

PACTIONES, PUBLICANI Y LEGES CENSORIAE

Armando Torrent
Universidad Rey Juan Carlos

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*)¹ 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, hasta el cobro efectivo del impuesto, aparte de otra serie de problemas conexos en caso de impago como los *commissa*, *pignoris capiones* y acciones judiciales de reclamación del pago del impuesto², gestiones que correspondía realizar al *publicanus* individual al frente de la estación sin implicaciones de la estructura societaria o del grupo³, o de sus figuras más representativas como el *manceps*, el *magister* o el *promagister*, que sin embargo 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 Szlechter⁴ que el *manceps* presentaba al censor los nombres

¹ Vide A. TORRENT, *Los "publicani" y la "lex Portus Asiae"*, de próxima aparición los *Scritti Corbino*.

² 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. A. TORRENT, *El aparente desinterés de la jurisprudencia tardo-republicana por las societates publicanorum*, en *TSDP*, 2015, VIII, pp. 1 y ss.

³ L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, Torino, 2002, p. 227.

⁴ E. SZLECHTER, *Le contrat de société en Babylonie, Grèce et Rome*, Paris, 1947, p. 357.

de sus «co-associés» (que podrían ser lo que hoy llamamos socios de industria), «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* y *ultra tributa*, tenían que conocer quiénes eran los miembros de la compañía; 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 *auktiones*⁵, o porque habían cumplido deficientemente en *locationes* anteriores), quedando excluidos de posteriores *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.⁶ (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 hubiera comenzado a difundirse a lo largo del s. II a.C. que 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 jurídica⁷ 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 tar-

⁵ 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.

⁶ Cfr. A. TORRENT, *Anulación por el Senado de locationes censoriae de vectigalia y ultra tributa en el 184 a. C.* (Liv. 36,44,7), en *TSDP*, 2014, VII, pp. 1 y ss.

⁷ L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, cit., p. 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.

de *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 una actuación en nombre de la compañía que va por la vía de lo que siglos más tarde se llamó personalidad jurídica. Maganzani⁸ 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* del edicto urbano y provincial (rúbrica *omnia de publicanis* aludida por Cic., *ad Att.*, 6.1.15), sobre la relación entre los deberes del publicano singular y los de los órganos societarios: *magistri, promagistri, Procuratores* (en la *lex portus Asiae*), y no olvidemos que según Gayo D. 3.4.1.1 (Gai. 3 *ad ed. prov.*) durante el Principado las *soc. publ.* disponían de *res* y *arca communes* y 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 Cimma⁹, y en general de los *collegia* como afirmaba De Robertis¹⁰; de una *quanta* de capacidad habla Maganzani¹¹ 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 relaciones con los terceros, de modo que aparentemente parece desligada de la *societas* en la que estaba integrado, pero también hay otros que lo conectan con una responsabilidad de la compañía 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 Vigorita¹² 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 (“esauresce”) 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 arrendador efectivo, pero la

⁸ L. MAGANZANI, *Pubblicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale “de publicanis”*, cit., p. 229.

⁹ M.R. CIMMA, *Ricerche sulle società dei publicani*, Milano, 1981, p. 97.

¹⁰ F.M. DE ROBERTIS, *La capacità giuridica dei collegi romani e la sua progressiva contrazione*, en *Sodalitas. Scritti in onore di A. Guarino*, III, Napoli, 1984 (= *Scritti varii di diritto romano*, II, Bari, 1987, p. 427).

¹¹ L. MAGANZANI, *Pubblicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale “de publicanis”*, cit., p. 229, nt. 32.

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, p. 284.

preocupación (la “cura”) aunque fuera mínima, por la certeza del derecho, el interés de los contribuyentes, la misma economía de los medios jurídicos, imponían que fueran definidos y reconocibles al menos las personas responsables de las actividades que surgían de la *locatio*, y tomando como referencia la *lex portus Asiae* (§ 23 lin. 56 ss.) cuya *editio princeps* es de 1989¹³, no ve motivo para de la mención de un *τελώνιον δημομοσιώνου* dirigido por el publicano o su *procurator*, compartir la afirmación de sus primeros editores¹⁴ que «jede Zollstation war an einen bestimmten Pächter [...] vergeben»¹⁵.

Otro caso en que se tiene en cuenta la persona singular del publicano lo ofrece Cic., *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 *adfnis* que habría sustituido a su potestashabiente anterior *conductor* en una *auctio* de *opus publicum faciendum* para el mantenimiento y conservación del templo de Cástor¹⁶. Maganzani¹⁷ 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*, y 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 Dufour¹⁸. Incluso Bona se muestra favorable a la idea de personalidad jurídica de las *soc. publ.*¹⁹, aunque en alguna ocasión también la critica²⁰. Si la idea de personalidad jurídica de nuestras compañías fuera 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 sobre ello sobre todo en

¹³ H. ENGELMANN, D. KNIBBE, *Das Zollgesetz der provinz Asia. Eine neue Inschrift aus Ephesos*, en *Epigraphica anatolica*, 1989, XIV. Posteriormente se han publicado varias ediciones con comentarios y traducciones al alemán, francés e italiano. Yo siglo la edición de 1989.

¹⁴ H. ENGELMANN, D. KNIBBE, *Das Zollgesetz der provinz Asia. Eine neue Inschrift aus Ephesos*, cit., p. 85. Desde entonces se han sucedido varias ediciones; la última por de M. COTTIER, M.H. CRAWFORD, C.V. CROWTHER, J.L. FERRARY, B.M. LEVICK, O. SALONIES, M. WOERRLE, *The customs of Asia*, Oxford, 2008.

¹⁵ Idea de la que parece participar HEIL, *Einige Bemerkungen zum Zollgesetz aus Epheson*, en *Epigraphica Anatolica*, 1990, XVIII, p. 15, nt. 48.

¹⁶ Vide fuentes y lit. sobre la *causa Giuniana* en A. TRISCIUOGGIO, *Sarta tecta, ultro tributa, opus publicum faciendum locare. Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli, 1998, pp. 19 y 47, nt. 52; ID., *Sulle sanzioni per l'inadempimento dell'appaltatore di ulotributa nella Repubblica e nel primo Principato*, en *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza giuridica romana*, Napoli, 1998, pp. 211 y ss.

¹⁷ L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale “de publicanis”*, cit., p. 229.

¹⁸ G. DUFOUR, *Les societates publicanorum e la République romaine: des ancêtres des sociétés par actions modernes?*, en *RIDA*, 2010, LVII, p. 145 y ntt. 2-3; ibi lit. afirmadora y negadora de la personalidad.

¹⁹ F. BONA, *Le “societates publicanorum” e le società questuarie nella tarda Repubblica*, en M. MARRONE (COORD.), *Imprenditorialità e diritto nell'esperienza storica*, Palermo, 1992, p. 50.

²⁰ F. BONA, *Le “societates publicanorum” e le società questuarie nella tarda Repubblica*, cit., p. 56.

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, y también 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 Talamanca²¹ 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 Cástor²². Los problemas son muchos y pensando en contribuir a esclarecer algunos de ellos dentro de otros que he ido afrontando en diferentes trabajos referidos a las *soc. publ.*²³, 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 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 Maganzani²⁴) establecidas con los contribuyentes, practicadas tanto en las monarquías helenísticas²⁵ como en las provincias romanas, y así está documentada para el *portorium* en Asia y algunas estaciones aduaneras distintas de esta provincia donde la 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 Hieron de Siracusa, sistema que Verres subvirtió durante su propretura cometiendo todo tipo de tropelías junto con las *soc. publ.* que operaban en Sicilia²⁶, de modo que hoy en día las *pactiones* son

²¹ M. TALAMANCA, s.v. *Societas*, en *ED*, Milano, XLIII, 1990, p. 833.

²² *Vide* fuentes y lit. sobre esta causa Iuniana en A. TRISCIUOGGIO, *Sarta tecta, ultro tributa, opus publicum faciendum locare. Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, cit.

²³ A. TORRENT, *Los publicani y la lex rivi Hiberiensis*, en *RDR*, 2013, XIII, pp. 1 y ss.; *Id.*, *La lex locationis de las tres societates publicanorum concurrentes ad hastam en el 215 a. C.*, en *SDHI*, 2014, LXXX, 71 ss.; *Id.*, *Anulación por el Sendado de locationes censoriae de vectigalia y ultro tributa en el 184 a. C.* (*Liv.* 36,44,7), cit.; *Id.*, *Fraudes contables de societates publicanorum. Cic. in Verr. 2,2,71,173*, en *IAH*, 2014, VI, pp. 57 y ss.; *Id.*, *El título "de publicanis" y el "genus provinciale" (Cic. ad Att. 6,1,15). Reflexiones sobre el "edictum provinciale"*, en *RDR*, XIV, 2014, pp. 1-23; *Id.*, *El aparente desinterés*, cit.

²⁴ L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, cit., p. 87.

²⁵ *Vid.* M. ROSTOVZEFF, *Geschichte der Staatspacht in der kaiserzeit bis Diokletian*, Leipzig, 1902.

²⁶ *Cfr.* A. TORRENT, *Fraudes contables de societates publicanorum. Cic. in Verr. 2,2,71,173*, cit., pp. 57 y ss.

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; anotemos 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 Aníbal²⁷), que dejaba las manos libres a los publicanos sobre los modos recaudatorios, y de ahí las *pactiones*²⁸ entre autoridad romana y publicanos, y entre 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* (cuya evolución quedó paralizada a finales de la República, antes de la muerte de Labeón ocurrida el 11 d.C.), 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 porcentaje²⁹ de lo ingresado al *aerarium* o en su caso a las *civitates*, de modo que como dice Brunt «instead of taking the gross proceeds in return

²⁷ A. TORRENT, *La lex locationis de las tres societates publicanorum concurrentes ad hastam en el 215 a. C.*, cit., pp. 71 y ss.

²⁸ Vide sobre el tema E. BADIAN, *Publicans and sinners*, Ithaca, 1972, pp. 79 y ss.; G.D. MEROLA, *Autonomia locale - governo imperiale. Fiscalità e amministrazione nelle province asiatiche*, Bari, 2001, pp. 40 y ss.; L. PEPPE, *Note sull'editto di Cicerone in Cilicia*, en *Labeo*, 1991, XXXVII, pp. 49 y ss.; M. GENOVESE, *Gli interventi edittali di Verres in materia di decime sicule*, Milano, 1999, pp. 40 y ss.; E. LO CASCIO, *Le tecniche dell'amministrazione*, en A. SCHIAVONE (coord.), *Storia di Roma*, II.2, Torino, 1991, actualizado en *Il princeps e il suo impero. Studi di storia amministrativa e finanziaria romana*, Bari, 2000, p. 38; C. NICOLET, *Dimes de Sicile, d'Asie et d'ailleurs*, en *Le ravitaillement en blé de Rome et des centres urbains des débuts de la République jusqu'au Haut Empire*, Actes du Colloque Jean Bérard, Napoli-Roma, 1994, pp. 218 y ss. (= *Censeurs et publicains. Économie et fiscalité dans la Rome antique*, Paris, 2000, pp. 279 y ss.); L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, cit., pp. 86 y ss., pp. 229 y ss.

²⁹ T. MOMMSEN, *Römische Staatsrecht*, II.2³, Leipzig, 1887, reed. Basel 1952, p. 1018; O. HIRSCHFELD, *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diokletian*, Berlin, 1905, p. 90; M. ROSTOVZEFF, *Staatspacht*, pp. 408-409 y pp. 498-499; S.J. DE LAET, *Portorium. Étude sur l'organisation douanière chez les romains, surtout à l'époque du Haut-Empire*, Brugge, 1949, pp. 383, 388, 391; F. VITTINGHOF, s.v. *Portorium*, en *RE*, XXII.1, Stuttgart, 1953, cc. 387-388; P.A. BRUNT, *Publicans in the Principate*, in *Roman Imperial themes*, Oxford, 1990, pp. 377 y 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 p. 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, pp. 387 y ss.

for lump sums payable to the treasury under their contracts»³⁰. 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. Maganzani³¹ 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*, poderes de autotutela de los publicanos (*pignoris capiones, commissa*); y la segunda referida a las relaciones entre publicanos y Estado, citando entre otras cláusulas las que conciernen a las garantías a prestar por los publicanos y el nombramiento de *magister*³².

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 impuesto³³ 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 sobre 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 Cagnat³⁴ refiriéndose en este caso a la *XX hereditatum*. En definitiva las *pactiones* no eran otra cosa que la facultad de derogar³⁵ con mayor o menor amplitud la ley que fijaba el impuesto mediante el cálculo concordado del tributo pagadero por el contribuyente. 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 a la ley del 75 a.C. que se iba renovando y actualizando (al menos constan 17 veces en todo el tiempo de su vigencia) en el 2 a.C. por los cónsules Lucio Caninio Gallo y Quinto Fabrizio (§ 48 lin. 113-114), posibilidad que reconoce Marciano D. 39.4.16.12 (Marcian. *l. s. de delatoribus*) en el s. III d.C. que recoge 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*.

³⁰ P.A. BRUNT, *Publicans in the Principate, in Roman Imperial Themes*, Oxford, 1990, p. 356.

³¹ L. MAGANZANI, *Pubblicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, cit., p. 87, nt. 69.

³² § 42, 43, 45,46, 47, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 62. 63.

³³ 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

³⁴ 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, p. 223.

³⁵ L. MAGANZANI, *Pubblicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, cit., p. 88.

D. 39.4.16.12 (Marcian. *l. s. de delatoribus*): *Si quis professus 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; yo no sabría decir si son casos de derogación de las *leges censoriae*, o más bien casos que mejoraban la aplicabilidad de estas leyes *in situ*³⁶, de modo que las *pactiones* facilitaban o despejaban el camino para una recaudación más eficiente para Roma, desde luego seguramente también más favorable para que los publicanos aumentaran sus beneficios, como asimismo para que los contribuyentes supieran 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 Mercogliano³⁷ 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 alivio aplazando o fijando el pago mediante cantidades periódicas hasta completar el montante total del impuesto. De la frecuencia³⁸ y utilidad de tales *pactiones* era consciente Cic. como demuestra en una carta referente a la recaudación de la *scriptura*³⁹ en la provincia de Asia dirigida a su hermano Quint, que Maganzani⁴⁰ incluye entre las derogaciones a las *leges censoriae*.

Cic., *ad Q. fr.*, 1.1.12.35: *Possunt in pactionibus faciendis non legem spectare censoriam, sed potius commoditatem conferendi negotii et liberationem molestiae.*

³⁶ 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 pratoris*, pero también lógicamente recogían particularidades provinciales dirigidas en nuestro caso a facilitar la recaudación de impuestos en provincias; *vide* A. TORRENT, *Las societates publicanorum y el edictum provinciale*, en J.R. ROBLES REYES *et alii*, *La actividad de la banca y los negocios mercantiles en el mare nostrum*, Cizuz Menor (Navarra), 2015, p. 423 y ss.

³⁷ T. SPAGNUOLO VIGORITA, F. MERCOGLIANO, s.v. *Tributi (diritto romano)*, en *ED*, XLV, Milano, 1985, p. 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.* P. NICOLET, *Terentius Hispo et la société de Bythynie*, en *Annuaire de l'Ecole pratique de Hautes Etudes*, sect. IV (Sciences historiques et philologiques), 1994, CVII, pp. 537 y ss.

³⁸ Referida a la recaudación de la *XX hereditatis*, en un documento epigráfico recogido en CIL, VI, 8452 se recoge la expresión *veteres pactiones*.

³⁹ 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, *Lager scripturarius*, Paris, 1908, pp. 60 y ss.

⁴⁰ L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, cit., p. 89.

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 público imponible en un distrito tributario consentía a los publicanos que en las *pactiones* dispusieran de mayor capacidad de maniobra. Maganzani⁴¹ 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 imponibles, 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*⁴², por ejemplo prometiendo en el *edictum* que los provinciales pudieran oponer *exceptiones* a las demandas de los publicanos, como hizo Bíbulo en su edicto para Siria según informa Cic., *ad Att.*, 6.1.15, disposiciones que no tienen carácter administrativo como claramente señala Pugliese⁴³, sino al menos, como dice Maganzani⁴⁴, parcialmente jurisdiccional. También intervenían los gobernadores provinciales fijando tipos de interés invariable para los créditos que debían pagar las *civitates*; el propio Cic. en su edicto para Cilicia⁴⁵ 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 del preceptuado por el *praeses* anterior Apio Claudio Pulcro. 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 provinciales⁴⁶ con lo que evitaban posibles abusos de los publicanos y a la vez ejercitaban un mayor control sobre las *soc. publ.*⁴⁷. Otro tema a nivel jurisdiccional provincial de gran interés aún no debidamente resuelto es el rechazo a *dicere ius* del que habla Cic., *De*

⁴¹ L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, cit., p. 90.

⁴² S.J. DE LAET, *Portorium. Étude sur l'organisation douanière chez les romains, surtout à l'époque du Haut-Empire*, cit., pp. 108 y ss.

⁴³ G. PUGLIESE, *Riflessioni sull'editto di Cicerone in Cilicia*, in *Syntheseleia Vincenzo Arangio-Ruiz*, II, Napoli, 1964, p. 985 (= *Scritti scelti*, III, Napoli, 1985, p. 15), idea compartida por L. PEPPE, *Note sull'editto di Cicerone in Cilicia*, cit., p. 67, nt. 180.

⁴⁴ L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, cit., p. 98.

⁴⁵ *Vide lit.* sobre el tema en L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, cit., p. 92, nt. 81.

⁴⁶ A esta finalidad se refiere Cic., *ad Att.*, 6.1.16: *De publicanis quid agam videris quaerere. Habeo in deliciis, obsequor, verbis laudo, orno; efficio ne cui molesti sint [...]*.

⁴⁷ L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, cit., p. 91.

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 favorable 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 illorum ita de meritorum miseriis ac dolore – tradidit in servitatem Iudaeis et Syris, nationibus natis servituti. Statuit ab initio, et in eo perseveravit, ius publicano non dicere; pactiones sine ulla iniuria factos rescidit, custodias sustulit, vectigalis multos ac stipendiarios liberavit; Quo 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; Maganzani⁴⁸ 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 distribuido entre las diversas rúbricas. La verdad es que en la *διαίρεσις* descrita por Cic. del *genus provinciale*⁴⁹ 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 todos tienen concomitancia con los débitos de dinero además del problema de situar su conexión procesal. Pugliese⁵⁰ y Peppe⁵¹ sitúan las *pactiones* en la rúbrica *de publicanis* que además contendría las reglas de protección de los publicanos (*pignoris capiones*, *commissa*, *actiones*⁵²) 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 praetoria* se añadía una

⁴⁸ L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale “de publicanis”*, cit., p. 100.

⁴⁹ A. TORRENT, *Las societates publicanorum y el edictum provinciale*, cit., p. 426.

⁵⁰ G. PUGLIESE, *Scritti scelti*, III, cit., p. 114.

⁵¹ L. PEPPE, *Note sull’editto di Cicerone in Cilicia*, cit., p. 67.

⁵² Cosa distinta es si en el s. I a.C. el procedimiento utilizado era el formulario que se desprende de Gai. 4.32.

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.*⁵³ 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 objeto 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 que en realidad le pregunta por el *ordo equester* en Siria; en el fondo lo que interesaba a Atico era el trato que el gobernador Bíbulo daba a los *publicani* en su edicto para la provincia que entendía perjudiciales *in ordine nostro* (*equites*). Los provinciales, mayoritariamente mediante *syngraphae*: documentos abstractos de deuda sin mención de la causa⁵⁴ frecuentísimos en la práctica helenística y por tanto difundidos en las provincias orientales; también en Sicilia en la época de Verres en que los publicanos se hacían firmar síngrafes⁵⁵ 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 mutuo⁵⁶. 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 edicto⁵⁷.

El problema en definitiva envolvía una consideración que puede decirse imperalista y despótica sobre los provinciales agobiadoramente 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 provin-

⁵³ Cfr. E. LO CASCIO, *Le tecniche dell'amministrazione*, cit., pp. 38 y ss.; ID., *La struttura fiscale dell'Impero romano*, en M.H. CRAWFORD (a cura di), *L'Impero romano e le strutture economiche e sociali delle province*, Como, 1986, pp. 183 y ss.; T. SPAGNUOLO VIGORITA, F. MERCOGLIANO, s.v. *Tributi (diritto romano)*, cit., p. 99. No parece ser este el caso de la *lex Portus Asiae*, ni incluso después de la providencia de César en el 48/47 a.C., 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 E. LO CASCIO, *Le tecniche dell'amministrazione*, cit., p. 38 y nt. 102, y para G.D. MEROLA, *Autonomia locale - governo imperiale. Fiscalità e amministrazione nelle province asiatiche*, cit., p. 84 se desconoce cuando pasó a otras provincias, la recaudación directa del impuesto.

⁵⁴ A. TORRENT, *Syngraphae cum Salaminiis*, en *IVRA*, 1973, XXIV, p. 105.

⁵⁵ Vid. sobre los síngrafes, además de los citados poco antes, R. MARTINI, *Ricerche in tema di editto provinciale*, Milano, 1969, p. 39; M. BIANCHINI, *Cicerone e le singrafi*, en *BIDR*, 1970, LXXIII, pp. 229 y ss.; G. GROSSO, *Syngraphae, stipulatio e ius gentium*, en *Labeo*, 1971, XVII, pp. 7 y ss.

⁵⁶ L. PEPPE, *Note sull'editto di Cicerone in Cilicia*, cit., p. 48.

⁵⁷ L. MAGANZANI, *Pubblicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, cit., p. 94.

ciales singulares frente a los *publicanos y negotiatores* romanos como consecuencia de préstamos, singrafes o acuerdos de otro tipo⁵⁸. 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 años⁵⁹, 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 todos. La primera cuestión que le 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 podía 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* sino porqué 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.

⁵⁸ L. MAGANZANI, *Publicani e debitori di imposta. Ricerche sul titolo edittale "de publicanis"*, cit., p. 92.

⁵⁹ A. TORRENT, *Syngraphae cum Salaminiis*, cit., pp. 90 y ss.; *add.* L. PEPPE, *Note sull'editto di Cicerone in Cilicia*, cit., pp. 25 y ss.; G. PUGLIESE, *Scritti scelti*, III, cit., pp. 99 y ss.; J. BLEICKEN, *Cicero und die Ritter*, Göttingen, 1995, pp. 76 y ss.