

## ALGUNOS EJEMPLOS SOBRE MEDIDAS BANCARIAS DE NATURALEZA PÚBLICA EN LA ANTIGUA ROMA

## SOME EXAMPLES ABOUT BANK MEASURES OF PUBLIC NATURE IN THE ANCIENT ROME

ANA I. CLEMENTE FERNÁNDEZ

*Universidad de Castilla-La Mancha*

Corre el año 33 d. C., al frente del Imperio romano se halla el emperador Tiberio<sup>1</sup>. Se desata una violenta confrontación entre acreedores y deudores. Tácito<sup>2</sup> relata con detalle

---

1 En los Anales de Tácito, crónica con una pretensión moralizante y política, hallamos una semblanza del emperador Tiberio teñida de una visión parcial; no obstante, también se reconoce su valía, al destacar su respeto por la tradición, su interés en la grandeza del Imperio, su sensatez en política, el hecho de ser contrario a las adulaciones y reacio a los honores, etc. Este enfoque no equitativo de Tácito parece tener su causa en su propia opción política, pues se muestra partidario del antiguo gobierno republicano y de sus instituciones, y al mismo tiempo reivindica la falta de igualdad política en el reinado de Tiberio, pero referida a la pérdida de privilegios de la clase senatorial a la que pertenecía. En esta descripción Tiberio aparece como un simulador de personalidad ambigua, que mantiene algunos de los principios del gobierno republicano y que conserva la *pax augustea*. Su carácter tuvo un peso importante en el desarrollo de su gobierno. Así, vemos que aunque Tácito pretende desempeñar su trabajo de analista *sine ira et studio*, como él mismo afirma (Tac., *Ann.*, 1.1), es decir, bajo el lema de la imparcialidad y sin odio, no puede evitar estar condicionado por su propio tiempo y por su pertenencia a un estamento social que ha dejado de ser protagonista de la dirección del gobierno político de Roma. Vid., BALMACEDA, C., *El emperador Tiberio en los Anales de Tácito*, en *Onomazein*, 6, 2001, pp. 281 ss.

2 Tac., *Ann.* 6. 16-17: Interea magna vis accusatorum in eos inrupit qui pecunias faenore auctitabant adversum legem dictatoris Caesaris qua de modo credendi possidendique intra Italiam caventur, omissam olim, quia privato usui bonum publicum postponitur. sane vetus urbi faenebre malum et seditionum discordiarumque creberima causa eoque cohibebatur antiquis quoque et minus corruptis moribus. nam primo duodecim tabulis sanctum ne quis unciario faenore amplius exerceret, cum antea ex libidine locupletium agigaretur; dein rogatione tribunicia ad senuncias redactum, postremo vetita versura. multisque plebi scitis obviam itum fraudibus quae toties repressae miras per artes rursum oriebantur. sed tum Gracchus praetor, cui ea quaestio evenerat, multitudine periclitantium subactus rettulit ad senatum, trepidique patres (neque enim quisquam tali culpa vacuus) veniam a principe petivere; et concedente annus in posterum sexque menses dati quis secundum iussa legis rationes familiaris quisque componerent.

Hinc inopia rei nummariae, commoto simul omnium aere alieno, et quia tot damnatis bonisque eorum divenditis signatum argentum fisco vel aerario attinebatur. ad hoc senatus praescripserat, duas quisque faenoris partis in agris per Italiam conlocaret. sed creditores in solidum appellabant nec decorum appellatis minuere fidem. ita primo concursatio et preces, dein strepere praetoris tribunal, eaque quae remedio quaesita, venditio et emptio,

esta crisis financiera surgida. En el desarrollo de su narración se acusa a quienes aumentaban sus caudales a través del método de la usura contraviniendo una norma que limitaba el crédito y la posesión dentro de Italia, regulación cuyo artífice fue el dictador César<sup>3</sup>. El historiador denuncia el olvido en que ha caído esta ley, puesto que el interés público se doblega frente al beneficio privado. La usura es la causa de estos males que generan tales desavenencias y alzamientos, que Tácito retrotrae a época antigua donde ya era reprimido este comportamiento, a pesar de ser un tiempo de mayor respeto a las costumbres. En este sentido, nos recuerda los límites impuestos por la legislación decenviral fijando una tasa de interés no superior a una onza con el objetivo de evitar las arbitrariedades de los ricos, para después, a petición de los tribunos, ser rebajado a media onza, y por último, quedar prohibido el interés. A pesar de esta reglamentación no faltaron las argucias que hacían resurgir nuevos fraudes. La investigación de este asunto correspondió al pretor Graco que, presionado por la situación, informó al Senado, cuyos miembros, ante la posibilidad de verse afectados, pidieron gracia al príncipe, que tuvo a bien determinar un plazo de un año y seis meses con el fin de que fueran puestas al día las cuentas patrimoniales.

Como corolario de este trance surgió una insuficiencia de numerario que Tácito explica aludiendo a las masivas reclamaciones de deudas y a las profusas condenas, con su consiguiente subasta de bienes, quedando retenida la plata amonedada por el fisco o el erario. Dadas estas circunstancias, el Senado prescribió que se invirtiera en tierras itálicas dos tercios del dinero prestado, medida contra la que reaccionaron los acreedores que podían ver mermar sus créditos. Así, la venta y la compra resultaban contraproducentes, habida cuenta de que los prestamistas habían atesorado el dinero con el fin de comprar tierras. Un aumento de las ventas trajo consigo una subsiguiente caída de precios, y el incremento de deudas provocó mayores dificultades para enajenar las tierras, con el consiguiente desfondamiento de patrimonios familiares. Estos efectos perniciosos quisieron ser paliados por el César poniendo a disposición de las bancas cien millones de sestercios a fin de autorizar préstamos sin interés durante tres años, si con antelación el deudor ofrecía al pueblo una garantía del doble en predios. Esta fue la fórmula que sirvió para restaurar el crédito, aunque no se realizó finalmente la compra de tierras que estipuló el Senado, según las noticias que nos facilita Tácito.

---

in contrarium mutari quia faeneratores omnem pecuniam mercandis agris condiderant. copiam vendendi secuta vilitate, quanto quis obaeratio, aegrius distrahebant, multique fortunis provolvebantur; eversio rei familiaris dignitatem ac famam praiceps dabat, donec tulit opem Caesar disposito per mensas milies sestertio factaque mutuandi copia sine usuris per triennium, si debitor populo in duplum praediis cavisset. sic reflecta fides et paulatim privati quoque creditores reperti. neque emptio agrorum exercita ad formam senatus consulti, acribus, ut ferme talia, initiis, incurioso fine.

3 La denominada *lex de modo credendi posidendique intra Italiam*. La *lex de pecuniis mutuis* (49 a.C.) introdujo cierto alivio para los deudores que habían contraído un préstamo de dinero, admitió la deducción de interés ya pagado del principal, la cancelación de interés en atrasos durante dos años, la admisión de pago en tierra en vez de en dinero efectivo, etc. Alguna modificación de esta ley fue prevista en una norma Cesárea posterior, aunque las nuevas disposiciones no son bien conocidas; no obstante, parece haber establecido que los capitalistas debían invertir en terrenos en Italia una determinada parte de sus haberes, y que la suma que se pudiese dar a préstamo fuese en proporción a los terrenos poseídos. Véase BERGER, A., *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia, reimpr., 1991, p. 554, y ROTONDI, G., *Leges populi romani*, Milano, 1922, pp. 415 y 420.

Sobre esta delicada situación nos informa también Suetonio<sup>4</sup>. El tacaño y avariento Tiberio, según el autor, mostró su generosidad en escasas ocasiones, una de ellas cuando reembolsó a algunos propietarios de casas de vecindad que se habían incendiado en el monte Celio el precio que habían pagado por ellas, ante el horror de semejante catástrofe<sup>5</sup>; en otra ocasión ordenó poner a disposición del pueblo cien millones de sestercios sin interés por un período de tres años. La escasez de numerario obligó al emperador a tomar esta última medida ante la ayuda que demandaba el pueblo, y asimismo, decretó mediante el Senado que los prestamistas invirtieran en tierras dos partes de su patrimonio y que los deudores satisficieran otro tanto de su deuda.

Sobre estas mismas circunstancias, Dion Casio<sup>6</sup> también atribuye a Tiberio haber renovado las leyes de César sobre los contratos<sup>7</sup> que suscitaron una pérdida de confianza y una confusión financiera, y haber modificado su decisión sobre los préstamos poniendo a disposición del tesoro público cien millones de sestercios, con la indicación de que se destinaran para ser prestados por los senadores, sin interés.

Desde una perspectiva económica, la crisis del 33 d. C., a la que se refieren las fuentes mencionadas, se origina a raíz de ciertas vicisitudes adversas que afectan de lleno a la economía bajo el reinado de Tiberio. La acumulación de la riqueza gracias al empleo desmedido de la usura, junto al quebrantamiento de la ley promulgada por César sobre los límites del crédito y de la propiedad inmobiliaria en Italia, contrastaba con los serios apuros de los deudores para hacer frente al pago de las sumas debidas, de ahí sus frecuentes reivindicaciones contra los altos intereses<sup>8</sup>.

---

4 Sue., Tib., 48.2: *Publice munificentiam bis omnino exhibuit, proposito milies sestertium gratuito in trienni tempus et rursus quibusdam dominis insularum, quae in monte Caelio deflagrant, pretio restituto. Quorum alterum magna difficultate nummaria populo auxilium flagitante coactus est facere, cum per senatus consultum sanxisset, ut faeneratores duas patrimonii partes in solo collocarent, debitores totidem aeris alieni statim solverent, nec res expediretur; alterum ad mitigandam temporum atrocitatem.*

5 Tac. *Ann.*, 4.64.

6 Cass. Dio., 58.21.4-5: *About this time, however, a certain Vibullius Agrippa, a knight, swallowed poison from a ring and died in the senate-house itself; and Nerva, who could no longer endure the emperor's society, starved himself to death, chiefly because Tiberius had reaffirmed the laws on contracts enacted by Caesar, which were sure to result in great loss of confidence and financial confusion, and although Tiberius repeatedly urged him to eat something, he would make no reply. Thereupon Tiberius modified his decision regarding loans and gave one hundred million sesterces to the public treasury, with the provision that this money should be lent out by the senators without interest to such as asked for it; and he further commanded that the most notorious of those who were bringing accusations against others should be put to death in a single day.*[Loeb Classical Library edition, 1924, p241].

Como señala DE MARTINO, *Historia económica de la Roma antigua*, II, trad. E. Benítez, Madrid, 1985, p. 437, posiblemente la referencia de Dion Casio al suicidio del jurista Coceyo Nerva y a la renovación de las leyes de César es indicativo de que Nerva podría ser uno de los senadores afectados por las prescripciones del emperador.

7 Cass. Dio., 41.38.1, alude a una ley de César sobre la prohibición de poseer más de 60.000 sestercios en oro o plata: *Since also many were said to possess much wealth but to be concealing it all, he forbade any one to possess more than sixty thousand sesterces in silver or gold; and he claimed he was not enacting this law himself, but was simply renewing a measure introduced on some previous occasion.* [Loeb Classical Library edition, 1924, p67].

8 DE MARTINO, *op. cit.*, p. 436.

Otra circunstancia resulta coadyuvante para agravar esta delicada situación económica: la *inopia rei nummariae* o escasez de dinero en circulación. Ciertamente que bajo el gobierno de Tiberio la política de emisiones fue bastante restrictiva. ¿Esto explica la escasez de moneda circulante? DE MARTINO<sup>9</sup> responde negativamente. El autor, ante el relato en cierta medida confuso de los efectos económicos de esta coyuntura de crisis que es realizado por Tácito, sólo puede concluir en lo esencial que las tierras que los deudores se veían obligados a vender por falta de liquidez disminuían el precio, lo que contribuía a la crisis general, y que esto se intentó remediar con un importante capital para créditos sin interés que facilitara afrontar a los deudores sus compromisos y dejar atrás los graves apuros económicos; aunque este estado de cosas tampoco posibilita establecer una relación de la crisis y las medidas adoptadas con la escasez de moneda en circulación, fruto de una política restrictiva del emperador Tiberio en el ámbito de la emisión de moneda<sup>10</sup>.

A tenor del relato de Tácito, ya se había producido una falta de liquidez debido a la venta de los bienes de las condenas de los cómplices de Sejano. Según ANDREAU<sup>11</sup>, la venta de los bienes confiscados había colocado un exceso de tierras en el mercado y llevaba a las arcas del Estado una parte importante de existencias monetarias; así, para remediar esta falta de numerario, el emperador prestó sin interés, a partir de su fortuna personal, y por un plazo de tres años, una suma global de cien millones de sestercios, probablemente a través de oficinas financieras, dirigidas por senadores, y a cambio los prestatarios debían prestar garantías inmobiliarias. Fue un modo de reestablecer la *fides*, pero esta confianza, como se desprende del fragmento de Tácito, se vio de nuevo perturbada ante el laxismo y la negligencia imperantes que llevaron a dejar de aplicar la medida tomada por el Senado en materia de compra de tierras<sup>12</sup>. Ciertamente, estos apuros financieros son susceptibles de interpretación con base a un simple principio económico según el cual el precio de la tierra y las tasas de interés son indisociables en una sociedad eminentemente agrícola<sup>13</sup>. Es más, el sistema de crédito romano pivotaba sobre tres pilares esenciales, a saber: la cantidad de dinero en circulación, la estabilidad del precio de la tierra y la confianza de los prestamistas en la capacidad de devolución de los deudores<sup>14</sup>.

Tornando al pasaje de Tácito, y ya bajo un prisma jurídico, el emperador Tiberio dispuso *per mensas* cien millones de sestercios destinados a ser puestos en circulación para conceder mutuos trienales sin intereses, siempre que mediara garantía *in duplum*. En

9 DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 435 ss.

10 En cuanto a la circulación monetaria, DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 435 ss., nos recuerda que en el principado de Augusto aumentaron las emisiones fruto de las exigencias políticas de consolidación del régimen, y diversas oscilaciones comenzaron a sucederse en torno a la depreciación de las monedas a partir de tiempos de Nerón.

11 ANDREAU, J., *Banque et affaires dans le monde romain. IV siècle av. J.-C. - II siècle ap. J.-C.*, Cambridge, 2001, p. 193.

12 ANDREAU, *Banque*, cit., p. 193.

13 Un análisis exhaustivo sobre los aspectos económicos concretos que atañen a la crisis del 33 ofrece TCHERNIA, A., *Remarques sur la crise de 33*, en *Credito e Moneta nel mondo romano. Atti degli Incontri capresi di storia dell'economia antica* (Capri 12-14 ottobre 2000), a cura di E. Lo Cascio, Bari, 2003, pp. 131 ss.

14 BARLOW, C.T., *The Roman Government and the Roman Economy, 92-80 B.C.*, en *AJPh*, 101, 1980, p. 212.

esta disposición del emperador observamos una particularidad al encontrarnos el término *mensa*<sup>15</sup> en una medida referida a las tareas financieras del emperador<sup>16</sup>.

Pues bien, en esta esfera propia de las competencias de ámbito público que lidera el emperador llama la atención el empleo de la palabra *mensa*. Surge en este extremo un interrogante a partir del cual nos cuestionamos la utilización de este significante en un contexto que no es estrictamente el del ámbito privado. La decisión de Tiberio de colocar por *mensas* una importante suma de dinero podría ser considerada como un tipo de empresa bancaria privada<sup>17</sup>, de forma que el emperador habría acudido a los profesionales de la banca para que los fondos puestos a disposición por el Estado fueran distribuidos a los prestatarios. Sin embargo, también cabe la posibilidad de interpretar este mandato imperial como una actividad financiera pública, aunque la naturaleza jurídica de esta intervención haya sido sometida a debate. De manera que el modo de obrar del emperador ante estas crisis ha sido vista como una medida desarrollada mediante el aparato fiscal –*mensae fiscales*– a modo de una banca de Estado de época actual<sup>18</sup>, una especie de oficinas financieras de Estado, que funcionarían de modo permanente para tareas como la puesta en circulación de monedas nuevas o para el cobro de las sumas debidas al fisco<sup>19</sup>; por otra parte, también se piensa en una auténtica banca pública o comisión bancaria pública o comité bancario<sup>20</sup>, ya que Tácito habla de *mensas* en plural; y, asimismo, se postula la idea de unas oficinas de pago para las que el emperador proveyó un servicio de crédito. Defiende esta última opinión ANDREAU<sup>21</sup>, partiendo del texto de Dion Casio (58.21) en el que se afirma que el pago de estos fondos públicos se materializó por la intervención de los senadores; según el citado autor, no habría habido necesidad de acudir a los senadores si el dinero hubiera sido entregado a empresas privadas o a *mensae fiscales*, por lo que las anteriores hipótesis son excluidas, y añade que el emperador creó esta institución excepcional que probablemente funcionó hasta el reembolso de los préstamos, articulando unas oficinas de pago para proveer el crédito por parte del Estado, cuya gestión estaría dirigida por los senadores, asumiendo la función financiera de distribuir los fondos que provenían del Tesoro Público.

15 El término técnico *mensa* designa en las fuentes romanas la empresa que actualmente denominamos banca, cuya acepción originaria es la de “banco” o “tabla” sobre la cual se desarrollaba la propia actividad, como nos recuerdan CERAMI, P.- PETRUCCI, A., *Lezioni di diritto commerciale romano*, Torino, 2002, p. 71.

16 Un pasaje de Fírmico (Firm. Mat. Math. 8.19.7) también suscita controversias en torno a la expresión *mensae publicae*: In Arietes parte XVI quicumque habuerit horoscopum, erit negotiator sed affluentibus divitiis instructus, fenerator de mensis publicis colligens magna divitiarum subsidia, notus omnibus semperque perspicus. Generalmente, la citada expresión se ha interpretado como oficinas financieras bajo la gestión o control del Estado, según interpreta, ANDREAU, J., *La vie financière dans le monde romain. Les métiers de manieurs d’argent* (IV siècle av. J.-C.- III siècle ap. J.-C.), Roma, 1987, p. 453, nt. 41; sin embargo, PETRUCCI, *Mensam exercere. Studi sull’impresa finanziaria romana* (II secolo a.C. – metà del III secolo d.C.), Napoli, 1991, pp. 50 ss, opone objeciones a esta apreciación, e invocando comparativamente un texto de Marcial (2.57.7), deduce que la calificación de *publicus* podría referirse más bien al hecho de que las *mensae* eran presentadas o dirigidas al público.

17 RODEWALD, C., *Money in the Age of Tiberius*, Manchester, 1976, pp. 2 y 70.

18 ROSTOVTZEFF, *The social and economic history of the Roman Empire*, I, reimpr., Oxford, 1963, p. 182.

19 Como aclara ANDREAU, *La vie*, cit., p. 462, oponiéndose a la interpretación de ROSTOVTZEFF.

20 LÉCRIVAIN, CH., *Magistratus extra ordinem creati*, en Daremberg et Saglio, III, p. 1538; FRANK, T., *et alii, An Economic Survey of Ancient Rome*, V, *Rome and Italy of the Empire*, Baltimore, 1933-1940, p. 34 s.

21 ANDREAU, *La vie*, cit., pp. 462 y 463.

Algunos precedentes permiten avalar la naturaleza pública de estas *mensae* dispuestas por Tiberio, tal y como también sostiene PETRUCCI<sup>22</sup>. En efecto, experiencias similares a la intervención de los senadores hallamos en las fuentes en el período republicano. Por ejemplo, la figura de los *quinqueviri mensarii* del año 352 a. C., que según Livio<sup>23</sup>, ante los problemas que ocasionaba la gestión de los préstamos, ya que había demoras en los pagos y un abandono en su cumplimiento no siempre atribuible a la falta de medios, se creó una comisión designada por los cónsules, nombrando a cinco miembros que recibieron el apelativo de *mensarii* por la función que iban a cumplir distribuyendo el dinero ante la obligación pública del pago de deudas.

Esta comisión desarrolló su peliaguda tarea con éxito, y es un dato a destacar que no incurrieran en la malversación de fondos públicos y que no generaran malestar social, figurando finalmente los nombres de sus miembros en los anales; así, empleando fondos públicos cubrieron la deuda de los que podían proporcionar una buena garantía, y, a falta de esa garantía, los deudores pudieron transferir su propiedad a acreedores en concepto de reembolso de sus deudas<sup>24</sup>. Esto fue posible en virtud de un plebiscito de *quinqueviris mensariis creandis*, disposición que vino a establecer una especie de banco público ante una situación de una deuda social considerable; según el panorama que describe Livio, no necesariamente parece que fuese una ley obligatoria para todos los ciudadanos, sino que pudo estar dirigida esta normativa principalmente a los plebeyos ante sus acuciantes problemas financieros, además de ser emitido en un contexto político tenso: recalcar que Publio Valerio Publícola tuvo de colega al plebeyo Gayo Marcio Rútulo, y que un plebeyo fue por vez primera elegido censor<sup>25</sup>, se trataba por tanto de una comisión mixta<sup>26</sup>. En palabras de NIZCYPORUK<sup>27</sup>, los *quinqueviri mensarii* actuaron como banqueros en nombre y en beneficio del Estado, llevando a cabo transacciones financieras especialmente con los prestamistas; de forma que analizaron la deuda de los menos favorecidos y les ofrecieron ayuda financiera para evitar disturbios sociales. Este colegio de magistrados *mensarii*, de carácter extraordinario, trató de solventar los problemas de deuda con la intervención y el aval de la *res publica*, como asevera POLLERA<sup>28</sup>. Según señala el citado autor, en definitiva, estamos

22 PETRUCCI, *op. cit.*, pp. 49 ss.

23 Liv. 7.21.5-8: *Inclinatis semel in concordiam animis novi consules fenebrem quoque rem, quae distineret animos videbatur, levare adgressi solutionem alieni aeris in publicam curam verterunt quinqueviris creatis quos mensarios ab dispensatione pecuniae appellarunt. Meriti aequitate curaque sunt, ut per omnium annalium monumenta celebres nominibus essent; fuere autem C. Duillius P. Decius Mus M. Papirius Q. Publilius et T. Aemilius. Qui rem difficillimam tractatu et plerumque parti utriusque, semper certe alteri gravem cum alia moderatione tum impendio magis publico quam iactura sustinuerunt. Tarda enim nomina et impeditiora inertia debitorum quam facultatibus aut aerarium mensis cum aere in foro positus dissolvit, ut populo prius caveretur, aut aestimatio aequis rerum pretiis liberavit, ut non modo sine iniuria sed etiam sine querimoniis partis utriusque exhausta vis ingens aeris alieni sit.*

24 NIZCYPORUK, P., *Mensarii, bankers acting for public and private benefit*, en *Studies in logic, grammar and rhetoric*, 24 (37), 2011, p. 108 s.

25 NIZCYPORUK, *op. cit.*, p. 108, nt. 14. Ver también Storchi Marino, *Quinqueviri mensarii: censo e debiti nel IV secolo*, en *Athenaum*, 81, 1993, pp. 213 ss.

26 *Concordia ordinum* en virtud de la presencia plebeya en la magistratura, según STORCHI, M., *op. cit.*, p. 235.

27 NIZCYPORUK, *op. cit.*, p. 110.

28 POLLERA, *op. cit.*, pp. 450 y 452.

ante una comisión de magistrados no ordinarios que actuaban como banqueros de una banca temporal de préstamos del Estado en cuyo nombre llevaban a término operaciones previstas en la ley; de modo que, en el ejercicio de su función, ofrecerían a los deudores de préstamos vencidos la posibilidad de liberarse con el dinero recibido del erario a cambio de una pública garantía, o bien darían la opción, a voluntad del deudor, de ceder sus propiedades, bajo estimación equitativa, obteniendo el acreedor como contrapartida el fundo o el bien mueble estimado.

La difícil situación económica que origina esta actuación de los *quinqueviri mensarii* tiene su origen en las transformaciones económicas sucedidas en la segunda mitad del siglo IV a. C.: la multiplicación de cambios, el comercio de ultramar, el juego de precios, el flujo de préstamos, el uso de la moneda de bronce, el mayor recurso al crédito, la insuficiente circulación de moneda, los altos tipos de interés, etc.; en un contexto como el descrito no bastaban para afrontar este panorama meras disposiciones sobre la regulación de las tasas de interés<sup>29</sup>.

Efectivamente, solventar los problemas que generaban los débitos se convirtió en una cuestión de interés público, y la magistratura de los *quinqueviri mensarii* fue creada especialmente para cumplir con este objetivo. La tarea que realizaron transcurrió en un clima de concordia social *-homonoia-* y acorde con un concepto de *aequitas* ubicado en un punto intermedio entre *clementia* e *iustitia*<sup>30</sup>. Estamos ante una propuesta de intermediación pública para resolver la cuestión de los adeudos, sin dañar a los deudores, y que quiere poner fin a la *inertia* o falta de iniciativa económica imperante en el momento<sup>31</sup>.

Más adelante, con ocasión de la segunda guerra púnica, fueron creados los *triumviri mensarii*, otras figuras de naturaleza similar a los mencionados *quinqueviri mensarii* y que se aproximaban a institutos seguidos en el área cultural griega<sup>32</sup>. En el año 216 a. C., la ausencia de medios para la paga de las tropas en Sicilia y Cerdeña provocó una situación crítica para la *res publica*, lo que condujo a la creación de esta magistratura, como narra Livio<sup>33</sup>. Poco tiempo después, en el 214 a. C., ante las apremiantes necesidades bélicas, se realizó una manumisión de esclavos, convocando los *triumviri* a los dueños de los mismos para ofrecerles el precio de la liberación, pero la oferta fue rechazada por éstos y el reembolso fue retardado para después de la conclusión de la guerra<sup>34</sup>. Más tarde, en el 210 a. C., se pidió a los magistrados y senadores que entregaran voluntariamente a los *triumviri* a favor del erario el mayor número posible de oro, plata y bronce acuñado para que cundiera el ejemplo en el resto del pueblo, proposición que resultó muy exitosa<sup>35</sup>. A juicio de MASELLI<sup>36</sup>, los *triumviri mensarii* se caracterizaron por ser una magistratura de carácter excepcional, pues no fue retomada posteriormente, y además los deberes que desempeñaron

---

29 POLLERA, *op. cit.*, pp. 449 y 454.

30 STORCHI, *op. cit.*, p. 215, nt. 13.

31 STORCHI, *op. cit.*, pp. 228 y 248.

32 MASELLI, G., *Argentaria. Banche e banchieri nella Roma repubblicana. Organizzazione, propopografia, terminologia*, Bari, 1986, p. 14.

33 Liv., 23.21.6.

34 Liv., 24.18.12.

35 Liv., 26.36.8-11.

36 MASELLI, *op. cit.*, p. 14.

respondían a una coyuntura inusual en la que actuaron como cajeros públicos ante las necesidades económicas del Estado. El citado autor asimila esta magistratura romana a uno de los tipos de banca pública en el ámbito helénico, esto es, a órganos ciudadanos de tesorería –banca de Estado verdadera y propia frente a las bancas públicas titulares del monopolio del cambio–, salvando algunas diferencias entre estos institutos<sup>37</sup>.

Junto a estos institutos jurídicos, que como hemos podido confirmar asumen ciertas funciones propias de la banca pública, y en relación con la medida adoptada en el 33, no podemos obviar que la cuantía económica que pone en circulación Tiberio –cien millones de sestercios– es muy elevada, de modo que se hace difícil sostener que para transferir estas vastas sumas el emperador se hubiese servido de empresas privadas, como asevera PETRUCCI<sup>38</sup>. Y es razonable pensar, desde esta óptica, que a través de empresas públicas se podría someter esta actividad de provisión de crédito público a una mayor fiscalización debido a la ingente cuantía que suponía esta operación financiera. A esto cabe añadir la dificultad que una empresa de banca privada tendría para verificar el cumplimiento de la *conditio iuris* para la concesión del mutuo, así como el inconveniente para articular jurídicamente una *stipulatio* de garantía efectuada entre prestatario y banquero privado, teniendo como beneficiario al *populus*<sup>39</sup>, trabas que, a nuestro juicio, son superables si se defiende la naturaleza pública de estas *mensae*.

Otra cuestión añadida a este tema pone el acento en encuadrar estas *mensae* en el aparato administrativo. Bien insertarlas en la esfera de la administración fiscal, bien considerarlas como un tipo de banca pública permanente, o bien como una oficina financiera temporal. Realmente, en ausencia de una planificación de directrices a seguir en el ámbito económico tal y como podemos entenderla hoy día, pues conviene matizar que en estas economías de las sociedades antiguas no faltan reglas y regulaciones en cierta manera predecibles, aunque no se hallen todas conceptualizadas<sup>40</sup>, la política de intervención pública es esporádica, y entra en juego en momentos especialmente comprometidos en los que se requiere el empleo de dinero del tesoro público; a esta renuncia del aparato estatal a intervenir en las cuestiones socio-económicas contribuye la preponderancia que van asumiendo progresivamente los banqueros privados en conexión con el desarrollo de la monetización<sup>41</sup>.

Bajo el punto de vista de ANDREAU<sup>42</sup>, los romanos eran conscientes de un sistema de relaciones financieras que actuaba de manera autónoma, a modo de un mecanismo que tenía que reactivarse en caso de disfunción, y dejan de lado la teorización en estos aspectos; por ello, es en los casos de anomalías económicas cuando se hace visible la política financiera de los poderes públicos, en tanto que, en los períodos de normalidad, la tendencia es a no intervenir.

37 MASELLI, *op. cit.*, p. 15.

38 PETRUCCI, *op. cit.*, p. 49 s.

39 PETRUCCI, *op. cit.*, p. 50.

40 Aunque la falta de método y de sus ulteriores teoremas dificultan catalogar como ciencia a la economía política de las sociedades de la antigüedad, ello no es óbice para estudiar dichas economías, evitando adular aquella lejana realidad económica. Estas puntualizaciones responden a los análisis y reflexiones de FINLEY, M.I., *La economía de la antigüedad*, trad. J.J. Utrilla, Madrid, 1974, p. 23 s.

41 POLLERA, *op. cit.*, p. 455 s. El mencionado autor circunscribe sus aseveraciones a una gran parte del período republicano.

42 ANDREAU, *Banque, cit.*, p. 200.

ROSTOVTZEFF<sup>43</sup> habla incluso de una falta de política económica de los emperadores, en cuya gestión prevaleció la política del *laissez faire*, salvando las situaciones de emergencia, como por ejemplo sucedió en el reinado de Tiberio, tras los grandes terremotos en Asia Menor, momento en el que se adoptaron medidas relativas al perfeccionamiento del sistema de recaudación de impuestos, a la introducción de nuevos impuestos, a los transportes, etc.; pero tales medidas no tienen como objetivo mejorar o reajustar las condiciones económicas, sino que el fin principal radica en aumentar los ingresos del Estado desde una perspectiva puramente fiscal.

No obstante, si repasamos los ejemplos analizados, tanto la comisión de los *quinqueviri mensarii* creada ex profeso para gestionar temporalmente la concesión de créditos, como los magistrados *triumviri mensarii* actuando en un momento puntual como gestores de la caja pública estatal, y asimismo la disposición de Tiberio *per mensas* de una cuantiosa suma para realizar préstamos bajo la dirección de los senadores, todos ellos constituyen acciones encaminadas a lograr ciertos fines que aunque no están encuadrados en un diseño previo en el marco de una planificación político-financiera por parte del aparato estatal, sin embargo, es innegable que en cierta manera son coincidentes las funciones que cumplen estos institutos jurídicos con algunas de las finalidades propias del modelo de banca pública. Pensemos, por ejemplo, dentro de nuestro sistema financiero, en las Cajas de Ahorros<sup>44</sup>, entidades de crédito que, además de asumir una función financiera, realizan una labor benéfico-social, ya que una gran parte de su beneficio se reinvierte en la sociedad a través de la obra social, canalizan el ahorro popular, además de financiar a familias o pequeñas y medianas empresas. Igualmente, el Instituto de Crédito Oficial (ICO)<sup>45</sup>, configurado como

---

43 ROSTOVTZEFF, *op. cit.*, p. 89 s.

44 Los denominados Montes de Piedad fueron los antecedentes de las Cajas de Ahorros, instituciones apoyadas en fundamentos religiosos y que tenían como fin primordial otorgar préstamos a las clases sociales menos favorecidas, tratando de luchar contra la usura de la época. Andando en el tiempo las Cajas de Ahorros, a partir del RD. 2290/1977, sufren una equiparación operativa a los bancos y una tendencia general a liberalizar su actividad. La reciente crisis financiera y la mala praxis de los políticos que controlaban estas entidades ocasionaron las intervenciones y rescates por parte del Banco de España de algunas de ellas, lo que ha llevado a un relevante proceso de consolidación y reordenación bancaria a través de las fusiones y absorciones de las mismas, aunque estos procesos de ordenación, en opinión de los expertos, no son presididos por criterios de homogeneidad en el modelo de negocio de estas entidades, sino que son otras cuestiones (personales, políticas, administrativas, etc.) las que lamentablemente han guiado este proceso de reestructuración. Las medidas de saneamiento financiero no han sido las deseadas. De ahí que en la actualidad existan plataformas que reivindican la nacionalización de las Cajas de Ahorro o la creación de bancos públicos autonómicos. <http://www.expansion.com/diccionario-economico/caja-de-ahorros.html>.

45 El ICO es una entidad de crédito que realiza operaciones de financiación y que para obtener esos fondos se autofinancia acudiendo a los mercados financieros, con el respaldo de su carácter público, emitiendo bonos y títulos de deuda. Su objetivo principal consiste en sostener y promover las actividades económicas que contribuyan al crecimiento y a la mejora de la distribución de la riqueza nacional y, en especial, de aquellas que por su trascendencia social, cultural, innovadora o ecológica, merezcan ser fomentadas. Sus principales funciones son contribuir a paliar los efectos económicos producidos por situaciones de grave crisis económica, catástrofes naturales u otros supuestos semejantes, y actuar como instrumento para la ejecución de determinadas medidas de política económica siguiendo las líneas fundamentales que establezca el Gobierno. Para llevar a cabo sus operaciones el ICO puede y suele utilizar la mediación de otras entidades financieras, por ejemplo, a través de los oportunos convenios de colaboración, suele conceder créditos a otras entidades bancarias para que estas los destinen a la financiación de las pequeñas y medianas empresas. Vid., <https://www.ico.es/web/ico/home>.

una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad y que tiene la consideración de Agencia Financiera del Estado, es una entidad que actúa principalmente como Banco Público concediendo créditos para financiar operaciones de inversión o necesidades de liquidez de las empresas, a través de grandes proyectos de inversión realizados por grandes empresas, o mediante intermediarios financieros (líneas de mediación), o bien adopta también la modalidad de Agencia Financiera del Estado, financiando a los afectados de catástrofes naturales, desastres ecológicos y supuestos de índole similar. Con independencia de que algunas de estas mencionadas entidades hayan incurrido en una praxis financiera no adecuada, al margen de la ética profesional que ha de regir estas actividades, sus acciones están motivadas por el interés público. En efecto, las Cajas de Ahorros, en concreto, tras el proceso de liberalización promovido en el año 1977, adoptaron el paradigma de los bancos privados, con una actuación negligente en la captación de pasivos, aventurándose en la financiación de inversiones de altísimo riesgo y sumamente especulativas, por no hablar también de la falta de transparencia en su gestión, bajo control de los políticos, que desembocó en un sistema de inversiones clientelar. Por todo ello, algunas corrientes de pensamiento, contrarias a las doctrinas del liberalismo económico, propugnan actualmente la defensa de la banca pública. Sin entrar en más valoraciones sobre esta cuestión, al menos no queremos dejar de subrayar que las Instituciones Financieras Públicas en momentos de crisis pueden resultar un motor clave en la recuperación económica al otorgar recursos para la financiación de proyectos o actividades que no tienen acceso al crédito mediante la banca privada.

De vuelta a la intervención de Tiberio, del año 33, ésta puede ser configurada como una estructura crediticia de carácter excepcional. Pero es innegable que estamos ante una provisión de fondos derivados de las arcas públicas ante las contingencias económicas surgidas<sup>46</sup>. Además, que sea una medida puntual, no le resta oficialidad, y por supuesto no permite rebatir su naturaleza pública, ya que responde a una intervención del aparato estatal en tiempos de crisis financiera asimilable a la actividad crediticia que desempeñan en la actualidad los organismos adscritos a la banca pública. Podríamos denominarlo crédito oficial, aunque evidentemente aquí no nos encontramos ante un sistema institucionalizado, pero en todo caso nos hallamos ante una manifestación de una acción administrativa de fomento, que se caracteriza por una dilatada duración y que aparece dotada de unas condiciones de amortización que resultan más ventajosas que las ofrecidas por el crédito privado. En el

46 Volviendo de nuevo a los pasajes transmitidos por las fuentes, Dion Casio señala que Tiberio entregó la cuantiosa suma de dinero al tesoro público, por lo que esta cantidad debió proceder de los fondos del emperador, tal vez de sus bienes privados -su *patrimonium* estaría sustancialmente compuesto por bienes inmobiliarios- o del *fiscus caesaris* -nacido en el momento en el que los réditos del Imperio, especialmente de las provincias del *princeps*, comienzan a llegar no a la caja del *populus*, sino directamente al mismo *princeps*-, teniendo en cuenta que son dos esferas difícilmente escindibles, que se identifican y se confunden. En todo caso, es un capital procedente de las finanzas del emperador, que debido a su particular posición en la compleja realidad del Imperio asumen la función y destino de bienes en cierta medida públicos. Y esto vendría a afianzar el carácter público de la disposición financiera que emite Tiberio y de su articulación. El mismo patrimonio imperial, en la etapa julio-claudia, contaba con tales dimensiones que devino inevitablemente en uno de los pilares de la estructura financiera del Imperio. Para un mayor abundamiento en estos aspectos administrativos y financieros del Imperio romano, ver LO CASCIO, *Il princeps e il suo impero. Studi di storia amministrativa e finanziaria romana*, Bari, 2000, pp. 50 ss.

fondo estos créditos oficiales son un estímulo instrumental para lograr una finalidad determinada. Un recurso empleado por el poder público para promover determinadas actuaciones cuya concreción es el corolario de opciones de naturaleza política. O dicho de otro modo, son opciones de política económica, operaciones que van a ser financiadas con el crédito oficial, dando respuesta a una delicada coyuntura económica. Y añadimos algo más que no podemos obviar: la *utilitas publica* de este tipo de medidas.

Las vicisitudes económicas de la etapa de Tiberio demuestran contraproducente la compra de activos inmobiliarios, puesto que los que habían concedido créditos habían acumulado todo el capital. La puesta en venta de propiedades provocaba seguidamente una bajada de precios, y a mayor endeudamiento, mayores reticencias a dejar las propiedades, acarreando una situación ruinoso. Previamente, la política económica de Augusto había fomentado, entre otros puntos de interés, las subvenciones a fondo perdido, había suavizado las exigencias para la concesión de créditos, y había potenciado masivamente las obras públicas<sup>47</sup>. A la postre, sus medidas desencadenaron una expansión económica, que benefició a los menos favorecidos, pero que mermó en demasía las reservas del Estado. Podríamos compararlo, *mutatis mutandis*, con una burbuja económica como la que hemos vivido en tiempos recientes. Por su parte, Tiberio redujo el gasto público, fijó límites a los tipos de interés, endureció las condiciones para los créditos, etc., lo que provocó deflación, colapso en el crédito y desplome inmobiliario, y para solventar estos contratiempos financieros, emitió su medida de intervención económica, disposición que generó una expansión monetaria. En conclusión, podríamos calificar la intervención de Tiberio como una medida de rescate, concretada en una masiva inyección de fondos para superar la crisis bancaria del 33, restableciendo el flujo de créditos a través de una medida financiera pública, y es la *publice munificentiam*, según el pasaje de Suetonio, la que desencadena este gesto de generosidad de Tiberio<sup>48</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANREAU, J., *La vie financière dans le monde romain. Les métiers de manieurs d'argent (IV siècle av. J.-C- III siècle ap. J.-C.)*, Roma, 1987.
- ANDREAU, J., *Banque et affaires dans le monde romain. IV siècle av. J.-C.- II siècle ap. J.-C.*, Cambridge, 2001.

---

47 Desde el ámbito de la historiografía, en relación con estas cuestiones resulta de interés APARICIO, A., *Las grandes reformas fiscales del Imperio Romano (Reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino)*, Oviedo, 2006, pp. 17 ss. Asimismo, es reseñable la particular visión de HOMO, L., *Nueva historia de Roma*, trad. J. Farrán y Mayoral, 7ª ed., Barcelona, 1981, pp. 236, que muestra a Augusto especialmente preocupado por no perturbar a los contribuyentes, evitando en general la creación de nuevos impuestos, procurando una mayor efectividad en las exacciones ya existentes y mejorando la administración, con la finalidad de obtener los recursos necesarios para un equilibrio presupuestario.

48 No obstante, esta apreciación de Suetonio es discutible, pues el emperador pudo verse impelido a tomar esta medida movido no tanto por su actitud generosa como por otros intereses más retóricos. Las mismas afirmaciones son válidas también para el relato, en cierta manera propagandístico, que viene de la pluma de Veleyo Patérculo, historiador contemporáneo de Tiberio, cuyas referencias a la munificencia de este emperador (II.126.4; II.129.3; II.130.1-2), así como a otras muchas virtudes que le atribuye, desembocan en una caracterización del mismo como un emperador ideal. Vid., VÁZQUEZ, I., *La caracterización de César, Augusto y Tiberio en la Historia romana de Veleyo Patérculo*, en Myrtia, 7, 1992, pp. 103 ss.

- APARICIO, A., *Las grandes reformas fiscales del Imperio Romano (Reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino)*, Oviedo, 2006.
- BALMACEDA, C., *El emperador Tiberio en los Anales de Tácito*, en *Onomazein*, 6, 2001, pp. 281 ss.
- BARLOW, C.T., *The Roman Government and the Roman Economy, 92-80 B.C.*, en *AJPh*, 101, 1980, pp. 202 ss.
- BERGER, A., *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia, reimpr., 1991.
- CERAMI, P.- PETRUCCI, A., *Lezioni di diritto commerciale romano*, Torino, 2002.
- DE MARTINO, *Historia económica de la Roma antigua*, II, trad. E. Benítez, Madrid, 1985.
- FINLEY, M.I., *La economía de la antigüedad*, trad. J.J. Utrilla, Madrid, 1974.
- FRANK, T., et alii, *An Economic Survey of Ancient Rome*, V, *Rome and Italy of the Empire*, Baltimore, 1933-1940.
- HOMO, L., *Nueva historia de Roma*, trad. J. Farrán y Mayoral, 7ª ed., Barcelona, 1981.
- LÉCRIVAIN, CH., *Magistratus extra ordinem creati*, en *Daremberg et Saglio*, III, p. 1538.
- LO CASCIO, *Il princeps e il suo impero. Studi di storia amministrativa e finanziaria romana*, Bari, 2000.
- MASELLI, G., *Argentaria. Banche e banchieri nella Roma repubblicana. Organizzazione, propopografia, terminologia*, Bari, 1986.
- NIZCYPORUK, P., *Mensarii, bankers acting for public and private benefit*, en *Studies in logic, grammar and rhetoric*, 24 (37), 2011, pp. 105 ss.
- PETRUCCI, *Mensam exercere. Studi sull'impresa finanziaria romana (II secolo a.C. – metà del III secolo d.C.)*, Napoli, 1991.
- RODEWALD, C., *Money in the Age of Tiberius*, Manchester, 1976.
- ROSTOVITZ, The social and economic history of the Roman Empire, I, reimpr., Oxford, 1963.
- ROTONDI, G., *Leges publicae populi romani*, Milano, 1922.
- STORCHI, M., *Quimqueviri mensarii: censo e debiti nel IV secolo*, en *Athenaum*, 81, 1993, pp. 213 ss.
- TCHERNIA, A., *Remarques sur la crise de 33*, en *Credito e Moneta nel mondo romano. Atti degli Incontri capresi di storia dell'economia antica (Capri 12-14 ottobre 2000)*, a cura di E. Lo Cascio, Bari, 2003, pp. 131 ss.
- VÁZQUEZ, I., *La caracterización de César, Augusto y Tiberio en la Historia romana de Velejo Patérculo*, en *Myrtia*, 7, 1992, pp. 103 ss.