

Estudios Interdisciplinarios de Historia

ANTIGUA IV

Cecilia Ames
Marta Sagristani

(compiladoras)



Administración municipal romana y problemas financieros

Juan Francisco Rodríguez Neila
 Universidad de Córdoba - España

En las colonias y municipios romanos los asuntos de carácter hacendístico ocupaban un lugar destacado, y podían ser especialmente complejos en los más importantes, exigiendo unos criterios básicos de gestión y un aparato burocrático¹. Si observamos las leyes municipales de Hispania, podemos comprobar cómo gran parte de sus contenidos se centra en temas fiscales, bienes comunales, procedimientos de administración y justificación de la *pecunia publica* y responsabilidad de los gestores locales². Ello refleja la preocupación del régimen imperial por el buen gobierno de las ciudades, y en concreto por el control financiero. En tal sentido se aplicaron esquemas institucionales difundidos por todo el imperio, así como mecanismos jurídicos de supervisión propios del estado.

En época republicana el Senado de Roma tuvo amplias competencias sobre el tesoro estatal³. De forma similar los consejos municipales (*ordines decurionum*) gozaron de máximas competencias sobre el patrimonio comunal, como indican tanto el estatuto de *Urso*, colonia fundada por César en el sur de Hispania (45 a.C.), como los reglamentos de algunos municipios de la Bética en época flavia (*Malaca* e *Irni* principalmente)⁴. Sólo dichas corporaciones tenían autoridad para tomar decisiones que implicaran gastos del erario. Evidentemente la adecuada gestión de los asuntos fiscales, una gran responsabilidad, exigía algo más que una exposición razonada por parte de los magistrados, o un debate más o menos profundo en el senado local. Sobre todo cuando se trataba de emprender *opera publica*, sin duda las inversiones más costosas. Teniendo en cuenta que las ciudades romanas se autofinanciaban, pues el estado no les aportaba regularmente dinero, acometer proyectos edilicios requería tener unas finanzas saneadas, con liquidez de numerario, así como un patrimonio inmobiliario que garantizara su solvencia económica.

a. Irregularidades administrativas.

¹. Sobre las finanzas municipales: Rodríguez Neila (2003); Lo Cascio (2006).

². El término *pecunia* puede aludir tanto al dinero en sí, como al patrimonio o riqueza en general, en este caso de una ciudad. *Vide* Mantovani (2006).

³. *Vide* Cerami (1972, 785 ss.).

⁴. Abreviaturas utilizadas: *LCGI*: *lex coloniae Genetivae Iuliae* = *Urso*; *Lex Irn.*: *lex Irnitana*; *Lex Mal.*: *lex Malacitana*; *Lex Tar.*: *lex Tarentina*; *Tab. Her.*: *Tabula Heracleensis*.

Antes de tomar decisiones sobre una obra pública, lo lógico sería que los decuriones evaluaran sus costes reales, a fin de evitar que tuviera que abandonarse antes de su finalización, por mal diseño del proyecto, defectos de construcción o mala calidad del terreno. O que tuviera que ser rectificadora o reforzada, con los consiguientes gastos añadidos. En definitiva que se malgastara el dinero público en una empresa inútil, como observó Plinio el Joven, siendo gobernador de Bitinia, en algunas ciudades de esa provincia⁵. Su correspondencia con Trajano refleja cómo algunos senados locales podían no asesorarse convenientemente y aprobar proyectos edilicios mal presupuestados, cuyos costes reales acababan disparándose, o cuya ejecución era realizada defectuosamente, y por ello tales obras no podían utilizarse⁶. Los empresarios de la construcción engañaban a las autoridades sobre cantidades, costes y medidas de los edificios, aprovechándose de su ignorancia en cuestiones muy específicas de la edilicia pública, siendo frecuente que las obras se ejecutaran sin cumplir las condiciones acordadas.

Con relación a las irregularidades financieras, la casuística podía ser variada. Por ejemplo si los magistrados desembolsaban sumas de la *pecunia publica* para objetivos no aprobados por los decuriones, o no observados en la ley municipal⁷; o bien retenían fondos públicos no gastados en los fines previstos, o sumas percibidas por diversos conceptos⁸. También podía suceder que no fueran muy celosos al reclamar los *vectigalia* que debían abonar al tesoro local los arrendatarios de bienes públicos⁹; que no controlaran los plazos de alquiler, permitiendo un uso ilimitado de los mismos, lo cual restaba ingresos al *aerarium*¹⁰; e incluso que liberaran a los deudores de sus compromisos con la hacienda local¹¹. Plinio pudo comprobar durante su

⁵. Plin., *Ep.*, X, 37, 1; 38; 39, 1-4, 5-6. *Vide* Daguet-Gagey (2010).

⁶. Los gobernadores provinciales tuvieron por ello poderes para auditar las cuentas de las ciudades, especialmente los gastos en obras públicas. *Vide* Burton (2004).

⁷. *Vide* al respecto la prolija relación de gastos oficiales que ofrece *Lex Irn.*, 79.

⁸. Así multas, tasas municipales, contribuciones por el alquiler de bienes comunales (*LCGI*, 65, 82, 96; *Lex Irn.*, 48, 63, 66, 67, 72, 76). Cfr. *Dig.*, 48, 13, 2, Paul.

⁹. Cfr. *LCGI*, 65, 82, 96; *Lex Irn.*, 76; Plin., *Ep.*, X, 108.

¹⁰. En *Urso* esos alquileres se hacían por un lustro (*LCGI*, 82). También el uso de *praedia* municipales podía contratarse *in perpetuum*, manteniéndose el acuerdo mientras se pagara el preceptivo *vectigal* (Gaius, *Inst.*, III, 145). *Vide* Moatti (1997, 90 ss.). Los magistrados debían exigir *cautiones* cuando suscribían contratos de alquiler de *praedia publica* (*Dig.*, 50, 8, 5, (3, 1), Pap.).

¹¹. Cfr. *Lex Irn.*, 79. Como indica el jurista Ulpiano, ciertos *ordines decurionum* a menudo (*ut solent*) emitían *ambitiosa decreta* condonando deudas públicas (*Dig.*, 50, 9, 4). El gobernador podía intervenir para que quienes tuvieran deudas con las ciudades las pagaran (*Dig.*, 50, 8, 2, 3, Ulp.).

mandato en Bitinia cómo los recursos financieros de algunas ciudades se resentían por la insolvencia de sus deudores¹².

Los magistrados actuaban igualmente con negligencia cuando no se informaban adecuadamente sobre la solvencia profesional de los empresarios (*redemptores*) que obtenían las contratas de obras y servicios municipales. O bien cuando aceptaban *praedes* que no eran idóneos, o *praedia* ofrecidos como fianza pero no verificados, no protegiendo los intereses de la comunidad¹³. También resultaba perjudicial para el tesoro municipal su falta de diligencia, si no efectuaban con detenimiento tanto el seguimiento de una obra, vigilando que los contratistas no cometieran fraudes, como la *probatio* final, aceptándola sin comprobar si respondía a las condiciones de la *lex locationis* o si tenía deficiencias¹⁴. Situaciones así también las pudo constatar Plinio en algunas ciudades de Bitinia, todo lo cual suponía malgastar el dinero público¹⁵.

b. Corrupción en los asuntos municipales.

De la desidia o irresponsabilidad los gestores municipales podían pasar al abuso, cuando no a la corrupción. Podía, por tanto, ser oportuna cierta fiscalización de la actividad de los magistrados por parte de los decuriones, sobre todo en asuntos de carácter financiero. Lo vemos ya en la *lex parieti faciundo de Puteoli* del 105 a.C.¹⁶, que reservaba a los decuriones, y no sólo a los duunviros, la potestad de certificar finalmente una obra pública. Así podían evitarse ciertos delitos. Por ejemplo que un magistrado sin escrúpulos exigiera al *redemptor* dinero o favores personales, amenazándole con no aprobar su trabajo e incluso vender los bienes ofrecidos como fianza. Que tales situaciones se daban lo confirma el relato de Cicerón sobre las corruptelas de Verres en el asunto del templo de Cástor¹⁷. Pero también los mencionados reglamentos locales de Hispania sugieren tales irregularidades, cuando establecen que los duunviros sólo podían vender las garantías inmobiliarias ofrecidas por un *redemptor* incumplidor no a su libre arbitrio, sino previa aprobación del *ordo decurionum*¹⁸.

¹². Plin., *Ep.*, X, 17a, 47, 108.

¹³. La obligación que tenían los contratistas de ofrecer fiadores y fianzas reales está recogida en los estatutos municipales de Hispania (*Lex Mal.-Irn.*, 65).

¹⁴. Sobre estas cuestiones Rodríguez Neila (2009b).

¹⁵. *Vide* Daguet-Gagey (2010, 251-258).

¹⁶. *Lex Puteol.*, III, 7-12.

¹⁷. Cic., *Verr.*, II-1, 131-138. *Vide* Du Plessis (2004, 295-300).

¹⁸. *Lex Mal.-Irn.*, 64.

Las anomalías en las contratas públicas podían surgir ya desde el inicio del proceso administrativo. En las del estado fueron frecuentes las componendas entre magistrados y *redemptores* para elevar el precio de la subasta, desestimando ofertas de mejor precio y obteniendo ganancias ilícitas con ello¹⁹. También los duunviro podían mostrar preferencia por las propuestas de determinados empresarios, pese a ser más costosas o tratarse de individuos poco fiables, movidos por relaciones de parentesco o amistad, o por recibir sobornos. Plinio nos presenta un caso. Nicomedia había invertido más de tres millones de sestercios en construir un acueducto, que se había abandonado sin terminar, y acabó siendo demolido. Luego se gastó mucho menos, doscientos mil sestercios, en otro que también acabó inutilizado. Posiblemente las contratas se concedieron a *redemptores* incompetentes, quizás por sus amistades entre la clase dirigente local. De hecho Trajano le recomendó que investigara si se había perdido tanto dinero, porque los magistrados que habían adjudicado las contratas y las personas que las habían obtenido se habían hecho favores entre sí²⁰.

Que tales formas de corrupción eran habituales en las *opera publica* municipales es algo que confirma mucho antes la ley de *Urso*, al prohibir a los duunviro y prefectos que aceptaran regalos o favores de nadie, bien directamente o a través de sus parientes, citándose especialmente los *redemptores*, *mancipes* o sus fiadores (*praedes*)²¹. Asimismo los reglamentos flavios vetaban la participación de los magistrados, sus familiares y sus subalternos (*apparitores*) en los *negotia communia*, así los contratos para la ejecución de *opera publica* o prestación de servicios de interés general (*ultra tributa*), e igualmente su acceso al alquiler o venta de bienes comunales, o a las concesiones de recaudación de impuestos (*publica*)²².

Las disposiciones anteriores contra algunas formas de corrupción constituyen sin duda la aplicación al régimen administrativo local de la legislación cesariana, que muestra una evolución en el tratamiento jurídico del *crimen repetundarum*, que culmina en la *lex Iulia repetundarum* del 59 a.C.²³ Esta normativa, que amplió los supuestos delictivos y los sujetos de delito, y endureció las penas, trataba de evitar también que quienes ejercían funciones municipales abusaran de su *imperium* y *potestas* para obtener provechos para sí mismos y sus allegados²⁴.

¹⁹. Como el ya citado caso de Verres (Cic., *Verr.*, II-3, 20-21, 50-51). Vide al respecto Perelli (1994) y Rosillo (2010).

²⁰. Plin., *Ep.*, X, 37, 1; 38.

²¹. *LCGI*, 93. Incluso los *apparitores* y *servi publici* podían pedir compensaciones económicas o favores a cambio de influir sobre sus superiores (Perelli, 1994, 229).

²². *Lex Irn.*, 48; también *Lex Urs.*, 93. Sobre el tema Milazzo (1993, 155 ss.) y D'Ors (1997, 95 s.).

²³. Esta normativa sobre la corrupción (*ambitus*) estuvo en vigor durante todo el imperio. Cfr. Dig., 48, 11.

²⁴. Vide Murga (1989-1990) y Venturini (1979 y 1994).

c. El fraude documental.

Las irregularidades que afectaban a la *pecunia publica* no sólo se cometían en las actuaciones administrativas, sino también en los documentos que debían acreditarlas oficialmente. Sabemos que los fraudes fueron siempre un problema en la burocracia romana, sobre todo al final de la República²⁵. A nivel municipal ya la *lex Tarentina* consideraba como delito de *peculatus* la falsificación de las escrituras públicas (*litterae publicae*)²⁶. Podían anotarse en ellas sumas inferiores a las que el *aerarium* local debía percibir por cualquier concepto, o simplemente anular tales deudas para beneficiar a alguien. O podían consignarse cifras inferiores a las realmente percibidas por la venta o el arrendamiento de un bien público, reteniéndose cantidades que debían ingresarse en la caja comunal²⁷.

En principio los magistrados y sus subalternos debían velar para que nadie accediera a los registros públicos (*tabulae publicae*) sin su permiso, a fin de evitar alteraciones o falsificaciones²⁸. Aunque quienes estaban en habitual contacto con los *instrumenta*, especialmente los *scribae*, serían los más proclives a cometer fraudes, tanto en sus contenidos como en los propios soportes materiales, introduciendo añadidos, cambiando datos, suprimiendo partes, o incluso eliminándolos físicamente²⁹. Otra posibilidad de dolo consistía en borrar información en los documentos originales, transcribiendo el resto del texto a otras *tabulae* (añadiendo o no nuevas anotaciones), poniendo sellos falsos e incluso imitando la firma de los escribas³⁰. Conviene recordar que muchos documentos se redactaban sobre *tabulae ceratae*, un soporte material poco fiable cuyo contenido podía cambiarse fácilmente³¹.

No obstante el régimen imperial parece haber propiciado un mayor control sobre los fondos públicos, y en concreto sobre los *instrumenta* oficiales, desarrollando una normativa jurídica que consideraba faltas graves las irregularidades indicadas³². Quizás por ello el reglamento de *Irni*, ya en época imperial, es más detallista que el de *Urso* sobre las modalidades de falsificación documental. Con relación a los *scribae* establece severas normas, acentuándose su responsabilidad en la redacción de las *tabulae communes*, que debían *scribere* con total

²⁵. Vide sobre esta cuestión Fezzi (2003, 105 ss.).

²⁶. *Lex Tar.*, I, 3-4. La *lex Iulia peculatus* penalizó la alteración y anulación de registros y escrituras contables.

²⁷. Lo constata por ejemplo Cicerón (*Nat. deor.*, 3, 30, 74; *Rab. perd.*, 3, 8; *Verr.*, II-3, 83), y fue un delito habitual, como lo indica Marciano en época severiana (*Dig.*, 48, 13, 12 (10), pr.).

²⁸. Vide al respecto Gnoli (1979, 148 ss.).

²⁹. *LCGI*, 81: *fraus per litteras sciens* y con *dolus malus*. Cfr. *Cic.*, *Verr.*, II-2, 101 y 104-105, y II-5, 48; *Dig.*, 48, 10. Vide Fezzi (2003, 3 ss. y 105 ss.).

³⁰. Cfr. *Cic.*, *Nat. deor.*, 3, 30, 74; *Apul.*, *Apol.*, 89, 3; *Dig.*, 48, 13, 10 (8), 1, Ven.

³¹. Cfr. *Cic.*, *Cluent.*, 14, 41 y *Flacc.*, 21; *Quint.*, *Inst. Orat.*, X, 3, 31; *Juv.*, *Sat.*, 1, 1, 67 s.; 5, 13, 135 ss.; 5, 14, 55; 5, 16, 40 ss.; *Plin.*, *Ep.*, X, 65; *Dig.*, 28, 4, 1-4. Vide Fezzi (2003, 111 s.).

³². Vide Fezzi (2003, 3 ss. y 105 ss.).

fidelidad, no consignando nada falso a sabiendas y con dolo malo, ni omitiendo maliciosamente todo lo que debiera constar en ellas³³.

Pero en última instancia la responsabilidad era de los magistrados, porque *apparitores* y *servi publici* trabajaban a sus órdenes³⁴. Por ello era conveniente que controlaran la labor de sus auxiliares, procedimiento normal en los archivos del estado romano³⁵. Incluso el *falsum* en los documentos públicos podía ser obra de los propios magistrados, con o sin la colaboración de sus subordinados³⁶. Y aunque los estatutos hispanos no los relacionan directamente con tales fraudes, sí previenen contra una colaboración delictiva entre ellos y sus *apparitores* para lucrarse en los negocios municipales³⁷. Además la *sanctio* general al final de la ley de Irni establece duras penas contra quienes actuaran conscientemente contra sus disposiciones, citándose expresamente los fraudes³⁸. A su vez el jurista Ulpiano sí engloba la falsificación de las *tabulae publicae* por los magistrados dentro de la casuística del *crimen maiestatis*³⁹.

d. Problemas financieros y algunas soluciones.

Evidentemente no todos los gobernantes locales serían honrados y aplicados en sus obligaciones, como señalaba Ulpiano⁴⁰. Contumacia, pereza o mala salud podían influir igualmente en su desatención hacia los asuntos públicos. Como pudo comprobar Plinio en algunas ciudades de Bitinia, no siempre los dirigentes municipales actuaban con acierto u honestidad al administrar los fondos públicos. Y en casos extremos se podía llegar a aquella situación de *tenuitas publica* a la que apelaron en el 79 d.C. los dirigentes de *Munigua*, una localidad de la Bética, para intentar salvar sin éxito una negativa coyuntura fiscal de la que ellos mismos pudieron ser responsables⁴¹. Debemos preguntarnos ahora qué soluciones podían adoptar las administraciones locales si el erario comunal se encontraba en situación crítica, incluso sin liquidez inmediata para atender gastos oportunos o imprescindibles.

Había dos opciones de primera mano. Una podía ser presionar a quienes tenían débitos con la ciudad para que saldaran sus deudas, hecho que Plinio pudo constatar al examinar las

³³. *LCGI*, 81; *Lex Irn.*, 73.

³⁴. Cfr. Cic., *Verr.*, II-3, 183-185.

³⁵. Cfr. Bats (1994, 28) y Coudry (1994, 67 ss.).

³⁶. Con relación a los delitos penados por la *lex Iulia peculatus*, Ulpiano (Dig., 48, 13, 1) pone en el mismo plano tanto la malversación de fondos públicos como la complicidad en tales acciones. *Vide* Gnoli (1979, 152 ss.).

³⁷. *Lex Irn.*, 48.

³⁸. *Lex Irn.*, 96: *...neque adversus hans <legem> sciens d(olo) m(alo) facito quove huic legi fraus fiat.*

³⁹. Dig., 48, 4, 2.

⁴⁰. Dig., 50, 8, 8 (6). Cfr. Dig., 50, 1, 13-14, Pap.

⁴¹. AE, 1962, 88, *epistula* imperial dirigida a los decuriones y quattuorviro de la ciudad, fechada el 7-IX-79 d.C.

cuentas de *Apamea* y *Prusa*⁴². La otra posibilidad era obviamente ahorrar dinero. Por ejemplo reduciendo el número de *apparitores* a los que se pagaba una *merces* anual⁴³. También algunas de sus ocupaciones podían ser asumidas por *servi publici*, a los que bastaba con alimentar y vestir⁴⁴. Asimismo se podía prescindir de médicos y profesores públicos, a quienes también se abonaban honorarios⁴⁵. O restringir el envío de *legationes* a las imprescindibles, sólo cuando hubiera asuntos importantes que tratar⁴⁶.

Otro capítulo importante era la religión oficial, tanto las actividades de culto, como el mantenimiento de edificios y espacios sagrados. Como indican los estatutos hispanos, era atendido con fondos públicos⁴⁷. Pero era factible disminuir los dispendios. Por ejemplo acordando contratas plurianuales con los *redemptores* que suministraban todo lo necesario para los *sacra*, con el fin de rebajar costes. Igualmente las donaciones voluntarias de dinero con carácter votivo (*stips*) que iban destinadas a los templos, podían significar puntuales ahorros para el tesoro municipal⁴⁸. También en otro capítulo podían limitarse las expensas, los banquetes públicos con cargo al erario comunal celebrados en ocasiones festivas, pues frecuentemente fueron financiados por la munificencia privada⁴⁹.

Mayores costes tenían las obras comunales. Si la *pecunia publica* no bastaba para contratar todos los trabajos con *redemptores* privados, el gobierno municipal podía rebajar costes utilizando a sus *servi* como mano de obra⁵⁰. También hubo ciudades que recurrieron a *damnati* con tal fin⁵¹. Otra solución eran las prestaciones obligatorias y gratuitas de la población

⁴². Plin., *Ep.*, X, 108. Ello podía gestionarse a través del *kalendarium*. Vide al respecto Minaud (2005, 206-217). Los gobernadores provinciales apoyaron las demandas de las ciudades que trataban de recuperar dinero de sus *debitores*, e incluso propiedades inmobiliarias usurpadas por particulares. Vide Burton (2004, 331-336).

⁴³. Cfr. *LCGI*, 62. En el reglamento de *Irni*, por el contrario, los sueldos de los subalternos (*aera apparitoria*) no se cuantificaron (*Lex Irn.*, 73, 79).

⁴⁴. *Lex Irn.*, 79: *cibaria vestitum*.

⁴⁵. Dig. 50, 9, 4, 2, Ulp.

⁴⁶. De hecho Vespasiano limitó a tres el número de miembros de una *legatio*, para que las ciudades eliminaran gastos (Dig., 50, 7, 5, 6, Marc.).

⁴⁷. Cfr. *LCGI*, 69, 72; *Lex Irn.*, 77, 79. Sobre esta cuestión Mangas (1997) y Raggi (2006, esp. 710-718).

⁴⁸. Cfr. *LCGI*, 72. Vide al respecto Raggi (2006, 715-718).

⁴⁹. Cfr. *LCGI*, 69; *Lex Irn.*, 77, 79, 92 (*cenae, epula* o *vescerationes*). Sobre el tema Rodríguez Neila (2009a).

⁵⁰. *LCGI*, 62 (ocho *servi publici*); *Lex Irn.*, 19, 72, 78, 79. En un epígrafe de *Ostia* se mencionan ochenta y un esclavos públicos (*CIL*, XIV, 155). Setecientos había en Roma para el servicio de aguas (Frontin., *De Aquaed.*, 116-117).

⁵¹. Cfr. Plin., *Ep.*, X, 31-32.

(*munitiones*). Aparecen reguladas en las leyes locales de Hispania, con el fin de que las autoridades tuvieran todo el respaldo jurídico para exigir las⁵².

Una tentación recaudatoria podía ser subir el importe de los *vectigalia*, que eran tasas e impuestos municipales cobrados por muy diversos conceptos. Constituían un capítulo sustancial de ingresos, aunque variable según las ciudades⁵³. Pero su imposición debía ser aprobada desde Roma⁵⁴. De hecho cuando *Sabora* (Bética) pidió permiso a Vespasiano para subir tales contribuciones, justificando su petición con un memorándum (*libellus*), no tuvo éxito, pese a que sus dirigentes insistieron en las *difficultates* y situación de *infirmas* que dicha comunidad sufría⁵⁵. La respuesta imperial les dejó claro que no debían afrontar tales coyunturas con expedientes que perjudicaran a la población.

Muchas ciudades disponían de un patrimonio inmobiliario (*agri, silvae, praedia, aedificia*), que en situaciones de dificultad económica podía garantizar su solvencia financiera. Por ejemplo si el *aerarium* no podía hacer frente a gastos inevitables o imprevistos, o bien al pago de deudas. En tal caso era factible obtener liquidez vendiendo bienes de titularidad pública⁵⁶. Su alienación estaba prohibida en la ley de *Urso*. Pero el reglamento de *Irni* sí admite dicha posibilidad⁵⁷. La operación, de la que se encargarían los duunviros previo decreto decurional, seguiría un procedimiento similar al que se utilizaba para vender los bienes hipotecados ofrecidos a la ciudad como garantía⁵⁸.

Pero no siempre las ciudades contarían con respaldo patrimonial suficiente para resolver sus apuros financieros. *Munigua*, por ejemplo, no quiso o no pudo recurrir a tal expediente para saldar la deuda que tenía contraída con un *conductor vectigalium*. Si no era posible enajenar bienes comunales, o tal recurso no bastaba para resolver las dificultades económicas, había una solución de emergencia, solicitar un préstamo “en interés de la comunidad” (*pecunia mutua in*

⁵². *LCGI*, 98; *Lex Irn.*, 83. Vide también Libanio (*Or.*, XLVI, 21) y Plinio el Joven (*Ep.*, X, 41). Desde la República existió en Roma un régimen mixto de *munera* gratuitos y pago por parte del estado de ciertos trabajos especializados (Milazzo, 1993, 28).

⁵³. Por ejemplo los *vectigalia* que debían abonar en *Urso* quienes alquilaban propiedades públicas de la colonia (*LCGI*, 65). Sobre los *vectigalia* y su variada tipología: Le Roux (1999) y France (2007).

⁵⁴. Los gobernadores controlaron directamente esta cuestión (Burton, 2004, 323 s.).

⁵⁵. *CIL*, II²/5, 871 (77 d.C.). Cfr. *Dig.*, 39, 4, 10 (Hermog.5 epit.). De hecho ya Tiberio había quitado a muchas comunidades el *ius metallorum ac vectigalium* (Suet., *Tib.*, 49).

⁵⁶. Plinio el Joven aconsejaba reinvertir la *pecunia publica* excedente adquiriendo tierras o prestando a interés (Plin., *Ep.*, X, 54, 1). Era preferible la primera opción, pues los *praedia* comprados no sólo permitían cobrar *vectigalia* si se arrendaban, sino también obtener liquidez con su venta en situaciones de crisis. Sobre estas operaciones financieras: Gabrielli (2006).

⁵⁷. *LCGI*, 82, aunque sí estaba prevista la venta de algunos inmuebles confiscados. Cfr. *LCGI*, 76; *Lex Irn.*, 79.

⁵⁸. *Lex Mal.-Irn.*, 64.

usus reipublicae), una especie de “deuda pública”⁵⁹. Tal procedimiento consta en la ley de Irni, aunque con ciertas condiciones: que los decuriones lo aprobaran, pero contando con la autorización del gobernador provincial, si las sumas obtenidas en préstamo superaban los cincuenta mil sestercios anuales, a fin de evitar el endeudamiento excesivo⁶⁰.

Poco sabemos sobre la gestión de tales préstamos, no tenemos documentos concretos⁶¹. Pero seguramente serían los duunviros quienes se encargarían de negociar con los potenciales prestamistas⁶². Obviamente estaban obligados a conseguir las mejores condiciones⁶³, y a ofrecer a los financieros los convenientes avales⁶⁴. Era un expediente cuya oportunidad decuriones y magistrados debían sopesar bien, ya que entrañaba riesgos, pues había que devolver el capital y abonar los intereses⁶⁵. Además varios pasajes del Digesto sugieren que la responsabilidad de reembolsar un préstamo recaía no sobre la ciudad en conjunto, sino sobre sus dirigentes⁶⁶.

En situaciones de crisis algunas comunidades podían apelar a la generosidad imperial, lo que era más bien excepcional. O encontrar munificentes ciudadanos dispuestos a asumir ciertos gastos. El auxilio del evergetismo, cuyas manifestaciones debemos verlas como algo puntual y coyuntural, podía resultar providencial si, por ejemplo, servía para afrontar los costes de una obra pública o sostener parte de las actividades de la religión oficial⁶⁷. Es cierto que los donantes no estaban obligados a dar. Pero sabemos que a veces fueron presionados tanto por los *ordines decurionum* como por el *populus*, para que remediaran con su dinero ciertas carencias.

Eso no quiere decir que la ejecución de un proyecto edilicio dependiera únicamente de que hubiera evergetas dispuestos a financiarlo. Las previsiones de gastos del estatuto de Irni incluían fondos de la *pecunia communis* para construir o reparar *opera eiu[s] municipi*⁶⁸. Pero

⁵⁹. La comparación es de Lo Cascio (2006, 681).

⁶⁰. *Lex Irn.*, 80.

⁶¹. A nivel privado sí nos informa el archivo de los *Sulpicii*, banqueros que operaron en el siglo I d.C. en la zona de *Puteoli* (Camodeca, 1992, 165 ss.; 1999, 133 ss.).

⁶². Así se refleja en una inscripción de Nimes (AE, 1982, 681): *...saepe pecunia mutua quae a magistratibus petebatur data. Vide* Rodríguez Neila (2005, 120-129).

⁶³. Las tasas de interés podían variar mucho de un lugar a otro (Dig., 13, 4, 3, Gai.), aunque un máximo anual del 12% fue normal en época imperial (Jones, 2006, 253 s.). Pero tarifas más bajas podían facilitar la colocación de excedentes de la *pecunia publica* prestando a interés (Plin., *Ep.*, X, 54-55).

⁶⁴. Cfr. Apul., *Met.*, I, 21, 5-6 y 22, 2; Dig., 20, 1, 11, pr., Marcian.

⁶⁵. No estamos bien informados sobre condiciones y formas de reembolso. El patrimonio inmobiliario de la ciudad o los *vectigalia* a ingresar podían servir como garantía del préstamo.

⁶⁶. Dig., 3, 4, 7, 1 (Ulp.); 3, 4, 8 (Iav.); 12, 1, 27 (Ulp.). Cfr. Plin., *Ep.*, X, 54, 2. *Vide* Bogaert (1968, 247 s.) y Migeotte (1984, 290 s.).

⁶⁷. *Vide* al respecto Melchor (1994, esp. 115-121, 130-138 y 147-171).

⁶⁸. *Lex Irn.*, 79.

la evidencia epigráfica muestra que en muchos lugares una parte importante de la construcción pública fue sufragada por el mecenazgo cívico⁶⁹. Y a menudo las liberalidades procedieron de notables que habían ejercido el *duunvirato*, y que quizás pudieron constatar ciertas necesidades mientras desempeñaban dicho cargo⁷⁰. Aunque no es fácil cuantificar las respectivas contribuciones de la *pecunia publica* y del evergetismo en el desarrollo urbanístico de cada ciudad⁷¹. Incluso la incompetencia de las autoridades locales para culminar *opera publica* frenó ocasionalmente la ejecución de trabajos complementarios, que algunos mecenas se habían comprometido a pagar⁷².

Más variables eran los ingresos que las ciudades podían obtener de dos tipos de ayudas privadas. Me refiero a las *summae honorariae* y los legados. Las *summae honorariae* pagadas por decuriones, magistrados o sacerdotes cuando accedían a sus funciones, eran auxilios económicos puntuales. Tenían el aliciente de aportar numerario al tesoro local, que las autoridades podían usar flexiblemente para los fines que estimaran oportunos. Tales contribuciones ya aparecen en la ley de *Urso*, aunque no debieron generalizarse hasta el siglo II d.C.⁷³ En cuanto a los legados o fundaciones, el problema era su libre disposición por parte de las autoridades municipales⁷⁴. Generalmente los donantes ponían la condición de que tal dinero, o bien los intereses que generaba, fueran empleados únicamente para los fines que ellos establecían y que los decuriones no podían alterar⁷⁵.

e. Pecunia publica y contabilidad.

Teniendo en cuenta que ni el estado ni el mecenazgo cívico auxiliaban de forma obligatoria y regular a los gobiernos municipales, la solvencia económica de una ciudad romana dependía fundamentalmente de sus ingresos, de su patrimonio inmobiliario como reserva de capital, y de un adecuado control de gastos. Pero la capacidad de los senados y magistrados locales para gestionar correctamente la *pecunia publica* debía tener en cuenta ciertos factores. Uno sería contar con registros contables claros y actualizados, que permitieran conocer las disponibilidades del *aerarium*. Los asuntos financieros eran complejos, y difícilmente podrían

⁶⁹. Cfr. Jouffroy (1986).

⁷⁰. Vide Cébeillac (1998, 99 ss.) y Rodríguez Neila-Melchor (2000, 139-238).

⁷¹. Sobre esta cuestión Goffaux (2001).

⁷². Cfr. Plin., *Ep.*, X, 40, 1; Dig., 50, 10, 1, Call.

⁷³. Cfr. *LCGI*, 70-71. Sobre el tema Melchor (1994, 43 ss.) y Briand-Ponsart (1999).

⁷⁴. Cfr. Plin., *Ep.*, VII, 18. Vide al respecto Melchor (1994, 74-79) y Magioncalda (1994, 23-31 y 111-124).

⁷⁵. Cfr. Dig., 50, 8, 1, Ulp. Aunque en ciertos casos tales sumas sí podían ser libremente gestionadas por los dirigentes locales, si intervenía la autoridad imperial. Cfr. Dig., 50, 8, 6 (4), Val.; 50, 12, 13, 1, Papir. Iust.; 50, 10, 7 pr., Call.

gestionarse sin una documentación escrita. Sabemos que en Roma la contabilidad fue precisa, con un vocabulario específico y riguroso, y procedimientos “técnicos” aplicados tanto a nivel estatal como privado, por ejemplo en la banca⁷⁶.

El sistema se extendió a la administración de colonias y municipios, como vemos ya a fines de época republicana en la *lex Tarentina* y en la *Tabula Heracleensis*⁷⁷. A su vez los estatutos municipales de Hispania aluden a las cuentas públicas (*rationes communes*), a las *litterae*, que eran los documentos que justificaban las *rationes*, dándoles fuerza probatoria, y a la aplicación de unos principios contables en la gestión de los fondos públicos, lo que se indica con la expresión *rationes gerere*⁷⁸. Además la ley de Irni observa el nombramiento de *quaestores*, como responsables de determinadas actividades relacionadas con los fondos públicos (*pecunia communis*). Unas tienen que ver con su potestad para gestionarlos (*atministrare*), y la obligación de supervisar las cuentas para evitar irregularidades (*custodiare*). Otras corresponden a operaciones prácticas de contabilidad, que suponían efectuar anotaciones en las *tabulae publicae*: cobrar o reclamar dinero (*exigere*), gastar (*erogare*) y pagar (*dispensare*)⁷⁹. También Plinio el Joven, que durante su mandato en Bitinia solicitó inspeccionar las *rationes* de *Bizantium*, *Apamea* y *Prusa*, confirma que los procedimientos contables fueron normales en las comunidades romanas⁸⁰.

Para el correcto funcionamiento de la tesorería municipal era preciso que los gestores locales dispusieran de instrumentos de diverso tipo (*adversaria*, *codex accepti et expensi*, *liber kalendarii*), así como de la documentación adicional relativa a las operaciones fiscales (contratos de obras y servicios municipales, y de alquiler de bienes públicos, justificantes de garantías prestadas, etc.)⁸¹. Pero como los magistrados no tenían por qué acreditar conocimientos contables, que entonces no estaban al alcance de todos, era preciso contar con personal auxiliar para tales tareas. La importancia de la administración financiera queda acreditada por la variedad de especialidades laborales documentadas, que se relacionan con las operaciones de caja (*dispensatores*, *arkarii*, etc.).

En el caso de las *rationes communes* de una ciudad y sus registros materiales, dicha labor recaía principalmente en los *scribae*, que son los únicos *apparitores* de los magistrados

⁷⁶. Sobre el tema Nadio (1989), Minaud (2005) y France (2007).

⁷⁷. *Lex Tar.*, 3, 20-25; *Tab. Her.*, 152-156.

⁷⁸. *LCGI*, 80, 81; *Lex Irn.*, 45, 73; *Lex Mal.-Irn.*, 67. El término *rationes* se usó tanto para las cuentas en general, como para operaciones contables más elaboradas. Cfr. Minaud (2005, 151-158).

⁷⁹. *Lex Irn.*, 20. Cfr. *Apul.*, *Apol.*, 101, 6.

⁸⁰. *Plin.*, *Ep.*, X, 17a, 17b, 18, 43, 47, 48. Cfr., *Dig.*, 2, 13, 10, 1, *Gai.* *Vide* Burton (2004, 318-323).

⁸¹. Sobre el tema Rodríguez Neila (2005, 95 ss.). *Vide* *Dig.*, 32, 92, pr., *Paul.*, sobre la variedad de documentos que podía contener un archivo.

cuyas funciones aparecen específicamente reguladas en los estatutos locales de Hispania⁸². En *Urso* eran *qui pecuniam publicam colonorumque rationes scripturus erit*, es decir quienes se encargaban de controlar los fondos municipales y las correspondientes cuentas. Y en *Irni* una de sus responsabilidades era *ordinare* los documentos, o sea tenerlos organizados, algo imprescindible para manejarlos con facilidad (*tractavere*), e incorporar nuevos apuntes (*scribere*) en las *tabulae publicae*⁸³. El personal adscrito al *aerarium* y al *tabularium* podía completarse con *librarii* para realizar copias de documentos, e incluso con algunos esclavos públicos preparados y de confianza⁸⁴. Tal pudo ser la competencia de los *servi communes* que en *Irni* estaban específicamente adscritos a los *quaestores*⁸⁵. Todos trabajaban bajo la dirección de los duunviros.

Menos sabemos sobre los criterios presupuestarios que los gobiernos municipales pudieron utilizar en la *atministratio* del dinero público⁸⁶. Aunque los reglamentos hispanos sí observan algunas formas de control. Por ejemplo cuando algunos conceptos de gastos estaban cuantificados por ley y no se podían cambiar. Lo vemos en *Urso* en el caso de los sueldos de los *apparitores*, y los fondos comunes que los magistrados podían gastar en *ludi*⁸⁷. Ello obligaba a decuriones y magistrados a ajustarse estrictamente a las sumas oficialmente establecidas para tales conceptos. Por el contrario en los estatutos flavios no aparece cuantificado ningún desembolso, dejándose al arbitrio del senado local decidir lo que convenía gastar en cada momento⁸⁸. Otra forma de control consistía en reservar algunos ingresos para fines predeterminados. En *Urso* el importe de las multas impuestas a quienes no pagaban los *vectigalia* por el arrendamiento de bienes comunales, debía destinarse exclusivamente a sufragar los *sacra* de la colonia⁸⁹. De modo similar el dinero procedente de las colectas hechas para un templo (*pecunia stipis nomine*) debía gastarse sólo en interés del mismo⁹⁰.

Cuando los decuriones debatían ciertos asuntos, por ejemplo los proyectos edilicios, no bastaría con evaluar las disponibilidades financieras. También sería conveniente contar con

⁸². Cfr. *LCGI*, 62; *Lex Irn.*, 19, 72, 78, 79. Sobre los *apparitores* municipales: Fear (1989) y Rodríguez Neila (1997).

⁸³. *LCGI*, 81; *Lex Irn.*, 73.

⁸⁴. *Servi publici* de Pompeya aparecen en las *tabulae* del banquero pompeyano *Caecilius Lucundus* emitiendo recibos (*apochae reipublicae*). Vide Andreau (1975, 17 s. y 53 ss.).

⁸⁵. *Lex Irn.*, 20. Actuando como *actores publici* podían efectuar operaciones financieras con la *pecunia publica*, aunque sólo por mandato de los magistrados (Bricchi, 2006, 335-382).

⁸⁶. Sobre el tema Minaud (2005, 296-299).

⁸⁷. *LCGI*, 62 y 70-71.

⁸⁸. *Lex Irn.*, 77, 79.

⁸⁹. *LCGI*, 65.

⁹⁰. *LCGI*, 72.

información de carácter técnico, para calibrar adecuadamente su viabilidad y costes. Como los dirigentes municipales no tenían por qué ser expertos en cuestiones urbanísticas o en la construcción, podemos suponer que si querían actuar de forma responsable se asesorarían por expertos antes de aprobar un trabajo público.

El sistema de contratas de obras y servicios municipales nos ilustra sobre algunos aspectos de la administración fiscal. Los reglamentos hispanos otorgan a los duunviros importantes atribuciones en la *cura operum publicorum*, lo que suponía asumir graves responsabilidades⁹¹. Pero el tema lo tenemos documentado antes en la ya citada *lex parieti faciundo* de *Puteoli*, que nos ofrece un ejemplo de *locatio operis arbitrato duouir(um)*⁹². Como en Roma, también en las ciudades tales contratas eran otorgadas mediante subasta, para obtener las ofertas más económicas⁹³. Aunque ello implicaba ciertos riesgos. Por ejemplo que, al tratar de rebajar gastos, el coste real del proyecto superara al final las previsiones iniciales; que se adjudicara su ejecución a un *redemptor* deshonesto o incompetente; o que las calidades no fueran las adecuadas, como constató Plinio al inspeccionar algunas obras municipales en Bitinia⁹⁴. Pero ya antes el discurso acusatorio de Cicerón contra Verres a propósito del templo de Cástor, resulta ilustrativo sobre ciertas irregularidades que podían darse en las contratas de obras públicas⁹⁵.

f. Controlando a los gestores municipales.

Las irregularidades en la administración de la *pecunia publica* no debieron ser un hecho excepcional en las comunidades romanas, aunque los ejemplos concretos afloran escasamente en las fuentes. No obstante los reglamentos locales de Hispania incorporan ciertas prevenciones jurídicas, que podían favorecer el control financiero. Al tener los magistrados un importante papel en la gestión de la *pecunia publica*, un factor que podía pesar en su labor era el juramento (*iusiurandum in leges*) que prestaban, que les exigía actuar siempre según la *lex* y el interés colectivo, no haciendo nada en contra, e impidiendo que otros lo hicieran⁹⁶.

⁹¹. *LCGI*, 77, 78, 99; *Lex Irn.*, 82, 83. Incluso tras cesar en el cargo debían responder de los *negotia communia* que hubieran gestionado, extendiéndose dicha obligación a sus herederos. Cfr. *Dig.*, 44, 7, 35, 1 (Paul.). Sobre esta cuestión Bricchi (2006).

⁹². *Lex Puteol.*, I, 5-8. Cfr. *Tab. Her.*, 29-49.

⁹³. *Lex Irn.*, 48, 63. Vide al respecto Cimma (1981, 41 ss.), Milazzo (1993, 76 ss. y 155 ss.) y Trisciunglio (1998, 181 ss.). Sobre las subastas García Morcillo (2005).

⁹⁴. Plin., *Ep.*, X, 37, 38, 39, 81, 90. Cfr. Vitruv., *De Arch.*, 10, *praef.*; Tac., *Ann.*, III, 31, 5; *Dig.*, 19, 2, 60, 4, Lab. La legislación romana estableció una *actio in factum* contra los arquitectos y contratistas negligentes (*Dig.*, 11, 6, 7, 3, Ulp.).

⁹⁵. Cic., *Verr.*, II-1, 131-150.

⁹⁶. *Lex Irn.-Salp.*, 26; *Lex Mal.-Irn.*, 59.

Además los estatutos municipales incorporan prevenciones jurídicas contra la hipotética corrupción de los magistrados. Así las fianzas (*cautiones*) que debían ofrecer como garantía de su honesta gestión del patrimonio común⁹⁷, a fin de que mantuvieran intacta (*salva*) la *pecunia communis* que tenían que manejar (*tractare*) en razón de su cargo (*in honore suo*)⁹⁸. Tales avales eran personales (*praedes*) y reales (*praedia*), y en casos de corrupción su venta podía resarcir a la ciudad del dinero defraudado⁹⁹.

En la misma línea de salvaguardar los caudales públicos estaba el régimen de garantías que los magistrados debían exigir a los *redemptores* que se hacían con las contratas públicas, para asegurar que realizarían su trabajo en los plazos y condiciones acordados¹⁰⁰. Este sistema ya está constatado en Roma durante la República, y también a nivel local, como indican la *lex parieti faciendo*, y la *lex locationis de munere publico libitinario*, ambas de Puteoli¹⁰¹. Pero su eficacia dependía del celo de los duunviros. La ley les reconocía plena autoridad para aceptar o rechazar tales *cautiones*, por ello debían exigir las al nivel adecuado, y comprobar documentalmente la entidad de los bienes hipotecados y su situación jurídica¹⁰². Tales prevenciones aseguraban que, si los contratistas incumplían sus obligaciones, la ciudad pudiera resarcirse de los perjuicios materiales causados poniendo en venta tales bienes¹⁰³.

También debemos considerar la operatividad que podían tener dos procedimientos de control, cuyo objetivo era actuar como contrapeso a las actitudes personalistas del magistrado. Uno era la *intercessio* o derecho de veto que los duunviros podían ejercer entre sí y también sobre sus colegas inferiores incluidos los *quaestores*¹⁰⁴. El otro era la facultad que asistía a los decuriones de *Urso* para solicitar a los duunviros información sobre el estado de la *pecunia publica* en general, a fin de conocer las disponibilidades económicas; sobre las multas, que constituían un capítulo de ingresos; y sobre las propiedades inmobiliarias (*loca*,

⁹⁷. *Lex Mal.-Irn.*, 60. Cfr. *Lex Tar.*, 7-25

⁹⁸. Cfr. *LCGI*, 91, con relación a los decuriones.

⁹⁹. Para las ciudades seguramente eran preferibles las garantías personales, pues afectaban a todo el patrimonio, y no a algunos *praedia* hipotecados. Y además se transmitían a los herederos. Vide Dubouloz (2003) sobre la calidad y ventajas de uno u otro tipo de *cautiones*.

¹⁰⁰. *Lex Mal.-Irn.*, 63-65. Cfr. Dig., 39, 4, 9 pr. (Paul.); 50, 8, 12 (9, 3) (Papir. Iust.). Este sistema fue un trámite habitual en los contratos públicos del estado. Cfr. *Monumentum Ephesenum-lex portus Asiae*, del 62 d.C., 101-110, 123-124 (*AE*, 1989, 681; *SEG*, 39, 1989, 1180). Sobre el tema Cimma (1981, 64 ss.) y Van Gessel (2003, 95-122). Vide también Martin (1989, 121-136).

¹⁰¹. *Lex Puteol.*, I, 5-8; III, 13-16, 18; *Lex libit. Puteol.*, II, 31-34; III, 11-16, 22-25. Vide Van Gessel (2003, 98 ss.) con toda la documentación.

¹⁰². Trisciuglio (1998, 212).

¹⁰³. La casuística jurídica al respecto es abundante. Vide Trisciuglio (1998, 244 ss.). Cfr. al respecto Vitruv., *De Arch.*, 10, *praef.*

¹⁰⁴. *Lex Irn.*, 27. Cfr. Dig., 50, 9, 12, 5 [9, 8], Papir. Iust.

agri y aedificia) de la colonia, que solían rentabilizarse mediante alquiler, y al mismo tiempo constituían una reserva de capital para casos de necesidad¹⁰⁵.

Otra forma de verificar las actuaciones de los magistrados era la información pública. Tanto para el estado romano como para las ciudades la validez de los actos oficiales radicaba no sólo en su constatación por escrito, sino también en su publicidad. Ello proyectaba ante la ciudadanía la idea de que los procedimientos administrativos se desarrollaban con limpieza. Con relación a las contratas de obras y servicios públicos, las leyes municipales de Hispania indican que los *duunviros* estaban obligados a exponer públicamente (*propositio*) las *leges locationum* y las condiciones acordadas con los *redemptores*¹⁰⁶. Todo ello cumpliendo tres condiciones: que fueran anuncios accesibles y redactados con claridad, para comprensión de todos, colocados donde los decuriones indicaran (habitualmente el foro), y expuestos durante todo el resto de su magistratura¹⁰⁷.

Junto a la notificación pública de los actos administrativos, su registro documental constituía también un medio de inspección, al garantizar referencias y comprobaciones ulteriores. En el caso de las contratas públicas permitía constatar si obras y servicios eran realizados por los *redemptores* según las condiciones acordadas, por si había irregularidades y por tanto reclamaciones por parte de las autoridades locales. Los estatutos hispanos nos informan sobre algunos de los contenidos que debían constar en los documentos oficiales, como el precio fijado y los garantes y garantías inmobiliarias que el *redemptor* debía aportar¹⁰⁸. Los *instrumenta* pertinentes debían constar en el *tabularium* como documentación adicional a la *lex locationis*, tal como señala la *lex Tarentina*¹⁰⁹. También Cicerón se refiere al registro por escrito de las condiciones fijadas en la *lex locationis*¹¹⁰. A su vez la *lex parieti faciundo de Puteoli* contendría un resumen de los aspectos básicos de la contrata¹¹¹.

Nos queda finalmente el principal procedimiento de control financiero, la rendición de cuentas. Desde la República los magistrados que usaban fondos oficiales habían estado

¹⁰⁵. *LCGI*, 96. Cfr. *Lex Irn.*, 39. Ese control decurional sobre las propiedades públicas también se pone de relieve en *Lex Irn.*, 76.

¹⁰⁶. Cfr. *Lex Mal.-Irn.*, 63.

¹⁰⁷. Pero también dicha obligación podía afectar al contratista, que debía recibir una copia de todo el "dossier" de la contrata (Brélaz, 2003, 42).

¹⁰⁸. *Lex Irn.-Mal.*, 63. Cfr. D'Ors (1997, 95) y Brélaz (2003, 38 ss.). También constaban los denominados *cognitores praediorum*, certificadores de tales bienes, o quizás garantes de segundo grado (Van Gessel, 2003, 117 s.).

¹⁰⁹. *Lex Tar.*, I, 13. Cfr. *Lex Acilia repetundarum*, 58.

¹¹⁰. Cic., *Verr.*, II-1, 134, 143-148.

¹¹¹. Cfr. *Lex Puteol.*, III, 13-16.

obligados a ello al dejar sus cargos, sometiéndose al dictamen del Senado¹¹². También los magistrados municipales debían cumplir tal formalidad ante la corporación decurional¹¹³. En los estatutos hispanos se observan tres operaciones de control: rendir cuentas (*rationes reddere*); devolver el dinero público no usado (*pecuniam redigere*); y justificar el que se hubiera gastado (*pecuniam referre*), procedimientos que debían efectuarse *sine dolo malo*, es decir sin engaño¹¹⁴.

En *Urso* los magistrados tenían ciento cincuenta días tras finalizar cualquier *negotium* público para presentar sus informes económicos. Y debían hacerlo con total fidelidad, *s(ine) d(olo) m(alo)*, lo cual sugiere los fraudes que podían cometerse en las cuentas¹¹⁵. El estatuto de *Irni* trata con más severidad esta cuestión, pues da sólo treinta días para devolver los fondos municipales gestionados. Y quienes hubieran llevado un asunto financiero (*negotium gerere*) y las correspondientes cuentas (*rationes tractare*), contaban con idéntico plazo para justificarse ante el senado local, afectando igualmente dicha obligación a sus herederos¹¹⁶.

Todo ello refleja el interés del régimen imperial por imponer un mayor control sobre la gestión del dinero público, preocupación de la que ya se había hecho eco la *lex Iulia peculatus*. La cuestión era seria, y si se detectaban irregularidades podían emprenderse acciones judiciales contra los malos administradores culpables del denominado *crimen de residuis*¹¹⁷. En tal caso al control administrativo se sumaba el procedimiento jurídico, si se llegaba en última instancia a un *iudicium pecuniae communis*, a fin de salvaguardar los derechos patrimoniales de los *municipes*¹¹⁸.

Pero Roma, aunque reconoció a los decuriones de colonias y municipios amplia autonomía en la gestión financiera de sus comunidades, podía ejercer otras formas de control externo. Tres instancias superiores podían teóricamente fiscalizar la labor de los dirigentes

¹¹². Vide al respecto Rosillo (2010, 110-112).

¹¹³. Cfr. *Lex Tar.*, I, 9-12, 17-26 ; *LCGI*, 80; *Lex Irn.*, 67-68. Los decuriones debían nombrar a los encargados de recibir y examinar las *rationes*, a los *patroni causae publicae* que defendían los intereses públicos ante quienes rendían cuentas, y a los *actores municipum*, que representaban a la ciudad si se emprendían acciones legales (*Lex Irn.*, 70). Sobre ello Mantovani (2006).

¹¹⁴. Cfr. *LCGI*, 80, 96; *Lex Irn.*, 45, 67, 68. La *lex Iulia de residuis* castigaba a quien, habiendo recibido *pecunia publica in usum aliquem delegata*, la retenía indebidamente no gastándola para el fin que se le había confiado (Dig., 48, 13, 2, Paul.; 50, 9, 13 (9, 10), Papir. Iust.). Sobre la *pecunia residua* en general Gnoli (1979, 155 ss.).

¹¹⁵. *LCGI*, 80.

¹¹⁶. Cfr. *Lex Irn.*, 45, 67. Vide Plin., *Ep.*, X, 81, 1. La justificación de la *pecunia publica* administrada no debía limitarse a una simple explicación, debía estar documentada para no incurrir en la casuística penal relativa a la *pecunia residua*.

¹¹⁷. *Lex Irn.*, 69. Las referencias al *crimen de residuis* en diferentes estatutos locales (*leges Tarentina, Ursonensis, Malacitana, Irnitana*) indican que tales hechos delictivos eran frecuentes. Vide al respecto Gnoli (1979, 166 ss.).

¹¹⁸. Procedimiento regulado en la ley de *Irni* (*Lex Irn.*, 69-71) y también en la de *Malaca* (*Lex Mal.*, 67-69). Sobre ello Mentxaka (1990), Johnston (1996) y Mantovani (2006).

locales. En primer lugar el emperador y sus representantes directos, los gobernadores provinciales. Fue lo que quiso hacer Plinio en Bitinia. Sospechando que algunas ciudades malgastaban el dinero público pidió examinar sus cuentas. Pudo hacerlo en los casos de *Bizantium* y *Prusa*. Pero cuando intentó hacer lo mismo en *Apamea* sus dirigentes le pusieron dificultades, y el propio Trajano le aconsejó ser prudente en esta cuestión¹¹⁹.

No obstante, y dejando aparte la excepcional información pliniana, los gobernadores aparecen pocas veces en las fuentes interviniendo en la política financiera municipal. Sí los vemos ocasionalmente dirimiendo pleitos con implicaciones fiscales, por ejemplo disputas de límites entre dos *territoria* municipales¹²⁰. Otras veces aparecen recibiendo peticiones especiales cuando la comunidad pasaba por apuros financieros. Sobre ello nos ilustran las ya citadas *epistulae* de Vespasiano y Tito enviadas a las comunidades béticas de *Sabora* y *Munigua*. La primera de ellas sirvió para recordar a los dirigentes locales que no debían elevar las tasas comunales o recaudar *nova vectigalia* sin permiso.

Tampoco le fue mejor a *Munigua* cuando solicitó a Tito la remisión de unas deudas contraídas con un *conductor vectigalium*. En ambos casos desde Roma se dejaron claras dos cosas a las autoridades municipales: que las dificultades financieras no debían solucionarse con expedientes que perjudicaran a la ciudadanía; y que para zanjar esta clase de asuntos bastaba con la *sententia* del gobernador provincial, no era preciso acudir a más altas instancias. Aunque también es cierto que, a partir del siglo II d.C., el régimen imperial se vio obligado a controlar directamente las actuaciones financieras de algunos *ordines decurionum*, mediante el nombramiento de *curatores rei publicae*. Pero están constatados excepcionalmente, y apenas tenemos información sobre su labor¹²¹.

Nos queda una observación final. En las colonias y municipios romanos hubo procedimientos de supervisión financiera, en los que se proyectó la experiencia administrativa y jurídica de Roma. Las *leges Iuliae* mencionadas surgen del cuidado de César por la organización, control y estabilidad de las haciendas locales. Similares criterios mantuvo el régimen imperial, asegurando los sistemas de inspección fiscal, como reflejan los estatutos de algunas ciudades de Hispania. El problema es que apenas tenemos datos concretos sobre su aplicación, que permitan comprobar si tales disposiciones fueron eficaces. Ni tampoco las fuentes presentan casos de dirigentes municipales, que fueran procesados por delitos

¹¹⁹. Plin., *Ep.*, X, 17a, 3; 43, 1; 47, 1-2. Cfr. también *Ep.*, X, 23, 37, 39 (1-4), 39 (5-6), 90, 98.

¹²⁰. Sobre el tema Burton (2000).

¹²¹. Cfr. Jacques (1983 y 1984, 290 ss.).

relacionados con el uso de fondos comunales¹²². Y siempre nos quedará una duda: si aquellos magistrados que merecieron alabanzas públicas en ciertas inscripciones honoríficas, bien por su *honestatministratio*, o por acreditar cualidades personales beneficiosas para la gestión de la *res publica*¹²³, fueron realmente la excepción o la regla.

Bibliografía.

- Andreau, J. (1974). *Les affaires de Monsieur Jucundus*, Roma, 1974.
- Bats, M. (1994). "Les debuts de l'information politique officielle a Rome au premier siècle avanti J.C. ", en *La mémoire perdue: à la recherche des archives oubliées, publiques et privées, de la Roma antique*, Paris.
- Bogaert, R. (1968). *Banques et banquiers dans les cités grecques*, Leiden.
- Brélaz, C. (2003). "Publicité, archives et séquence documentaire du contrat public à Rome", en Aubert, J.J. (ed.), *Tâches publiques et entreprise privée dans le monde romain*, Neuchâtel, 27-56.
- Briand-Ponsart, C. (1999). "Summa honoraria et ressources des cités d'Afrique", en *Il capitol delle entrate nelle finanze municipali in Occidente ed in Oriente*, Roma, 217-234.
- Bricchi, A. (2006). "Amministratori ed actores. La responsabilità nei confronti dei terzi per l'attività negoziale degli agenti municipali", en Capogrossi, L. y Gabba, E. (eds.), *Gli Statuti Municipali*, Pavia, 335-382.
- Burton, G.P. (2000). "The resolution of territorial disputes in the provinces of the Roman Empire", *Chiron*, 30, 195-215.
- Burton, G.P. (2004). "The Roman imperial state, provincial governors and the public finances of provincial cities, 27 BC-AD 235", *Historia*, 53-3, 318-323.
- Camodeca, G. (1992). *L'archivio puteolano dei Sulpicii*, Nápoles.
- Camodeca, G. (1999). *Tabulae Pompeianae Sulpiciorum*, Roma.
- Cébeillac, M. (1998). *Les magistrats des cités italiennes de la Seconde Guerre Punique à Auguste: le Latium et la Campanie*, Roma.
- Cerami, P. (1972). "Il controllo finanziario in diritto romano. Riflessioni metodologiche e profilo storico", *Studi in onore di G.Scherillo*, II, Milán, 767-802.
- Cimma, M.R. (1981). *Ricerche sulle società di publicani*, Milán.
- Coudry, M. (1994). "Sénatus-consultes et *acta senatus*: rédaction, conservation et archivage des documents émanant du Sénat, de l'époque de César à celle des Sévères", en *La mémoire perdue: à la recherche des archives oubliées, publiques et privées, de la Roma antique*, Paris, 1994, 65-102.
- Daguet-Gagey, A. (2010). "Les *opera publica* dans la correspondance de Pline le Jeune avec Trajan", en Desmulliez, J., Hoët-Van Cauwenberghe, Ch. y Jolivet, J.Ch. (eds.), *L'étude des correspondances dans le monde romain de l'Antiquité classique à l'Antiquité tardive: permanences et mutations*, Lille, 247-272.
- D'Ors, X. (1997). "Las relaciones contractuales con la administración pública a la luz de las leyes municipales en Derecho Romano", en *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico-giuridica* (Torino, 1994), Nápoles, 79-111.
- Dubouloz, J. (2003). "Le patrimoine foncier dans l'Occident romain: une garantie pour la gestion des charges publiques (II^e-IV^e siècle)", *Histoire et Sociétés Rurales*, 19, 15-35.

¹²². Rosillo (2010, 114) señala idéntica circunstancia en el caso de los magistrados estatales.

¹²³. Vide al respecto Rodríguez Neila (1987-1988).

- Du Plessis, P. (2004). "The Protection of the Contractor in Public Works Contracts in the Roman Republic and Early Empire", *The Journal of Legal History*, 25-3, 287-314.
- Fear, A.T. (1989). "La *Lex Ursonensis* y los *apparitores* municipales", en González, J., *Estudios sobre Urso Colonia Iulia Genetiva*, Sevilla, 69-78.
- Fezzi, L. (2003). *Falsificazione di documenti pubblici nella Roma tardorepubblicana (133-31 a.C.)*, Florencia.
- France, J. (2007). "Les catégories du vocabulaire de la fiscalité dans le monde romain", en Andreau, J. y Chankowski, V. (eds.), *Vocabulaire et expression de l'économie dans le monde antique*, Paris, 333-365.
- Gabrielli, Ch. (2006). "Pecuniae publicae... ne otiosae iaceant (Plin. epist. 10.54). Strategie finanziarie", en Capogrossi, L. y Gabba, E. (eds.), *Gli Statuti Municipali*, Pavía, 382-395.
- García Morcillo, M. (2005). *Las ventas por subasta en el mundo romano: la esfera privada*, Barcelona.
- Gnoli, F. (1979). *Ricerche sul crimen peculatus*, Milán.
- Goffaux, B. (2001), "Municipal intervention in the public construction of towns and cities in Roman Hispaniae", *Habis*, 32, 257-270.
- Jacques, F. (1983). *Les curateurs des cités dans l'Occident romain de Trajan à Gallien*, Paris.
- Jacques, F. (1984). *Le privilège de liberté. Politique impériale et autonomie municipale dans les cités de l'Occident romain (161-244)*, Roma.
- Johnston, D. (1996). "Municipal funds in the light of chapter 69 of the *Lex Irnitana*", *ZPE*, 111, 199-207.
- Jones, D. (2006). *The bankers of Puteoli. Finance, trade and industry in the Roman World*, Stroud.
- Jouffroy, H. (1986). *La construction publique en Italie et dans l'Afrique romaine*, Estrasburgo.
- Le Roux, P. (1999). "Vectigalia et revenus des cités en Hispanie au Haut-Empire", en *Il capitolo delle entrate nelle finanze municipali in Occidente ed in Oriente*, Roma, 155-173.
- Lo Cascio, E. (2006). "La dimensione finanziaria", en Capogrossi, L. y Gabba, E. (eds.), *Gli Statuti Municipali*, Pavía, 673-699.
- Magioncalda, A. (1994). *Documentazione epigrafica e "fondazioni" testamentarie. Appunti su una scelta di testi*, Turín.
- Mangas, J. (1997). "Financiación y administración de los *sacra publica* en la *Lex Ursonensis*", *Studia Historica. Historia Antigua*, 15, 181-195.
- Mantovani, D. (2006). "Il iudicium pecuniae communis. Per l'interpretazione dei capitoli 67-71 della *lex Irnitana*", en Capogrossi, L. y Gabba, E. (eds.), *Gli Statuti Municipali*, Pavía, 261-334.
- Martin, R. (1989). *The Roman jurists and the organization of private building in the Late Republic and Early Empire*, Bruselas.
- Melchor, E. (1994). *El mecenazgo cívico en la Bética. La contribución de los evergetas a la vida municipal*, Córdoba.
- Mentxaka, R. (1990). "Algunas consideraciones sobre el *crimen de residuis* a la luz de la legislación municipal", *RIDA*, 37, 3ª ser., 247-334.
- Migeotte, L. (1984). *L'emprunt public dans les cités grecques*, Québec-Paris.
- Milazzo, F. (1993). *La realizzazione delle opere pubbliche in Roma arcaica e repubblicana. Munera e ultro tributa*, Nápoles.
- Minaud, G. (2005). *La comptabilité à Rome. Essai d'histoire économique sur la pensée comptable commerciale et privée dans le monde antique romain*, Lausanne.
- Moatti, C. (1997). "La location des terres publiques dans le monde romain (II^e siècle avant J.-C.-III^e siècle après J.-C.)", en Béaur, G., Arnoux, M. y Varet-Vitu, A. (eds.), *Exploiter la terre. Les contrats agraires de l'Antiquité à nos jours*, Actes du colloque de Caen, 85-100.
- Murga, J.L. (1989-1990). "Las ganancias ilícitas del magistrado municipal a tenor del cap. 48 de la *Lex Irnitana*", *BIDR*, 92-93, 1-46.

- Nadjo, L. (1989). *L'argent et les affaires à Rome des origines au II^e siècle avant J.-C. Étude d'un vocabulaire technique*, Lovaina-Paris.
- Perelli, L. (1994). *La corruzione politica nell'antica Roma*, Milán.
- Raggi, A. (2006). "Le norme sui sacra nelle leges municipales", en Capogrossi, L. y Gabba, E. (eds.), *Gli Statuti Municipali*, Pavía, 701-721.
- Rodríguez Neila, J.F. (1987-1988). "Elogio público de un magistrado municipal romano", *Habis*, 18-19, 407-436.
- Rodríguez Neila, J.F. (1997). "Apparitores y personal servil en la administración local de la Bética", *Studia Historica. Historia Antigua*, 15, 197-228.
- Rodríguez Neila, J.F. (2003). "Pecunia communis municipum. Decuriones, magistrados y gestión de las finanzas municipales en Hispania", en Castillo, C., Rodríguez Neila, J.F. y Navarro, F.J. (eds.), *Sociedad y economía en el Occidente romano*, Pamplona, 111-198.
- Rodríguez Neila, J.F. (2005). *Tabulae publicae. Archivos municipales y documentación financiera en las ciudades de la Bética*, Madrid.
- Rodríguez Neila, J.F. (2009). "In publicum vescere. El banquete municipal romano", en Rodríguez Neila, J.F. (ed.), *Hispania y la Epigrafía romana. Cuatro perspectivas*, Faenza, 13-82.
- Rodríguez Neila, J.F. (2009). "Administración municipal y construcción pública en la ciudad romana", *Butlletí Arqueològic*, V, 31, 171-225.
- Rodríguez Neila, J.F. y Melchor, E. (2000). "Evergetismo y cursus honorum de los magistrados municipales en las provincias de Bética y Lusitania", en Castillo, C., Navarro, F.J. y Martínez, R. (eds.), *De Augusto a Trajano. Un siglo en la Historia de España*, Pamplona, 139-238.
- Rosillo, C. (2010). *La corruption à la fin de la république romaine (II^e-I^{er} s. av. J.-C.): aspects politiques et financiers*, Stuttgart.
- Trisciuglio, A. (1998). "Sarta tecta, ultrotributa, opus publicum faciendum locare". *Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Nápoles.
- Van Gessel, Ch. (2003). "Praedes, praedia, cognitores: les sûretés réelles et personnelles de l'adjudicataire du contrat public en droit romain (textes et réflexions)", en Aubert, J.J. (ed.), *Tâches publiques et entreprise privée dans le monde romain*, Neuchâtel, 95-122.
- Venturini, C. (1979). *Studi sul «crimen repetundarum» nell'età repubblicana*, Milán.
- Venturini, C. (1994). "In tema di illeciti profitti dei magistrati municipali: rilievi in margine a due luoghi epigrafici", en González, J., *Roma y las provincias. Realidad administrativa e ideología imperial*, Madrid, 225-242.