

www.ridrom.uclm.es
ISSN 1989-1970
ridrom@uclm.es

RIDROM

Derecho Romano,
Tradición Romanística y
Ciencias
Histórico-Jurídicas

REVISTA INTERNACIONAL DE DERECHO ROMANO

***DE LEGE IRNITANA: ¿MODELO UNICO EN LAS
LEYES MUNICIPALES FLAVIAS?***

***DE LEGE IRNITANA: IS A UNIQUE MODEL IN THE
FLAVIAN MUNICIPAL LAWS?***

Armando Torrent

Catedrático de Derecho Romano

Universidad Rey Juan Carlos

La organización municipal en las provincias de la *pars Occidentis* se conoce fundamentalmente mediante leyes otorgadas a comunidades urbanas situadas en Italia en el s. I a.C., a las que hay que unir la larga serie de leyes hispánicas a

partir de la *lex coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis*¹ (44.C.) promulgada para Urso (cerca de Sevilla), y en el s. I d.C. las otorgadas a municipios hispánicos de la Bética: *leges Salpensana* y *Malacitana* descubiertas en 1851, e *Irnitana* descubierta en 1981², esta última publicada en 1986 de modo independiente por Gonzalez y d'Ors³. A estas tres leyes de

¹ Se tenían noticias de la *lex coloniae Genetivae Iuliae* desde mediados del s. XVII, se empezaron a describir fragmentos importantes en 1870, en 1925 se publicaron los llamados "Fragmentos de El Rubio y se siguen descubriendo nuevos fragmentos; vid. por último A. CABALLOS RUFINO, *El nuevo bronce de Osuna y la política romanizadora romana*, (Sevilla 2006). También se siguen descubriendo fragmentos de leyes municipales flavias que revelan grandes identidades con la *lex Irnitana* y muchos rasgos comunes en la legislación flavia municipal.

² La primera noticia a la *respublica romanistorum* la dió T. GIMENEZ CANDELA, *Una contribución al estudio de la ley Irnitana*, en *IVRA* 32 (1981) 36-56; *La lex Irnitana. Une nouvelle loi municipale de la Bétique*, en *RIDA* 30 (1983) 125 ss. Inmediatamente A. D'ORS, antes de haber terminado las labores de limpieza de los bronce comenzó a sacar a la luz pública una serie de problemas particulares (mayormente procesales) que sugerían la lectura de dicha reglamentación: *Litem suam facere*, en *SDHI* 48 (1982, pero 1983) 368-394; *La nueva copia irnitana de la lex Flavia municipalis*, en *AHDE* 53 (1983) 5-15; *Nuevos datos de la ley Irnitana sobre jurisdicción municipal*, en *SDHI* 49 (1983) 18-50; *De nuevo sobre la ley municipal*, en *SHDI* 50 (1984) 179-198; *Nueva lista de acciones infamantes*, en *Sodalitas Guarino*, VI (Napoli 1984) 2525-2590; *La ley Flavia municipal*, en *AHDE* 54 (1984) 535-573, que era simplemente su traducción al español.

época flavia se van añadiendo restos fragmentarios de distintos municipios como la *lex Basiliponensis*⁴, la *lex Ostipponensis*, la *lex Villonensis* que coinciden con *Irn*. Para los romanistas siempre ha sido tema de gran interés el estudio de la organización municipal⁵ llevada adelante tanto por el gobierno de la República sobre todo en el s. I a.C. como por el

³ J. GONZALEZ, *The lex Irnitana. A new copy of the Flavian Municipal Law*, en *JRS* 76 (1986) 147 ss. con comentarios y traducción del texto latino al inglés por M. H. CRAWFORD. Ambos realizaron un trabajo de enorme mérito que dio lugar a importantes recensiones de M. TALAMANCA en *BIDR* 90 (1987, pero 1990) 583 ss.; G. LURASCHI, en *SDHI* 55 (1990) 349 ss., y W. SIMSHÄUSER en *ZSS* 107 (1990) 543 ss. También ese mismo año apareció otra edición llevada a cabo por A. D'ORS, *La ley Flavia municipal (Texto y comentario)*, (Roma 1986), y poco mas tarde junto con X. D'ORS volvió a publicar otra edición añadiendo relieves de crítica textual: *Lex Irnitana (Texto bilingüe)*, (Santiago de Compostela 1988). La edición de A. CHASTAGNOL, *Lex Irnitana*, en *AE* (19886) 87 ss. con traducción al francés de P. LE ROUX, no aporta novedades a la edición de GONZALEZ. Detalles de orden arqueológico y paleográfico los encontramos en F. FERNANDEZ GOMEZ - M. DEL AMO, *La lex Irnitana y su contexto arqueológico*, (Sevilla 1990). La última gran edición crítica la debemos a Francesca LAMBERTI, *"Tabulae Irnitanae". Municipalità e "ius Romanorum"*, (Napoli 1993).

⁴ Vid. GONZALEZ, *La lex municipii Flavii Basiliponensis*, en *SDHI* 49 (1986) 395-403.

⁵ Sobre el tema, con lit. hasta el momento de la publicación, TORRENT, *La iurisdictio de los magistrados municipales*, (Salamanca 1970) cap. I.

“octroyée”) para que se hiciera efectivo el derecho latino en las comunidades urbanas, lo que trasladado a España significa que el edicto de Vespasiano no transformó automáticamente los *oppida Latinorum* en *municipia*; esta *mutatio* de la *forma civitatis* requería una ley municipal singular como demuestra la documentación española especialmente en la Bética, región muy romanizada, en la que pocos años después del edicto de Vespasiano aparece el primer *municipium* documentado: Sabura en el 78 d.C. Desde luego la situación no es idéntica en la Italia del s. I a.C., y en la Hispania de finales del primer siglo de la era cristiana, porque las llamadas colonias ficticias itálicas después de la concesión del *Latium* siguieron conservando sus magistraturas indígenas, y en general siguieron conservando su identidad étnica; señala Luraschi¹⁷ que si no adquirieron el nombre y la forma de *municipium* se debió probablemente al hecho que este título hasta ahora solo se atribuía a las *civitates civium Romanorum*. Por el contrario, y en mi opinión erróneamente¹⁸, Saumagne¹⁹ interpretando a su manera Plin. *N.H.* 3,20,138, entiende que los *oppida* transpadanos dotados

¹⁷ LURASCHI, *Col. fitt.* 268 nt. 25.

¹⁸ TORRENT, *Ius Latii* 98-99.

¹⁹ Ch. SAUMAGNE, *Le droit latin et les cites romaines sous l'Empire*, (Paris 1965) 21 ss.

manus y *mancipium* (cap. 22); derecho de patronato (caps. 26 y 96); *manumissio* (cap. 28); tutela (caps. 28 y 29); *tria nomina* y *tribus*²⁵ entre otros asuntos; pensemos que la rúbrica reza *de iudicibus legendis proponendis* (cap. 86); *ius liberorum* (caps. 40 y 54); proceso (caps. 84-93) sustancialmente romano, aparentemente formulario, pero con serios indicios de recurso a expedientes cognitorios²⁶; recurso genérico al *ius civile* (cap. 93).

²⁵ En contra C. NICOLET, *L'inventario del mondo romano. Geografia e politica alle origini dell'Impero romano*, (Bari 1989) 147 nt. 37, que sostiene que solo podían tener *tria nomina* y *tribus* los que estaban en posesión de la *civitas Rom.* antes del estatuto. Se muestra dudoso G. LURASCHI, *Sulla lex Irnitana*, en *SDHI* 55 (1989) 364 nt. 118, especialmente por lo que se refiere a la afiliación a la tribu, porque aunque no comportaba automáticamente el reconocimiento del pleno electorado activo y pasivo cree que los *Latini* continuaban estando excluidos de aquellos derechos, tesis que no me parece convincente porque en el fondo los *municipia flavia iuris Latini* lo que pretendían era una nivelación general de todos los *municipes* dentro de los modelos de gobierno romanos. Además es sabido que el número de tribus quedó inalterado desde el 241 a.C., y como distritos electorales los ciudadanos y neo-ciudadanos tenían que ser inscritos en las tribus por los censores en época republicana, por los *dumviros* locales en época imperial.

²⁶ TORRENT, *Irn. cogn.* 1000.

Que haya una cierta uniformidad en la legislación municipal italiana y española es innegable, y por ello piensan muchos autores en un modelo común, pero incluso antes de rastrear este posible modelo común debemos preguntarnos²⁷ cual fue el proceso formativo de las leyes municipales, y a que fines respondían. Yo diría que incluso como problema previo debemos rastrear la estructuración que Roma atribuyó a los primeros municipios, y ver si algunas notas se van repitiendo en los posteriores. Hay un dato evidente: la organización político-administrativa municipal sustancialmente viene planteada desde esquemas romanos, y toda esta organización gira en torno a si los *municipes* tienen o bien los derechos atribuidos por su *civitas originaria* que Roma reconoce, o los derechos que otorga la *civitas Romana*, porque para entender cualquier *municipium* hay que partir de la idea que desde el primer momento supone el reconocimiento de una *civitas* o una *respublica* distinta de Roma; los modos y grados de sujeción a Roma planteando la mayor o menor autonomía local que es un tema y no de los menos importantes en la historia de la organización municipal.

De la información combinada de Fest.- Paul.²⁸ y Gell.²⁹ se deducen dos notas esenciales de los *municipia*: el

²⁷ LAMBERTI, *Tab. Irr.* 221.

reconocimiento de su existencia *separatim a populo Romano* y por tanto el reconocimiento de una cierta soberanía local que puede llegar a que sigan rigiéndose por sus propias leyes (*legibus suis et suo iure utentes*); y la participación en los *munera: muneris tantum cum populo Romano honorari participes*³⁰

Si tenemos en cuenta que el primer *municipium* reconocido por Roma fue Cere³¹, ciudad de origen etrusco, Marta Sordi³², partiendo de la información de Gell. XVI,13,7³³

²⁸ Fest. s. v. *municipes* (126 Lindsay). *Servius filius aiebat initio fuisse <municipes> qui ea condicione cives fuissent, ut semper rempublicam separatim a populo Romano haberent, Cumanos, Acerranos, Atellanos, qui aeque cives erant et in legione merebant, sed dignitates non capiebant.*

²⁹ Gell. N.A. XVI,13,6. *Municipes vero sunt cives Romani ex municipiis legibus suis et suo iure atentes, muneris tantum cum populo Romano honorari participes, a quo munere capesendo appellati videntur, nullis aliis necessitatibus neque ulla populi Romani lege adstricti, nisi in quam populus eorum factus est.*

³⁰ Esta frase de Gell. ha dado lugar a muchas interpretaciones; me remito a mi *Mun. Lat. Flav. Irr.* como también a la interpretación de las definiciones de *municipium*.

³¹ Sobre el tema, TORRENT, *Iurisdictio* 16 ss.

³² SORDI, *I rapporti romano-ceriti e l'origine della civitas sine suffragio*, (Roma 1960) 41.

entiende la concesión de la *civitas sine suffragio* como un *honor*: Los *ceritas* no tienen *ius suffragii* pero tienen el *honor civitatis* sin ninguna carga, *honor* concedido a la ciudad por la acogida que dispensaron a las vestales, sacerdotes y *sacra* de Roma durante la invasión gálica; en el fondo, esta relación amistosa de Cere con Roma no expresaba otra cosa que el interés común de etruscos y romanos en la defensa contra los invasores gálicos³⁴; no obstante según Strabón V,2,3 la recompensa ofrecida por Roma a Cere fue muy mezquina, aunque es probable que se esté refiriendo a una fecha posterior al 338 en que se concedió la *civitas sine suffragio* a Campanos, Fundanos y Formianos. No voy a entrar en el carácter ignominioso que tuvieron las *tabulae Caeritum* (listas de *cives suffragio*) a partir de la censura de Apio Claudio del 312, en las que como resultado de una sanción censoria se inscribían los *cives optimo iure* borrados de las listas de sus tribus que equivalía a ser privados de sus derechos políticos.

³² Esta frase de Gell. ha dado lugar a muchas interpretaciones; me remito a mi *Mun. Lat. Flav. Irr.*

³³ Gell. XVI,13,7. *Primos autem municipes sine suffragii iure Caerites esse factos accepimus concessumque illis, ut civitatis Romanae honores quidem caperent sed negotiis tamen atque oneribus vacarentt pro sacris bello gallito receptis custoditisque.*

³⁴ F. DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, II, 2ª ed. (Napoli 1973) 87.

fueron los primeros en tener la *civitas sine suffragio*, Gell. no excluye que hubiesen otros que habían recibido la plena ciudadanía³⁷.

El siguiente modo de organización municipal fueron las *civitates optimo iure*, siendo la ciudad de Túscolo³⁸ la primera que recibió esta *dignitas* en el 381 a.C. con *ius suffragii*, *ius honorum* y gran autonomía interna conservando sus propios magistrados. Todos los indicios muestran que el magistrado supremo era un *dictator*, que por tanto no fue invención romana como pensaba Rudolph³⁹ siendo verosímil su origen latino como señala De Sanctis⁴⁰. De todos modos y sobre una notable documentación epigráfica, Luzzatto⁴¹ piensa que los magistrados supremos tuscolanos eran un colegio de tres

³⁶ DE MARTINO, *Cost.* II, 88, 359, que apela a la opinión de A. HEUSS, *Die Grundlagen der römischen Aussenpolitik in republikanischer Zeit*, 94 ss.

³⁷ DE MARTINO, *Cost.* II, 87.

³⁸ Vid. con lit. TORRENT, *La iurisdictio* 2-24.

³⁹ E. RUDOLPH, *Stadt und Staat im römischen Italien*, (Leipzig 1935) 19.

⁴⁰ G. DE SANCTIS, *Storia dei Romani*, I, 2^a ed. (Firenze 1956) 411.

⁴¹ G. I. LUZZATTO, *Appunti sulle dittature inminuto iure*, en *Studi De Francisci*, III (Milano 1956) 441.

disposiciones anteriores en Roma que posteriormente las habría enviado a las diferentes comunidades locales. De algún modo participa de esta idea Lamberti⁵³ que cree ver en la explicación de Frederiksen el modo en que la comunidad periférica llegaba a la posesión de su propio estatuto, y rectificando ideas expuestas por Galsterer⁵⁴ que consideraba que el gobernador provincial enviaba comisiones para visitar las comunidades indígenas para tener en cuenta sus particularidades y así obtener de Roma (o del *praeses provinciae*) regulaciones lo mas adaptadas a sus circunstancias, considera que los “notables” de la comunidad con intención de estructurarse como *municipium* o *colonia* iban a Roma para pedir la concesión de la ley constitutiva, y obtener junto a ésta el nombramiento como *magistratus* de su comunidad: essi stessi avrebbero informato gli incaricati della redazione (ovvero i “burocrati” con cui fossero entrati in contatto) sulle peculiarità locali inerenti al numero degli abitanti, a quello dei membri del proprio senato, al

“interpolaciones” que presentan los textos municipales sean resultado (salvo en poquísimos casos) de un proceso de actualización, incluso interpretativo, de las diversas leyes institutivas municipales, sino que los diversos redactores encargados de *constituere* los nuevos *municipia* hubieran realizado, incluso con las prisas del momento, no pocos errores en su redacción.

⁵³ LAMBERTI, *Tab. Irn.* 222-223.

⁵⁴ GALSTERER, *Untersuch.* 45.

señalar *id tempus, quod legis Iuliae, quae de iudiciis privatis proxime lata est, kapite XII... comprehensum est.*

Se había pensado hasta el descubrimiento de la *lex Irn.* que César había promulgado una *lex Iulia municipalis* y a ésta se remontaba d'Ors antes del hallazgo irnitano; ahora⁵⁹ pasando por encima que la referencia a una *lex Iulia* no puede ser sino a las *leges Iuliae iudiciariae* del 17 a.C. (una *iudiciorum publicorum* y otra *iudiciorum privatorum*), se apoya además en el adverbio *proxime* para defender que *Irn.* 91 reproduce las disposiciones de un cap. XII no de la *lex Iulia de iudiciis privatis*, sino de una *lex Iulia municipalis* emanada muy poco después de la *lex iudiciorum privatorum* cuyo objeto se dirigía a regular la *iurisdictio* municipal; d'Ors⁶⁰ es muy tajante al considerar que *Irn.* proporciona “un dato bastante seguro para afirmar que Augusto promulgó una ley municipal, y nada impide pensar que se trata de la *lex Iulia municipalis* que suele atribuirse a César”; en su opinión Augusto habría promulgado una *lex municipalis* con

⁵⁹ D'ORS, *La nueva copia* 8 ss.; *Nuevos datos* 9 ss.; seguido por GONZALEZ, *The lex Irn.* 150; L. A. CURCHIN, *The local magistrates of roman Spain*, (Toronto 1990) 14 ss.; T. SPAGNUOLO VIGORITA, *La legislazione imperiale* 92; W. SIMSHÄUSER, *Stadtrömisches Verfahrensrecht im Spiegel der lex Irnitana*, en *ZSS* 109 (1992) 173 ss.

⁶⁰ D'ORS, *Nuevos datos* 20.

No menos tajantemente González⁶⁴, pero sin referirse a una genérica *lex Iulia municipalis*, declara con contundencia

admitiendo alteraciones en los sucesivos textos españoles; vía seguida también por COSENTINI, *Salp. 29 e il suo modello*, 164 ss. Seguir este camino nos llevaría muy lejos, y en realidad ya venía intentándose desde la época mas furiosa del interpolacionismo; el mismo SCHULZ, *Lex Salpensana cap. 29* 451 ss., había hipotizado la existencia de una ley (municipal) intermedia entre *Urs.* y *Salp.* que habría servido de modelo a la segunda, por lo que tampoco es muy extraño que desde un punto de vista hiper crítico se intente demostrar interpolaciones en *Irn.*; pero una cosa es decir que el texto esté interpolado (que no creo) y otra señalar los cambios (que tampoco son tantos) respecto a leyes anteriores introducidos en *Irn.* Yo no creo en una *lex municipalis* general, pero sí creo en una larguísima experiencia romana en organización municipal, que obviamente no puede haber cambiado mucho, sobre todo cuando se fueron acercando los sistemas colonial y municipal desde el 49 a.C. en que prácticamente toda Italia disfrutaba de la *civitas Romana* (con la consiguiente devaluación de su exclusivismo anterior) que no se daba en provincias; también entiendo que el edicto de Vespasiano concediendo el *ius Latii* a *universae Hispaniae* aceleró este proceso que se había experimentado en Italia más de un siglo antes. Tampoco me parece *Irn.* una ley dirigida fundamentalmente a la adquisición de la *civitas Romana* (que también); por el contrario parece una ley dirigida a regular todos los resortes de la organización municipal con una carga profunda de regular instituciones privatísticas *secundum ius Romanum*, y con algunas particularidades procesales importantes.

⁶⁴ GONZALEZ, *Los municipia civium Romanorum y la lex Irnitana*, en *Habis* 17 (1986) 237 ss.

que *Irn. 91* “contiene una evidencia decisiva de que una parte de la *lex Iulia de iudiciis privatis* de Augusto fue incorporada en una serie de reglas para los municipios, si no inmediatamente, seguramente todavía por el propio Augusto”. De modo parecido a d’Ors, Simshäuser que además señala una fecha concreta a la ley augústea dice: “dass eine *lex municipalis* des Augustus etwa in dem Sinne wie in Fall des flavischem Modells einer *lex municipalis* in Betracht zu sehen ist: als aine aus Anlass konkreter Munizipalisierungsmassnahmen, d.h. konkreter Ansiedlung von Veteranen in stadtrechtlich organisierten Gemeinden möglichenersweise um 14 v. Chr. erfolgt, mehr oder weniger umfassende einheitliche Normierung munizipalrechtlicher Bestimmungen”. También se pronuncia por la existencia de esta ley augústea Talamanca⁶⁵ que a propósito de la *Oratio de Italicensibus* de Adriano traída por Gell. 16,13,4⁶⁶ sobre la

⁶⁵ TALAMANCA, *Particolarismo normativo ed unità della cultura giuridica nell’esperienza romana*, en *Diritto generale e diritti particolari nell’esperienza antica*. Atti del Congresso internazionale della Società Italiana di Storia del Dritto, (Roma 2001) 135, 140.

⁶⁶ TALAMANCA, *Aulo Gellio ed i “municipes”*. Per un’esegesi di “*Noctes Atticae*” 16,13, en *Gli statuti municipali*, cit. 443-444, pero se manifiesta en contra de los que a partir de este texto “amano credere all’autonomia normativa dei *municipia* romani e insistono in questa loro passione”. Obviamente Talamanca no es partidario de la autonomía normativa local, y en mi opinión, con la base de las leyes municipales flavias que

Lamberti⁸¹ va mas lejos, porque sostiene que habrían existido dos *leges Iuliae* sobre los *iudicia privata*, estando la segunda dedicada a la *mors litis*, hipótesis que no ha tenido eco en la literatura romanística recibiendo agudas críticas de d'Ors⁸² y Talamanca⁸³. Respecto a las *leges Iuliae iudicariae* tradicionalmente se ha convenido que una trataba de *iudiciis privatis* y la otra de *iudiciis publicis*, que con la mas antigua *lex Aebutia* (de fecha incierta, quizá en torno al 200 a.C.) abolieron las *legis actiones* para dar paso al procedimiento formulario.

La mención en *Irn.* 91 de una *lex Iulia* hizo pensar inmediatamente a algunos que las dos *leges Iuliae* mencionadas por Gayo (Biscardi⁸⁴ cree probable que con la mención de dos *leges Iuliae* Gayo solo quería apuntar a dos

⁸¹ LAMBERTI, *Tab. Irn.* 208 ss.

⁸² D'ORS, *Sobre la legislación municipal*, rec. a LAMBERTI, *Tab. Irn.* en *Labeo* 40 (1994) 92 ss.

⁸³ TALAMANCA, *Il riordinamento augusteo del processo privato*, en F. MILAZZO (cur.) *Gli ordinamenti giudiziari di Roma imperiale. Princeps e procedure dalle leggi Giulie ad Adriano*. Atti del Convegno internaz. Copanello 1996, (Napoli 1999) 208.

⁸⁴ A. BISCARDI, *Lezioni sul process romano antico e classico* (Torino 1968) 182 ss.

no es convincente: “non è tanto la attribuzione ad Augusto piuttosto che a Cesare a lasciare perplessi quanto il presupposto da cui muove, che, cioè, sia esistita una legge-quadro, una legge generale che avesse regolato nel dettaglio e secondo uno schema unico l’amministrazione dei municipi”, planteamiento que, no hace falta decirlo, encuentra mi adhesión. También me parece correcta la interpretación de Lamberti⁸⁹ que a la tesis de una *lex Iulia municipalis* de d’Ors opone dos argumentos: 1) Es poco verosímil que la extensión a los *municipia* del procedimiento seguido por el pretor romano pueda haber ocurrido por el trámite de una *lex municipalis*, aunque ésta se dirigiera únicamente a reglamentar la jurisdicción; 2) Si hubiese realmente existido una ley para la extensión de las formas procesales urbanas a los *municipia*, esto vendría aludido en alguna fuente, lo que no ha ocurrido, “ed il silenzio è molto significativo in questo caso” si se tiene en cuenta la atención de historiadores y juristas en aportar indicaciones sobre la actividad normativa de Augusto: “la stessa *Irn.* nel modellare il processo civile su schemi romani, lo fonda sulla generale *lex Iulia de iudiciis privatis*, e non fa riferimento ad altra legge quale fonte normativa per i *municipia* in tema di procedura”.

⁸⁹ LAMBERTI, *Tab. Irn.* 210.

entiende como superlativo relativo más que como superlativo absoluto; no debería verse por tanto como recentísimamente (“*assai di recente*”), sino como mas reciente que la otra <*lex iudic. publ.*> (“*più di recente*”, quizá, pero es una hipótesis mía, mas cercano a nuestro tiempo, al tiempo de *Irn.*), de donde se deriva que *Irn.* se refería a la *lex Iulia iudic. privat.* en el sentido de haber sido aprobada la última (de las leyes procesales), o “la *più vicina nel tempo*”. Talamanca (también d’Ors⁹⁴) critica la medida del tiempo a que alude Lamberti, y piensa que no se pueda decir “*assai de recente*”, superlativo absoluto, en la época de *Irn.* (91 d.C.) a una ley aprobada el 17 a.C. ni tampoco tomar la expresión como superlativo relativo. Yo creo que cabe otra tercera interpretación, aparte de la que aportan los filólogos (Forcellini⁹⁵, Heumann – Seckel⁹⁶ en los que se apoya Lamberti): si entendemos como dato indubitable que *Irn.* tuvo en cuenta la regulación de la *lex Iulia iudic. privat.* que no lo olvidemos, extendió los *iudicia legitima* a los municipios itálicos además de dar cobertura al proceso formulario arrumbando las *legis actiones*; quizá *proxime*

⁹⁴ D’ORS, *Sobre la legislación municipal* 92.

⁹⁵ A. FORCELLINI et alii, *Lexicon totius Latinitatis*, 3 (Patavii 1940) 914 s. v. *prope*, II (*proxime*).

⁹⁶ H. G. HEUMANN – E. SECKEL, *Handlexicon zu den Quellen des römischen Rechts*, 9^a ed. (Jena 1907) 475 ss. s.v. *proxime*.

romano a leyes generales, y en este sentido el derecho romano sin duda proporciona magníficos instrumentos para la crítica del derecho positivo¹⁰⁸. Cuando en Roma se mencionan leyes como la *lex agraria* del 111 a.C., o las *leges iudiciariae*, no aspiran a ofrecer una regulación general sino que tienen siempre un contenido muy concreto, o tratan de regular un sector muy particular, desde luego nunca con intención de fijar reglas generales adaptables a todo tipo de situaciones. Galsterer¹⁰⁹ lo ha dicho muy claramente: las leyes de valor general son extremadamente raras en Roma, y en relación con la *lex Iul. mun.* atribuída a César señala irónicamente “il faut beaucoup de confiance dans le genie de César pour le croire capable de rédiger une telle loi durante les quelques semaines qu’il passa a Rome en 46 a.C.”, y en ninguno de los numerosos textos y fragmentos de leyes municipales que van desde la *lex Osca tabulae Bantinae*, la *lex Tarentina*, la *lex Rubria*, *Tab. Her.*, hasta las leyes españolas, tanto la cesariana *lex Urs.* como las flavias *Salp. Mal. Irrn.* por no hablar de los numerosos fragmentos de otras leyes mun. flavias, que permiten considerar la organización municipal en un arco temporal superior a dos siglos, hay ninguna mención a una

¹⁰⁸ Cfr. TORRENT, *El derecho romano como instrumento para la crítica del derecho positivo*, en *Homenaje Vallet de Goytisolo*, I (Madrid 1988) 753 ss.

¹⁰⁹ GALSTERER, *La loi* 183-184.

lex municipalis generalis, aunque sí a leyes concretas como el apunte a las *leges Iul. iudic.* en *Irn.* 91. No se puede decir por tanto que la omisión en tantos textos de la *lex mun. gen.* sea un simple olvido del legislador, aparte de que si la hubiera habido mostrarían todas las leyes un estructura sistemática parecida, y por ejemplo no se encuentra la misma estructura sistemática en la ley colonial de Urso y en la municipal de Irni¹¹⁰, aunque también obviamente se observan puntos comunes que arrastraban la larga experiencia en la organización municipal de Roma que por otro lado permiten observar la evolución en la concepción política subyacente que diferenciaba el gobierno republicano de imperial, es decir se observa en las leyes mun. elementos traslaticios¹¹¹ de otras leyes mun. pero no que hubiera una ley municipal general inspiradora de las leyes municipales singulares.

Unicamente de las leyes mun. flavias podría eventualmente predicarse su adaptación a un cierto denominador común que podría ser el edicto general de Vespasiano concediendo la latinidad a España, conocido únicamente por la referencia pliniana *Latium tribuit*, pero esto no quiere decir que se constituyera en *lex mun. gen.*

¹¹⁰ GALSTERER, *La loi* 186.

¹¹¹ GALSTERER, *La loi* 191.

Laurià¹¹⁵: le *leges* municipales adottano uno schema unico proprio diverso da quello dell'editto pretorio, confacente all'ambito ed al carattere peculiare della loro disposizione, y lo que señala Lamberti¹¹⁶: può parlarsi più che di un "modello" comune di *lex municipalis*, di una "sistemática" unica, sottesa a tutti i provvedimenti in parola. Un'analogia strutturale, un filo conduttore unitario percorre le c.d. *leges datae*, lo rende evidente il riproporsi, a distanza di tempo, di prescrizioni omologhe, con identica proposizione sintattica dei periodi, quasi "clausole di stile" dei provvedimenti pubblicistici.

Estas afirmaciones permiten afrontar con total claridad la importancia de la secuencia histórica de las leyes municipales desde la *lex Tarent.* a la *Irn.*, cuyo contenido normativo tiene claros antecedentes, siendo los mas cercanos las *leges Salp.* y *Mal.*, pero también encontramos reglas análogas en *Urs*, *Tarent.* en los bronce de Veleia y Ateste, y no hay que acudir a *leges municipales generales* y mucho menos a pretender interpolaciones en las leyes municipales respecto a las pretendidas leyes generales a lo que parecería dar pie la referencia de *Irn.* 91 al *proxime lata* de las *leges*

¹¹⁵ M. LAURÌA, *Ius Romanum*, I,1 (Napoli 1963) 9.

¹¹⁶ LAMBERTI, *Tab. Irn.* 238.

*residuiis*¹²⁰ (o bien con la *lex Iulia de peculatu*¹²¹ de *Irn.* caps. 60 y 67-69 en caso de procesos contra quien se hubiera apropiado indebidamente de *pecunia communis*¹²²; *Irn.* 74 con la *lex Iulia de collegiis*¹²³; la *lex Iulia de annona* con *Irn.* cap. 75¹²⁴; las reglas procesales de las *leges Iuliae iudiciariae* en *Irn.*

¹²⁰ Vid. R. MENTXAKA, *Algunas consideraciones sobre el crimen de residuis a la luz de la legislación municipal*, en *RIDA* 37 (1990) 277, que la entiende traspuesta a la legislación municipal. MANTOVANI, *Iudicium pec. comm.* 270 ss., entendiendo que las disposiciones de *Irn.* no coinciden *verbatim* con lo que sabemos de la *lex Iulia de residuis* por Marcian. D. 48,13,5 pr., considera que mas bien hay que relacionar nuestra ley (cap. 67) con la *rogatio Servilia agraria* tal como viene comentada por Cic. *leg. agr.* 2,59.

¹²¹ Es discutible si la *lex Iulia de residuis* fuese una ley autónoma verdadera y propia, o bien una disposición de la *lex Iulia peculatus*, y todavía no está despejada totalmente la controversia si ésta se debiera a César o a Augusto; vid. B. SANTALUCIA, *Diritto e processo penale nell'antica Roma*, 2ª ed. (Milano 1988) 200 ss.

¹²² D. MANTOVANI, *Il iudicium pecuniae communis. Per l'interpretazione dei capitoli 67-71 della lex Irnitana*, en *Gli statuti municipali*, cit. 270, o bien de la *lex Iulia de peculatu*

¹²³ Que también plantea el problema su atribución: a César o a Augusto; vid. con lit. MENTXAKA, *El derecho de asociación en Roma a la luz del cap. 74 de la lex Irnitana*, en *BIDR* 98-99 (2001) 203.

¹²⁴ TORRENT, *Cura annonae*. cit.

caps. 84-93; la conexión entre *Irn.* cap. 85 y la *lex Cornelia de edictis*¹²⁵. Pero no solamente hay referencias a *leges Iuliae*, porque en *Irn.* 19 referido al poder de los *aediles* de imponer multas (por encima de 5.000 HS *in homines diesque singulos*, o *pignora capere*¹²⁶ por encima de 10.000 HS), hay un eco de un edicto de Nerón sobre la materia¹²⁷ *Irni* 54 subyace la *lex Visellia* (24 d.C.) que exige la *ingenuitas* para postularse a los cargos magistratuales; los caps. 29 y 97 sobre la adquisición de la *civitas Romana* recuerdan la *lex Minicia de liberis*, de fecha incierta pero en todo caso posterior a Augusto¹²⁸; *Irn.* 29 (donde se advierten algunas variantes respecto a la *lex Salp.*) a propósito de la *datio tutoris* por orden de los magistrados locales deja entrever un eco de la *lex Claudia de tutela*¹²⁹.

¹²⁵ Vid. MANTOVANI, *Praetoris partes. La iurisdictio e i suoi vincoli nel processo formulare: un percorso negli studi*, en G. DI RENZO VILLATA (cur.), *Il diritto fra scoperta e creazione. Giudici e giuristi nella storia della giustizia civile*, (Napoli 2004) 68 ss.

¹²⁶ Y así viene confirmado por Tac. *Ann.* 13,28.

¹²⁷ LAMBERTI, *Tab. Irn.* 231.

¹²⁸ LURASCHI, *Sulla data e sui destinatari della "lex Minicia de liberis"*, en *SDHI* 42 (1976) 431 ss.; CFR. Gayo 1,78-79; *Tit. Ulp.* 5,8.

¹²⁹ Cfr. Gayo 1,157. Este tema tal como viene expuesto en las leyes municipales ha dado lugar a ásperas discusiones doctrinales que incluso

Dados los orígenes de Vespasiano y la ruptura con la dinastía julio-claudia que había dominado Roma desde el 27 a.C. (consciente de la dificultad en la Historia de señalar fechas precisas de acontecimiento políticos que producirán sus efectos a lo largo de tiempos prolongados), es posible llegar a pensar que todas estas referencias (implícitas) de los flavios a las leyes augústeas se debieran a que Vespasiano, no patricio, oriundo de Reate en la Sabina, que llegó al poder con el auxilio de las legiones de Oriente, trató de afirmar su legitimidad retomando el espíritu augústeo. Quien ha estado mas cerca de una afirmación de tal género ha sido Le Roux¹³⁰, que conecta la política municipalizadora flavia con la vigorosa política colonial emprendida por Augusto en España, pero de ningún modo indica que las leyes municipales flavias se inspiraran en una *lex Iulia municipalis*, dando por descontado que las ciudades (colonias¹³¹ y municipios) españoles compuestos por ciudadanos romanos,

llegan a proponer su carácter interpolado: vid. lit. en LAMBERTI, *Tab. Irrn.* 57 nt. 43.

¹³⁰ P. LE ROUX, *Romains d'Espagne. Cités et et politiques dans les provinces. IIe. siècle av. J.C. - IIIe. siècle ap. J.C.*, (Paris 1995) 83.

¹³¹ La primera colonia deducida por Augusto en Hispania fue *Augusta Emerita* en el 25 a.C. que pronto alcanzó el rango de capital de la Lusitania.

eran los interlocutores privilegiados del poder imperial. Continuando Augusto la política cesariana había procedido en Hispania a deducir colonias militares constituídas por soldados veteranos y crear municipios inspirados en el modelo italiano difundido masivamente después de la Guerra Social, de modo que entre el 29 y el 16 a.C. en que realizó otro viaje por España Augusto realizó una gran política urbanizadora, que según Le Roux¹³², a pesar de los informes contrarios de Plin., pobló España con más municipios que colonias.

Como ya he señalado en páginas anteriores, todas estas referencias son las que hacen afirmar a Mantovani¹³³ que el texto de la *lex Irrn.* había sido compuesto -en todo o en parte- en época augústea sin desdeñar el uso de bloques normativos anteriores, como demuestra su confrontación con la *lex Tarent.* Yo añadiría además con la *lex Urs.* y las Tab. de Veleia y Ateste, como ha demostrado Wolf. Pero discrepando de Mantovani no creo que *Irrn.* hubiera sido compuesta en época de Augusto, sino que constituye el precipitado de una larga experiencia de gobierno romano municipal, y de ahí el arrastre de leyes municipales republicanas y del primer Principado, además de ss.cc., edictos y *constitutiones*

¹³² LR ROUX, *Romains d'Espagne* 82.

principum (principalmente de Vespasiano, Tito y Domiciano como señala la misma *lex Irrn.* caps. 19, 20, 81), algo que de alguna manera ya había afirmado Frederiksen (que obviamente por la época en que escribía no podía conocer la *lex Irrn.*), y Gabba explicando la formación de las leyes municipales singulares.

Los *edicta* y *constitutiones* de los emperadores flavios están a la base de las *leges Salp. Mal. e Irrn.*, y han dado soporte a la tesis de una *lex Flavia municipalis* que obliga a Mantovani a plantear la discusión si fuera una ley autónoma, o un “*cannovaccio ad uso interno*” para la redacción de las leyes municipales singulares. Esta duda, y la misma vacilación en atribuir la hipotética *lex Flavia municipalis* a Vespasiano, Tito o Domiciano, me confirman en que no hay razones suficientemente persuasivas para sostener la existencia de una genérica o morfogenética *lex Flavia municipalis generalis*, como tampoco de una similar *lex Iulia*. Sí tiene razón Mantovani¹³⁴, y se está refiriendo en este caso concreto al cap. 67 de la *lex Irrn.*, en que hay que situarla en una larga tradición legislativa que arranca de la *lex Tarent.* entendiendo *Irrn.* como un hito en la tradición jurisprudencial

¹³³ MANTOVANI, *Iudicium pec. comm.* 261 nt. 1.

¹³⁴ MANTOVANI, *Iudicium pec. comm.* 275.

Que la *lex Irn.* sea un hito en el desarrollo no siempre lineal del ordenamiento jurídico romano lo demuestra, por ejemplo, el sistema de selección de jueces para los *iudicia privata*; en este punto *Irn.* se distancia muy poco de las *leges Iuliae iudicariae*, y no podía ser de otro modo en cuanto las reglas augústeas se habían mostrado sumamente útiles para agilizar los procesos y superar los arcaísmos de las *legis actiones*; como ha dicho Birks¹⁴⁰ no se iba a inventar para Irni un nuevo procedimiento (it is a priori improbable, that the Romans would dream up any procedure than their own), concluyendo lógicamente que “the procedure in this Act (*Im.*) is simply borrowed from that which obtained in Rome after the Augustan reform” en el sentido de seguir *Irn.* reglas absolutamente análogas a las urbanas¹⁴¹. De opinión contraria se muestra La Rosa¹⁴²: a su juicio “se gli statuti municipali riportassero esattamente i principi validi a Roma verrebbe meno la ragione della loro emanazione”. Entre ambas posturas entiendo que prevalece un punto intermedio, porque ni las leyes municipales recogieron exactamente las reglas

¹⁴⁰ P. BIRKS, *New Light on the Roman Legal System: the Appointment of Judges*, en *Cambridge Law Journal*, 47 (1988) 36 ss. En este sentido SIMSHÄUSER, *Stadtrömisches Verfahrenrecht* 207 ss.

¹⁴¹ LAMBERTI *Tab. Irn.* 167.

¹⁴² F. LA ROSA; *La “lex Irnitana” e la nomina del giudice*, en *IVRA* 40 (1989) 70.

encajan armónicamente (salvo algunas particularidades) completando el mosaico delineado en las fuentes, y en algunos puntos, corrigiéndolo.

Dejado de lado por no convincente la existencia de una *lex Iulia municipalis* ni de una similar *lex Flavia*, todavía sigue subsistiendo el grueso obstáculo de las similitudes e identidades entre las *leges Flaviae singulares* para los distintos municipios españoles promulgadas entre los años 81-83 (*leges Salp. y Mal.*) al 91 d.C. (*lex Irrn.*) que constituyen el soporte más importante para alegar la existencia de un modelo único en tales leyes. Si descontamos la existencia de una *lex Flavia generalis*, cae la tesis que ésta constituyese el modelo para las leyes singulares, pero sus coincidencias son muy significativas. Un dato que emerge de las leyes municipales flavias es la progresiva asimilación del *municeps latinus* al *civis Romanus*, como se evidencia en la estructura normativa de la *lex Irrn.* delineada en el edicto del gobernador provincial, a su vez inspirado en el edicto del pretor, y por la misma mención general de remisión al *ius civile* tal como se aplicaba en Roma (*Irrn. 93*¹⁴⁵). La eficiencia del modelo municipal implantado en España por los emperadores flavios no hizo otra cosa que seguir la política que venía de la República tardía que ya conocía los municipios como

¹⁴⁵ TORRENT, *Ius latii* 52.

institución típica de la expansión romana en Italia¹⁴⁶, sobre todo a partir del 49 a.C. instrumento de la política integradora cesariana continuada por Augusto desde que pacificó el Imperio, y mas tarde por los flavios que utilizaron la legislación municipal para afirmar su política centralista asimilando a los modelos político-constitucionales de la *Urbs* los municipios y los *municipes* hispánicos. En este sentido la concesión por Vespasiano del *ius Latii a universae Hispaniae* fue un magnífico instrumento de nivelación e igualación de los *municipes* hispanos a los *cives Romani* facilitado por el *ius adipiscendae civitatis Romanae per magistratum vel honorem*,¹⁴⁷ que tuvo que ser desarrollado en sucesivos edictos de Vespasiano, Tito y Domiciano, como se observa a propósito de los *aediles* (y *quaestores*) que los caps. 19 y 20 de *Irn.* presentan como magistrados anteriores a la propia ley. En este sentido ya me he pronunciado por la persuasividad de la vieja tesis de Mommen entendiendo el *ius Latii* como “Gemeinderecht”, y no como como “Personalrecht” que

¹⁴⁶ DE MARTINO, *Il modello della città-stato*, en A. GIARDINA - A. SCHIAVONE (CUR.), *Storia di Roma*, (Torino 1999) 134.

¹⁴⁷ Son significativas al respecto las inscripciones conmemorativas de *Cisimbrium* (Zambra) e *Igabrium* (Cabra) que dan cuenta de cómo sus élites ciudadanas adquirirían *beneficio imperatoris la civitas Romana per honorem*. Vid. a propósito A.U. STYLOW, *Apuntes sobre epigrafía de época flavia en Hispania*, en *Gerion* 4 (1986) 290 ss.

defendió Braunert¹⁴⁸, de modo que el *ius Latii* en Hispania tuvo que ser un derecho concedido no a título personal sino sobre base territorial¹⁴⁹.

En este contexto tenemos que situar las leyes flavias y el tormentoso problema de su hipotizado modelo único. En mi opinión no hubo tal modelo único, sino que las leyes flavias fueron el precipitado de una larga secuencia de leyes municipales de diversas épocas a partir de la *lex Tarent.*, el *Frag. Atest.*, la *lex Rubria*, la *lex Urs.*, las diversas *leges Iuliae* reformadoras de tantos aspectos del ordenamiento jurídico y constitucional romano, y los numerosos edictos de los emperadores flavios. Estos datos hacen que Tito y sobre todo Domiciano repitan lugares comunes en las leyes de la época, adaptando la normativa en aspectos muy particulares a la singular situación de cada municipio (relevante al respecto es la diferencia económica en los asuntos que podían conocer los magistrados locales entre *Mal. e Irr.*, pero esta misma diferencia ya existía en época tardorrepública entre el *Frag. Atest.* y la *lex Rubria*), por lo que no parece convincente apelar a una *lex Flavia municipalis generalis*.

¹⁴⁸ TORRENT, *Municipium Latinum Flavium Irritanum*, cit.

¹⁴⁹ Giovanna MANCINI, *Ius latii e ius adipiscendae civitatis Romane per magistratum*, en *Index* 18 (1990) 370

regional muy complejo. Indudablemente las ciudades se han convertido hoy en polos importantes de transacciones económicas y financieras, competitividad económica, multiculturalidad, viajes al exterior de sus dirigentes políticos, hermanamientos entre ciudades de distintos países, etc. que de alguna manera en la actual Europa de las Regiones, para situarnos en el marco de la Unión Europea, van complementando la acción exterior de sus respectivos órganos políticos territoriales. Sustancialmente la globalización que vivimos y la progresiva descentralización y cesión de competencias por parte de los Estados a órganos subestatales menores como en España las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, permiten asumir a las CC. AA. una acción exterior adquiriendo compromisos transnacionales complementarios¹⁵⁰ y coordinados con los que asume el Estado central, al amparo del art. 149.1.3 de la Constitución Española y de la interpretación extensiva que ha dado el Tribunal Constitucional desde la importante sentencia 165/1994 de 26 de mayo, reconociendo la acción exterior de las CC.AA. que éstas han recogido en la reforma de los Estatutos de Autonomía iniciada en el 2004. Si la globalización exige flexibilidad, no hay duda que las ciudades¹⁵¹ son mas flexibles que los Estados, y son necesarias

¹⁵⁰ J. GARCIA PETIT, *Aproximación a las relaciones exteriores de las ciudades y regiones*, en núm. 1 *Anuario Internacional CIDOB* (1989) 81-86.

