1-23; Id., *El aparente desinterés* cit.

<sup>27</sup> MAGANZANI, *Pubblicani*, 87.

<sup>28</sup> Vid. M. ROSTOVZEFF, *Geschichte der Staatspacht in der kaiserzeit bis Diokletian*, (Leipzig 1902).

autoridad romana se aprovechó de la eficiente organización recaudatoria 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 Sicilia<sup>29</sup>, 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 Principado, y no olvidemos el *hasta* convocada por un pretor urbano para el 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 Aníbal<sup>30</sup>), que dejaba las manos libres a los publicanos sobre los modos recaudatorios, y de ahí las *pactiones*<sup>31</sup> entre autoridad romana y publicanos, y entre

---

<sup>29</sup> Cfr. TORRENT, *Fraudes contables*, 57 ss..

<sup>30</sup> 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

---

<sup>31</sup> 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 asiatiche*, (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 princeps 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 blé 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. C<sup>32</sup>), 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 porcentaje<sup>33</sup> de lo ingresado al *aerarium* o en su caso a las *civitates*, de modo que como dice Brunt<sup>34</sup> “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.

---

<sup>32</sup> TORRENT, *La „ordinatio edicti“ en la política jurídica de Adriano*, en *BIDR* 86-87 (1984) 37.

<sup>33</sup> Th. MOMMSEN, *Römische Staatsrecht*, II.2<sup>3</sup>, (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 in 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 romain (I siècle avant J. C. – III siècle après J. C.)*, (Roma 2001) 387 ss.

<sup>34</sup> BRUNT, *Business Managers*, 356.

Maganzani<sup>35</sup> señala que sus disposiciones están significativamente distribuidas 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*<sup>36</sup>.

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 impuesto<sup>37</sup> 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 tráfico comercial de la época, y tampoco era abusivo para los

---

<sup>35</sup> MAGANZANI, *Pubblicani*, 87 nt. 69.

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

<sup>37</sup> 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 cuota líquida imponible

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 Cagnat<sup>38</sup> refiriéndose en este caso a la *XXma hereditatum*. En definitiva las *pactiones* no eran otra cosa que la facultad de derogar (Maganzani<sup>39</sup>) 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 de las *civitates* desde mediados del s. I a. C., sino 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 o bien facilitaban las relaciones entre recaudadores y deudores

---

<sup>38</sup> M. R. CAGNAT, *Étude historique sur les impôts indirects chez les romains jusqu'aux invasions des barbares d'après les documents littéraires et épigraphiques*, (Paris 1882) 223.

<sup>39</sup> MAGANZANI, *Pubblicani*, 88.

fiscales (pensemos en un eventual aplazamiento o 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. incluida 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, inquit, professiones recitantur, commissum cessat, cum poterit satisfieri fisco ex bonis publicanorum vel fideiussorum.*

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*<sup>40</sup>, 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 Mercogliano<sup>41</sup> defienden que las *pactiones* se referían principalmente a las modalidades y tiempos de pago, lo cual no es poco para el sufrido contribuyente que podía encontrar cierto

---

<sup>40</sup> 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 praetoris*, 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..

<sup>41</sup> 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 provincia debieron ser frecuentísimas las *pactiones* sobre la *scriptura*; vid. NICOLET, *P. Terentius Hispo et la société de Bythynie*, en *Annuaire de l'Ecole pratique de Hautes Etudes*, sect. IV. (sciences historiques et philologiques), 107 (1994) 537 ss.

alivio aplazando o fijando el pago mediante cantidades periódicas hasta completar el montante total del impuesto. De la frecuencia<sup>42</sup> y utilidad de tales *pactiones* era consciente Cic. como demuestra en una carta referente a la recaudación de la *scriptura*<sup>43</sup> en la provincia de Asia dirigida a su hermano Quinto, que Maganzani<sup>44</sup> 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 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

---

<sup>42</sup> Referida a la recaudación de la *XX hereditatum*, en un documento epigráfico recogido en CIL, VI, 8452 se recoge la expresión *veteres pactiones*.

<sup>43</sup> Probablemente 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.

<sup>44</sup> MAGANZANI, *Pubblicani*, 89.

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. Maganzani<sup>45</sup> 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 edicendi*<sup>46</sup>, por ejemplo prometiendo en el *edictum* que los provinciales pudieran oponer *exceptiones* a las demandas de los publicanos, como hizo Bíbulo<sup>47</sup> en su edicto para Siria según informa Cic. *ad Att.* 6,1,15,

---

<sup>45</sup> MAGANZANI, *Pubblicani*, 90.

<sup>46</sup> DE LAET, *Portorium*, 108 ss.

disposiciones que no tienen carácter administrativo como claramente señala Pugliese<sup>48</sup>, sino al menos, como dice Maganzani<sup>49</sup>, 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, circunstancias 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 para los créditos que debían pagar las *civitates*; el propio Cic. en su edicto para Cilicia<sup>50</sup> fijó un tipo reducido sumamente favorable para los habitantes de la ciudad de Salamina, situada

---

<sup>47</sup> Vid. TORRENT, *La „exceptio“ del edicto de Bíbulo para Siria del 51 a. C.*, en *IVRA*, 63 (2015) 160 ss..

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

<sup>49</sup> MAGANZANI, *Pubblicani*, 98.

<sup>50</sup> Vid. lit. sobre el tema en MAGANZANI, 92 nt. 81.

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 provinciales<sup>51</sup> con lo que evitaban posibles abusos de los publicanos y a la vez ejercitaban un mayor control sobre las *soc. publ.*<sup>52</sup> 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 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.

---

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

<sup>52</sup> MAGANZANI, *Pubblicani*, 91.

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 *edictum provinciale* respectivo, plantea el problema si una *lex censoria* puede ser derogada por una reglamentación específica dictada en sede local; Maganzani<sup>53</sup> 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 rúbricas. La verdad es que en la *διαίρεσις* descrita por Cic. del *genus provinciale*<sup>54</sup> cabe tanto en las rúbricas *de rationibus civitatum* como en la *de syngraphis, de aere alieno, de usura* y de

---

<sup>53</sup> MAGANZANI, *Pubblicani*, 100.

<sup>54</sup> TORRENT, *El título “de publicanis” y el “genus provinciale”*, cit., 6 ss.

*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. Pugliese<sup>55</sup> y Peppe<sup>56</sup> sitúan las *pactiones* en la rúbrica *de publicanis* que además contendría las reglas de protección de los publicanos (*pignoris capiones, commissa, actiones*<sup>57</sup>) 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 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*

---

<sup>55</sup> PUGLIESE, *Scrutti*, III, 114.

<sup>56</sup> PEPPE, *Note*, 67.

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

*pretoria*<sup>58</sup> 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.*<sup>59</sup>, 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 *immunitates* referidas a los *publicani* que tuvieron que ser materia de *pactiones* con la 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

<sup>58</sup> TORRENT, *La conexiómn edicta pratoria-edicum proOvinciale en la lex Irnitana cap. 85*, en *RIDROM*, 14 (2015) 217 ss.

<sup>59</sup> Cfr. LO CASCIO, *Techniche dell'amministrazione*, en *L'impero*, cit. 38 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.

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 <sup>60</sup> 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 síngrafes<sup>61</sup> 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 propretor, cumpliendo los síngrafes la misma función que en Roma cumplían la *stipulatio* y el mutuo<sup>62</sup>. Mediante síngrafes los

---

<sup>60</sup> TORRENT, *Syngraphae cum Salaminiis*, en *IVRA* 24 (1973) 105.

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

<sup>62</sup> PEPPE, *Note*, 48.

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 edicto<sup>63</sup>.

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 tipo<sup>64</sup>. 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 detalles de esta correspondencia de la que ya me ocupado hace cuarenta años<sup>65</sup>, y diré resumidamente que probablemente la

---

<sup>63</sup> MAGANZANI, *Pubblicani*, 94.

<sup>64</sup> MAGANZANI, *Pubblicani*, 92.

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 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

---

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

los *veteres*<sup>66</sup> sino porque los comisarios justinianos no extractaron textos que mencionaran sus ideas sobre el tema, y probablemente tiene razón De Martino al decir que para los justinianos las *soc. pub.* eran un fósil.

---

<sup>66</sup> TORRENT, *Aparente desinterés*, 1 ss.