



**Documento de trabajo**  
**SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES**

**VARIAS NOTAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD  
EN DERECHO ROMANO DEL PERSONAL ENCARGADO  
DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA**

José Antonio Martínez Vela

**SPCS Documento de trabajo 2012/4**

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autor:

José Antonio Martínez Vela

[Joseantonio.martinez@uclm.es](mailto:Joseantonio.martinez@uclm.es)

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca  
Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectora: Silvia Valmaña Ochaita

Codirectora: Pilar Domínguez Martínez

Secretaria: María Cordente Rodríguez

Avda. de los Alfares, 44

16.071-CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

D.L.: CU-532-2005

Impreso en España – Printed in Spain.

# VARIAS NOTAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN DERECHO ROMANO DEL PERSONAL ENCARGADO DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA

José Antonio Martínez Vela<sup>1</sup>

*Área de Derecho Romano, Universidad de Castilla-La Mancha*

## RESUMEN

Prácticamente desde los orígenes de la antigua Roma puede hablarse de la existencia de impuestos, y de la necesidad de establecer un sistema dedicado a la recaudación de los mismos. Nuestro trabajo trata básicamente de proporcionar una visión de conjunto de cómo estuvo estructurado y evolucionó el aparato recaudador romano desde época Republicana hasta el Bajo Imperio, centrándonos especialmente en los eventuales mecanismos previstos para tratar de controlar los posibles abusos producidos en el marco de dicho proceso de gestión tributaria, mediante la correspondiente exigencia de responsabilidades por los perjuicios ocasionados, bien a los particulares, bien al Estado.

**Palabras Clave:** Derecho Romano, recaudación Tributaria, Responsabilidad, *Societates Publicanorum*, *ordo decurionum*, funcionario, Bajo Impero.

**Indicadores JEL:** K30, K34.

---

<sup>1</sup> joseantonio.martinez@uclm.es

## ABSTRACT

Practically since the origins of ancient Rome is possible to speak of the existence of taxes and the need to establish a system dedicated to its collection. Our paper basically provides an overview of how it was structured and evolved the roman tax collection system from the Republican era until the Late Empire. We focus particularly on the various mechanisms established to try to control the abuses produced as part of the process of tax management, and on the corresponding liability claims for any damages caused, either to individuals, either the State.

**Keywords:** Roman Law, tax collection, responsibility, *societates publicanorum*, *ordo decurionum*, functionary, Late Empire.

**JEL Codes:** K30, K34.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como punto de partida una investigación previa cuyo objeto era el estudio del eventual grado de responsabilidad exigible en Derecho Romano a aquellas personas que ejercían algún tipo de oficio público por los eventuales perjuicios que en el desempeño del mismo hubieran podido ocasionar, bien a los particulares, bien al propio “Estado”<sup>2</sup>, pues como ya señalara hace más de 30 años un ilustre catedrático de Derecho Financiero, el Prof. Martín Queralt (1979), «la mejor piedra de toque para determinar el grado de penetración del Derecho en las estructuras del poder político y administrativo la constituye el análisis de las garantías que el administrado dispone frente a la actuación administrativa, tanto en orden a la impugnación de los actos administrativos, como en punto a la obtención de las correspondientes indemnizaciones en aquellos supuestos en que la actividad administrativa ha lesionado la esfera jurídica – derechos, bienes e intereses de los administrados».

Hecha esta precisión, he de manifestar que comparto totalmente las ideas del Prof. Antonio Fernández de Buján (2011) con relación al Derecho Romano en el sentido de que «la problemática correspondiente a la administración ciudadana espera todavía ser estudiada en profundidad, y no sólo por un mero interés histórico, sino para conocer mejor el ordenamiento jurídico contemporáneo, que en buena medida es tributario de instituciones, hechos y actividad de orden administrativo que fueron conocidos y regulados en el ámbito estatal, provincial y municipal de la comunidad política romana», debiendo ser rechazadas totalmente las palabras que hace aproximadamente cien años pronunció el Prof. Rotondi (1912) cuando afirmaba que las concretas instituciones del derecho público de los estados modernos, fruto de elementos dispares y prevalentemente germánicos, tienen muy poco que ver con las instituciones romanas que podrían parecer correspondientes dado que las bases mismas fundamentales son esencialmente diferentes, pues –como muy acertadamente indica el Prof. Juan Manuel Blanch Nougés (2006)- las mismas incurren en una generalización excesiva.

---

<sup>2</sup> La aplicación o no al mundo romano del concepto moderno de Estado ha sido objeto de viva discusión en el marco de la romanística, tal y como pone de relieve FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A. *Derecho Público Romano*<sup>15</sup>, Madrid, 2012, pp. 109-111.

Es precisamente dentro de esta línea de trabajo dirigida por el Prof. Antonio Fernández de Buján donde se incluye este trabajo<sup>3</sup>, centrada en aportar algunas luces sobre la eventual responsabilidad en que podían incurrir ya en Roma los funcionarios, especialmente aquellos encargados de la administración tributaria, debiendo tener claro que una de las principales notas que caracterizan la administración tributaria romana es la evolución que la misma experimenta, pues como señala el citado Prof. Antonio Fernández de Buján (2010), en el marco de la propia experiencia jurídica romana se produce una progresiva evolución de la configuración de los conceptos e instituciones fiscales, con la finalidad de adaptarse a las profundas transformaciones que experimenta la sociedad y la economía romana con el devenir de los tiempos.

Por último, puede igualmente afirmarse con carácter general que sólo será a partir del Principado cuando sea posible hablar de la existencia de una figura similar o asimilable a lo que en la actualidad se entiende por funcionario (Fernández de Buján, 1998), si bien debiendo quedar claro que dicho término no fue utilizado por la tradición jurídica romana, quizá porque en contraposición a lo que ocurría con la concepción del *magistratus* republicano, los funcionarios no tuvieron un carácter jurídico unitario, por lo cual se les atribuyeron denominaciones específicas como *praefecti* o *curatores*, en un primer momento. En todo caso, se trataba de personas que desarrollaban una actividad pública, bien en la cancillería imperial, bien en los distintos entes provinciales o locales, y que eran titulares de un estatuto caracterizado de modo progresivo por notas como jerarquización, carrera administrativa, respeto a las formas, racionalidad y estabilidad, a pesar del grado de discrecionalidad permanente que deriva siempre de la actuación y posición del *princeps*.

## **2. LA GESTIÓN TRIBUTARIA EN ÉPOCA REPUBLICANA**

Ha de señalarse en primer lugar que, tal y como acabamos de señalar, en este período no es posible hablar propiamente de la existencia de funcionarios, sino de magistrados elegidos en el marco de las asambleas populares, los cuales durante toda la

---

<sup>3</sup> El Profesor Dr. Antonio Fernández de Buján dirige un importante grupo de romanistas, cuyas investigaciones se centran en el estudio y análisis del Derecho Público Romano, y cuyos resultados pueden ya consultarse en una importante colección de monografías dirigidas por el citado Profesor y publicadas por la editorial Dykinson bajo el título: «Colección de Monografías de Derecho Romano. Sección: Administrativo y Fiscal Romano».

República estuvieron sujetos a la misma responsabilidad que el resto de los ciudadanos, si bien era relativamente difícil llevarlos ante los tribunales en el período de ejercicio de su cargo, pero no así cuando el período de mandato hubiese transcurrido, momento en el cual cualquier ciudadano que se considerara lesionado por su actuación podría actuar contra ellos procesalmente, pues no se puede olvidar que los deberes del magistrado hacia la *civitas* se fundan en el principio ético de la *fides*, en base al cual se considera imprescindible que al finalizar su cargo todo magistrado deba rendir cuentas de su propia actividad; y, dejando, por otro lado, lógicamente al margen la facultad de *intercessio* de que disponían las magistraturas superiores sobre las menores.

Por lo que hace referencia a la administración tributaria en este período, hemos de señalar que la dirección de la misma se encontraba encomendada al Senado, a quien le competía tanto la dirección de la política económica de Roma como la asignación del gasto a los principales intereses públicos, correspondiendo la gestión del presupuesto a los cuestores y sus *scribae*, mientras que la recaudación de los impuestos generalmente no se llevaba a cabo directamente por el Estado, sino que la misma era arrendada a las conocidas *societates publicanorum*,

Un especial interés para nuestro trabajo presentan los *scribae*<sup>4</sup>, los cuales constituían el grupo de *apparitores* más importante, tratándose de escribientes que llevaban la contabilidad financiera y guardaban los documentos públicos, debiendo remontarse su origen al mismo inicio del Estado romano, aunque no fue hasta la expansión territorial y el contacto que Roma mantuvo con pueblos más evolucionados – en especial, con el griego- cuando se generalizó su utilización. Al igual que el resto de *apparitores*, se trataba de empleados subalternos, elegidos por el magistrado de entre unas *decuriae* en las cuales se agrupaban, y que estaban retribuidos por el Estado, perteneciendo a las clases sociales menos acomodadas (Varela, 2007).

Según se desprende de Plutarco, dichos *scribae* dependientes del *Aerarium Populi Romani*, habrían cometido durante la época republicana innumerables abusos en perjuicio de particulares y del fisco, pues «*como tenían siempre a mano los documentos públicos y las leyes y además iban recibiendo como magistrados a jóvenes que, por inexperiencia e ignorancia, tenían absoluta necesidad de que otros los enseñaran y*

---

<sup>4</sup> El concepto *scriba* habría constituido una especie de cajón de sastre en la Roma más primitiva, donde se habrían incluido, sin ningún tipo de distinción cualitativa, toda actividad que pudiera ser realizada por cualquier experto en el manejo de la pluma (Muñiz Coello, 1982).

*orientaran, no se sometían a su autoridad y eran ellos los auténticos magistrados»*<sup>5</sup>, siendo únicamente Catón el Joven quien se atrevió a hacerles frente, hasta el punto de expulsar a uno de ellos del *Aerarium* y de incoar un proceso por fraude contra otro, negándose incluso a pagarle el sueldo una vez que éste fue absuelto en dicho proceso.

En todo caso, de la lectura de Plutarco se evidencia también que las prácticas torticeras no eran exclusivas de los *scribae*, sin que las mismas se extienden también a los propios cuestores, pues afirma que «*mucha gente presentaba documentos de forma irregular y sus antecesores en el cargo solían aceptar decretos falsos para favorecer a quienes se lo rogaban*»<sup>6</sup>, pudiéndose resumir el cambio que supuso el ejercicio de la cuestura por Catón con relación a sus predecesores en la siguiente afirmación del citado Plutarco: «*al mostrar el erario inaccesible y limpio de estafadores, pero lleno de dinero, enseñó que el Estado podía ser rico sin cometer abusos*»<sup>7</sup>.

Como hemos indicado anteriormente, en época republicana se generalizó la práctica por parte del Estado de no encargarse directamente de todo el proceso dirigido a la recaudación de los diferentes impuestos, sino que se procedía a arrendar el cobro de los mismos a los denominados *publicani*, y ello básicamente debido a las importantes ventajas que tal práctica conllevaba para el erario: el Estado percibía sus ingresos con antelación, y pudiendo además establecer perfectamente el momento en el cual se produciría dicho ingreso (Arias Bonet, 1948-1949), si bien los romanos no habrían hecho en este campo sino imitar las prácticas ya existentes en las ciudades helenísticas del mediterráneo oriental, generalizándose poco después de la introducción de este sistema la práctica de agruparse dichos *publicani* en *societates*<sup>8</sup>, fundamentalmente como consecuencia de la insuficiencia del capital individual y para poder precaverse contra los eventuales riesgos.

La organización interna de estas *societaes publicanorum* era realmente compleja, distinguiéndose en la misma numerosos órganos directivos y de

---

<sup>5</sup> PLUTARCO, *Cato Minor* XVI.3.

<sup>6</sup> PLUTARCO, *Cato Minor* XVII.3.

<sup>7</sup> PLUTARCO, *Cato Minor* XVIII.3.

<sup>8</sup> Éste no es el lugar adecuado para proceder a analizar si estas *societates publicanorum* constituían ya o no auténticas personas jurídicas con una capacidad jurídica y de obrar distinta a la de sus socios, pero sobre esta cuestión puede consultarse Juan Antonio ARIAS BONET, *Societas publicanorum*, en «A.H.D.E.», vol. 19, 1948-49, pp. 218-303.



representación, como el *manceps*<sup>9</sup>, el *magister*<sup>10</sup>, los *promagistri*<sup>11</sup> o el *actor sive syndicus*<sup>12</sup>. En cuanto al funcionamiento interno dentro de las distintas *societates publicanorum*, el mejor conocido es el de aquellas que obtenían el arrendamiento del cobro de los *portoria* o derechos aduaneros, donde parece ser que al frente cada estación o despacho aduanero habría existido un empleado de la sociedad que dependía directamente del *promagister* provincial, disponiendo cada uno de estos encargados de varias personas a su servicio –en muchas ocasiones, esclavos- que eran denominados *portitores*, y cuya misión habría sido la de percibir la tasa debida, los cuales habrían estado además generalmente acompañados por otros sujetos denominados *custodiae*, siendo éstos últimos una especie de guardias armados a sueldo de los *publicani* y encargados de proteger los puestos de los bandidos y contrabandistas (Aparicio Pérez, 2008). Las facultades reconocidas a los citados *portitores* eran realmente amplísimas, pues se les legitimaba a verificar y comprobar las mercancías declaradas por los transportistas, gozando de un derecho de registro que les permitía, incluso, abrir las cartas selladas; pero, sin duda, la más importante de todas las facultades que se les reconoció fue la posibilidad de recurrir al expediente de la *legis actio per pignoris capionem* para el cobro a los particulares de los impuestos, esto es, estaban legitimados para proceder a apoderarse materialmente de bienes de los deudores tributarios en cobro de los impuestos debidos por éstos, y ello sin necesidad de recurrir a un procedimiento civil de naturaleza declarativa con carácter previo.

Indudablemente, estas amplísimas facultades, así como la práctica que parece ser fue bastante extendida –tal y como se desprende, por ejemplo, de las quejas que manifiesta Cicerón en las cartas que escribió con relación a su período de gobierno en la provincia de Cilicia<sup>13</sup>- de la existencia de frecuentes acuerdos de connivencia entre dichas *societates publicanorum* y los diferentes gobernadores provinciales, cuya misión

---

<sup>9</sup> El *manceps* venía a ser como el presidente de la *societas*, y quien figuraba como adjudicatario formal del arriendo del impuesto tras la subasta efectuada por los censores.

<sup>10</sup> El *magister* sería el director de la empresa en Roma, estando encargado de llevar los libros de cuentas de la *societas*, su correspondencia, o de la supervisión del cumplimiento del pliego de condiciones de la subasta que habían sido admitidas por el *manceps*. El ejercicio de este cargo se extendía normalmente por un año, transcurrido el cual debía entregar todos los justificantes de la contabilidad a su sucesor, conservando una copia de la misma.

<sup>11</sup> Los *promagistri* serían como una especie de subdirectores gerentes de la *societas* en cada uno de los principales núcleos de la zona por donde se extendían los negocios de la misma.

<sup>12</sup> El *actor* o *syndicus* habría sido el representante procesal de la *societas*.

<sup>13</sup> Podemos así citar CIC. *Ad Att.* IV.18, V.16.3, V.17, VI.1; *Ad Familiares* I.9, III.2, III.6, III.7, III.8; o *Ad Q. frat.* I.1.33.

era precisamente controlar la actividad de los mismos, habría llevado en numerosas ocasiones a éstas a extralimitarse en el ejercicio de sus facultades a la hora de proceder a la recaudación tributaria, de tal modo que como señaló el Prof. Metro (1967) «gli abusi e le prepotenze dei publicani e delle loro *familiae* assursero, tra la fine della Repubblica e gli inizi dell'Impero, ad un tale rilievo da costituire un preoccupante fenomeno sociale, per le continue vessazioni cui venivano sottoposti i contribuenti».

Precisamente, para tratar de poner freno a estas situaciones, a través de la actuación jurisdiccional de los pretores se procedió a la promulgación del conocido como *edictum de publicanis*, el cual nos ha sido conservado a través de D. 39.4.1, y que vino a conceder a los particulares una acción específica –y cuyo objeto era el doble de lo ilícitamente adquirido- para poder dirigirse contra los publicanos y la *familia publicanorum* cuando cualquiera de éstos hubiera cometido *rapina*, *iniuria datum* o *furtum* en el ejercicio de sus funciones<sup>14</sup>, si bien no puede tampoco dejar de mencionarse que la regulación del mismo también contenía innegables privilegios a favor de los publicanos, como la facultad otorgada a los mismos de evitar la condena simplemente mediante la restitución de aquello de que se habían apoderado ilícitamente, según se desprende de D. 39.4.1.4, cuestión que llevó a plantearse a los juristas del siglo II d.C. la justicia o no de tal norma, y si sería posible demandar a dichos publicanos mediante las acciones comunes de *furtum*, *damnum iniuria datum* o *vi bonorum raptorum*, cuyo régimen jurídico era bastante más severo, con relación a lo cual Pomponio concluía que no veía ninguna causa para impedirlo, pues concluía que «*est enim absurdum, meliorem esse publicanorum causam, quam ceterorum effectam opinari*», esto es, sería absurdo concluir que se haya hecho mejor la causa de los publicanos que la de los demás<sup>15</sup>. Igualmente, cuando el ilícito era cometido conjuntamente por varios esclavos propiedad de los *publicani*, éstos podían evitar la condena sin que fuera preciso entregar todos ellos en *nox*a al perjudicado –tal y como se establecía con carácter general en Derecho Romano para tales hipótesis-, sino que D.

---

<sup>14</sup> Ha de mencionarse aquí la existencia de dudas y discrepancias dentro de la romanística sobre cuál habría sido el alcance originario del citado edicto *de publicanis*, existiendo sólo unanimidad con relación a su aplicabilidad con relación a la *rapina*, pero planteándose muchas más dudas respecto al *furtum* y al *damnum iniuria datum* (Arevalo, 2005), cuestión en la cual no vamos a entrar en este trabajo.

<sup>15</sup> Quizás, como señaló el Prof. Metro (1967), el elemento que podía inclinar a los particulares a ejercitar la acción derivada del edicto *de publicanis* frente a las más generales que hemos mencionado en el texto, habría sido en muchos casos el hecho de que cuando se ejercitaba no era preciso con relación a la *rapina* demostrar la existencia de *dolus malus* por parte del demandado.

39.4.3.3 simplemente les exigía a dichos publicanos pagar al perjudicado la cantidad pecuniaria que hubiera sido exigible en caso de que el hecho ilícito hubiera sido cometido por un único hombre libre. Finalmente, esta mayor benevolencia hacia los publicanos también se manifestaría en el hecho de que cuando eran varios los *publicani* culpables de un mismo delito, éstos no debían responder conforme a las reglas de la solidaridad cumulativa característica con relación a los *delicta* en Derecho Romanos, sino que según se deriva de D. 39.4.6, cada uno sólo estaría obligado por su cuota, y en caso de que alguno fuera insolvente, su parte acrecería la del resto. En realidad, y tal y como señaló la Prof. Arevalo (2005), son básicamente dos los únicos aspectos en los cuales este edicto supone una agravación en la responsabilidad *ex delicto* con relación a los publicanos: por un lado, establece que la acción derivada del mismo tendrá carácter perpetuo, a diferencia del carácter normalmente temporal de las acciones penales; y, por otro lado, tal y como se deriva de D. 39.4.13.4 o D. 39.4.4.pr, dicha acción es transmisible pasivamente a los herederos del publicano, si bien ha de entenderse limitada esa transmisibilidad al eventual enriquecimiento de dichos herederos.

### **3. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN TRIBUTARIA EN ÉPOCA IMPERIAL**

#### **3.1. Cambios que surgen durante el Alto Imperio**

Tal y como ha señalado recientemente el Prof. Capogrossi Colognesi (2009), si hubo un sector donde el nuevo sistema político introducido por Octavio Augusto, tras casi un siglo de continuos enfrentamientos civiles en el seno del mundo romano, tuvo una gran incidencia, fue en aquel relativo a la política monetaria y financiera.

Los innumerables y frecuentes abusos cometidos por parte de las anteriormente tratadas *societates publicanorum* en la recaudación tributaria que nos han sido transmitidos por las más diversas vías, bastando simplemente a título de ejemplo el marcado carácter negativo que en los Evangelios asume la figura del *publicanus*<sup>16</sup>, así como el deficiente servicio prestado en muchas ocasiones, impulsaron al emperador a asumir directamente la realización de muchas de las actividades previamente arrendadas

---

<sup>16</sup> A título meramente ejemplificativo, podemos citar Mc. 2.13-17 y Lc. 19.1-10.

a éstos, surgiendo así junto al *Aerarium populi romani* (el cual seguía dirigido por el Senado y administrado por los magistrados), el *Fiscus Caesaris*, bajo el férreo control del emperador, de tal manera que el dualismo *princeps – senatus* se extendió de un modo evidente a la política financiera (Capogrossi-Colognesi, 2009).

El *Fiscus* comenzó encargándose únicamente de la administración de los ingresos generados en las provincias imperiales, pero a medida que el *princeps* se hizo con el control de las senatoriales y del resto del sector público, la administración de sus entradas y la gestión de los gastos cayeron bajo su competencia. A la cabeza de esta caja y encargado de su dirección se situó un funcionario de designación imperial – denominado *a rationibus*-, que con la llegada de Adriano pasó de ser un liberto imperial a una persona de mayor rango social, en concreto, un *equites*.

Posteriormente, en tiempos de Septimio Severo, el *Fiscus Caesaris*, que ya había absorbido casi por completo el *Aerarium* republicano, se dividió en dos secciones: la de los bienes públicos y la de los bienes privados del emperador. Los primeros se integraron dentro de la caja estatal, a cuya dirección se situó un *rationales summae rationes*; por el contrario, los bienes privados fueron divididos en dos dicasterios: la *res privata*, encabezada por un *procurator rei privatae* (encargado de gestionar las grandes extensiones confiscadas por los Severos), y el *patrimonium*, donde se recogían los bienes estrictamente privados del emperador y cuyo mandato correspondió a un *procurator patrimonii*.

En materia de recaudación, como ya hemos indicado, el modelo de recaudación indirecta fue progresivamente sustituido por otro de recaudación directa en el que los agentes de cada municipio se encargaban de obtener el capital acordado bajo la supervisión de los *procuratores Augusti* y el control de los respectivos procónsules encargados del gobierno de cada provincia.

### **3.2. La Administración Tributaria durante el Bajo Imperio.**

La situación experimentó una nueva evolución a partir de Diocleciano, entre otros motivos, como consecuencia de la reorganización territorial emprendida por el mismo. De un modo sintético, se puede señalar que en el Bajo Imperio la

Administración Tributaria, esto es, las funciones presupuestarias, de recaudación y de distribución del gasto se encontraban divididas entre tres órganos: el Prefecto del Pretorio, el *Comes Rerum Privatorum* y el *Comes Sacrarum Largitionum*, pudiéndose hablar sin temor a equivocarnos de que es en este momento en el cual se produce una auténtica multiplicación del personal en materia tributaria, al mismo tiempo que un incremento notable en la presión fiscal, tal y como evidencia claramente y con gran dureza un contemporáneo de los hechos como Lactancio (1982):

*«se llegó al extremo de que era mayor el número de los que vivían de los impuestos que el de los contribuyentes, hasta el punto de que al ser consumidos por la enormidad de las contribuciones los recursos de los colonos, las tierras quedaban abandonadas y los campos cultivados se transformaban en selvas [...]. Numerosos gobernadores y negociados oprimían a cada una de las regiones, incluso casi a cada una de las ciudades. Igualmente eran numerosos los funcionarios del fisco, magistrados y vicarios de los prefectos del Pretorio, cuya actividad en el orden civil era escasa, pero intensa, por el contrario, a la hora de dictar multas y proscripciones. Las exacciones de todo tipo eran, no diré ya frecuentes, sino constantes y los atropellos para llevarlas a cabo insoportables» (p. 3-4).*

Tal y como señala el Prof. Aparicio Pérez (2011) la prefectura del pretorio se convirtió en el principal ministro financiero del Imperio, en la medida en que a él se le atribuía la percepción de los ingresos procedentes de la *indictio*, esto es, de la recaudación en *natura* previa fijación anualmente de la suma económica que cada territorio debía aportar al Estado para sufragar los gastos del ejército y la administración, así como el aprovisionamiento de las dos capitales.

En concreto, para llevar a cabo esta labor los prefectos del pretorio se valían de los respectivos vicarios y gobernadores provinciales, convirtiéndose la ejecución de la política fiscal en la principal competencia de los gobernadores provinciales, junto a la administración de justicia, al haber perdido sus poderes en materia militar, no pudiendo omitir aquí que la recaudación de los impuestos era «la piedra angular de todo el sistema administrativo ideado por Diocleciano, pues sólo su esmerada y celosa colecta aseguraba la prosperidad y el saneamiento de las finanzas imperiales, y sobre todo el

mantenimiento del ejército y de la creciente burocracia del Imperio sin los cuales no podía sostenerse ya» (Lomas Salmonte, J., 2002).

De modo sintético, podríamos afirmar que la capitación era establecida por la prefectura del pretorio para cada una de las diócesis, procediendo los respectivos vicarios a distribuir la carga en sus respectivas provincias, incumbiendo al gobernador el reparto y la fijación de la cuota fiscal para cada una de las ciudades de su territorio.

Por su parte, el *comes sacrarum largitionum*, denominación constantiniana del precedente *rationalis summae rei*, era una especie del ministro del tesoro, pues era el encargado de supervisar las minas de oro y plata, así como las cecas y el comercio con el exterior, correspondiéndole igualmente la recaudación y empleo de los gravámenes percibidos en dinero, como eran la *collatio glebalis*<sup>17</sup>, la *collatio lustralis*<sup>18</sup>, el *portorium* y el *aurum oblatitium*<sup>19</sup>, así como el *aurum coronarium* u ofrenda de coronas de oro hechas por las ciudades al emperador por causa de su subida al trono y de la celebración quinquenal de su mandato, y el *aureum tironicum* satisfecho por los propietarios rústicos para sustituir la obligación de suministrar reclutas al ejército y destinado a pagar mercenarios; administraba igualmente la caja del Estado o *fiscus*, que englobaba el antiguo *aerarium*, proveyendo a un conjunto de gastos estatales considerados como liberalidades del *princeps*, para lo cual también disponía de numeroso personal desplazado a las diócesis y las provincias.

Por último, el *comes rerum privatorum* era el encargado de administrar los bienes, especialmente las grandes propiedades agrarias o *saltus* imperiales, así como de reclamar los recursos derivados de los *bona damnatorum*<sup>20</sup>, *bona vacantia*<sup>21</sup> y *bona*

---

<sup>17</sup> La *collatio glebalis* era una contribución que sólo gravaba a los senadores, tratándose de un gravamen complementario sobre la propiedad fundiaria de los mismos, consistente en una tarifa que iba de dos a cuatro y a ocho *folles* o *folles* (Aparicio Pérez, 2008).

<sup>18</sup> Objeto de la *collatio lustralis* eran los beneficios presuntamente derivados del comercio o de las actividades comerciales.

<sup>19</sup> Se trataba de otro impuesto que gravaba a los senadores.

<sup>20</sup> Los *bona damnatorum* eran aquellos bienes de aquellas personas que habían sido condenadas a la pena capital, o a la pérdida de la libertad o de la ciudadanía romana, como consecuencia de lo cual se operaba con relación a las mismas una *capitis deminutio*, lo cual desde el punto de vista fiscal conllevaba el derecho del Estado a reclamar tales bienes.

<sup>21</sup> Por *bona vacantia* se entendía aquellos bienes hereditarios que no habían sido adquiridos por nadie: ni por los herederos testamentarios –por no haber aceptado la herencia o haber sido excluidos de la sucesión en base a las leyes augusteas que establecieron ciertas limitaciones a la capacidad para adquirir por testamento-, ni por los eventuales herederos *ab intestato* (al no existir en determinados supuestos).

*caduca*, estando dedicado el dinero recaudado a sufragar los costes de mantenimiento de la casa del emperador, destinando el excedente –en caso de que lo hubiera- a la atención de otras necesidades públicas ajenas a las necesidades del palacio imperial.

### **3.3. Mecanismos de recaudación tributaria en el Bajo Imperio: abusos y medidas dirigidas a evitarlos**

Ahora bien, una vez expuesta brevemente la organización del aparato administrativo en materia tributaria durante el Bajo Imperio, hemos de señalar que quizás el rasgo más característico de dicho sistema de recaudación tributario fue la municipalización de la función recaudatoria, en el sentido de que se hacía a la curia municipal responsable del pago de los impuestos correspondientes a su ciudad, convirtiéndose la citada curia –como puede leerse en la *Nov. 7* de Mayoriano- en «*nervos esse rei publicae ac viscera civitatum*», esto es, en nervio de la cosa pública y entrañas de las ciudades, si bien debido a éste y el resto de *munera* que la condición de curial implicaba en esta época, la misma terminó por convertirse en algo odioso, lo cual provocó innumerables intentos de sustraerse a ella, bien mediante la obtención del orden senatorial, bien entrando a formar parte de la aristocracia palatina, o del ejército, o de la Iglesia, o de ciertas profesiones exentas, lo cual provocó una prolija y urgente legislación imperial dirigida a evitar esta continua fuga de curiales, lo cual evidencia claramente la magnitud y gravedad que llegó a alcanzar el problema.

Un claro ejemplo de estas situaciones lo encontramos en CTh. 12.1.49, donde tras procederse a mencionar los diferentes privilegios fiscales de los cuales gozaban los eclesiásticos, su segundo párrafo procede a señalar expresamente que dichos beneficios no han de aplicarse con relación a aquellos curiales que habiendo sido designados como *susceptores*, esto es, como personas encargadas por la curia municipal para proceder a la recaudación de los impuestos –como se verá más adelante-, posteriormente a dicho nombramiento hubieran accedido a las órdenes sagradas, estableciéndose para el obispo la obligación de evitar que se dieran tales situaciones; añadiéndose, que si dichos obispos hubieran sido negligentes a este respecto y hubieran permitido tales nombramientos a posteriori, el resto de decuriones podrían recabar el

auxilio del *officium* del gobernador para obligar a los citados curiales a asumir sus obligaciones.

En concreto, dentro del *ordo decurionum* de cada ciudad se procedía a la elección anualmente de entre sus miembros de aquellos de los mismos encargados de la función de recaudar los impuestos correspondientes a la ciudad, denominándose a las personas así designadas, bien *susceptores*, bien *exactores*, debiendo aquí hacerse también mención a la figura de los denominados *principales*, quienes constituían la élite del orden decurional, siendo realmente éstos últimas las personas que controlaban y supervisaban de un modo efectivo todo lo referente a la gestión municipal, correspondiendo así a los mismos la función de proceder al reparto de los impuestos entre todos los contribuyentes de la ciudad; en concreto, en la constitución contenida en CTh 8.15.5.1 son definidos como aquellos «*a quibus distributionum omnium forma procedit*».

Por lo que hace referencia a los *susceptores*, éstos eran elegidos entre los decuriones más jóvenes que todavía no había desarrollado su carrera política, siendo su misión principal la recaudación de los tributos periódicos y ordinarios, ya debieran ser cobrados en dinero o en especie. Desconocemos con exactitud cuando fueron creados, siendo el primer documento en el cual aparecen mencionados una constitución de Constantino del 321 d.C., contenida en CTh. 12.6.1. Según parece actuaban en grupo, y cada uno de los designados se preocupaba de la exacción de un específico tipo de impuesto.

En cuanto a los *exactores*, tenían un cierto carácter extraordinario, pues su función no era otra sino la de recaudar los débitos fiscales atrasados, al mismo tiempo que se encargaban de controlar el trabajo de los *susceptores*, disponiendo de facultades realmente extraordinarias para esta labor, como era la de poder proceder a la venta de los bienes de dichos deudores del fisco, como atestigua una constitución de Constantino que se nos ha conservado en CTh. 11.7.4<sup>22</sup>.

Por otro lado, ha de indicarse también que los distintos oficios palatinos antes mencionados –prefecto del pretorio, *comes sacrarum largitionum* o *comes rerum privatorum*- tenían numerosos agentes destinados en el seno de las diferentes diócesis y

---

<sup>22</sup> Ver *infra* pp. 18-19.



provincias, que si bien no se dedicaban específicamente a la recaudación de los tributos, sí que ejercían una labor de control y estímulo sobre la actividad del gobernador y de su oficio.

Así, dentro del personal subalterno dependiente del Prefecto del Pretorio, podemos encontrar cómo a las distintas provincias se enviaban los denominados en Occidente *tractores*, o *canonicarii* en Oriente, cuya misión era supervisar y vigilar la actividad de los gobernadores provinciales. Igualmente, nos encontramos con los llamados *compulsores*, que eran aquellos funcionarios encargados de constreñir al pago de los atrasos, diferenciándose de los anteriormente mencionados *exactores* en el hecho de que que estos últimos dirigían su actuación contra los contribuyentes, mientras que los *compulsores* lo hacían contra los gobernadores provinciales. Por último, también estarían los *discussores*, quienes se dedicaban a inspeccionar el estado de las finanzas y obras públicas, sin olvidar tampoco la presencia de *curatores epistolarum* –que se ocupaban de la correspondencia con los vicarios de las diócesis-, y de *regendarii* –cuya función era controlar el servicio postal.

Esta compleja trama administrativa, así como que en realidad la pesada carga de la recaudación y de la distribución de la carga fiscal entre los distintos ciudadanos correspondía a las curias municipales, tuvo como principal consecuencia algo que ya mencionaba Lactancio en el texto antes citado «*Las exacciones de todo tipo eran, no diré ya frecuentes, sino constantes y los atropellos para llevarlas a cabo insoportables*», reflejando claramente cuál era la situación el anónimo autor del *de rebus bellicis*, quien afirmaba:

*«así pues, a los perjuicios que atribulan las provincias con las artes de la avaricia, se suma además la execrable codicia de los gobernadores provinciales, hostil a los intereses de los contribuyentes. Pues éstos, despreciando el respeto por el rango, se creen como comerciantes enviados a las provincias, más gravosos aún por el hecho de que la iniquidad procede de aquéllos de quienes debía esperarse un remedio. Y, como si su iniquidad no pudiera estar a la altura de la situación, cada uno de ellos envía para arruinar este tipo de asuntos a los recaudadores, que dejan exhaustos los bienes de los contribuyentes con diversos procedimientos de rapiña; evidentemente, los gobernadores se considerarían poco notables si pecasen ellos solos. Pues, ¿qué*

*oportunidad de recaudar impuestos han llevado a cabo sin que fuera explotada?, ¿qué trato no ha acabado sin botín? Para ellos el reclutamiento, la compra de caballos o de grano, así como las donaciones para los edificios públicos son periódicas ganancias y pillaje costeados por medios públicos»<sup>23</sup>.*

Ahora bien, ¿esto significaba que dichos funcionarios y las curias fueran totalmente irresponsables, y no pudiera exigírseles ningún tipo de responsabilidad? La respuesta ha de ser negativa. Como podrá apreciarse más adelante son innumerables los intentos de poner freno a dichas prácticas y de acabar con las mismas, cuestión distinta es si los mismos tuvieron más o menos éxito.

Es evidente que las personas que intervenían en el cobro de los impuestos podían producir perjuicios como consecuencia de su actuación, tanto a los particulares, como al propio Fisco. La normativa que alude a esta cuestión es bastante prolija, y de su lectura un primer aspecto que aparece claramente es que son bastante más numerosos los preceptos dirigidos a salvaguardar los intereses propios del fisco que aquellos de los particulares.

Claramente reveladora de esta tendencia más favorable a proteger las expectativas del Fisco es la antes mencionada constitución contenida en CTh. 12.6.1, donde se establece que aquel o aquellos que procedieron a la elección o designación del *susceptor*, quienes propusieron su nombre, esto es, su *nominator*, tendrán que resarcir todo el daño o perjuicio que se hubiera podido ocasionar como consecuencia de tal nombramiento, efectuando la siguiente salvedad: «*quod non esset illatum, si in idoneis nominandis competens adhibitum esset examen*», esto es, no estarán obligados si habían efectuado una investigación previa adecuada en la búsqueda de personas responsables, ya se tratara de un *susceptor* nombrado por la curia para el cobro de los impuestos en metálico, ya hubiera sido designado entre los *palatini* para el cobro de las cantidades debidas a la *res privata*.

Íntimamente relacionado con lo anterior se encuentra otra constitución conservada en el mismo título del Código Teodosiano; nos referimos a CTh. 12.6.25, fechada en el año 399, la cual establece precisamente con relación a los *susceptores* designados para la recaudación de cantidades debidas a la *res privata*, que para que

---

<sup>23</sup> *De rebus bellicis* IV.

puedan ser designados y entrar en funciones deberá procederse previamente por el órgano designador a la realización de un detallado informe de sus propiedades y de los recursos de sus garantes; estableciendo, por su parte, otra constitución contenida en CTh. 10.7.1 que las cuentas de cada *susceptor* deben ser sometidas a auditoría una vez finalizado su año de ejercicio.

Ahora bien, también podemos encontrar ejemplos dirigidos a salvaguardar la posición de los particulares, especialmente interesante es una constitución que se remonta además a la época del propio Constantino, y que nos ha llegado a través de CTh. 11.1.3, donde se señala la necesidad de que los distintos gobernadores provinciales consignen por escrito y de su puño y letra la cuantía en especie que debe ser abonada por cada contribuyente en las distintas anualidades<sup>24</sup>, pues «*cuius observantiae illa erit commoditas, ut post successionem quoque eorum facile requiratur, an exactores ultra quam oportuit de fortunis provincialium aliquid exculpere voluerunt*», es decir, con esta práctica se permitirá que pese a la sucesión de gobernadores sea fácil comprobar si los *exactores* –esto es, los encargados de cobrar los atrasos- han exigido a los contribuyentes en medida superior a lo establecido o no; si bien casi un siglo después debió promulgarse una nueva constitución por Valentiniano III la cual, tras haber ordenado la revisión de las listas del censo en el 440, ordenaba que cualquier *palatinus* que reclamara sumas superiores a las declaradas en el citado censo sería acusado de sacrilegio, y en consecuencia condenado a muerte<sup>25</sup>, y ello motivado sin duda por la escasa aplicación práctica que habría tenido en los años anteriores la constitución de Constantino, probablemente como consecuencia de la inexistencia de una sanción relevante para aquel que la incumpliera, situación que como puede apreciarse es solventada por Valentiniano III estableciendo la pena capital para tales conductas.

Igualmente dentro de estas medidas dirigidas a tratar de evitar los fraudes en la recaudación y proteger, en cierto modo, la posición de los contribuyentes, podemos citar la necesidad establecida por una constitución de Valentiniano y Valente contenida en CTh. 12.6.11 de proceder a una rotación anual de aquellas personas que ocupaban el cargo de *susceptor* en los distintos municipios, pues esto facilitaría la supervisión de la

---

<sup>24</sup> Estos listados de deudores tributarios son denominados *breves debitorum* o *nominatorii breves*, siendo entregados al *exactor* por el *tabularius civitatis* o los *tabularii provinciae*.

<sup>25</sup> Dicha constitución se contiene en *Nov. Valent.* 7.1.

gestión efectuada por los mismos al limitarse la misma a una anualidad, de tal modo – concluye la citada constitución- que «*ut facilius, si quis in furto fuerit deprehensus, recentem queat redintegrare iacturam*», es decir, si alguien ha cometido algún tipo de apropiación indebida será mucho más fácil de detectar y proceder a la necesaria restitución, al ser tan reciente el hecho.

Ya con anterioridad se indicó que los *exactores* gozaban de la facultad de poder vender los bienes de los deudores fiscales. Este poder parece ser que les condujo en bastantes ocasiones a cometer importantes abusos, lo cual llevó a la promulgación por Valentiniano II en el año 391 de una constitución conservada en CTh. 10.17.3, donde se restringen las potestades de los *exactores* en el sentido de ordenarles que no deben ejercer una excesiva presión o fuerza sobre los deudores con el fin de constreñirles a la venta de sus bienes para pagar las deudas fiscales, tratándose de evitar por medio de esta constitución que a través de las subastas públicas a las que llevaba esa urgente necesidad de proceder a la venta de los propios bienes para poder hacer frente a las deudas fiscales, perdiesen dichos particulares la propiedad de sus bienes, y al mismo tiempo el fisco no lograra ver satisfecho su interés, dado el bajo precio obtenido. Debido a ello se estableció que tales adquirentes de los bienes enajenados en pública subasta para hacer frente a las deudas fiscales del vendedor, sólo se convertirían en verdaderos propietarios de los mismos cuando el precio de compra se hubiera ajustado a la realidad de mercado, pues «*etenim periniquum est, ut, alienis bonis sub gratiosa auctione distractis, parum accedat publico nomini, quum totum pereat debitori*», o sea, es realmente injusto que la propiedad de otros sea vendida mediante subasta sujeta a un acuerdo previo, de tal modo que poco se incorpore a los fondos públicos, pero que el deudor lo pierda todo. Aquí, nuevamente, volvemos a comprobar cómo el interés que se trata de proteger no es exclusivamente el de los ciudadanos, sino que lo es también el del Fisco, pues realmente lo que se trata de asegurar es que éste podrá ver efectivamente satisfecho y en su totalidad su derecho de crédito.

Por otro lado, con relación a los antes mencionados *principales* también es posible encontrar ejemplos de su conducta poco ética a la hora de proceder a la distribución de la carga tributaria. En concreto, dentro del epistolario de Símaco, en su

libro IX, podemos hacer mención a la carta que aparece bajo el número 10<sup>26</sup>, la cual es dirigida por el prestigioso aristócrata pagano a un tal Leporio, quien probablemente fuera el vicario de Africa, y en la cual le expone amargamente sus quejas ante las exigencias que se le están realizando con relación a una contribución extraordinaria del *aurum tironicum*<sup>27</sup>, y solicita la intervención del citado vicario, al indicarle que no ha logrado encontrar en ningún edicto quienes han de ser las personas elegidas para hacer frente al impuesto, resultando que los *principales* de la ciudad y los *tabulariis* o contables están actuando con total libertad, eximiendo a unos de cualquier desembolso, al mismo tiempo que imponían a otros una carga indebida, por lo cual le solicita que desbarate esta parcialidad en atención, no sólo a su propio interés personal –de Símaco-, sino también en atención a su propio prestigio –el del Vicario de África-, finalizando esta carta con la siguiente afirmación realmente contundente, y que refleja claramente, tanto cuál debía ser legalmente el modo de proceder a la hora de realizar el reparto y cobro de los impuestos a escala local, como cuáles eran –en cambio- las prácticas que estaban llevándose a cabo: «pues los cobradores de tributos exigen a mis hombres la tasa de la leva sin mostrar documento de validez oficial acerca de esto, de donde me viene la sospecha justificada de que con una inscripción falsa han puesto también a nuestros hombres para librarse a sí mismos o a los suyos».

En cuanto a los *discussores*, siguiendo la opinión ya manifestada por el prof. Monks (1957), se trataba probablemente de los funcionarios tributarios más temidos, pues se encontraban en una posición tal que les permitía oprimir a los provinciales en provecho propio con gran libertad. Ésta habría sido la causa por la cual el emperador Valentiniano III habría procedido a promulgar una Constitución en el año 450<sup>28</sup>, en la cual trataría de poner límites a estas situaciones al disponer claramente en sus párrafos cuarto y quinto que sólo estaría legitimado el Prefecto del Pretorio para

---

<sup>26</sup> SÍMACO, *Epist.* IX.10: «*quod nullis edictis designationem personarum videmus expressam. Sed principalibus et tabulariis liberum est, alios a dispendio vindicare, aliis indebitum munus imponere. Vide, quaeso, ut hanc partem et nostrae utilitatis et tuae laudis coconsideratione discutias. Postulant enim capitularii taxationem tironis ab hominibus meis, nulla superhoc publicae auctoritatis monumenta promentes. Unde mihi non injusta suspicio est, quod in excusationem sui aut suorum, nostros quoque homines falsa ascriptione subsiderint*».

<sup>27</sup> El *aurum tironicum* era la suma de dinero necesaria para reclutar nuevos soldados en lugar de los reclutas que en base a la legislación de Diocleciano debían ser proporcionados al ejército por los distintos propietarios fundiarios, de tal modo que si éstos no querían o no podían proporcionar dichos nuevos reclutas, debían satisfacer este impuesto.

<sup>28</sup> *Nov. Valent.* I.3

proceder a la designación de tales personas, así como para determinar en qué territorio deberían cada uno de ellos desempeñar sus funciones, haciéndose al mismo tiempo responsable en su totalidad al conjunto del *officium* de aquél oficial que envíe a uno de dichos *discussores* sin respetar esta ley, tratando así de evitar las situaciones que previamente la citada constitución describía en su parágrafo segundo, donde podemos leer, entre otras cosas:

«*discussores* que no han sido elegidos, sino que han comprado el cargo, están actuando en las provincias, arruinando a los propietarios rústicos [...]. Cuando tales sujetos llegan a la provincia buscan la ayuda de los miembros del *officium* del gobernador provincial. Desenrollan largos cargos de deudas fiscales, [...] se producen innumerables calamidades, injustos encarcelamientos, la crueldad de los látigos y de todas las torturas imaginable [...] Es una auténtica desgracia que estos casos que conciernen a ciudadanos finalicen con acuerdos para el pago de una suma de dinero, y no por la justicia de las alegaciones. Esta dura persecución nunca beneficia al Fisco, aunque no deja de repetirse».

Vemos aquí nuevamente cómo en el fondo de la normativa siempre puede apreciarse que, en realidad, lo que se trata es de mejorar la situación del Fisco, no tanto de sancionar los daños experimentados por los particulares, idea que se evidencia claramente en el parágrafo 3 de la citada constitución, donde se afirma expresamente: «Nosotros no permitiremos que continúe esta destrucción de los provinciales. Un *possessor* que se hace aún más pobre, está perdido para nosotros, pero si no es sobreexplotado, esto nos beneficia». Por su parte, el historiador bajoimperial Amiano Marcelino<sup>29</sup> nos ha conservado precisamente un curioso relato referente a un grupo de bandidos los cuales entraron dentro de una ciudad disfrazados como el *a rationalis* de la provincia y su equipo, realizando mediante un *praeco* la proclamación de que eran enviados por el emperador para confiscar las propiedades un un rico ciudadano de la ciudad, entrando en casa del mismo ante el temor y la pasividad del personal de la misma, y arrasando con todo aquello que quisieron, sin existir la mínima sospecha, pues tal debía ser la conducta que se esperaba de los citados funcionarios imperiales.

---

<sup>29</sup> Ver AMM. XXVIII.2.11-14.

Llegados a este punto, podemos también señalar que otra de las prácticas a las cuales recurrían los funcionarios imperiales para extorsionar a los particulares, en este caso específica del personal dependiente del *comes rei privatae*, consistía en admitir las reclamaciones efectuadas por particulares con relación a los *bona caduca*<sup>30</sup>. Pues bien, en el 444, el emperador Teodosio II a través de una constitución que se nos ha conservado tanto en la colección de *Novellae Posttheodosianae*<sup>31</sup> como en el Código de Justiniano<sup>32</sup>, prohibió definitivamente este tipo de peticiones con carácter general, señalando que el cuestor que hubiera suscrito dicha petición presentada, o hubiera dado respuesta a la misma, así como el *comes rei privatae* que la hubiera permitido, sufrirá la pena poco concreta de la “indignación de nuestro númen”, si bien se establece la pena de confiscación de su patrimonio para aquellos *memoriales* y *palatini* que hubieran instruido o presentado las actuaciones de la petición admitida. Nuevamente puede apreciarse cómo es el interés del Fisco el que prevalece y el que se trata de favorecer, estableciendo esta dura sanción para los funcionarios que hubieran tramitado el expediente, siendo la pena mucho más etérea para los altos funcionarios responsables del *officium*, probablemente porque el legislador era consciente de que estos últimos prácticamente se limitaban a firmar lo que les era presentado por sus inferiores, no teniendo participación directa en la conducta dañosa para la *res privata*.

Por otro lado, ciertamente los diferentes emperadores también trataron de proteger a sus ciudadanos frente a todos estos posibles abusos llevados a cabo tanto por sus propios funcionarios como por los decuriones a la hora de encargarse de la gestión tributaria, así una constitución del año 412 de los emperadores Arcadio y Honorio dirigida a Eucharius, procónsul de África, contenida en CTh. 11.7.20, en la cual se establecía que aquellos *exactores* culpables de *concessio* frente a los contribuyentes debían quedar sometidos a la pena capital y obligados a la restitución del *quadruplum* de cuanto hubieran sustraído indebidamente, al mismo tiempo que se establecía una multa de 30 libras de oro a cargo del gobernador provincial que lo hubiera tolerado.

---

<sup>30</sup> Eran así definidos aquellos bienes pertenecientes a un patrimonio hereditario que no habían sido atribuidos al abrirse la sucesión hereditaria del causante al heredero o legatario designado por éste al encontrarse dicho sujeto afectado por alguna de las diversas causas que el Derecho Romano estableció de *incapacitas*; dichos bienes eran en última instancia atribuidos al Fisco en caso de no existir otro heredero o legatario designado con legitimidad y capacidad para reclamarlos.

<sup>31</sup> *Nov. Theod.* XVII.2.

<sup>32</sup> C. X.12.2.

En una línea muy similar puede también citarse la constitución del año 416 conservada en C. 12.61(60).3, donde se establece que todo aquel funcionario dependiente, bien del prefecto del pretorio, bien del *comes sacrarum largitionem*, bien del *comes rei privatae*, que, transcurrido el año para el cual fue enviado a una provincia, permaneciera en la misma, deberá ser expulsado de la milicia, despojado del cingulo, estableciéndose además una multa de diez libras de oro para los principales de su milicia; al mismo tiempo que si persiste en su negativa de volver, deberá ser enviado atado con cadenas de hierro y perderá el *privilegium fori*<sup>33</sup> que le correspondía. Por su parte, otra constitución fechada en el año 377 y conservada en CTh. 8.7.14 viene a disponer que ningún funcionario dependiente del *comes sacrarum largitionum* pueda reclamar su propio cargo, o pretender otra dignidad, o pasar a otro empleo cualquiera, una vez que hubiera sido descubierto como malversador; es decir, no sólo deberá afrontar la pena correspondiente a su acto ilícito, sino que además en base a lo que podríamos denominar como potestad disciplinaria, se verá privado del oficio público.

Con relación a la recientemente citada responsabilidad disciplinaria que podía ejercitarse contra los funcionarios imperiales, hemos de señalar que los textos antiguos nos conservan diversas referencias con relación al fenómeno que hoy día denominamos “absentismo laboral”, con relación al cual numerosas constituciones imperiales establecían la sanción de expulsión del *officium* de aquellos funcionarios que se hubieran ausentado de sus funciones durante un determinado período de tiempo<sup>34</sup>, apareciendo perfectamente recogidas estas situaciones en el antes citado epistolario de Símaco, en concreto, en la carta nº 43 contenida en su libro IV, la cual iba dirigida a Minervio, *comes sacrarum largitionum* del 397 al 398, y donde el senador pagano trataba de evitar la expulsión de un tal Eusebio como consecuencia de su larga ausencia del servicio; aquí, Símaco, junto al habitual reclamo a la tan característica idea de *amicitia*<sup>35</sup> que caracteriza en gran medida el citado epistolario (Matthews, 2010), utiliza

---

<sup>33</sup> Ver *infra* pp. 24-25.

<sup>34</sup> A este respecto podemos citar la constitución contenida en C. 12.43(42).3, la cual fue promulgada por los emperadores Honorio y Teodosio II, estando fechada en el año 413, donde puede leerse: «Si alguno hubiere pasado sin licencia alguna en desdioso descanso un año en su propio hogar o en cualesquiera lugares, sea pospuesto a los diez que le siguen; aquél en quien se halla tal culpa durante dos años, sufra que se le antepongan veinte; mas el que tres años, deplorará con derecho que treinta le hayan sido antepuestos, de suerte que el cuarto año de ausente no deje venia alguna para el que haya sido borrado de la matrícula».

<sup>35</sup> La *amicitia* era sin duda uno de los principios subyacentes que se encontraban ínsitos en prácticamente todas las esferas de la vida pública romana, tal y como muy acertadamente señaló ya el Prof. Natal



como argumento en defensa de los intereses de su protegido que «*quaeso igitur flagitandis per Etruriam debitis publicis sollicitudinem nauare iubeatur, ut longae absentiae culpam commendatione aliqua laboris amoueat*», esto es, le rogaba al citado *comes* que se le permitiera al citado funcionario dar prueba de su celo reclamando por Etruria las deudas al Estado, para que destierre con un aval de su labor la culpa de su larga ausencia.

Por otro lado, otro de los principales elementos introducidos en época postclásica para la protección de los ciudadanos –si bien no exclusivamente con relación a la administración tributaria- vino constituido por la introducción en los municipios de la institución del *defensor civitatis* o *defensor plebis*, la cual habría surgido en época de Valentiniano I, según se desprendería de la Constitución contenida en CTh. 1.29.1, evidenciando esta creación de nuevos oficios dirigidos a perseguir la corrupción de los antiguos la incapacidad del propio Estado para asegurar un buen gobierno, tal y como ya indicó el Prof. Reid (1911).

La persona que ocupaba este puesto en las diferentes ciudades fue originariamente designada por el Prefecto del Pretorio –estableciéndose en la ya citada constitución conservada en CTh. 1.29.1, y además de un modo bastante enfático (Frakes, 1994), que no se confiara este asunto a decuriones, sino sólo a aquellas personas que sirvieran en el oficio del citado prefecto, y las cuales ya hubieran evidenciado con anterioridad su honradez en el ejercicio de otras funciones públicas-, si bien en época de Teodosio su designación ya se atribuyó a los propios decuriones<sup>36</sup> entre sus propios miembros, pasando finalmente esta competencia a manos de los obispos<sup>37</sup>. Originariamente su actuación se desenvolvía esencialmente en el campo judicial con el objeto de evitar la corrupción de los jueces en perjuicio de los más débiles, atribuyéndoles también una pequeña jurisdicción civil y penal, interviniendo además de un modo bastante activo en el ámbito fiscal, sobre todo con la intención de impedir abusos a la hora de distribuir las cargas fiscales, tal y como hemos visto anteriormente que Símaco denunciaba. Así, podemos citar la constitución de Graciano, Valentiniano II y Teodosio contenida en CTh. 11.1.19, fechada en el año 384, donde se

---

Villazala (2008), al señalar que la *amicitia* está indisolublemente ligada a la administración hasta el punto de ser la propia administración.

<sup>36</sup> Ver CTh. 1.29.6.

<sup>37</sup> Tal y como aparece recogido en la *Nov. XV* de Justiniano.

establece expresamente: «*quod in titulis debitis sub praestatione confertur auraria, non aliter nisi scientibus defensoribus detur, quo sub eorum conscientia, sicut et ante praeceptum est, solvantur debita securitatesque reddantur*», es decir, en cualquier caso en que se proceda a distribuir el pago de impuestos en dinero deberá hacerse con conocimiento del defensor, pues sólo con dicho conocimiento los impuestos deberán ser abonados y los recibos entregados.

En cualquier caso, hemos de reseñar que del análisis de las constituciones posteriores se evidencia cómo paulatinamente esta institución fue perdiendo su primitivo carácter, acercándose –tal y como señala Varela Gil (2007)- sus funciones a las de un moderno comisario de policía: protecciones de los poseedores de tierras contra la rapacidad de los agentes del fisco, administración de los registros públicos donde los ciudadanos puedan reflejar las injusticias de que hubieran sido víctima, prevención de robos, persecución de ladrones,... llegando incluso en época de Justiniano a intervenir en el nombramiento de tutor o curador de aquellos que tuvieran un patrimonio inferior a 5000 aureos, si bien también es cierto que en esta misma época también pasó a asumir ciertas competencias en materia de cobro de impuestos, pues según el capítulo III.1 de la *Nov. XV* se les ordena auxiliar a los recaudadores de impuestos en todo lo que éstos precisen en caso de sufrir algún tipo de menosprecio por parte de los obligados al pago. Por tanto, la inversión en la función de la institución no puede ser más sangrante y evidente.

Por tanto, nos encontramos que al mismo tiempo que los emperadores trataban de proteger a sus ciudadanos, simultáneamente muchas de dichas medidas terminaban por poder volverse en contra de los mismos. Podemos aquí mencionar como otro instrumento que en gran medida coadyuvó a que la posición de los funcionarios imperiales, en este caso de aquellos dependientes del *comes sacrarum largitionum*, gozara progresivamente de una mayor protección; fue la institución de la *praescriptio fori* establecida a favor de los mismos en una constitución fechada hacia el año 425<sup>38</sup>, momento a partir del cual todo pleito en el cual sea parte cualquiera de los mismos deberá ser conocido por su superior, salvo cuando la causa tenga como origen cuestiones de edificaciones o servidumbres, llegando la protección hasta tal punto de que los gobernadores provinciales no podían juzgarlos penalmente ni siquiera por

---

<sup>38</sup> Ver C. 12.24(23).12.

ilícitos cometidos dentro de su provincia y que no entraran dentro del ámbito de actuación de los referidos funcionarios tributarios, para ello precisarían de autorización expresa del *comes sacrarum largitionum*. Esto suponía, en la práctica, como ya señaló el Prof. Reid (1911), que «a down-trodden people rarely will or can bring legal proof against its oppressors»<sup>39</sup>, pues para empezar debería desplazarse desde su ciudad de residencia hasta Constantinopla para poder sustanciar la acusación, algo que ciertamente sólo los más acaudalados podrían permitirse.

#### 4. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, podemos afirmar que la preocupación por los eventuales abusos cometidos por el personal encargado de la recaudación tributaria surge básicamente en época postclásica, si bien ya en época republicana mientras estuvo vigente con carácter general el sistema de arrendamiento de los impuestos a las *societates publicanorum* ya puede hablarse de la existencia de ciertos mecanismos dirigidos a la protección de aquellos ciudadanos que pudieran haberse perjudicado por su actuación, si bien la connivencia existente en muchos casos entre los administradores y gestores de dichas sociedades y los gobernadores provinciales encargados de su supervisión, hicieron ilusoria en gran medida tal protección.

Ciertamente será en época postclásica cuando nos encontremos con una legislación realmente abundante en esta materia y tendente a permitir la exigencia de responsabilidades a los funcionarios imperiales o a los decuriones por los perjuicios que los mismos hubieran podido ocasionar, bien a los particulares, bien al Fisco, en el ejercicio de sus funciones en materia tributaria, si bien del análisis de dicha legislación se desprende claramente la existencia de una especial preocupación por dejar siempre a buen recaudo básicamente los intereses del Fisco, quedando bastante más desprotegidos aquellos de los simples particulares. Podemos citar así, como claramente reveladora de esta tendencia, una constitución de Constantino conservada en CTh. 11.7.1 donde se señalaba que aquellos *exactores* reos de exacciones indebidas «*severa in exactores sententia proferatur*», pero el emperador no procedía a continuación a especificar cuál

---

<sup>39</sup> J.S. REID, *The reorganisation of the Empire*, en «The Cambridge Medieval History», vol. I, 1911, pág. 51.

debía de ser dicha dura sanción; hasta el punto de que como ya afirmó el Prof. Liebeschuetz (1987, p. 466) hace unos años «if the history of the Late Empire shows an increasing alienation of the population from the government, the conduct of an administration that appeared to exist mainly for the sake of its self-perpetuation is likely to have been a principal cause», retratando igualmente cuál debía ser la situación cotidiana el Prof. Paul Veyne (1981, p. 350) cuando afirma que «les administrés voyaient en chaque administrateur, non un serviteur du corps civique, mais un maître, devant lequel ils se faisaient bien humbles; donc ils payaient. Le fonctionnaire, de son côté, voyait dans son office moins un gagne-pain o un sacerdote qu'un avantage personnel qu'il se procurait et qui rapportait un surcroît de revenus».

En resumen, la realidad era que la administración, o más bien las clases de las cuales ésta era reclutada, carecía de un adecuado código de conducta; ciertamente el gobierno consideraba de un modo ideal que su obligación era proveer las necesidades de la comunidad, asegurar la seguridad y el bienestar de los administrados, pero los miembros de la administración consideraban sus puestos como un medio de progresar social y económicamente, tanto ellos personalmente como sus amigos y dependientes.

## REFERENCIAS

- APARICIO PÉREZ, A. (2008). *La Fiscalidad en la Historia de España. Época antigua: años 753 a.C. a 476 d.C.*, Madrid.
- APARICIO PÉREZ, A. (2011). “Estructura financiera del Bajo Imperio”, *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano*, ed. Dykinson, Madrid, pp. 185-207.
- AREVALO, W. (2005). “Reflexiones en torno a la actividad delictiva de los publicanos”, *El Derecho Penal: de Roma a nuestros días*, Madrid, pp. 89-102.
- ARIAS BONET, J. A. (1948-1949). “Societas Publicanorum”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 19, pp. 218-303.
- BLANCH NOUGUÉS, J.M. (2006). “Ordenación sistemática del Derecho Financiero y Tributario actual y Derecho Fiscal Romano”, *Derecho Administrativo Histórico*, Santiago de Compostela, pp. 77-118.

- CAPOGROSSI COLOGNESI, L. (2009). *Storia di Roma tra diritto e potere*, Bologna: ed. il Mulino.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A. (1998). “Perspectivas de estudio en temática de Derecho Administrativo Romano seguidas a tenor del pensamiento y de la obra de Giambattista Impallomeni”, *Index*, 26, pp. 465-487.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A. (2010). “Principios Tributarios: una visión desde el Derecho Romano. Ius Fiscale: Instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario romano”, *Tratado sobre la Ley General Tributaria. Homenaje a Alvaro Rodríguez Bereijo*, Tomo I, Madrid, pp. 111-142.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A. (2011). “Hacia un Tratado de Derecho Administrativo y Fiscal romano”, *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal romano*, Madrid, pp. 13-51.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A. (2012). *Derecho Público Romano*<sup>15</sup>, ed. Thomson Reuters, Cizur Menor.
- FRAKES, R. M. (1994). “Late Roman Social Justice and the Origin of the Defensor Civitatis”, *The Classical Journal*, 89, pp. 337-348.
- LACTANCIO (1982). *Sobre la muerte de los perseguidores*, ed. y trad. de J. L. Ramírez Sadaba, ed. Gredos, Madrid.
- LIEBESCHUETZ (1987). “Government and Administration in the Late Empire (to AD 476)”, *The Roman World*, 1, pp. 455-469, Londres.
- LOMAS SALMONTE, F. (2002). “El Marco Político-Administrativo: de la Provincia a la Diócesis”, *La Hispania del siglo IV: Administración, Economía, Sociedad, Cristianización*, pp. 19-40.
- MACMULLEN, R. (1988). *Corruption and the Decline of Rome*.
- MARTÍN QUERALT, J. (1979). “Incidencia de la nueva Constitución española en las responsabilidades de la Administración de la Hacienda Pública”, *La Hacienda Pública en la Constitución Española*, Madrid, pp. 407-489.
- MATTHEWS, J. (2010). “The Letters of Symmachus”, *Roman Perspectives : studies in the social, political and cultural history of the first to fifth centuries*, Swansea, pp. 215-254.

- METRO, A. (1967). “L’esperibilità nei confronti dei publicani dell’actio vi bonorum raptorum”, *IVRA*, 18, pp. 108-120.
- MONKS, G.R. (1957). “The Administration of the Privy Purse. An Inquiry into official Corruption and the Fall of the roman Empire”, *Speculum*, 32, pp. 748-779.
- MUÑIZ COELLO, J. (1982). *Empleados y Subalternos de la Administración Romana. I.- Los Scribae*, Huelva.
- MUÑIZ COELLO, J. (1998). *Cicerón y Cilicia. Diario de un gobernador romano del siglo I a. de C.*, Huelva.
- NATAL VILLAZALA, D. (2008). “Ambrosio y Símaco: ¿corrupción o amistad política?”, *La Corrupción en el Mundo Romano*, Madrid, pp. 117-131.
- REID, J.S. (1911). “The Reorganisation of the Empire”, *The Cambridge Medieval History*, 1, pp. 24-54.
- ROTONDI, G. (1912). *Leges publicae populi romani*, Milan.
- SÍMACO (2003). *Cartas. Libros VI-X*, edición y traducción de José Antonio Valdés Gallego, Madrid: ed. Gredos.
- VARELA GIL, C. (2007). *El estatuto jurídico del empleado público en Derecho Romano*, Madrid: Ed. Dykinson.
- VEYNE, P. (1981). “Clientèle et corruption au service de l’Etat: la vénalité des offices dans le Bas-Empire romain”, *Annales, Economies, Sociétés, Civilisations*, 36, pp. 339-360.