

El origen jurídico público del *Ius Fiscale*. Parte Primera: El *Ius Publicum* fundamento jurídico de la fiscalidad

The public legal origin of Ius Fiscale. Part One: Ius Publicum as legal basis of taxation

Salvador DEL CASTILLO ÁLVAREZ-CEDRÓN

CEU de Derecho Financiero

Universidad de Salamanca

Fecha de recepción: 16 de marzo 2016

Fecha de aceptación definitiva: 22 de abril de 2016

Resumen:

El Derecho Romano es el Derecho, un ordenamiento jurídico completo y excelso, perfecto y plenipotenciario, cuya misión es lograr la justicia y otorgar la seguridad jurídica en las relaciones sociales por él amparadas. En sede teórica hay transitividad lógica entre áreas del Derecho: Romano, *publicum*, gubernativo y *fiscale*, así como integración científica de contenidos en áreas comunes dado que son parte de un todo que es el Derecho. Como sistema jurídico el Derecho Romano, y por ende el *ius fiscale*, utiliza conceptos, categorías, instituciones e institutos, principios y normas, así como distintos medios de tutela.

Abstract:

Roman Law is the Law, a complete and excellent legal system, perfect and plenipotentiary, whose mission is to achieve justice and provide legal certainty to social relationships, covered by it. In the scientific theory, there is logical transitivity between: Law, Roman Law, ius publicum, governmental Law and ius fiscale, and too scientific integration of contents in common areas since they are parts of a common whole that is the Law. As legal system, Roman Law, and therefore the ius fiscale, uses concepts, categories, institutions and institutes, principles and rules, as well as other different methods of rights protection to fulfill their purposes.

Salvador DEL CASTILLO ÁLVAREZ-CEDRÓN
El origen jurídico público del *Ius Fiscale*.
Parte Primera: El *Ius Publicum* fundamento
jurídico de la fiscalidad

Ars Iuris Salmanticensis,
vol. 4, Junio 2016, 109-146
eISSN: 2340-5155

© Ediciones Universidad de Salamanca - CC BY-NC-ND

Palabras clave: unicidad del Derecho (*Uno universo iure*); *Ius Publicum* y *Ius Privatum*; sectores jurídicos en Roma; derechos: público, gubernativo, penal y fiscal; instituciones y categorías jurídicas (en el *Ius Fiscale*).

Key words: *Unicity of Law* (*Uno universo iure*); *Ius publicum and Ius Privatum*; *legal branches in Rome: public law, governmental law, criminal law and tax law*; *Institutions and legal categories (in the Ius Fiscale)*.

Sumario: Primera parte: EL *IUS PUBLICUM* FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA FISCALIDAD.

1.- DERECHO ROMANO. UN SISTEMA JURÍDICO EXCELSO. 1.1. Importancia y excelencia del Derecho en Roma. Significaciones del Derecho Romano. 1.2. Periodos históricos sucesivos claves en Derecho Romano. 1.3. Dicotomía esencial del *Ius* en Derecho Romano: *publicum* y *privatum*. Utilidad y eficacia. 2. DERECHO PÚBLICO. (*AD UTILITATEM RES PUBLICA*). 2.1. La posible existencia de Estado en Roma. Cuestión debatida. Institucionalización. 2.2. Evolución y desarrollo expansivo del Derecho Público Romano. 2.3. Sectores jurídicos del *Ius Publicum*. Ramas relevantes de Derecho interno. *Ius Gentium*. *Ius Penale*. 3. DERECHO GUBERNATIVO (GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN). 3.1. Acerca de la existencia de Derecho Administrativo en Roma. Necesariedad de las leyes. 3.2. Actividad administrativa material. Potestades y actividades administrativas. 3.3. La ordenación y vertebración del territorio. Importancia de las vías públicas. 4. DERECHO FINANCIERO. FINANZAS PÚBLICAS. 4.1. Elementos integrantes de las finanzas y condicionantes de la fiscalidad (*Ius Fiscale*). 4.2. Las instituciones financieras clásicas y actuales, una realidad de difícil parangón. 4.3. Instrumentos financieros en Derecho Romano. Esquematización. 5. DEL *IUS PUBLICUM* AL *IUS FISCALE*. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

Hay que ser consciente de que intentar delinear las coordinadas vertebradoras, que tomando como origen el Derecho Público fortalezcan el análisis de los fundamentos del Derecho Fiscal, es tarea difícil que podría considerarse aventurada y de riesgo. Los romanistas se adentraron y aventuraron en tan ingrata tarea, apoyándose en sólidos mojones que son las fuentes latinas del Derecho. Por nuestra parte la tarea debe ser humilde y concisa: intentar ver el mundo del Derecho, desde el orbe jurídico de un moderno Derecho Fiscal, para contemplar si existe actividad pública, instituciones legales y medios jurídicos, y comprobar si deben existir medios financieros, para alcanzar los fines.

La transitividad de conceptos, categorías, institutos, normas legales y técnicas jurídicas no se estudiaba en Roma, en los distintos ámbitos existían pero no era necesario analizarlos. El derecho era un medio apto para resolver problemas sociales de conformidad con la justicia y la racionalidad. Es la dogmática moderna la que exige analizar los sectores del mundo jurídico para argumentar sobre lo hecho en Roma en relación con el derecho moderno.

Cierto es que si existiera actividad administrativa tendría que existir la imprescindible actividad financiera, puesto que si hay gastos públicos colectivos deben existir recursos fiscales públicos, así como si hay tributos es posible que a la par surjan

exoneraciones o desgravaciones. El Derecho en Roma contempló una básica y pragmática regulación jurídica de lo financiero.

Personalmente, por otro lado, quiero recordar con gratitud la amabilidad de acogida en mi fugaz e intensa estancia en las universidades de Bolonia (*Istituto Giuridico Antonio Cicu*) y de Roma (*Università La Sapienza*). Además del disfrute de los fondos del antiguo *Seminario de Derecho Romano* de nuestra Universidad de Salamanca, tres de los focos jurídicos más importantes del mundo y mejor dotados en bibliografía de todos los tiempos, de siempre en Derecho y de modo singular en Derecho Romano.

ADMONICIÓN

La pretensión arriesgada de adentrarse en el Derecho Romano no tiene (como parecería aparente), la misión de enriquecer los conceptos jurídicos fiscales romanistas vistos desde otra perspectiva. Las fuentes romanas se nos ofrecen por los jurisconsultos clásicos, por los juristas de la Edad Moderna y los romanistas e historiadores de la época contemporánea actual, de manera distinta, y todos ellos aportan sus conocimientos con base en las fuentes romanas.

Desde el Derecho Fiscal, nosotros seleccionamos argumentos en la doctrina que nos parecen adecuados a las ideas que defendemos, como expresión razonable de lógica jurídica y de sentido común. El esfuerzo va encaminado no tanto en adentrarnos en la juridicidad romana, cuanto en intentar valorar, con criterios de hoy, lo que el derecho financiero exige a una aportación de derecho tributario histórico, y sobre el origen del Derecho Público en Roma.

Ni el Derecho Romano es *lo más de lo más* (según proclamara un insigne maestro romanista) ni es justo cargarle con todo el peso de la historia económica de la Humanidad. El de Roma era un Derecho vigente, si bien incipiente, razonable y justo, adecuado a la época en que desarrolló su actividad. Aquí nos proponemos una comparación lógica, aunque difícil, entre las finanzas públicas antiguas (elementales, básicas, incluso rudimentarias), con las finanzas públicas actuales (complejas, exorbitantes e intrusivas, sobre la vida total de los ciudadanos, altamente intervencionistas).

Los principios financieros son parecidos, homogéneos e importantes siempre, pero el papel encomendado en los ordenamientos jurídicos públicos son de incomparable eficacia jurídica. A ello dedicamos espacio, como también a los impuestos y otros institutos fiscales.

Siempre habrá recursos fiscales de más influencia y mayor eficacia operativa. Frente a la imposición personal de hoy, aparecen en la historia otros impuestos decisivos de un ayer que en Roma se apoyaban en el consumo y la circulación de riqueza. El bloque de los *Portoria* era vital y enriquecedor para las arcas del Estado, como se puede contemplar de modo paradigmático.

Primera Parte

EL *IUS PUBLICUM* FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA FISCALIDAD

1. DERECHO ROMANO. UN SISTEMA JURÍDICO EXCELSO

1.1. *Importancia y excelencia del Derecho en Roma. Significaciones del Derecho Romano*

1.1.1. El Orden jurídico romano y la civilidad

Que Roma, la antigua república o imperial organización del pueblo romano, haya sido una de las civilizaciones más fascinantes e influyentes en la Historia de la Humanidad parece una verdad inconcusa. Fue esplendorosa y sabia, culta y plútime, extensa y perdurable, difícilmente parangonable con otras culturas de la Antigüedad por su supremacía: a las anteriores clásicas o preclásicas, arcaicas y desorganizadas, las superó con racionalidad y pragmatismo. Por las posteriores, posclásicas, difícilmente Roma pudo ser sobrepasada, pues asimiló una cultura extensa, muy superior, más amplia y flexible. De modo preciso y puntual, se reconoce que el éxito y la valía de la aportación del pueblo romano a las civilizaciones posteriores se fraguó en lo social con una creación científica clave, y una meta: *el orden jurídico y la civilidad*.

Con el hallazgo de técnicas o el perfeccionamiento de las existentes en todos los ámbitos, tanto para explotar los recursos naturales, así como en la realización de actividades: artes oficios y negocios, construcción, obras públicas y servicios generales. Además de organizar el transporte, la industria, los servicios y la burocracia. Toda esta actividad se completaba con la implantación de unas normas de convivencia, una organización e institucionalización que se sustentó en un importante y completo ordenamiento jurídico, el más perfecto de la historia: el derecho del pueblo romano convertido más tarde en Derecho Romano (*Ordenación sistemática de la ciencia de la jurisprudencia*).

El fenómeno jurídico romano es difícilmente reconducible a otros, e inabarcable en los órdenes de espacio y tiempo. Por su extensión en el espacio, por su permanencia en el tiempo, su vertebración en los niveles de actuación, su profundidad en la argumentación de soluciones y por su lógica y eticidad en conexión con la justicia es *único*. Siempre a través de la experiencia, con pragmatismo en soluciones racionales y realistas. El *Derecho Romano* ha sido el ordenamiento jurídico más importante de la Historia de los Pueblos; el que ha alcanzado el mayor grado de perfección en la historia de la Humanidad, a juicio de FERNÁNDEZ DE BUJÁN (*Derecho Público Romano*, 29) tanto desde el punto de vista de la justicia de sus contenidos, como de la técnica jurídica y la lógica perenne de la argumentación jurídica.

Su nivel de perfección difícilmente fue superado, por dos singulares razones:

- 1.^a Con anterioridad, ninguno de los órdenes jurídicos importantes en la Antigüedad: asirio, babilónico, persa, egipcio, fenicio, judaico o griego (crisol de todos ellos), tienen valor decisivo en el momento actual ni influencia directa. Al contrario de lo que acontecía con *las artes, la cultura, la ciencia y la filosofía* que, vía Grecia, fueron aportaciones claves a la historia de Roma y elaboraciones capitales para el progreso de la humanidad.
- 2.^a A partir de la vieja Edad Media, el Derecho Romano sigue vivo como modelo, y continúa aplicándose como derecho vigente (subsidiario) en los ordenamientos jurídicos de los pueblos que han dado vida a las naciones-estado europeas: *Italia, Gallia, Hispania, Lusitania, Britania, Germania, Dalmatia, Dacia, Tracia, Macedonia, Armenia, Galatia, Capadocia*, etc., y, por ende, ninguno de los ordenamientos jurídicos posteriores superó el orden romano.

Resulta esclarecedor, incluso hoy, que de los miles de sentencias que los tribunales de países de *Common Law*, o de algunos de los de Derechos germánicos, o de los de Derechos latinos, hayan dictado y se dicten, la mayoría de ellas buscan fundamento o apoyo basilar en principios, axiomas, reglas y brocardos formulados en Roma y acuñados por los preclaros y pragmáticos juristas romanos.

Esta realidad, de situaciones y problemas, suscita una serie de reflexiones cuyo tratamiento y análisis requiere adentrarse en sectores diversos del Derecho, por lo que conviene separar los problemas que se suscitan en los diferentes campos. A ello nos referimos en sucesivos apartados.

1.1.2. Significación de la expresión Derecho Romano, en su evolución

A mediados del siglo pasado un romanista, de reconocido prestigio, antiguo profesor de Génova, Riccardo ORESTANO, en su *Studio Storico del Derecho Romano*, 2.^a ed., 1961, 511, en sus investigaciones sobre el Derecho Romano, aludía a la *discontinua tradición del Derecho Romano en Europa*, puntualizando que cinco eran las *significados* que cabe asignar a la expresión Derecho romano (minúscula):

- 1.º Derecho romano como Derecho del pueblo romano, derecho vigente en Roma, aunque siempre evolucionado, durante unos catorce siglos.
- 2.º Derecho romano como tradición romanística. *Ius commune romano* como tronco fundamental del Derecho.
- 3.º Derecho romano como derecho común europeo. Derecho institucionalizado.
- 4.º Derecho romano de elaboración por la Pandectística alemana, como modelo abstracto de sistema jurídico.
- 5.º Derecho romano objeto de análisis por la romanística moderna actual.

Toda esta evolución, y sus expresiones correlativas, en la moderna doctrina resultan conocidas y son discernibles con precisión, si bien una tan amplia visión del problema choca con la cuestión que aquí nos ocupa, *el análisis de las públicas finanzas del pueblo romano*, ya que éste no podría ser abarcado en toda su extensión, ni tendría interés en un estudio de aproximación al análisis con enfoques tan variados, como los que ofrecen las cuestiones témporo-espaciales. Pero aun precisando que solo nos podemos referir a la primera de las expresiones enunciadas, el Derecho histórico de un pueblo, expansivo a múltiples países y perdurable en el tiempo durante siglos, hay que matizar que ese enfoque científico, lejos de ser uniforme, es heterogéneo, evolutivo, contingente y difícilmente aprehensible.

En todo caso, poco interesa aquí el Derecho histórico, y también poco la historia antigua de Roma. Interesa el *Derecho vigente* en Roma. Se ha afirmado, con razón, que todo Derecho histórico es contemporáneo. El Derecho historial interesa en la medida que fue Derecho vigente y dio respuesta, lógica y equilibrada, a los problemas coetáneos de la época en que estuvo vivo. No se debe hablar de Derecho actual y Derecho histórico como dos mundos separados, recomienda FERNÁNDEZ DE BUJÁN (*Derecho publico Romano*, 1.ª ed., 11), sino de Derecho vigente y Derecho derogado, es decir, de un proceso de evolución de categorías, conceptos e instituciones sin solución de continuidad. «Las soluciones jurídicas a los problemas que se plantean nacen en un contexto socio-político y económico determinado, de ahí la relatividad del Derecho y la mutabilidad de la idea de lo justo».

Pero incluso en la aproximación a una realidad tan cambiante, evolucionada y perfeccionada sucesivamente, como es la realidad jurídica del pueblo romano, demandaría analizar las etapas, épocas de diferente configuración en que racionalmente se pueda dividir, para acercarse al fenómeno jurídico desde una perspectiva científica y al Derecho público desde un acotamiento de homogeneidad.

1.2. Periodos históricos sucesivos claves en Derecho Romano

Una duradera historia que se iba a proyectar sobre el futuro y que mantuviera durante más de siete siglos, la existencia y vigencia del Derecho Romano, por lo cual, desde una perspectiva temporal, convendría proceder a escindir en diversas épocas, sin el riesgo de ruptura de tracto sucesivo y, para ello, de nuevo acudimos al juicio de Riccardo ORESTANO (*Síntesis de Derecho Romano*, 7-13) que considera que se pueden diferenciar cinco *periodos homogéneos sucesivos*, como *etapas históricas relevantes*:

1. Periodo del Derecho arcaico o quirritario. Desde la fundación de la *Civitas* y su expansión por el *Latium*.

2. Periodo del Derecho republicano, cuando Roma inicia su expansión por la cuenca mediterránea y entra en contacto con otras civilizaciones.
3. Periodo del Derecho clásico (desde el fin de la República y albores del Principado hasta la época de Diocleciano). La época de máxima perfección del *Ius*.
4. Periodo del Derecho romano postclásico. Desde Constantino hasta Justiniano (el imperio se divide en dos y se transfiere el centro de gravedad hacia oriente en Bizancio, año 476, con la caída del imperio romano de Occidente).
5. Periodo del Derecho justiniano, que dura hasta el fallecimiento del emperador Justiniano, últimos días de su vigencia (es decir, hasta el año 565 de nuestra era).

El prestigioso autor, maestro Antonio GUARINO con posterioridad ha desarrollado en su magna y excepcional obra *Studio Storico del Diritto Romano*, varias ediciones, un análisis exhaustivo y profundo de estos hitos históricos, 4.ª ed., 1969, 23 y ss. y 37-550.

Advertimos, también, que por razones históricas la expresión «Derecho romano», en su significación tradicional, se refiere de modo esencial y preponderante al *Ius privatum*, por lo que esta evolución ideal se refiere de forma decisiva a los conceptos, categorías, reglas y cauces legales de los institutos jurídicos privados. Ante ello, si pretendemos científicamente una aproximación al Derecho público romano, desde la óptica del *Ius publicum*, deberán efectuarse pertinentes matizaciones que permitan valorar el alcance de los institutos de Derecho Público.

Desde el punto *metodológico*, nuestra propuesta exige elegir una época, que es la denominada época clásica del Principado, y de manera precisa y exacta, referida a los siglos I y II, sin perjuicio de alusiones tangenciales, de interés puntual, a épocas anteriores o posteriores, ya que nuestra atención va dirigida a saber si podría hablarse de Derecho Público, y más concretamente un Derecho Público especial, como sería el Derecho Fiscal (*Fiscale*). Interesa el análisis del *fundamento sistemático* en mayor grado que soluciones concretas, aportadas por las instituciones para cuestiones puntuales. Conviene fijar la atención tanto más en el análisis de las estructuras cuanto en el análisis de las figuras financieras imperantes en la época. Debe preocupar la organización territorial (espacial) y vertical (jerárquica), más que las valoraciones del microcosmos jurídico público, de un lugar y una época concreta. Si bien, como es evidente, una delimitación así entendida sería, todavía hoy, difícil de enmarcar en las clásicas coordenadas de espacio y tiempo.

Por otro lado, conviene advertir que uno de los peligros que tiene la aproximación al tiempo pasado es tratar de valorarlo con esquemas conceptuales e institucionales, creados para dar respuesta y soluciones a los problemas de hoy. Error grave sería confundir el Derecho moderno, de hoy, con Derecho Romano, del ayer, aunque fuera y sea un paradigma jurídico, excelente en su época, y sigue siéndolo hoy. Un grado de excelencia científica que algún autor no ha dudado de parangonar con la lógica

filosófica y con la geometría, como Norberto Bobbio (y recuerda BUJÁN en la 1.^a ed. de su Manual, 236), el jurista italiano afirma que durante siglos se ha creído que el Derecho Romano era no ya un Derecho histórico, acaso el más perfecto entre los derechos históricos, sino el derecho por excelencia.

Adviértase que no sería admisible hacer *valoraciones comparativas* de un Derecho vigente desde hace más de veinte siglos con el Derecho actual en régimen de paridad, ya que conduciría a un grave error de composición, lógico y metodológico (luego se justificará el porqué). Pero sí resulta admisible, y así se hace en nuestra exposición, utilizar lenguaje de hoy (que muchas veces procede noblemente del ayer romano), para explicar instituciones jurídicas públicas que han evolucionado exponencialmente a lo largo de los siglos, por simplicidad expositiva y didáctica aprehensible. Conviene, más concretamente, que los esquemas conceptuales e institucionales del Derecho Público, en bloque (*in totum*) y del Derecho Administrativo, en general, y del Derecho fiscal, en particular, enraizados con la noble tradición romanística permitan contemporáneamente, explicar, de modo sólido y basilar, conceptos e institutos «contemporáneos» de Derecho Público del pueblo romano.

Dos cuestiones debatidas doctrinalmente, *ab initio*, han de ser planteadas y dilucidadas con carácter preliminar, antes de valorar la existencia y presencia de los ordenamientos sectoriales administrativo y fiscal:

- 1.^a La primera hace referencia a si existió Estado en Roma, lo cual permitiría hablar, con lenguaje de hoy, de impuestos o tributos estatales.
- 2.^a La segunda, dando por sentado que existían leyes públicas, si se podría hablar de la existencia de un Derecho público o, de forma más concreta, de un sistema de Derecho público, o incluso de manera más precisa y rigurosa, de una pluralidad de sistemas jurídicos, lo que evidentemente aproximaría la organización jurídica de la época a las soluciones complejas de los Estados actuales.

Aunque estas cuestiones se dilucidarán argumentalmente en epígrafes sucesivos, bien pueden formularse, mediante táctica de aproximación, algunas precisiones.

1.3. *Dicotomía esencial del ius en Derecho Romano: publicum y privatum. Utilidad y eficacia*

Según el objeto de las normas jurídicas, en la práctica se distinguía entre *Ius Publicum* y *Ius Privatum*. Público era el derecho que se refiere a la estructura del Estado romano y a su organización. En palabras de Ulpiano: «Publicum est ius quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singularem utilitatem». El Derecho Privado, por consiguiente, hace referencia a utilidades singulares, no generales, de los ciudadanos. Interesante es advertir que la separación no era tajante, también había normas

reguladoras de las relaciones privadas, que referidas al interés general eran también portadoras de reglas inherentes al *ius publicum*.

Si bien se reconoce la existencia de un millar de leyes públicas, aprobadas en la época de la República, tan sólo unas decenas se refieren a normas de Derecho Privado. La mayoría de las restantes regulan el fundamento de la comunidad pública, el orden político, el culto religioso oficial, los procedimientos sociales, la utilización de las vías públicas, etc., es decir, las materias reconducibles al calificable *ius publicum*.

Sobre si se podría predicar la existencia de un sistema impositivo estatal en Roma, o si, por el contrario, sólo sería posible hablar de impuestos o tributos aislados, como figuras impositivas singulares y autónomas, sin conexión entre ellas, nos referiremos más adelante. Analicemos la primera de las cuestiones, dejando para desarrollo posterior los problemas de la fiscalidad:

A la pregunta de cuánto tiempo duró la *romanidad*, se puede afirmar que en la literatura científica se justifica temporalmente en un periodo de unos catorce siglos, de manera ininterrumpida; de hecho, todavía para sectores jurídicos concretos y en las legislaciones de algunos países, siguen vigentes ciertas instituciones del Derecho Romano. Por lo cual, lo que se conoce como romanidad, que tiene su inicio o arranque en la fundación de Roma (independientemente de que se discuta si la fecha conocida es exacta, o que sea cierta o no), se viene reconociendo, según Terencio Varron, como posible el año 753 a. C.; la romanidad dura hasta el último emperador, que supuso el final del imperio de Occidente en el año 476 d. C. de nuestra era.

Se insiste en que la romanización, esto es, la influencia del Derecho Romano en nuestra civilización, ha tenido quince siglos más de los anteriores a la época de la romanidad, y que en este momento constituye la base de los ordenamientos jurídicos del mundo, prácticamente en todos los países latinos: italiano, francés, español y portugués (y, por derivación, a toda Latinoamérica), pero también, incluso del de Alemania, y de otros países germánicos, así como, por irradiación, del resto de países del este de Europa, al cual se llegó por vía del *ius comune* y se amplió su influencia a través de la *Pandectística* y de la *Codificación*, es decir, a los códigos de los ordenamientos jurídicos de los Estados nacionales.

En resumen, *¿parte de cero –ex nihilo– el Derecho Romano?*, es evidente que no. Una serie compleja de basamentos que tienen relación con varios enfoques: con la filosofía helenística, con las ciencias naturales, con la dramaturgia y la literatura y con el arte griego. Con posterioridad, en época tardía, también se observa la importancia de ciertos contenidos de la religión cristiana, que influyeron decisivamente en las distintas ramas jurídicas; y también de la Biblia de manera nítida en el Derecho Romano global. En época posterior, sobre cuestiones organizativas en orden a la vertebración del territorio, influyó el criterio de solución eclesial cristiana, con la distribución en «diócesis» del espacio territorial de la *Res publica*, siendo eficiente como modelo de organización territorial en las áreas del mundo romano, disciplinadas por el derecho.

1.3.1. Una cuestión esencial: ¿Qué es el Derecho Romano?

Ahora bien, desde un esencial punto de vista jurídico ¿*Qué es el Derecho Romano?*, conviene puntualizar que no hay que confundir la institucionalización política con la existencia de institutos jurídicos en Derecho Romano. Por ello la doctrina, tanto romanista como canonista, ha puesto el acento en la humanización y el incremento de espíritu de equidad que supuso para la mejora del Derecho Romano acudir a la doctrina moderna de raigambre clásica.

Es obvio, según enseña el eximio profesor y maestro Juan IGLESIAS (*Derecho Romano, passim*) que existen una serie de reglas, máximas, principios y axiomas que se plasman en unos *principios jurídicos* generales, basados en *máximas* y *axiomas*, también en una *terminología*, unas *ideas*, *conceptos*, *esquemas*, *calificaciones* y unas *categorías*. Por tanto, desde esta perspectiva el derecho empieza a ser Derecho y dejan de ser reglas jurídicas aisladas y puntuales: se convierte en Sistema.

A modo de ejemplo, en Derecho Penal se constata, en esta época, ya un acierto significativo en Roma ante la existencia de la Ley del Talión (que, procedente del Código de Hammurabi, había impuesto la dura regla del «ojo por ojo» y «diente por diente»), pues implicaría que se acogiera, en esa ley, una solución acertada de mejora notable desde el punto de vista jurídico, pero todavía más, desde el punto de vista humanitario, por el mayor respeto a lo ético, y que implicaría un mayor avance social para que, en la aplicación de la pena a un acto delictivo, se ponderara la retribución con una sanción adecuada y proporcionada al daño causado.

Por consiguiente, Roma no parte de la nada en materia jurídica, porque recibió ideas civilizadoras de Grecia, a su vez llegadas de Asiria, Babilonia, Egipto y otros pueblos como Palestina o Judea, y de otras comunidades que, como Grecia, crearon ordenamientos elementales, aportando ideas influyentes, con soluciones a veces no permanentes, incluso de carácter transitorio, en la configuración de un ordenamiento jurídico. Así, en el origen de éste, aparece la *Polis* griega, verdadera organización política, basada en criterios de racionalidad y ponderación, así como en la fuerza de la ley. Por lo que el Derecho Romano se fue convirtiendo en un ordenamiento jurídico integral, *excelso* (calificativo justo, preciso y exacto), dado que, por su perfección, eficacia y excelencia, se podría constatar la importancia de su gran valor jurídico e influencia social decisiva, inconmensurable, no sólo en Roma, sino en todo el Mundo.

De manera directa el Derecho Romano es el que ha alcanzado un mayor grado de perfección en la historia de la humanidad –señala FERNÁNDEZ DE BUJÁN– tanto desde el punto de vista de la justicia de sus contenidos, como desde el de la técnica y la lógica perenne de la argumentación jurídica; es el Derecho vigente, durante catorce siglos en buena parte del territorio europeo. Afirmación exacta de gran trascendencia jurídica, reproducida en ulteriores ediciones (*Derecho Público Romano*, 1.ª ed., Civitas, 1996).

El Derecho Romano se va creando y completando, poco a poco, en torno a un Derecho Público, cada vez más amplio y eficaz, y a un Derecho Privado, cada vez más completo y complejo, para juzgar y dar solución a los problemas sociales planteados. Lo mismo cabe afirmar sobre la distinción entre el derecho interno, propio, y el *ius gentium*. En todos los sectores jurídicos aparece de modo correlativo, por la exigencia lógica de la validez y eficacia del derecho, la necesidad de un ordenamiento represivo o sancionador, que se fue modelando y perfeccionando como Derecho criminal-penal, siempre desde una perspectiva cultural y social, con aumento de la benignidad.

2. DERECHO PÚBLICO (*AD UTILITATEM RES PUBLICA*)

2.1. *La posible existencia de Estado en Roma. Cuestión debatida. Institucionalización*

Así pues, esto nos llevaría a plantear un tema interesante, cual es el de la existencia en Roma de un Derecho Público jurídicamente avanzado, *ius Publicum*. A fin de clarificar conceptos se debe precisar que no es posible identificar los términos: *ius Privatum* con *ius Civile*, dada la mutabilidad que sufriera esta definición paradigmática, que admite múltiples acepciones siempre en función de las distintas épocas. En efecto:

- A) En un primer momento, el término *ius Civile* se utiliza en un sentido restringido. Es la época de las XII Tablas, era un sistema fundado sobre la costumbre de los mayores (*mores maiorum*).
- B) En un segundo momento, la noción *ius Civile* se amplía y se equipara a *ius Privatum*, a su vez diferente, opuesto y complementario del derecho *ius Publicum*.
- C) En un tercero, aparece una noción extensa de *ius Civile*, en sentido amplio, que afecta al ciudadano como integrante de una ciudad-estado. En este caso se trata de un ordenamiento jurídico completo: tanto público como privado. En palabras de hoy equivaldría a Derecho estatal interno, opuesto al Derecho internacional (*ius Gentium*).

La conclusión es evidente: sólo en la segunda época las nociones de *ius Civile* y *ius Privatum*, se identifican o se asimilan, si bien no deben confundirse ni son intercambiables. El *ius Gentium*, por el contrario, en la última época equivale al complejo normativo consuetudinario que el Pueblo romano tenía en común con otros pueblos y del que participaban también los extranjeros (bárbaros).

La diferencia es clara: debido al hecho comprobable, de que si el contenido de las leyes es público no habrá duda de que ese tipo de normas se deben calificar como de Derecho Público. La existencia de un «interés social» permite que se pueda hablar de Derecho Público, en sentido material, como algo que tiende a proteger a la

Res publica, frente al Derecho Privado como aquel que afecta y debe proteger a los particulares. Pero también hay un criterio diferenciador del Derecho Público que se puede destacar, como es el carácter obligatorio e inderogable de las normas frente a los particulares, e inalterable por las partes, dato, como se verá, importante y determinante por su influencia en las relaciones jurídicas de Derecho Fiscal.

En tal sentido convendría tratar de fundamentarlo en criterios dogmáticos, como exige la Ciencia del Derecho, y por ello se puede afirmar que son *públicos*: 1.º, Su *organización política* (pese a que es cierto, que sería un craso error hablar de Constitución), no hay duda de que la institucionalización en Roma fue evidente, con la formulación de criterios organizativos, importantes, y aporte de soluciones a los problemas, en cuestiones referentes a la *Res publica*. 2.º, Su *organización administrativa*, mediante la cual se tratarían de resolver los problemas jurídicos, a través de un cierto derecho gubernamental o administrativo, aunque para aquella época no existiera tal denominación. 3.º, Su *organización financiera*, puesto que existieron: una institucionalización monetaria, un control pecuniario y diversos institutos fiscales y financieros (que más adelante se sintetizan) y se puede afirmar que hubo en Roma: una *organización fiscal y erogatoria* (Derecho Fiscal), que se denominaría así: *Ius Fiscale*, pero que no existiría en sentido científicamente avanzado, de la manera a como se disciplinan ahora las finanzas publicas y se institucionalizan hoy en día.

En todos los sectores del orden jurídico, como medio de protección y eficacia de las normas, existió un ordenamiento sancionador, y junto a este sector hubo: a) además de un Derecho Penal o Derecho Criminal; b) un Derecho de beneficencia, que tendría en cuenta criterios hoy calificables como de seguridad social; c) un Derecho para extranjeros, que era el «derecho de gentes» o *Ius Gentium*, como un Derecho Internacional, y, por ultimo, otro sector relevante, d) un Derecho formulario, un Derecho formalista, que, por sus exigencias, equivaldría a un Derecho Procesal.

2.1.1. La posible existencia de un Estado en Roma

Si se tratara de analizar, desde el punto de vista doctrinal, el problema de calificar si hubo *Estado en Roma*, se podrían encontrar distintas soluciones, contrastadas y contrapuestas entre sí. Se podría afirmar que dependería de la época, dado que, en un primer momento, la ciudad de Roma, originaria y recién fundada, tendría sólo los problemas relativos a los de un municipio, parangonables a los de una tribu, mas que a los de un Estado, pero en una segunda época, posterior en tiempo y de mayor amplitud en extensión, los historiadores se plantean la cuestión de la posible existencia de un estado en Roma como organización política superior en el sentido moderno de Estado.

El análisis de diversas posiciones doctrinales (*Coloquios sobre Teoría Política de la Antigüedad*. Fundación Pastor, 1965, *passim*), en contraste: por un lado, romanistas clásicos de prestigio, como los maestros: U. VON LÜSSTOW o Álvaro D'ORS, se

muestran reticentes a aceptar que hubiera Estado en Roma o, más en concreto, son reacios a que se pudiera admitir que existiera Estado en sentido moderno en Roma. Desde otra perspectiva, el romanista insigne Pablo FUENTESECA, maestro salmanticense, argumentaba que la *Polis* griega supuso un avance considerable hacia la *Res Pública* romana y que consecuentemente la existencia de un Senado, una Asamblea y Magistraturas (poderes y contrapoderes) permitiría justificar que en Roma hubiera un Estado en el sentido moderno del término. Y aún más, abundando en la necesaria libertad de los ciudadanos para una eficaz aprobación, de las leyes de la república.

Conviene hacer referencia a que todos estos sectores influyeran en la creación de un *Derecho de la Res Publica*, un derecho similar al de la *Polis griega*. También se puede comprobar que la mera visión de los territorios ocupados por Roma en determinada época no permitiría inducir que el derecho se pueda ver como una organización jurídica homogénea, constante e inmutable. El Derecho Romano evolucionó de forma significativa en toda su historia.

2.1.2. Institucionalización y organización de Roma

No se debe preterir en el análisis que, además de que se institucionalizaran los órganos de las finanzas públicas: *Fiscus*, *Aerarium*, *Thesaurus*, Registros fiscales, o *Censos*, para control de los ciudadanos y Registros singulares para el control de titulares de los terrenos, órganos equivalentes a los actuales *Catastros*, con arcaica consideración a cuestiones topográficas y geodésicas (como se diría en lenguaje de hoy), para calcular y establecer diferencias entre valores patrimoniales y productividad o rentabilidad, siempre con finalidad fiscal, como en el caso del *Patrimonium cesaris*. Con la afirmación de nociones claves se regularon conceptos tributarios: *Ius Fiscale*, *Ius fisci*, *fraus fisci*, *delicta fisci*, lo cual facilitaría una organización eficaz y avanzada de las instituciones, en materia administrativa y fiscal en todos los ámbitos territoriales: para la organización de la *Res Publica* o imperio; y de las provincias o los municipios; y más tarde con la organización de las diócesis que, creadas por el Derecho Canónico, pasaron a ser asimiladas por la organización pública romana. En todo caso, conviene recordar:

Órganos supremos

RES PUBLICA	Estado. Poder ejecutivo Público o relativo a lo público <i>Pecunia publica</i>
SENATUS	Órgano decisor máximo Custodio de la seguridad nacional Guardián del dinero público
MAGISTRATURAS	Altas instituciones políticas. Poder ejecutivo Distinción entre <i>maiores</i> y <i>minores</i>
FUNCIONARIOS	Administración civil. Burocracia Administración militar. Milicia

Organización administrativa. Desde una perspectiva vertebradora de la organización administrativa, señalar la importancia de las magistraturas ya que hubo dos tipos: mayores y menores, y dentro de las mayores, una de las más importantes era la del censor, con la misión de nombrar al encargado de gestionar el cobro de los tributos y al tiempo asegurar el funcionamiento del mismo, pese a que en un primer momento se utilizaba para funciones de carácter administrativo (empadronamiento), ya después tuvo carácter fiscal (geodésico o topográfico) para controlar rentas, patrimonios y rendimientos, con criterios evaluatorios de riqueza.

Los ediles se crearon en época romana, precisamente como magistraturas para los municipios, y también existieron otros funcionarios municipales, si bien, por otro lado, hay que dejar constancia de que existía una figura un tanto extraña o rara, que todavía existe en algunos países, que tenía como misión el arrendamiento de la recaudación de tributos, y que originaría la existencia de un sujeto colectivo como destinatario del arrendamiento de la recaudación, y cuya denominación era la de *societas publicanorum*. Los publicanos eran recaudadores, intermediarios, pero que tenían el problema de que, como se ha demostrado por la doctrina, su gestión no era siempre modélica y adecuada, eran los sujetos encargados de la gestión, que podrían haber cometido un gran número de irregularidades, lo que les granjeó en su época una indudable mala reputación, cuando se producía un abusivo o irregular cobro de tributos.

La historia demuestra la gran evolución del derecho desde la época monárquica, a la época republicana, en el imperio y en el bajo imperio, y de ahí se podría llegar *per saltum* a la organización del Medioevo, llegando a los calificados como Estados modernos; y con posterioridad a la Revolución francesa; lo cual demuestra, de modo fehaciente, que la sociedad había ido evolucionando y el derecho de manera correlativa también; y que habría necesitado regular contenidos muy diferentes, en las

distintas épocas, por lo que cabría hacer una remisión *in totum* a los romanistas por su conocimiento de las fuentes normativas y doctrinales. Desde nuestra perspectiva, entendemos que no sería útil un análisis detenido ya que, al tratarse de materias muy amplias, exigiría un estudio extensivo que desbordaría el espacio disponible en este tratamiento, de carácter breve y sistemático.

2.2. Evolución y desarrollo expansivo del Derecho Público Romano

2.2.1. El fenómeno de la expansión de Roma

La pregunta pertinente que podría surgir es: ¿Cómo es posible que en un periodo de 400 años la Roma-ciudad se expandiera tan ampliamente, y que en un periodo de 800 años se convirtiera en un imperio vastísimo, parangonable con los más grandes y extensos que han existido en la historia de la humanidad?

La evolución expansiva de Roma resulta significativa y en cualquier caso sorprendente. Con la atenta observación de la cartografía del territorio, en distintas épocas, se puede comprobar que la expansión de Roma obedece a un inexorable crecimiento: 1.º Roma ciudad, la famosa villa de las siete colinas. 2.º Extensión al *Latium*, región latina circundante de Roma. 3.º Anexión del resto de la península Itálica. 4.º Incorporación del resto de provincias de países latinos y de Cartago, en el norte de África. 5.º Dominio total del Mediterráneo, por el arco norte hasta la actual Escocia y en el este hasta el Cáucaso. Y por el arco sur africano la periferia de los países ribereños del *Mare Nostrum*, hasta el Mar Rojo.

Se insiste en la idea de que, tanto desde el punto de vista experimental, como desde el del pensamiento, no se partía de cero, sino que las decisiones se basaban en argumentos previamente conocidos. Conviene no ignorar que la Grecia predecesora era un pueblo carente de homogeneidad. Los antiguos griegos integraban pueblos dispares, con propensión a la belicosidad, dado que en aquella época Esparta y Atenas, siempre en tensión, mantenían sus diferencias. Con posterioridad, cuando Atenas se convirtiera en la república hegemónica, estos pueblos ampliaron su lucha contra los extranjeros o bárbaros (*barbaroi*), de tal manera que la *polis* de estado-ciudad, libre e independiente, empezó por crear y sancionar un conjunto de leyes de Estado, en las cuales se distinguía entre el derecho «sacro», o *Temis*, y el derecho profano, o Tiqué. La existencia de conflictos, con belicosas luchas internas entre *países extraños*, suponía que a Roma se le adjudicara, en época posterior, la difícil tarea de pacificar.

En todo caso, la doctrina actual reconoce que los historiadores de la Antigüedad: Polibio de Megalópolis, Dionisio de Halicarnaso, Tito Livio, Tácito o Julio César, se planteaban el porqué de la expansión rápida, fulgurante de Roma, llegando a diversas conclusiones, una de ellas es que Roma no era proclive a filosofar, no era dada al

pensar por el pensar, tarea ésta que le había correspondido de manera prístina a los griegos. El pragmatismo en Roma hacía que escasamente se escribieran tragedias o comedias (en esa actividad también se podría constatar que los griegos tenían un ingenio creativo mayor y una dedicación a la poesía y al arte, superior), dado que era el pueblo romano un país resuelto y pragmático de personas con gran arrojo e inteligencia, pueblo astuto y fuerte, siempre perseverante, hasta el punto de considerarse que esta perseverancia firme y tenaz fuera decisiva para lograr grandiosos éxitos militares y de organización, con un inmenso incremento de la extensión de su territorio.

El crecimiento se fue produciendo –cual mancha de aceite– en sucesivos círculos: de la ciudad (*Roma*) pasó a la región (*Latium*); del *Latium* regional, al territorio itálico peninsular; y de la Italia de las colonias próximas, a las islas cercanas y porciones colindantes del territorio continental; y luego a otras áreas no tan cercanas. Finalmente, de modo lento pero implacable, con gran firmeza y seguridad, fue expandiéndose, con pleno éxito, por el resultado de la combinación de diversos elementos, para la expansión de Roma, dado que podría constatarse que Roma no fue únicamente un modelo de autocracia ni una mera democracia, sino la síntesis de una combinación entre elementos aristocráticos y democráticos, de tal manera que Roma cuando se representa ante el común de los ciudadanos se representa como *SPQR* (*Senatus Populusque Romanus*), lo que comportaba que el Senado, por un lado, y las Asambleas populares, por otro, fueran entidades políticas que decidían los problemas planteados y que había que resolver en común, siempre basándose en ideas racionales, morales y religiosas.

Esa *expansión* se organiza de forma racional, de tal manera que partiendo de la *urbs*, la ciudad, y de la existencia de *colonias*, con la creación de asentamientos de ciudadanos con fines estratégicos, e inclusive de otras organizaciones con la existencia de los *municipios*, instaurados en las ciudades que se van anexionando poco a poco a Roma y por último de las *provincias*, territorios amplios lejanos de la capital, que se fueron sucesivamente anexionando, con los que, poco a poco, fue avanzando el imperio romano. Así, primero Sicilia, luego Córcega y Cerdeña, luego la Hispania, citerior y ulterior, también África del norte, luego Macedonia, más tarde Asia menor, e incluso Ciricia, después las dos provincias de las Galias (superior e inferior), por fin, Creta y Siria. De tal manera que en el inicio, al finalizar la época republicana, el número de provincias era de 15, y a fines del siglo V d. C., era de 120. En un periodo intermedio, en la cartografía de la época imperial, se pueden reconocer 90 provincias, incluso agrupadas en una organización intraestatal que era la *Diócesis*.

Es posible que estudiosos de hoy piensen en la similitud con el actual Estado «compuesto» o «complejo», como germen del Estado federal, con la aparición de municipios, provincias, organizaciones territoriales intermedias, pero también con las provincias se podrían equiparar, o asimilar, a los Estados en sentido moderno. En todo caso, serían compatibles con las organizaciones interestatales, calificadas como *Diócesis* que, en número de doce, se instauran en el Bajo imperio.

2.3. Sectores jurídicos del *Ius Publicum*. Ramas relevantes de Derecho interno. *Ius Gentium*. *Ius Penale*

Desde otra perspectiva, las relaciones entre pueblos se encomendaban a normas especiales que integraban el denominado *Ius Gentium*. ¿Cómo funcionaban las relaciones internacionales? Un tema interesante al que convendría referirse considerando que en Roma, en época arcaica, se podría ver, con una configuración rudimentaria, una organización política de carácter preestatal, puesto que el derecho se creaba por una especie de estado, como institución pública elemental, ya que desde su inicio se crearon unas reglas básicas para la tribu, en orden a facilitar su propia defensa y seguridad, con criterios de autotutela, y la posible aplicación de correlativos medios tanto de represión como de venganza. Los antiguos pueblos disponían de una organización básica y elemental, pese a lo cual en orden a la defensa se amparaban en un sistema duramente represivo, proveniente de la Ley del Talión (la del ojo por ojo y diente por diente), que aunque se contemple hoy según criterios éticos como algo irracional o aberrante, de todo punto excesivo, supuso, paradójicamente para la época, un avance positivo, humanizador, para el logro de una mayor eticidad del derecho.

Se podrían traer a colación aquí argumentos sobre los *tratados internacionales*, sobre el arbitraje internacional y sobre la guerra exterior. De cómo entraba en guerra Roma, siempre orientado por el brocardo cautelar de: «si vis pacem para bellum», resulta interesante constatar la actividad ejercida, de modo sucesivo: primero no belicosa, con cautela extrema, pero amenazante, y acababa la misma con una ferocidad alarmante. Primero formulaba quejas, luego enviaba a un emisario a pedir reparación, después se abría un plazo de treinta y tres días, para declarar la guerra, después reiniciaba la guerra justa, de buena fe, luego una vez iniciada la guerra había que vencer y para ganarla no importaban los medios y era cruel, desde luego, en todo caso, una vez ganada procedía el aniquilamiento o la rendición, lo cual provocaba conseguir esclavos e instaurar tributos a los vencidos, que eran dos instrumentos políticos que se utilizaban como medios de tiranización. Los tributos además se convertían en medios económicos, para cubrir costes y compensar los gastos ocasionados, por las operaciones militares.

En otro orden de ideas, conviene precisar que las relaciones internacionales eran influyentes e interesantes por diversos motivos: por un lado, el Derecho Marítimo que no siendo originario de Roma, sino adoptado de Grecia (dada su posición geográfica y el complejo mundo de las islas del Egeo y otros mares) debido a la tradición helénica marinera, desde siempre, hizo que, por lógica, tuviera un Derecho Marítimo eficaz y pragmático, como lo demuestra el hecho de que existiera en Grecia un precedente: la *Lex Rodia*, que con plena experiencia pasó al Derecho Romano.

El éxito social y político de Roma, sin duda colosal, grandioso, incluso gigantesco, no se basaba únicamente en su fuerza militar y avanzada estrategia bélica, sino en sus

ideas organizativas, en crear un imperio portador de valores superiores, en múltiples actividades: Cultura, Derecho, Economía y Comercio, así como en *Civilidad* (organización cívica) o en Política (estructuración e institucionalización). Hicieron de puente intelectual para transmitir la cultura griega, crisol de la cultura de oriente, a los atrasados pueblos de occidente, es decir, a los territorios colonizados, a los que «romanizaron» y dotaron de «civilidad».

Derecho sancionador. El mundo jurídico adquiere importancia cuando se complementa con un eficaz sistema sancionatorio, de ello se ocupa el Derecho Penal. Del Derecho Penal Romano ¿qué interesa destacar? Que crea un sector jurídico decisivo encaminado a completar un sistema de infracciones y sanciones. En principio se distinguía entre *Ius Criminale* y el *Ius Delicta*, algo así como el Derecho Criminal Penal clásico y el de Derecho Administrativo sancionador, de tal manera que del *Ius Criminale* se pasaba al Derecho Penal Criminal para castigar los ilícitos criminales, a través de un proceso penal. En Derecho Criminal se castigaba y se imponían penas afflictivas. Ya en época tardía cabía la posibilidad, mediante una ley de provocación o de apelación, de que, si alguna persona no estaba de acuerdo con la sentencia, podía apelar, con lo cual se libraba de un castigo o se libraría de una pena grave, siempre y cuando una asamblea popular determinara que efectivamente tenía derecho a que se le respetara, atendiendo esa apelación. Frente a esto había el *Ius Delicta*, ilícitos privados, que se perseguían como Derecho Penal Privado, ilícitos que se consideraban *delicta* y que eran los particulares los que solicitaban o instaban la puesta en marcha de la acción administrativa de castigo, lo que se sustanciaba a través de un proceso civil y en ese proceso se iba a determinar una sanción pecuniaria.

En materia fiscal significaba admitir que la defraudación al fisco podría ser un delito, de los calificados como *crimen*, que se castigarían por normas de Derecho Penal, con penas afflictivas, lo cual implicaría aceptar la existencia de un Derecho Penal, aplicable incluso para la materia fiscal. Mientras que cabe destacar que en el Digesto cuando se habla de *livri terribile*, y aunque no existía consolidado el principio de legalidad clásico: «Nullum crimen sine lege», que es de formulación histórica posterior, resulta cierto que existían leyes penales, o leyes sancionadoras, para castigo y reparación, como ejemplo se puede constatar la existencia de una ley: la *Lex Valeria de Provocatio Pópulo*, para que sólo los varones, no extranjeros, pudieran apelar; también es cierto que sólo se solía castigar a los varones, luego es lógico que sólo a ellos se permitiera ese tipo de apelación a la Asamblea popular.

Por tanto, se concebía con un cierto margen de discrecionalidad funcional, con el posible peligro de sectarismo y que originara que el Derecho Penal fuera asentándose por vía retributiva, al aceptarse el sistema de graduación de las sanciones, con agravantes o atenuantes, limitando la discrecionalidad del juzgador y permitiendo, con el avance de soluciones normativa y aplicativa, una mejora total, más racional, en la imposición de sanciones.

3. DERECHO GUBERNATIVO (GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN)

3.1. *Acerca de la existencia de Derecho Administrativo en Roma. Necesidad de las leyes*

Como es aconsejable conviene adentrarse en otro sector del mundo jurídico, en el hemisferio del *Ius Publicum*: en el Derecho Administrativo. Cuando en la dogmática jurídica se pretende encontrar los fundamentos esenciales de un sector concreto del ordenamiento jurídico público, científicamente, se suelen plantear las siguientes preguntas: ¿Existió *Derecho Administrativo* en Roma? ¿O por el contrario es de creación moderna, incluso actual, afirmando que surgió en el siglo XIX? Es decir: ¿es de época reciente o es de época arcaica? Bien, los administrativistas de hoy de la Europa continental en Derecho comparado suelen decir que el Derecho Administrativo moderno es hijo de la Revolución francesa, y que, por tanto, influyó en todo lo referente a la cultura occidental y que, por ende, no existiría un cuerpo de doctrina, de principios o de instituciones y de leyes anteriores administrativas. Ni tampoco se podría afirmar que el *Ius Publicum*, o Derecho Público Romano, se pudiera considerar como Derecho Administrativo en Roma. Aunque paradójicamente también se viene razonando por los romanistas, cultivadores del Derecho Público, el hecho de que, pese a que falte una reconstrucción dogmática del Derecho Romano, no significa que no existiera un conjunto de hechos y situaciones, con problemas y soluciones típicamente administrativos, tratados por los juristas romanos con criterio lógico-jurídico, desde un razonable y acertado punto de vista científico.

Por lo que, si se pudiera argumentar con criterios certeros de un jurista moderno como Máximo Severo GIANNINI (voz. *Diritto amministrativo* ND) sobre un *tríptico de cuestiones* con múltiples planteamientos, se podría resolver el problema dando respuesta a las preguntas siguientes: 1.º ¿Hubo organización administrativa?; 2.º ¿Hubo un Derecho Administrativo?; 3.º ¿Hubo una ciencia jurídica administrativa? Las respuestas que hoy en día se ofrecen a estas cuestiones sobre el Derecho Romano son razonables y diáfanas: indudablemente hubo en Roma institutos jurídicos; hubo instituciones de gobierno, con una amplia actividad organizativa; y hubo actividades parangonables a las que hoy se denominan: actividad de policía, de fomento o incentivación y de servicio público; inclusive actividades controladora y sancionadora. Todo el complejo mundo de relaciones que se iba produciendo obedecía a un criterio racional, teniendo en Roma las soluciones propuestas amparo en normas de Derecho Público. Hubo un Derecho Administrativo (siempre en aumento y con perfeccionamiento expansivo), con leyes y principios jurídicos, sobre la realidad social pública que afecta al común de los ciudadanos. Si bien no hubo, como es indudable, una ciencia jurídico-administrativa. En razón a que los juristas fueron jurisconsultos iusprivatistas, más preocupados en dar justa respuesta y solución a los problemas suscitados por los particulares.

3.1.1. Importancia de la jurisprudencia

No hubo, en catorce siglos, un elenco de juristas amplio y numeroso. Los conocidos no fueron más de ochenta, siendo, a mi juicio, los conocidos e influyentes, los siguientes: *Tiberio Coruncanio* (año -250 a. C.); *Quinto Mucio Escevola* (año 95 a. C.); *Proculo* y *Sabino* (fundadores de sendas escuelas, hacia el año 44 d. C.); *Celso* (98 d. C.); *Pomponio* (140); *Gayo* (160); *Papiniano* (200); *Ulpiano* (220); *Paulo* (230); *Modestino* (235); y *Triboniano* (fundador éste de una definitiva escuela, en época justiniana, en torno al año 530 d. C.). Todos fueron importantes, algunos excelsos, aunque en una gran mayoría comentaristas de los problemas privatísticos, lo cual era lógico y no debería sorprender, dado que si bien procuraban matizar la esencial diferencia entre Derecho Público y Derecho Privado, así como clarificar la distinción entre Derecho Interno y Derecho de Gentes, de forma esencial, incluso prioritaria, se dedicaron siempre a crear, glosar y matizar, con criterios de equilibrio y raciocinio cabal, el alcance de las instituciones privatísticas en Roma, con la finalidad de encontrar solución a los problemas suscitados en las relaciones entre particulares, no necesitados de regulación pública por vía legal, salvo excepciones de Derecho necesario (*Ius Cogens*). Esto es explicable debido a que el Derecho Privado se basa en la libertad, y su máxima expresión es el denominado «dogma de la autonomía de la voluntad», por ello, ante eventuales conflictos serían pertinentes las matizaciones de los jurisconsultos. El *Ius Publicum* se considera derecho necesario, imperativo, y su fundamento está en las disposiciones jurídicas de rango legal. Es coactivo y reglado.

Con relación al origen de los juristas se puede constatar que no todos los juristas eran romanos, ni tan siquiera latinos, sino originarios de diversos puntos de la enorme extensión territorial del mundo romano. Unos de oriente y otros de occidente. Algunos desarrollaron su actividad en época arcaica, otros en épocas posteriores. Unos del norte de África o del poniente de Asia (un ejemplo significativo fue Ulpiano, que era de Tiro, en Asia, en la Costa del Mediterráneo oriental) y una gran mayoría, de la península itálica y de otros países del norte del propio *Mare Nostrum*.

3.1.2. Necesidad e imprescindibilidad de las leyes

En relación al Derecho Público, debe constatarse la importancia ejercida por las leyes, y la necesidad e imprescindibilidad de las mismas en el ámbito del Derecho Público, comparando el número de leyes en ambas esferas. En efecto, si bien de la cantidad de leyes de las que se tiene noticia, a través de su constancia y vigencia, es abrumadoramente mayoritaria a favor de las normas jurídico-públicas (una cifra superior al millar), frente al reducido número de las relativas al Derecho Privado (unas decenas). Una diferencia significativa. Por consiguiente, no fueron sólo los juristas los que consiguieron perfeccionar el Derecho Público, ni tampoco se puede decir que fueran

especialmente afortunados en la creación dogmática de institutos de Derecho Público, específicamente gubernamental o administrativo.

Aunque es indiscutible y permite afirmar de modo razonable que las grandes cuestiones del Derecho Administrativo actual como la distinción entre bienes públicos, privados y demaniales; así como la aprobación y realización de obras públicas; la prestación de servicios públicos, las concesiones administrativas, la necesidad de previa autorización para múltiples actividades como las sanitarias (*salubritas*), incluso en otros órdenes de actividad como la regulación de la práctica religiosa-no mística, sino cultural y recreativa-, generaron institutos jurídicos que contemplaron los jurisconsultos romanos y que, por lógica, si se pretende denominarlos con lenguaje de hoy, tendrían que ser calificados como institutos relativos al Derecho Administrativo o Gubernativo.

Así pues, todo esto ratifica que, a medida que se fue desarrollando Roma, fue expandiéndose un Derecho Administrativo, con la regulación de un amplio horizonte de problemas y de certeras soluciones prácticas, cada vez en mayor amplitud y para mayor número de cuestiones. También se deben constatar las diferencias que existen en el análisis entre el Derecho Civil (*Ius Civile* en la segunda acepción, arriba mencionada, como equiparable a Derecho Privado) y el Derecho Público. Pudiéndose comprobar la descompensación existente dado el menor tratamiento del Derecho Público, lo que no impediría constatar que el Derecho Romano se deba considerar como un ordenamiento jurídico íntegro y global, y también, en parte, como ordenamiento jurídico público, por lo que, en consecuencia, una parte de la jurisprudencia romana deba ser considerada de referencia importante en materias de Derecho Público.

Se insiste en la doctrina, jurídico-pública, en que son todavía muchos los administrativistas teóricos que señalan que el Derecho Administrativo en Roma está por estudiar, pero lo que no se puede ignorar es que un Derecho Administrativo en Roma existió no solo desde el punto de vista espacial, para facilitar y asegurar la organización territorial, de un ingente territorio, sino también desde el punto de vista material, para afirmar la regulación completa de las instituciones administrativas. En este sentido, lógicamente se pueden citar, de modo estructural, una serie de actuaciones y subsiguientes actividades, en el campo del Derecho Público, y es ahí, en ese ámbito, donde radica el interés por demostrar que el Derecho Administrativo existente fundamentó la creación de un Derecho Fiscal.

Procede analizar, *ad exemplum*, las actividades más relevantes y potestades significativas de los poderes públicos en Roma. Tres son las cuestiones que merecen mayor atención: 1.^a Actividades administrativas materiales, 2.^a Potestades públicas de mayor influencia y 3.^a Referencia a una compleja actividad (por la concurrencia de diversos institutos jurídicos como expropiación forzosa, concesiones o adjudicaciones públicas, controles administrativos y medios financieros) en la planificación técnica, erogatoria y de gestión, en la construcción de una completa red de vías públicas.

3.2. Actividad administrativa material. Potestades y actividades administrativas

3.2.1. Potestades administrativas en Roma

ORGANIZACIÓN	<p>ACTIVIDAD ORGANIZATIVA PÚBLICA</p> <ul style="list-style-type: none"> – Institucional: <i>Res publica. Populus Romanus. Provincia. Municipia.</i> – Territorial: Roma y península itálica. Provincias. <i>Municipia</i> (comune). – Administración civil y religiosa. Administración militar y policía.
PRESTACIÓN FORZOSA	<p>PRESTACIONES COACTIVAS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Expropiación forzosa por interés social o utilidad pública. – Requisa administrativa de bienes muebles, inmuebles o animales. – Leva de capital (excepcional) o leva personal (reclutamiento militar). – Comisos o decomisos aduaneros. Apropiación de bienes. – Exigencia de exacciones o tributos: <i>Vicesima, Vectigalia, Portoria.</i>
INTERÉS PÚBLICO	<p>BIENES PÚBLICOS, CONCESIONES ADMINISTRATIVAS. <i>UTILITAS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Bienes patrimoniales. – Dominio público y uso público. – Cosas comunes. – Concesiones y autorizaciones administrativas. – Defensa del interés público: <i>Utilitas publica, onmium, universorum.</i>
JURISDICCIÓN	<p>JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA. ASUNTOS ESPECIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> – Adjudicaciones de obras o de servicios públicos. – Concesiones administrativas y licencias sobre el suelo. – Ocupación de tierras demaniales por particulares. – Disputas sobre la propiedad pública. Cuestiones de límites o lindes. – Construcciones ilícitas en cultivos o suelo público. – Daños o perjuicios a las cosas públicas. – Litigios por concesiones administrativas.
FISCALIDAD	<p>PRESTACIONES FISCALES. MEDIOS O RECURSOS ECONÓMICOS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Erogatoria (de un apriorístico gasto público). – Fiscal (de recursos y exacciones). – Financiera (de medios financieros y monetarios). – De reintegro de sumas pecuniarias, no debidas o indebidamente cobradas. – Equilibradora (para conseguir la adecuación entre recursos y gastos).

3.2.2. Actividad administrativa en Roma

POLICÍA	<p>DEFENSA MILICIA Y EJÉRCITO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Milicia o Ejército. Soldados, caballeros (<i>equites</i>). - Defensa marítima y vigilancia del mar. - Policía gubernativa. Provincial, Comunal, Funeraria y edilicia. - Seguridad general y personal. <i>Salubritas</i>.
CONSTRUCCIÓN	<p>OBRAS DE CONSTRUCCIÓN, INGENIERÍA Y URBANISMO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obras públicas y otras obras de construcción de edificios. - Obras comunes de carácter recreativo. Teatros, circos, anfiteatros... - Depósitos y graneros. Obras de conservación y restauración.
BIENES PÚBLICOS	<p>AGUAS PÚBLICAS Y CANALIZACIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acueductos, canalizaciones, desagües. - Termas y baños, alcantarillado y cloacas. - Depósitos o embalses. <p>MINAS PÚBLICAS Y CANTERAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concesión, explotación y aprovechamiento. Cánones.
COMUNICACIÓN	<p>VÍAS PÚBLICAS. CALZADAS Y CAMINOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Calzadas principales. Puentes y túneles. Alcantarillado. - Calzadas accesorias y secundarias. - Vías públicas, urbanas, caminos vecinales.
SERVICIO PÚBLICO	<p>PRESTACIÓN, SUMINISTRO Y VIGILANCIA DE SERVICIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agua y alcantarillado. - Conservación y mantenimiento. Gestión económica. - Espectáculos. Teatro, circo, anfiteatros.
TRANSPORTE Y COMERCIO	<p>TRANSPORTE Y COMUNICACIÓN. COMERCIO Y BANCA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transporte militar de tropas e impedimenta. - Comunicación postal. Noticias y órdenes. Sistema de Postas. - Transporte, intercambio y comercialización de mercancías. - Desplazamientos y viajes personales. - Necesidad de facilitar el comercio con recursos dinerarios.

Sería interesante plantearse la cuestión de cómo se podría justificar, o meramente explicar, como sugiere Ettore DE RUGGIERO (*Lo stato e le opere pubbliche in Roma antica*, 27 y ss.), que Roma pudiera realizar obras públicas colosales, del modo de: acueductos, puentes, canalizaciones, fuentes públicas, faros, puertos, baños

públicos, regadíos, urbanización para alumbrado, letrinas, cloacas y obras de saneamiento ciudadano (*cloaca maxima*). Desde el punto de vista militar la realización de obras de ingeniería civil o militar: vías y calzadas, puentes, terraplenes, murallas, pretorios, cuarteles, ciudadelas, regiones, *regia*, incluso ya desde una perspectiva militar triunfal: arcos y monolitos; para la dotación de *miliarios* en la medición de las vías o calzadas. Y desde un punto de vista general en relación con obras civiles: palacios, instalaciones para el alumbrado, casas familiares o de esclavos, circos, teatros, anfiteatros, estadios, oficinas públicas, templos religiosos, foros, paseos y plazas, columnatas y calles, edificios civiles diversos, graneros, establos, basílicas e incluso *principia*, y también edificios varios para la administración (civil o militar). Dada su importancia financiera, como estudia MALAVÉ OSUNA (*Obras publicas, passim*) ya que en algunos se incluía la caja fuerte para la retribución de los soldados, así como todo lo necesario para facilitar el aprovisionamiento a nivel requerido: fortificaciones, caballería, armamento, carros, galeras, corvitas, yelmos y demás objetos de impedimenta.

3.3. La ordenación y vertebración del territorio. Importancia de las vías públicas

El transporte era una necesidad pública de «interés general», sentida por los poderes públicos y los particulares, en uso de su libertad de circulación, era lógico que las vías de comunicación fueran un instrumento público indispensable para conectar pueblos y ciudades (y sus respectivos mercados) y acercar los bienes, productos y recursos a la metrópoli, tratando de hacer de las comunicaciones un medio de transporte de gran rapidez y eficacia: tanto para los ejércitos y el transporte militar, como para la comunicación escrita, vía postal de noticias y cursar órdenes. Para intensificar el comercio, acercar y facilitar la disponibilidad de mercancías o ampliar los medios de desplazamiento de personas o animales. Estos argumentos implicaban una variedad de razones para agilizar la dotación de mayores y mejores vías de comunicación en Roma y para el pueblo romano, así como para sus provincias.

Evaluaciones recientes calculan que, en la época de mayor esplendor, el Imperio romano presentaba una vertebración excelente en vías de comunicación, con una red terrestre de vías y calzadas (amplia y sólida), con una cifra estimada en 20.000 millas romanas (hoy sería cerca de treinta mil kilómetros). Adaptándose a distintas configuraciones: lineal, en la península Itálica y en la cornisa sur mediterránea africana; radial, en la Galia; reticular, en las penínsulas de Hispania y Anatolia. Cifras a la que cabría añadir más de cien mil kilómetros de calzadas secundarias. Prueba evidente de flexibilidad en la planificación y adecuación para adaptarse al medio natural. Existen todavía ruinas de edificios, o monumentos íntegros bien conservados, en casi todos los países ribereños

del *Mare Nostrum*, como muestra evidente del legado de un patrimonio histórico monumental, de singular riqueza y gran valor arquitectónico.

3.3.1. La construcción de vías públicas como proyecto complejo

La construcción de vías y caminos solía hacerse por los poderes públicos, pero desde antiguo se podían utilizar técnicas de concesión administrativa, o hacer uso de potestades expropiatorias por la entidad encargada de realizar la construcción. La doctrina (PONTE ARREBOLA en *Vías públicas en D. R.*) ha razonado sobre el régimen jurídico de las vías públicas en Roma y aporta interesantes conclusiones. Convendría recordar la clasificación de las diferentes vías, y sería útil aludir a las distintas fases de construcción y de su posterior utilización, así como analizar las actividades financieras paralelas a las actividades administrativas.

Clases de vías. Diversos criterios permiten una elemental clasificación:

- *Vías, actus, iter y semiiter* (en consideración a su longitud).
- Vías militares y civiles (dependiendo de la posibilidad de utilización).
- Vías públicas y privadas (agrarias y vecinales) en función de los titulares.

Proceso de construcción: El procedimiento técnico de construcción plantea múltiples problemas de todo orden: administrativos, técnicos de realización de obra, de medidas de defensa y control, de organización para disfrute por utilización, y además de la provisión de una paralela e ineludible actividad financiera integral.

Fases:

1. ^a PROYECTO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estudio del terreno. Medición y trazado de la vía. 2. Planificación de la obra. Caminos, puentes, viaductos, canales. 3. Estudio financiero. Cálculo de recursos y coste total de la obra. 4. Decisión en función de la clase de vía. Pública, privada o vecinal. 5. Decisión en función de la obra. Realización directa o por concesión. 6. Supuesto de concesión administrativa de la obra. Estudio de propuestas. 7. Adjudicación de la obra para su construcción.
2. ^a EXPROPIACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 8. Expropiación forzosa de terrenos (acuerdo de venta libre pactada, o bien el ejercicio de expropiación forzosa administrativa).
3. ^a CONSTRUCCIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 9. Acopio de materiales para las vías y su señalización: <i>milliarium</i>. 10. Reclutamiento de mano de obra necesaria (elemento personal). <ul style="list-style-type: none"> - voluntaria: soldados, vecinos o asalariados. - forzosa: penados o esclavos.

4. ^a UTILIZACIÓN	11. Determinar ventajas o privilegios (vecindad, comunes de uso). 12. Concretar el acabado. Mantenimiento y conservación. Vigilancia. 13. Adscripción de vigilantes y <i>custodes</i> .
5. ^a VIGILANCIA	14. Conservación y control para su utilización y reparación.
6. ^a FINANCIACIÓN	15. De la construcción de la obra de ingeniería: estudio del proyecto y coste. 16. Régimen fiscal del beneficio o aprovechamiento. Contribución especial. 17. Posibles bonificaciones o privilegios concedidos. Cánones o peajes.

Congruentemente, puede aparecer una cuestión: ¿Es que estas obras grandiosas, colosales, podrían emerger de la nada?, o bien si, como era lógico, esta actividad necesitaba de recursos adecuados y suficientes para ello, ¿estos recursos de dónde saldrían? ¿Los aportarían personas singulares, grandes magnates, o bien todas las personas o el común de los ciudadanos?, o, de otro modo, ¿provenirían los recursos de territorios concretos, por lo general de países subyugados, a los que se imponía la carga derivada de su sumisión militar? Lo lógico es que provinieran de ayudas o contribuciones colectivas, en forma de tributos, para financiar todo ello. Esto es evidente en la historia, con ejemplo concreto en la *Salmantica* romana, de las obras de la *vía de la plata* o del *punte romano*, sería razonable comprobar que sólo podrían provenir de ayudas colectivas a través de tributos exigibles a toda la comunidad, no sólo a los vencidos, todos contribuirían a financiar las obras públicas necesarias. Supone reconocer y comprobar *in situ* que la actividad de ingeniería en la construcción de edificios y vías de comunicación implicaba realizar obras públicas colosales, a las que habría que añadir la prestación de servicios públicos imprescindibles y la necesidad de control y vigilancia por la policía o milicia, que tutelara no sólo la construcción, sino también la utilización de proyectos de todo tipo que habría que financiar. Esto implicaba la existencia de un Derecho Administrativo, y a la vez una actividad fiscal financiera, lo que, en consecuencia, predeterminaba un *Ius Fiscale*.

4. DERECHO FINANCIERO. FINANZAS PÚBLICAS

4.1. Elementos integrantes de las finanzas y condicionantes de la fiscalidad (*Ius Fiscale*)

4.1.1. Elementos esenciales de las finanzas en Roma

Diversos elementos servían de fundamento a la integración y unificación funcional de las instituciones financieras, para lograr el éxito de una adecuada implantación de

la fiscalidad en Roma. Los principales elementos, influyentes en la actividad financiera, que podrían mencionarse serían:

- **Moneda:** Institución financiera esencial. Una unidad de medida fuerte, que debería ser sana y estable. Medio fiduciario imprescindible para las transacciones con garantía. Importancia de la unidad de medida con la existencia de talentos y *sextercios*.
- **Gobierno:** Reconocido políticamente se trata una entidad pública que dirigiría los destinos de Roma, con *auctoritas* y *potestas* para obligar compulsivamente.
- **Actividad administrativa:** Se considera toda actividad pública necesaria, útil e imprescindible, para gestionar y resolver problemas comunes del *Populus romanus*.
- **Gastos públicos:** Parte esencial de la actividad financiera. Un *prius* ante la actividad impositiva y contributiva. Dificultad de evaluación y exigencia, necesidad de criterios de justicia.
- **Medios financieros:** Recursos y medios pecuniarios conexiones a un gasto público. Todo tipo de exacciones y recursos que sirvieran para atender necesidades públicas.
- **Balance financiero:** No se trataba de un presupuesto único, como plan de cuentas integrado, con capítulos diferentes de gasto, sino de balances económicos, singulares y autónomos para cada actividad, siempre pendientes de lograr el equilibrio financiero entre ingresos y gastos.
- **Instrumentos financieros:** Medios de actuación administrativa en el establecimiento de instituciones financieras: exaccionales (y exoneratorias), así como erogatorias y presupuestarias.

4.1.2. Condicionantes de la fiscalidad

- DINERARIOS. Se exige la existencia de moneda sana, fuerte y estable, aceptada por su carácter fiduciario o de garantía, sin oscilaciones y firme en su valor, no afectada por depreciaciones ni devaluaciones.
- RECURSOS. El componente fiscal integra como recursos: exacciones, tributos, impuestos, contribuciones, aranceles y tasas. Complementarios de éstos serían los recargos impositivos sobre transporte, vigilancia, almacenaje, depósito, etc.
- GASTO PÚBLICO. El componente erogatorio es fundamental. Los gastos públicos obedecen a un triple criterio de división entre gastos ordinarios, extraordinarios y especiales, además de otros conexos de signo compensatorio.
- COMERCIO Y ADUANAS. En términos comerciales el criterio para establecer gravámenes por transmisiones y circulación de bienes o mercancías (interior o

exterior) es el del valor de la contraprestación. En aduanas inciden multiplicidad de componentes para la fijación de los aranceles.

- SANCIONES. La acción represiva es esencial: multas pecuniarias por infracciones (sustanciales o formales), decomisos, incluso penas de carácter retributivo. En lo aduanero no se permiten fraudes ni falsedades en la entrada de productos. Está prohibida la tenencia ilícita de mercancías o bienes.

4.2. Las instituciones financieras clásicas y actuales, una realidad de difícil parangón. *Juridicidad del Ius Fiscale*

En todo caso, conveniente sería contemplar una serie de conceptos de origen legal, como términos jurídicos clave: *Fiscus*, *Census*, *Aerarium Patrimonium cesaris*, *Thesaurus*, *tributum*, arrendamiento de recaudación, fraude fiscal, delito por evasión, inmunidades y exoneraciones, presión fiscal, confiscación, criterios de isonomía y generalización, y un amplio elenco de institutos fiscales, sorprendentes por su novedad y atinados en su precisión (sobre institutos, *vid*, JONES. *Aerarium* y *Census*, 24 y ss.).

4.2.1. Instituciones financieras en Roma

<i>AERARIUM</i>	<i>Saturno Publicum Militare</i>
<i>PATRIMONIUM</i>	<i>Publicus Cesaris</i>
<i>CENSUS</i>	Padrón o Registro Catastro (Topográfico y Productivo) <i>Tributum ex Censu</i>
<i>THESAURUS</i>	Tesoro Público Depósito de dinero o riquezas
<i>FISCUS</i>	Tesoro Público Tesoro Imperial Recipiente para guardar dinero

Comparación de las actuales instituciones financieras con las antiguas clásicas de Roma

¿Existieron finanzas públicas en Roma, parangonables a las actuales de los Estados modernos? La pregunta es pertinente y la respuesta puede ser adecuada para el reconocimiento de que existiera una actividad financiera en Roma. Si bien, como se ha apuntado, de forma muy diferente en la Antigüedad a como es ahora y se presenta en los Estados modernos actuales.

Como recuerdo de nuestros estudios en Derecho comparado en Italia sobre el Derecho Público, podemos traer a colación unas ideas para la comparación de estructuras que permitan entender el problema de las diferencias organizativas en confrontación, al comparar la situación financiera de tributos y gastos públicos en la Italia del siglo XX con la Roma clásica, siglo I, en sus distintas épocas:

En efecto, a mediados del siglo XX, existían en Italia distintas entidades: A) un poderoso Gobierno central y una única Administración pública (con diversos ministerios, para las finanzas públicas); B) varios Gobiernos regionales y sus administraciones respectivas; C) multitud de Gobiernos locales, y adecuadas administraciones públicas, y D) otras diversas entidades configuradas como Fondos especiales autónomos, pero con cierta dependencia, bien del Gobierno central, o bien regional. Con lo cual, existiría así una miríada de Administraciones y entidades públicas: unas de carácter fiscal y otras parafiscales. Desglosando por entidades con competencias atribuidas, en la actividad financiera aparecerían, a mi juicio, las siguientes entidades:

- 1.º **Gobierno central** organizado en torno a una Pública Administración del Estado, vertebrada y configurada en diferentes ministerios, que en las actividades del ámbito fiscal y financiero de la Administración Central, con competencias e incidencia total en el gobierno de las finanzas públicas, se atribuían a cuatro Ministerios:
 1. *Finanzas Públicas* (clásico Ministerio de Hacienda, recaudador de tributos, etc.).
 2. *Tesoro* (Ministerio encargado de adecuar las entradas y las salidas de dinero, así como un integral control monetario).
 3. *Presupuesto (Bilancio)*, Ministerio con la misión de programar, planificar y adecuar o equilibrar ingresos y gastos.
 4. *Participaciones Estatales*, Ministerio al que se encomienda la gestión de las finanzas del Patrimonio del Estado y las empresas públicas.
 5. *Otros órganos centrales* se configuraban como Entidades estatales autónomas, que generaban una actividad financiera importante conocida como *Parafiscalidad*.
- 2.º **Gobiernos regionales**, intermedios territorialmente y descentralizados según diseño constitucional (integrados en diecinueve Regiones).

- 3.º *Gobiernos locales*, con decenas de departamentos provinciales (noventa y una provincias) y miles de entidades comunales o municipios autónomos (unos ocho mil).
- 4.º *Entidades estatales autónomas*, Fondos especiales para entes territoriales, como la *Cassa del Mezzogiorno*; Cajas especiales para la administración autónoma e independiente de la *Seguridad Social*. Y otras muchas entidades autónomas.

En modo alguno estos datos permiten parangonar y homologar con criterios rigurosos de hoy, entre las instituciones financieras existentes en Roma, rudimentarias e incipientes, con las Finanzas públicas de uno de los Estados más avanzados del Mundo en el siglo pasado. Y ello por diversas razones:

1.º En la antigua Roma generalmente la actividad financiera era una actividad de interconexión indisoluble, pero específica, entre ingreso-gasto. Es decir, se partía del hecho de que puesto que hay necesidades imperiosas que atender, habrá gasto público para financiarlas y se dotarán de recursos financieros para atenderlas. 2.º Debido a la importancia que tenían las rentas y otros recursos patrimoniales, en Roma el patrimonio era una fuente de financiación importante, con lo que, además de los impuestos y otras exacciones, existían otros recursos. 3.º La inexistencia en Roma de la institución financiera básica, como era el presupuesto como «balance general del Estado» para toda la actividad pública, marca la diferencia con las finanzas modernas de los Estados.

En época reciente (siglo XX), por el contrario, en el Estado moderno acontece que: 1.º En el Estado, el presupuesto de gastos es la piedra angular de la actividad financiera. 2.º Los Ministerios están, en lo financiero, especializados para las distintas actividades de ingreso o gasto. 3.º Las Regiones, entidades intermedias, dependen por lo general de la financiación del Estado. 4.º Los Municipios tienen atribuida una actividad complementaria, y en lo fiscal cierta dependencia de la actividad recaudadora del Estado. 5.º Las Cajas especiales autónomas juegan un papel complementario o subsidiario, y se consideran actividad del Estado, dentro del propio Estado.

En la antigua Roma cada actividad se trataba como una necesidad extraordinaria de gasto (militar, civil, religioso o social) y se arbitraban recursos específicos para atender esa necesidad concreta. Se intentaba el equilibrio de cuentas entre ingresos y gastos para atender de modo específico y concreto esa necesidad. Ya hemos advertido que las finanzas de la *Res Publica*, por cuantía, intensidad y volumen, se asemejarían en la actualidad más a las de los municipios existentes hoy en día que a una global y totalizadora actividad financiera del Estado. Esto no implica quitar o restar importancia a la actividad fiscal y financiera de Roma, pero no sería conveniente comparar una actividad tutelar e intervencionista, como la actividad integral y totalizadora, complementaria de la de los particulares, en los Estados actuales, con las actividades administrativas puntuales, precisas y concretas del ayer romano.

En todo caso, en la Antigüedad, si bien era muy importante la actividad financiera en Roma, siempre decisiva y clave en la vida social y política, no fue homogénea, común a todas las provincias de la *Res Publica*, ni fue constante a lo largo de los tiempos en las distintas épocas: monarquía, república o principado e imperio. Fue imprescindible, necesaria, vital pero acomodada a los tiempos. Sin embargo, sería conveniente destacar la importancia que tenía esta actividad, desde una doble perspectiva:

- a) financiera: necesidades equiparables a gasto público, y
- b) medios equiparables a ingresos públicos e impuestos.

La importancia del gasto público militar (cualitativa y cuantitativamente) no es parangonable con la actividad de este gasto. La vinculación de los ciudadanos con el ejército y su compromiso con la defensa es un dato relevante (importante timbre de honor se calificaba). La libertad se relaciona con la defensa. Y la milicia con la contribución de los ciudadanos a ella, de manera personal o material.

En definitiva, como ha puesto de relieve la doctrina romanista, y recuerda ZAERA GARCÍA (*La tributación en Roma*, 169), quien afirma que ya al final de la Historia, en época del dominado, Augusto reorganiza la administración financiera dividiéndola en varias cajas y otorgando a cada una de ellas una competencia específica.

Los principios clásicos presupuestarios: presupuesto único, unidad de caja, integridad, generalidad y triple especialidad, tardarían siglos en aparecer, por tanto, en Roma no se emplearon, salvo en algún caso, y de manera incipiente o rudimentaria.

4.2.2. La juridicidad del *Ius Fiscale*

Analicemos el problema de la juridicidad en *Derecho Fiscal Romano*, del *Ius Fiscale*.

Como punto de partida convendría hacer la observación siguiente, ¿se podría hablar con cierto paralelismo a lo que planteaba Máximo Severo GIANNINI (en su tríptico de problemas como: organización administrativa, derecho administrativo y ciencia jurídica administrativa), de la existencia de un Derecho Fiscal en Roma? No hay duda de que una Administración pública demanda la existencia de finanzas públicas y un Derecho Público singular para regularlas, que puede ser el Derecho Fiscal, que va a presentar perfiles propios y que tiene relación con la singularidad propia, de su específica materia. El problema que se podría plantear es que, si no existiera una *juridicidad administrativa*, menos sería posible encontrar la existencia de una ciencia jurídica de lo fiscal. Por ello, la aparición de vocablos fiscales es muy interesante, a la vez que útil y muy necesaria para seguir la senda de lo fiscal, tributario o impositivo. La lexicografía clásica fiscal fue muy abundante, pero sobre todo muy precisa y avanzada para la época, y enormemente acertada en el manejo y calificación de los institutos financieros y tributarios.

Nociones clave demuestran la vigencia del brocardo: «nihil novum, sub sole», aunque hay constancia de que el sol jurídico científico apareciera antes en Roma. Por

lo que sería admisible afirmar que hubo: una *actividad financiera* (finanzas públicas); una hacienda pública (organización); instituciones financieras, con fuerza vinculante decisiva e influyente; y existieron tributos e impuestos (recursos) en el planteamiento y solución de cuestiones fiscales organizando un conjunto de tributos (rudimentario sistema impositivo) y de impuestos (pagaderos en dinero o en especie). También se fue gestando la formulación de unos principios fundamentales orientadores del orden tributario, como el deber de contribuir. Así como un riguroso tratamiento en la jurisprudencia romana, durante el siglo III, de todas estas cuestiones. Se crearon instituciones de carácter financiero establecidas y reguladas con criterios de política financiera como: acuñación de moneda, incremento y disminución de gastos, devaluaciones monetarias, índice de inflación monetaria u otras.

Desde el punto de vista fiscal aparecerían: el aumento y disminución de salarios, dada su conexión con los ingresos personales. También se utilizaban subvenciones o auxilios, y se exigían tributos y otras exacciones. Existía la práctica confiscatoria, en donde podría aparecer el problema de la posible extralimitación o extorsión en que podrían incurrir determinados recaudadores, arrendatarios de la recaudación, de tributos, con la praxis irregular de empleados prevaricadores (*publicani*). Todo ello permite hoy comprobar que existían unas finanzas públicas, ampliamente reguladas desde una perspectiva jurídica, y también merece ser recordada la existencia de una política territorial de la República, o del Imperio, a todos los niveles: de las Diócesis, tanto para el imperio de oriente como para el de occidente; de las provincias, colonias, municipios y ciudades, dado que todas ellas son reveladoras de una variada muestra de jerarquizada organización territorial, que adquiriría decisiva importancia no sólo para la política, sino también para la actividad financiera, en especial tributaria.

Pero tal vez convendría razonar que utilizar criterios de *Derecho Administrativo* especial para los principios, normas e institutos jurídico-públicos significa reconocer la existencia de un Derecho Administrativo singular, o *Derecho Gubernativo Público* (republicano o imperial). Por lógica, el Derecho Administrativo demanda gasto público, y el gasto público implica la exigencia correlativa de ingreso público, por lo cual la existencia de necesidades públicas justifica la existencia de una actividad financiera pública y ésta exigiría de modo ineludible, necesario e imprescindible, unas normas jurídicas o reglas vinculantes, y unos principios orientadores fundamentales, de carácter jurídico, lo cual va a suponer el reconocimiento de un sector clave del derecho, que en Roma se calificó como Derecho Fiscal (*Ius Fiscale*), trasunto que se correspondería con el conjunto de derechos, recursos o potestades, atribuidos al fisco o relativos al fisco (*iura fisci* o *ius fisci*).

Además, todo ello demostraría la necesidad de una actividad erogatoria, ya que en la mayoría de los casos la decisión de realizar una obra pública se vinculaba, de manera indisoluble, a la existencia de recursos suficientes para su realización (sería un claro ejemplo financiero de tributos afectados a un fin y de gasto público condicionado por

la existencia de recursos económicos para el caso concreto). Por lo que la existencia de normas y principios relativos al gasto público (actividad erogatoria), su autorización, cauce legal y control era imprescindible como actividad pecuniaria. También se alude en las fuentes a una actividad monetaria y del crédito público, como parte de una actividad económica regida por decisiones políticas, por lo que es pertinente concluir que en Roma, como aventura FERNÁNDEZ DE BUJÁN (*Derecho Público Romano*, 12.^a ed., 279), se crearon y utilizaron *instrumentos financieros*, con lo que se instauraron y aplicaron instituciones e institutos fiscales, a través de normas jurídicas típicas y características de Derecho Financiero. Clasificados y ampliados por nosotros aparecen aquí.

4.3. Instrumentos financieros en Derecho Romano. Esquematización

4.3.1. Instrumentos financieros en Roma

<p>DE CARÁCTER MONETARIO O PECUNIARIO</p> <p>Emisión de dinero o moneda. Circulación monetaria o fiduciaria. Depreciación monetaria: alteración de valor. Moneda única o moneda común (mercado unificado o común). Inflación (medidas inflacionarias) e índices de inflación. Devaluación de moneda: decisión comparativa.</p>
<p>GASTO PÚBLICO</p> <p>Tensión entre necesidades colectivas (elección y priorización). Financiación de obra públicas. Control de gasto público. Control financiero de funcionarios. Reducción de gasto público (crisis). Decisión sobre gastos militares (imprescindibles y cuantiosos). Prestación y financiación de necesidades colectivas.</p>
<p>MEDIDAS SOBRE INGRESOS PÚBLICOS</p> <p>Decisiones sobre presión fiscal. Minoración de la imposición (previa deliberación). Aumento de gastos militares (discusión sobre recursos financieros). Fundamento de la imposición fiscal. Exigencia íntegra de la recaudación fiscal (oficial). Cesión de la recaudación en arrendamiento (no oficial). Selección de impuestos patrimoniales (directos). Arbitrar impuestos sobre el consumo (indirectos).</p>

DECISIONES SOBRE EXACCIONES ADUANERAS

Generalizar tributos singulares y específicos (aduaneros y especiales).
Establecer y exigir los *portoria* (de exigencia en *stationes*).
Autorizar exoneraciones (franquicias y contingentes).
Permitir exenciones a sujetos: *Immunitates* o *excusationes*.
Fijar prohibiciones de exportar o importar.
Vigilancia de entradas y salidas, y control de tenencia con legítima importación.
Autorización de importaciones de choque (para evitar carestía o escasez).
Castigar con el comiso de mercancías y el decomiso de bienes y efectos.

Se deben puntualizar algunos aspectos de *dogmática jurídica*, para justificar la existencia de un *Ius Fiscale* en Roma, de forma clara y rigurosa. Así pues, es posible predicar que existe una importante actividad financiera, en lo material, que permitiría afirmar que hubo un Derecho Fiscal en Roma. Pero no se debe pretender, con ideas de hoy, encontrar aquí todos los institutos financieros modernos, y en todas las actividades: sobre salarios, de subvenciones y de rentas, de cánones, de lucro empresarial y de interés, o de incumplimientos fiscales. Ciertamente se podría intuir la existencia de instituciones y de actividades materiales que hoy se integran en el Derecho Fiscal: como la actividad de gestión del *Patrimonio publico* o del *Patrimonium cesaris*, del *Aerarium publicum* o *Aerarium militari*, del *Fiscus cesaris*, del *Thesaurus*, así como de elaboración y mantenimiento del *Census*, que se configuraban como instituciones públicas u organismos, típicos de una avanzada actividad administrativa pública.

Cuestiones pecuniarias. La organización monetaria, la actividad dineraria relacionada con revalorizaciones o devaluaciones, o bien reforzamiento de la paridad, plantea problemas pecuniarios vinculados a la coexistencia de monedas diversas: raramente de oro, en algunos casos de plata y en otros, en la mayoría, de vellón o de bronce, lo que significa aceptar que la actividad monetaria era una actividad financiera imprescindible, conectada con la fiscalidad, que se integraría en las finanzas públicas (lo que implica reconocer la existencia de un Derecho Financiero Público). De modo gráfico, era posible conseguir bienes y servicios, con un trozo de plata y el marchamo del Emperador, y con dividir la aleación de la ley de una pieza, en dos monedas, con la técnica de desvalorización, se lograba la apropiación de bienes y servicios, o su compra a precios reducidos, provocando un efecto inflacionista, que se expandiría gravemente en aquella época. Esto se podría conseguir: bien por acuñación de monedas (más de las que realmente había respaldo de metales preciosos), o bien por disminución de la ley de aleación de monedas metálicas, por depreciación de su valor.

La actividad monetaria, reglada, como todo lo público, se disciplinaba por normas jurídicas. Lo que permitiría relacionar la existencia de una actividad crediticia y monetaria con la existencia clásica de actividad tributaria o más ampliamente fiscal. Hay actividades, importantes: financiera y erogatoria, relativas a las finanzas públicas, vinculadas a la actividad de ingente gasto público: en gasto militar, gasto civil, gasto

político, o en gasto de ayuda a las personas. Hay otra actividad de gasto, en inversión pública, para la realización de obras públicas (militares o civiles), y también en obras privadas; y se podría ejecutar una actividad confiscatoria, de modo que fuera posible requisar bienes o confiscar patrimonios. Desde otro lado, existía la posibilidad de que algunas personas se convirtieran en esclavos no sólo por situaciones bélicas, sino por causas sociales, como sería por no pagar impuestos. No obstante, se insiste en que los esclavos podían ser manumitidos por fidelidad demostrada, conducta intachable o servicios relevantes, y mediante el pago de una cantidad fijada legalmente, que vendría a constituir el pago de un impuesto en razón a la liberación, mediante la manumisión.

Con lo cual, se observa que las *instituciones fiscales* y los instrumentos financieros son técnicas que recuerdan con lenguaje de hoy a actividades modernas, a veces en forma de ayudas, como la subvención, que en ciertos casos concretos se concedía a los menores, ayuda que era vigilada por los *questores*, otras veces eran concedidas a los emigrantes, y otros casos se constituían como donativos, en algún supuesto concreto para paliar la carestía alimentaria.

En la actividad pública, desde antiguo, ha sido necesaria siempre la existencia de leyes, fenómeno que hoy se puede descubrir, en el museo de *Pergamon*, en Berlín, localizando como prueba unas tablillas procedentes de la ciudad de *Palmira*, en las que están impresas normas de una ley tributaria comunal de la ciudad, en época del Imperio romano, con especificación puntual de datos fiscales. También existe otra ley municipal de *Irni* y otros ejemplos de leyes coetáneas en la época, que, pese a lo distantes en el tiempo, cabría afirmar que eran leyes en sentido moderno, como mandatos de un grupo político en Asamblea, hacia el común de los ciudadanos, el pueblo romano.

5. DEL *IUS PUBLICUM* AL *IUS FISCALE*. CONCLUSIONES

I. El Derecho Romano, sistema jurídico por excelencia, ha sido el ordenamiento jurídico más importante e influyente de la Historia de los Pueblos; el que ha alcanzado el mayor grado de perfección en la historia de la humanidad. No es parangonable en importancia con ningún otro, ni superado por ninguno de los otros sistemas jurídicos, legales o jurisprudenciales (anteriores o posteriores).

Con anterioridad, ninguno de los órdenes jurídicos de la Antigüedad presenta valor decisivo ni ofrece influencia directa. Su nivel de perfección nunca fue superado, tanto en razón de la eticidad de la justicia de sus contenidos, como de las técnicas jurídicas empleadas y la contundente lógica de la argumentación jurídica.

A partir de la vieja Edad Media, posteriormente, el Derecho Romano sigue vivo como modelo y continúa aplicándose como derecho vigente, subsidiario, en los ordenamientos jurídicos de los pueblos que han dado origen a las naciones-estado europeas. Ninguno de los ordenamientos jurídicos posteriores superó el orden y sistemática romanos.

II. El Derecho, como ciencia jurídica general, es uno: *Uno universo iure*, y el Derecho Romano, en particular, se ha vinculado siempre al análisis del Derecho como una unidad, susceptible de escisión en doble hemisferio, en la dicotomía: *Ius Publicum* y *Ius Privatum*. Si bien, además de la tradición romanística, fueron el *Ius Comune* medieval, la *pandectística* alemana y el *constitucionalismo* de los modernos Estados, las etapas que han contribuido en hitos sucesivos al fundamento, expansión y desarrollo dogmático de la Ciencia del Derecho.

III. La actividad de los jurisconsultos ha dado valor a la ciencia jurídica en el ámbito del *Ius Privatum*, pero no es posible preterir, ni minusvalorar, el alcance y significación científica legada por el *Ius Publicum*. Aunque se afirme que la vertiente pública del derecho está menos estudiada, el análisis dogmático del *Ius Publicum* tuvo, y tiene, una importancia decisiva en el devenir del mundo jurídico de Roma.

IV. El *Derecho Romano* constituye no solo el precedente (*mater nutricia*) de los derechos Europeos nacionales (modelo de Derecho legislativo codificable), sino también fundamento decisivo del Derecho anglosajón (esencialmente judicial, con base jurisprudencial). Sería un grave error conceptual y metódico restringir la eficacia del Derecho romano al *Ius Privatum*. El Derecho de Roma ha sido determinante en la configuración de los ordenamientos jurídicos latinos y básico también en los sistemas germánicos, que son de filiación romanista indirecta. Y resulta indispensable para el sistema de *Common Law*, con el que tiene un grado de parentesco notable, y un fundamento lógico jurídico, común, arraigado en el Derecho Romano.

V. *Ius Publicum*. El *Derecho Público* siempre existió, pero es evidente que con el tiempo se fortaleció y desarrolló, extendiéndose cada vez más, en las distintas áreas y sucesivas épocas de la romanización, a un universo de pueblos cada vez más amplio. Ya que junto al Derecho Privado, el *Ius Publicum* fue el complemento indispensable, como medio de dar respuesta jurídica, lógica y eficaz, a los crecientes problemas de organización, consolidación y expansión del Imperio romano.

VI. El origen del *Derecho Administrativo* (ordenamiento sectorial de la actividad de gobierno y administración pública) puede hoy ser discutido. Se puede afirmar que, como rama jurídica, es científicamente moderno, que surge en el siglo XIX, y que por tanto no existió Derecho Administrativo en Roma, pero tal afirmación tendría conexión con el análisis de la reconstrucción dogmática del Derecho Público en Roma. Hubo, sin duda, un derecho gubernamental romano: instituciones básicas, ámbitos de poder estructurados y territorios organizados jurídicamente. Lo que no hubo fueron las denominadas hoy ciencia de la Administración ni ciencia del derecho administrativo.

VII. Paralelamente al derecho gubernamental, administrativo, puede contemplarse, de manera inescindible, la existencia de un derecho administrativo especial y singular: el *Derecho Fiscal Romano*. Tanto en su vertiente erogatoria (de gasto público), como en su vertiente tributaria (de contribuciones, exacciones y exoneraciones); un *Ius Fiscale* con multiplicidad de instituciones, conceptos, principios, reglas, institutos, cauces y procedimientos jurídicos, que fueron conocidos, regulados y aplicados indefectiblemente, en todo lugar y en las distintas etapas de la romanidad.

VIII. La mayor parte del *Derecho actual, del Mundo civilizado*, debe ser considerada de noble filiación romanista, y ser calificada como legítimo heredero del evolucionado y perfecto ordenamiento jurídico del pueblo romano, el cual, a través de una terminología sustantiva y argumentación lógica; partiendo de máximas y axiomas, de principios y conceptos; que con una lexicología firme, con unas ideas, definiciones, esquemas, categorías, conceptos y calificaciones jurídicas, se llegara al mayor logro científico, cual es la noción de *Sistema*.

IX. De modo también decisivo y concluyente los pilares fundamentales del Derecho actual moderno europeo son el Derecho Romano y el Derecho Germánico, que a su vez entroncan con el sistema de *Common Law*. Todos ellos forman un fondo científico común, que puede ser provechoso y eficaz para la futura coordinación y unificación, con soluciones de vertebración y armonización del *Derecho Común* en Europa.

BIBLIOGRAFÍA

- ARU, Luigi y ORESTANO, Riccardo. 1964: *Síntesis de Derecho Romano*. Epesa.
- BLÁZQUEZ MARTÍNEZ, José M.^a. 1978: *Economía de la Hispania romana*. Bilbao.
- BONFANTE, Pietro. 1952. *Instituciones de Derecho Romano*.
- BONFANTE, Pietro. 1959: *Storia del Diritto Romano I*. Milano.
- CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, Santiago. 1996: *Régimen jurídico de las concesiones administrativas en el derecho romano*.
- CLERECI, L. 1943: *Economia e finanza dei romani (Dalle origini alle fine delle guerre sannitiche)*. Bologna.
- DE FRANCISCI, P. 1943: *Storia del Diritto Romano I*. Milano.
- DE MARTINO, F. 1958: *Storia della Costituzione romana I*. Napoli.
- DE RUGGIERO, Ettore. 1925: *Lo stato e le opere pubbliche in Roma antica*. Torino.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A. *Derecho Público Romano*. Civitas. 1.^a ed. (1996) y 12.^a ed. (2012).
- FRANK, T. 1924: *Storia economica di Roma, dalle origini alla fine della repubblica*. Trad. de Lavagnini. Firenze.
- FRANK, T. 1962: *An economic history of Rome*. New York.
- GUARINO, A. 1969: *Studio Storico del Diritto Romano*, 4.^a ed.
- IGLESIAS, Juan. 1992: *Miniaturas histórico-jurídicas*. Diversas publicaciones y fechas: 1.^a de 1992.

- IGLESIAS, Juan. 1994: *Arte del Derecho, Nuevas miniaturas*.
- IGLESIAS, Juan. 2002: «Miniaturas histórico-jurídicas». En *Libro homenaje al Prof. Alfredo Calonge*.
- IGLESIAS, Juan. 2007: *Derecho Romano*. Barcelona: Ariel.
- JONES, A. H. M. «The aerarium and the fiscus». *JRS* XL.
- KUNKEL, W. 2012: *Historia del Derecho Romano*. Ariel.
- MALAVÉ OSUNA, Belén. 2007: *Régimen jurídico financiero de las obras públicas en el derecho romano tardío: los modelos privado y público de financiación*.
- MILAZZO, F. 1993: *La realizzazione delle opere pubbliche in Roma antica e Repubblica. Munera e ultra tributa*. Napoli.
- MOMMSEN, Theodor. 1899: *Compendio de Derecho Público Romano*. Trad. de P. Dorado. Madrid.
- MOMMSEN, Theodor. 1981: *Le droit public romaine*. Trad. francesa. Paris.
- ORESTANO, Riccardo. 1961: *Introduzione allo studio storico del diritto romano*. Torino (1963). (Consultada la 2.ª ed. 1961).
- PONTE ARREBOLA, Vanesa. 2007: *Régimen jurídico de las vías públicas en Derecho Romano*.
- RODRÍGUEZ ENNES, Luis. 2004: *Gallaecia: Romanización y ordenación del territorio*.
- ROSTOVITZ, M. *Historia social y económica del Imperio Romano*. Trad. de L. López. Madrid (1972-1973).
- VON LUSTOV, U.; D'ORS, A. y FUENTESECA, P. 1965: *Coloquios sobre Teoría Política de la Antigüedad*. Madrid: Fundación Pastor.
- WALDE-HOFMANN. 1972: *Lateinisches Etymologisches*. Heidelberg.
- ZAERA GARCÍA, Ana. 2013: «La tributación en la Roma Republicana». *Cuaderno de Direito Comparado. Revista Brasileira de Direito Tributario e Financas Publicas*, 2013, n.º 36.