

UNA INSCRIPCIÓN ROMANA ENIGMÁTICA Y DOS DECRETOS DECURIONALES

Por

M.^a LOURDES MARTÍNEZ DE MORENTIN LLAMAS¹

lmarmor@unizar.es

Revista General de Derecho Romano 30 (2018)

RESUMEN: El presente estudio trata de un hallazgo epigráfico que suscita diferentes interpretaciones. La que proponemos en nuestro trabajo está relacionada con el derecho de superficie. Para abordar el tema se procede primero a explicar, con base en las fuentes justinianeas, diversas cuestiones generales sobre los diferentes tipos de ingresos que tendrían las ciudades, dependiendo de sus fuentes de riqueza y de sus características particulares. Entre ellos estarían los provenientes del arrendamiento de los locales comerciales, si los hubiere, y los percibidos por el alquiler de terrenos sobre los que edificar. A continuación se analizan dos decretos decurionales procedentes de la ciudad de Puteoli que contribuyen al esclarecimiento de la superficies, hasta llegar a ser considerada como un derecho real sobre cosa ajena. Finaliza el trabajo con unas consideraciones sobre la importancia de la percepción de estos ingresos para el sostenimiento de las ciudades y de la eficacia del ordo decurionum en la gestión del patrimonio inmobiliario urbano.

PALABRAS CLAVE: vectigal, solarium, pensio, ordo decurionum, decretum, derecho de superficies.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Vectigalia. 3. Los ingresos percibidos por la explotación de suelo público en las fuentes justinianeas. 4. El derecho de superficie. 5. Dos decretos decurionales puteolanos. 6. Consideraciones finales

ABSTRACT: The present study deals with an epigraphic finding that raises different interpretations. The one we propose in this work is related to the surface right. In order to address the issue, we proceed first to explain, based on justinianeas sources, various general questions about the different types of income that cities would have, depending on their sources of wealth and their particular characteristics. Among them there would be those coming from the lease of commercial premises, if any, and those received from the rental of land on which to build. Next, two decrees from the city of Puteoli that contribute to the clarification of the surface are analyzed, until it

¹ La autora pertenece al grupo de investigación *Ius Familiae* de la U. de Zaragoza financiado con fondos del Gobierno de Aragón y FEDER. El trabajo se enmarca en la línea de investigación sobre derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano desarrollada en nuestro país por el Prof. D. A. Fernández de Buján, catedrático de Derecho romano de la Universidad Autónoma de Madrid y Académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

is considered as a real right over another's property. The work concludes with some considerations about the importance of the perception of this income for the sustainability of the cities and the effectiveness of the *ordo decurionum* in the management of urban real estate.

KEYWORDS: *vectigal*, *solarium*, *pensio*, *ordo decurionum*, *decretum*, right of superficies.

1. INTRODUCCIÓN²

Una inscripción descubierta en 2016 en la ciudad romana de Los Bañales de Uncastillo, al norte del distrito jurídico de la colonia *Caesar Augusta* (Zaragoza), en la *Hispania Citerior*, y dada a conocer por J. Andreu recientemente en la revista *Epigraphica*³, ha servido de base para las reflexiones que se exponen a continuación, relacionadas con la percepción de ingresos económicos por parte de las ciudades. La inscripción es la siguiente: *LXXIII*.

Una primera consideración invitaría a pensar que se tratase de la distancia que debía separar las fincas urbanas, llamada *ambitus*, recogida en las XII Tablas⁴, siendo de dos pies y medio de anchura (74 cms) y de igual longitud que el edificio⁵, medida que se aproxima a la que aparece en la inscripción. Sin descartar esta idea, o la señalada por los epigrafistas de que se tratase de una señal de carácter constructivo⁶, la hipótesis que

² La presente contribución está basada en la ponencia presentada por la autora al Congreso "Signos de debilidad y crisis en las ciudades occidentales del Imperio romano (I-III dC.)", (Pamplona, Santa Criz de Eslava, Los Bañales de Uncastillo del 9-11 de Noviembre de 2017) y se enmarca dentro del PI "*De municipia latina a oppida labentia: Sobre la sostenibilidad económica e institucional del municipio de derecho latino en la Hispania romana (Siglos I-III dC)*", ref. HAR2016-74854-P, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. Pretende dar respuesta a diversas cuestiones planteadas en un trabajo anterior relacionadas con el sistema municipal en el occidente romano ("Bases pecuniarias y económicas del municipio de Derecho Latino en la legislación municipal de época flavia", *Oppida labentia, Transformaciones, cambios y alteración en las ciudades hispanas entre el siglo II y la tardoantigüedad* (ed. J. Andreu), Navarra, 2017, 177-216); si fue éste, un modelo útil y perdurable para gestionar la autonomía local; cuáles pudieron ser los gastos e ingresos y las causas que marcaron el declive de muchas ciudades a partir del siglo II d. C.

³ ANDREU, J., "Una nueva inscripción romana con numeral procedente de la Tarraconense (Los Bañales de Uncastillo, Zaragoza)", *Epigraphica*, 79, 2017, 2. La pieza puede verse en <https://skfb.ly/QW9n> y al Museo Virtual de Los Bañales se puede acceder bien desde <https://sket.com/banalesmuseovirtual> bien desde la <http://losbanales.es/indexmuseo.html>.

⁴ Tabla VII.1, VARELA, E., Las Doce Tablas, *Textos de Derecho romano*, DOMINGO R., (coord.), Pamplona, 1998.

⁵ Cfr. Varr. 1, 1, 5, 22 y Festo, *ambitus*. Tabla VII, fragmento 1: Maecianus, *assis distributio*, 46: Un sestercio valía dos ases y medio, como medio tercio ... (así se argumenta con la Ley de las XII Tablas en la que dos pies y medio se llaman "pie sestercio"). En este sentido resulta curioso que la inscripción referida sea *LXXIII* ¿se trata de una casualidad?

⁶ Es la hipótesis del prof. ANDREU, "Una nueva inscripción romana con numeral procedente de la Tarraconense" cit. El autor ha valorado las posibilidades interpretativas del texto y examinado el estado de la cuestión sobre los numerales en este tipo de inscripciones romanas de época alto-imperial y datado, además, el nuevo ejemplar. Sobre estas cuestiones y su fundamentación, remito al autor, en su obra señalada.

proponemos relaciona el hallazgo con la numeración de los locales del foro destinados a ser arrendados a particulares, por los que, a cambio, la ciudad recibiría unas cantidades (*vectigalia*). Dicha hipótesis va a servir de pretexto para el estudio del "derecho de superficie". Así, tras explicar qué son *vectigalia* y señalar las fuentes jurídicas en que aparecen, pasaremos al análisis y a la evolución de esta figura. Por último, el hallazgo de dos decretos decurionales procedentes de Pozzuoli, permitirá conocer algunos detalles sobre su concesión y el modo de proceder del *ordo decurionum* en estas cuestiones.

2. VECTIGALIA

En relación con la etimología de la palabra, se ha señalado⁷ que "*vectigal* se dijo así de *vehendo*, porque propiamente considerado era en un principio el impuesto que se cobraba por el transporte de las mercaderías". Sin embargo en el diccionario Ernout et Meillet, no aparece dicha relación⁸. Los autores⁹, dividen originariamente el *vectigal*, en: *decuma*, impuesto sobre los campos (que fue a veces la décima, de ahí su nombre), *portorium* (sobre lo que entraba y salía por los puertos de mar) y *scriptura* (que era lo que se cobraba por los pastos de las tierras del Estado, los cuales se arrendaban a los

⁷ BURMANN, *De vectigalibus populi romani dissertatio*, cap. I, en RODRÍGUEZ DE BERLANGA, M., comentario a la rúbrica 63, *Lex Flavia Malacitana*, Málaga, 1969, p. 68. La discusión doctrinal sobre el término es expuesta ampliamente por CAMACHO DE LOS RÍOS, M., "*Vectigal incertum*", *RGDR*, 8, 2007. El autor considera que el término *vectigal* cambia de significado según la época y las fuentes que consultemos (p. 2). Así, para Ulpiano (D. 50, 16, 17, 1) tendría el sentido genérico de contribución y no solo el significado fiscal de impuesto sino también de renta. Será a comienzos del principado -momento en que Augusto realiza una gran reforma, con la creación de nuevos impuestos de tipo indirecto- cuando el término iniciará el camino hacia su especialización en este sentido. Esta tendencia se irá afianzando con el paso de los años, especialmente en época imperial, en detrimento de otros significados arrastrados de las épocas anteriores, pero sin olvidar, que aun en los inicios del Principado, el término convive todavía con el significado de impuestos directos, así con el de rentas diversas de carácter público. Para ARIAS BONET, J.A., *Societas publicanorum*, *AHDE*, 1948-1949, p. 6-8: "*Vectigalia* (de *veho*: llevar o acarrear) era, en su sentido más primitivo, el canon o renta pagado al Estado por la ocupación o utilización de sus propiedades (...) Cuando los ingresos por impuestos no se referían fundamental y casi exclusivamente a las parcelas agrícolas del *ager publicus*, sino a la utilización de puertos, caminos, puentes, etc. (...) aunque tales ingresos recibieran a veces denominaciones específicas -*solarium*, *scriptura*, *cloacarium*, *portorium*- la denominación de los particulares concesionarios o arrendatarios continuó derivándose de la genérica expresión que servía antiguamente para el impuesto: *publicum*; y siguió llamándose *publicani*". He aquí que aparece el término *solarium* como *vectigal*. Bibliografía principal sobre *vectigal*: BONELLI, "Le imposte indirette di Roma antica", *SDHI*, (1900); CAGNAT, R., *Les impôts indirects chez les romains*, Paris 1883; HUMBERT, "Vectigal", *Saggio sulle finanze e sulla contabilità pubblica presso i romani*, Paris, 1886; LUZZATO, "Vectigalia", *NNDI*, 1975; MARQUARDT, J., *De l'organisation financière chez les romains*, Paris 1888; MOMIGLIANO, "Vectigalia", *NDI*, 1940; PUGLIESE, "Note sul vectigal e sull'imposta fondiaria romana", *Cent. Cod. Giustin.*, Pavia 1934, pp. 527 ss.; SACCHI, "Vectigalia", *DI*, 24, pp. 268 ss.

⁸ ERNOUT, A. et MEILLET, A., *Dictionnaire Étymologique de la langue latine*, Librairie C. Klincksieck, Paris, 1967.

⁹ Tanto BURMANN, *De vectigalibus populi romani dissertatio* como BULENGER, *De tributis ac vectigalibus populi romani, liber*, cap. V, escribieron sendos tratados con el mismo título (cits. por Rodríguez de Berlanga, *op. et loc. cit.*).

ganaderos)¹⁰. La palabra, no puede verterse al castellano, como sucede con otras tantas latinas referidas a instituciones, por eso siempre la doctrina se refiere a ella así: *vectigal*. Dicho término se impuso sobre multitud de cosas¹¹.

Aunque *vectigal* no tiene un valor unívoco y asume, según el contexto, una amplia gama de significados¹², en sentido técnico definiría toda forma de entrada o ingreso público, siempre que no se tratase ni del tributo ni de la capitación que son impuestos directos.

En su acepción general se refiere a ingreso, lo que se obtiene de lo que produce riqueza, y si se utiliza en el sentido de ingreso público designaría tanto los del erario romano como los pertenecientes al municipio y colonias¹³. En plural, *vectigalia*, hace referencia a cualquier ingreso, a todos los ingresos provenientes del arrendamiento de bienes públicos del municipio.

La necesidad de un permiso imperial, para que gobernadores o decuriones establecieran o modificaran los *vectigalia* en provincias, aparece en el Digesto¹⁴ y resulta

¹⁰ Los fragmentos que se conservan de la *lex Thoria* repiten estos términos. Sobre la misma, Arangio Ruiz, V., *Historia del Derecho romano*, 1980, pp. 235 y 251 en relación con la reforma agraria de los hermanos Graco; se conoce fragmentariamente por el reverso de la *lex Acilia repetundarum*. Véase CIL I, 200; BRUNS, *Fontes*, 1893, 73 ss.

¹¹ RODRÍGUEZ DE BERLANGA, M.: *Lex Flavia Malacitana* cit., p. 69. Véase CAMACHO DE LOS RÍOS, M., "*Vectigal incertum*" cit.

¹² Véase NONNIS, D. y RICCI, C., Apéndice "*Vectigalia municipali ed epigrafía: Un caso dall'Hirpina*" en *Il capitolio delle entrate nelle finanze municipali in occidente ed in oriente*, Actes de la X^e Rencontre franco-italienne sur l'épigraphie du monde romain, 1999, pp. 54-59 donde recogen inscripciones en las que el término *vectigal* se refiere a propiedad demanial y servicios públicos: a) terrenos, b) *pascua, silvae, lagui, stagni*, c) *aedificia*, d) servicios públicos, e) áreas de mercado y ocupación de suelo público; inscripciones en las que el término se refiere a impuestos indirectos *dazi, pedaggi, licenze*; inscripciones donde con *vectigal* (en plural) se entiende únicamente una entrada o impuesto ligado a la comunidad (sin especificar de qué bienes de la comunidad derivan estos impuestos, aunque seguramente estarían ligados a la propiedad fundiaria); LUZZATO, *NNDI*, voces, *vectigalia, imposta, tributum, publicani*; NONNIS, D. y RICCI, C.: "*Vectigalia municipali ed epigrafía: Un caso dall'Hirpina*" cit., pp. 56-59, CAMACHO DE LOS RÍOS, M., "*Vectigal incertum*" cit., pp. 1-31: el término debe considerarse en sentido amplio y flexible, debido a su evolución en las diferentes etapas de la historia de Roma.

¹³ Véase a propósito FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A.: *Derecho Público Romano*, 18^a ed., Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2015, p. 314. BERGER, A., *Encyclopedic Dictionary of roman law*, Filadelfia 1953: *A general term denoting all sorts of public revenues, such as rents and periodic payments made by lessees of public land (ager publicus), pastures, woods, salt mines, lakes, rivers, etc., as well as all kinds of taxes, imposts, and custom duties, collected by tax-farmers (publicani), whether they were paid in kind or in money* (D. 39, 4; C. 4, 61; 62); ERNOUT, A. et MEILLET, A., cit.: *Vectigal aes appellatur quod ob tributum et stipendium e aes equestre et hordearium populo debetur; et aussi revenu. Terme technique du droit public; usuel, classique. A designé d'abord les redevances perçues sur le domaine public, pour s'appliquer par extension à tout impôt ou taxe régulièrement levée, par opposition au tributum civium Romanorum*; véase también CAGNAT, R., 1882 y reimp. 1966, *NNDI*, *Vectigalia*; CAMACHO DE LOS RÍOS, M., "*Vectigal incertum*" cit.

¹⁴ D. 39, 4, 10. (*Hermog. lib. 5. Epit.*): *Vectigalia sine Imperatorum praecepto neque Praesidi, neque curatorum, neque curiae constituere, nec praecedentia reformare, et his vel addere vel deminuere licet.*

confirmado en varias constituciones imperiales¹⁵. En relación con Hispania, Vespasiano, en su *epistula* a los Saborenses, del año 77¹⁶, en respuesta a las peticiones de la ciudad sobre mantenimiento y creación de nuevos *vectigalia*¹⁷, sin pronunciarse, remitió a una sentencia anterior del gobernador. Situada en el contexto de la municipalización que siguió al otorgamiento del *ius latii* para Hispania, la *epistula* se refería a la promoción política de la ciudad y a los ingresos y ganancias de la misma, pero al no aportar ningún detalle, no nos permite conocer el contenido de los *vectigalia* antiguos y los nuevos cuya concesión se solicitaba. Igualmente hay referencias a los *vectigalia* municipales en la *epistula* de Tito a los *quattuorviri* y decuriones de Munigua¹⁸ en la que resolvió un litigio entre la ciudad y un prestamista que tenía arrendados el cobro de los *vectigalia*. La *lex Ursonensis*¹⁹ también trata de vectigales al preverse la utilización del producto de las

¹⁵ C. 4, 62, 1-3.

¹⁶ MARTÍNEZ DE MORENTIN, M.L., "Bases pecuniarias y económicas del municipio de Derecho Latino en la legislación municipal de época flavia" cit., p. 2016.

¹⁷ La ciudad de Sabora (Cañete la Real, Málaga) envió una embajada a Roma para solicitar del emperador Vespasiano su autorización para construir en la llanura una ciudad nueva, conservar el beneficio de los *vectigalia* concedidos por Augusto y el cobro de nuevos *vectigalia*.

¹⁸ La carta refleja un litigio entre la comunidad y *Servilius Pollio*, arrendatario de los *vectigalia* municipales, a quien la caja pública local debía dinero. Este había prestado a interés una suma superior a 50000 sestericios que los decuriones quizá habían pensado poder pagar con el *reditus vectigaliorum* (*vectigalium*). El emperador confirmó la sentencia del procónsul que obligaba a Munigua a satisfacer la deuda, pero acordó la remisión de la multa, las *usurae* (pago de los intereses que habría podido percibir *Pollio* en teoría) por el retraso, y redujo la deuda con el producto de los *vectigalia* a título de un pago anticipado. La *indulgentia* imperial, expresaría el cuidado tenido por el emperador de no impulsar los abusos de las comunidades y sí de auspiciar que éstas hicieran frente a las obligaciones adquiridas (por ejemplo a consecuencia de un préstamo, como debió ser el caso). Véase MARTÍNEZ DE MORENTIN, M.L., "Bases pecuniarias y económicas del municipio de Derecho Latino en la legislación municipal de época flavia" cit., p. 210.

¹⁹ D'ORS, A., *Epigrafía Jurídica de la España Romana*, Madrid, 1953 (EJER), *Lex Urs.* 65: *Quae pecunia poenae nomine ob vectigalia, quae colonia genitivae Iuliae erunt, in publicam redacta erit, eam pecuniam ne quis erogare neve cui dare neve attribuere potestatem habeto nisi at ea sacra, quae in colonia aliove quo loco colonorum nomine fiant, neve quis aliter eam pecuniam sine fraude sua kapito neve quis de ea pecunia ad decuriones referundi neve quis de ea pecunia sententiam dicendi ius potestatemque habeto. Eamque pecuniam ad ea sacra, quae in ea colonia aliove quo loco colonorum nomine fient, liviri sine fraude sua dato attribuito itque ei facere ius potestaque esto. Eique cui ea pecunia dabitur sine fraude sua kapere liceto.* Aparte de los ingresos que obtenía la colonia por los arriendos públicos (*vectigalia*), ingresaban también en su caja (*in publicum redacta*) cantidades que procedían de las multas que se imponían a los conductores, siempre con arreglo a lo convenido en el contrato de arriendo; véase en este sentido, TRISCIUOGLIO, A., *Sarta tecta, ultrotributa, opus publicum faciendum locare. Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli, 1997, pp. 193-231. Dichas cantidades debían destinarse, como señala el capítulo, exclusivamente a los *sacra* de la ciudad y no a otro fin, medida que iba dirigida a impedir abusos (por ejemplo, en proporcionar exenciones) a la vez que a disipar sospechas de codicia por parte de los administradores públicos (impidiendo que se quedaran con el dinero de la multa). En *Urs.* 65, están previstas las posibles formas de desviación en la aplicación de esos fondos destinados a los *sacra*: gastar (*erogare*), dar a otra persona (*dare*), asignar a alguien para que disponga (*attribuere*), cobrarse con esos fondos (*kapere*), proponer a los decuriones otro destino (*ad decuriones referre*) y votar (*sententiam dicere*) eso mismo (D'ORS, A., *EJER* cit., p. 186). Una vez señalada la prohibición, se autoriza a los *dunviro*s para aplicar esos *pecunia* a los

multas por no haberlos cobrado quien estuviera encargado de ello, en beneficio de la comunidad. Se nombran también en la *lex Malacitana*²⁰ al señalar que el *dunvir iure dicundo*, los arriende en nombre común de los munícipes de ese municipio.

Según parece, la existencia del término *vectigalia*, fue normal y de uso frecuente en los municipios, pues también se encuentra en un bronce de *Italica*, bajo Marco Aurelio, sobre los gastos para los juegos de gladiadores (*foeda et inclita vectigalia*) y en una inscripción de *Cartima* (Málaga) que recoge la generosidad de una dama (*Iunia D. f. Rustica, vectigalia publica vindicavit*)²¹. En estos textos se utiliza siempre en plural y se refiere a los ingresos que entran en la caja pública de una ciudad latina o romana a título de un derecho de propiedad, rentas sobre una categoría de bienes o de la totalidad de las sumas percibidas por el tesoro. A pesar de su interrelación, *vectigalia* se distinguen de *reditus* (ingresos por las tasas) y de *tributa*²². El singular, más raro, haría referencia a una tasa concreta (por ejemplo *ius in agro vectigal* o tasa debida por los particulares por el uso del suelo provincial).

El vínculo existente entre ingresos (*vectigalia*) y territorio limitado de la ciudad (*finis*)²³ es puesto de manifiesto en la *lex Irnitana*²⁴, al señalar la necesidad de recorrer,

sacra establecidos y para asignarla a los que realmente deben cobrar por ese concepto. Eso pueden hacerlo *sine fraude sua* tanto los *dunviro*s como los que cobran. Entre los *sacra* se cuentan tanto los de la misma colonia como los que se celebran fuera de ella (*aliove quo loco*) pero en nombre y a cuenta de los colonos.

²⁰ RODRÍGUEZ DE BERLANGA, M., *Lex Mal.* 63: *Qui duunvir iure dicundo praeerit, vectigalia ultroque tributa sive quid aliut communi nomine municipium ei ius muicipii locari oportebit locato.*

²¹ LE ROUX, P., "Vectigalia et revenus des cités en Hispanie au Haut- Empire" en *Il capitolo delle entrate nelle finanze municipali in Occidente ed in Oriente*, cit., pp.155-173; MELCHOR GIL, E., *El mecenazgo cívico en la Bética. La contribución de los evergetas en la vida municipal*, Córdoba, 1994, p. 139, considera que quizá había tomado a su cargo el pago integral de los *vectigalia publica*, es decir los impuestos debidos por el municipio como propietario o como detentador de monopolios.

²² En cuanto a *tributa*, vendría referido a las contribuciones debidas al Estado y en particular el impuesto directo; véase CAMACHO DE LOS RÍOS, M., "Vectigal incertum" cit., pp. 1-31.

²³ Véase el glosario de términos al final de la edición y traducción de *Opuscula agrimensorum veterum* de CASTILLO PASCUAL, M.J., La Rioja, 2011, p. 152.

²⁴ D'ORS, A. y X. D'ORS, *Lex Irnitana*, Santiago de Compostela, 1989, 76. Rúbrica: *De finibus vectigalibus circumeundis recognoscendis, si videatur oportere necne, et, si ea circumiri recognosci placeat* (Sobre el recorrido para el reconocimiento de los límites de los terrenos municipales en concesión; si parece oportuno o no que sean recorridos para reconocimiento, y por qué personas y cómo hayan de ser recorridos para reconocimiento).

El *dunvir* del municipio Flavio Irnitano, cada uno en su año, haga la propuesta a los *decuriones* y *conscriptos* de ese municipio, cuando estén presentes no menos de dos tercios, de si parece oportuno recorrer para reconocimiento, aquel año, los límites, los campos y los terrenos arrendados de ese municipio, y haga que los *decuriones* y *conscriptos* den un decreto que valga conforme a la presente ley. Aquel a quien de este modo hubieran dado y decretado el encargo los *decuriones* y *conscriptos*, cúmplalo y cuide de que se cumpla sin dolo malo, tal como deba hacerlo cualquiera de ellos, conforme al decreto de los *decuriones* y *conscriptos*.

quien sea competente para ello, los terrenos municipales que vayan a ser concedidos para su aprovechamiento a particulares.

Si se hacía preceptivo el recorrido de los terrenos rústicos municipales para conceder su aprovechamiento, quizá en concepto de "enfiteusis", seguramente se visitarían igualmente las fincas urbanas, los lugares propicios en el foro para su concesión para la edificación de tabernas, tiendas o similares, por medio de arrendamientos a particulares. En ambos casos, el suelo seguiría siendo propiedad municipal y por su utilización se percibiría un ingreso.

3. LOS INGRESOS PERCIBIDOS POR LA EXPLOTACIÓN DE SUELO PÚBLICO EN LAS FUENTES JUSTINIANEAS

La contratación pública alcanzó un gran desarrollo en Roma, siendo el tipo de contrato más usual el arrendamiento (*locatio*), a través del que se adjudicaban el disfrute de bienes públicos, el cobro de impuestos, determinados servicios y suministros y la construcción, remozamiento y reparación de obras públicas. La contratación pública fue, también, el mecanismo empleado en los municipios para llevar a cabo las actividades y obras señaladas anteriormente, por lo que el término *vectigal*, puede, igualmente, ser utilizado en dicho contexto, significando tasa o canon que pagaría el arrendatario al municipio. Aunque no se vio con buenos ojos la posibilidad de edificación en suelo público arrendado, los ingresos provenientes de dicho arrendamiento fueron considerados *vectigalia*:

D. 50, 10, 5, 1 (*Ulp. lib. sing., de Off. curatoris reipublicae*): *Fines publicos a privatis detineri non oportet. Curabit igitur Praeses provinciae, si qui publici sunt, a privatis separare, et publicos potius redditus augere, si qua loca publica vel aedificia in usus privatorum invenerit, aestimare, utrumne vindicanda in publicum sint, an vectigal iis satius sit imponi; et id, quod utilius esse reipublicae intellexerit, sequi* (No es conveniente que por particulares sean detentados lugares públicos. Así pues, el Presidente de la provincia cuidará, si hay algunos públicos, de separación de los privados, y de aumentar más bien las rentas públicas, y de estimar, si hallare algunos lugares o edificios públicos en uso de los particulares, si hayan de ser reivindicados para el interés público, o si es preferible que se les imponga tributo; y cuidará de atenerse a lo que entendiere que es más conveniente para la república).

D. 30 (de los legados y fideicomisos, título único), 39, 5 (*Ulp. lib. 21 ad Sab.*): *Heres cogitur legati praedii solvere vectigal praeteritum, vel tributum, vel cloacarum, vel pro aquae forma* (El heredero está obligado a pagar el impuesto

caído del predio legado, o el tributo, o el gravamen de solar, o el impuesto de cloaca, o el de consideración de acueducto).

El término *solarium* aparece en:

D. 43, 8, 2, 17 (*Ulp. lib. 68, Com. ad Edic.*) *Si quis nemine prohibente in publico aedificaverit, non esse eum cogendum tollere, ne ruinis urbs deformetur, et quia prohibitorium est interdictum, non restitutorium; si tamen obstet id aedificium publico usui, utique is, qui operibus publicis procurat, debet id deponere, aut si non obstet, solarium ei imponere; vectigal enim hoc sic appellatur, solarium ex eo, quod pro solo pendatur* (Si alguno hubiere edificado en lugar público sin que nadie se lo prohibiera, no ha de ser obligado a demolerlo, para que no se afee la ciudad con ruinas, y porque el interdicto es prohibitorio, no restitutorio; pero si este edificio obstara al uso público, deberá demolerlo ciertamente el que cuida de las obras públicas, o si no obstara, deberá imponerle tributo por el solar; porque este tributo se denomina así, de solar, porque se paga por el suelo), entendido como ingreso proveniente del arrendamiento de suelo público para construir

Es nombrado también en D. 20, 4, 15 (*Paul. lib. 68 ad Edic.*): *Etiam superficies in alieno solo posita pignori dari potest, ita tamen, ut prior causa sit domini soli, si non solvatur ei solarium* (También puede darse en prenda la superficie constituida en suelo ajeno, pero de suerte que sea preferente la condición del suelo, si no se le pagara la pensión del solar).

El término *pensio* aparece en el sentido de *solarium* (canon debido por el superficiario al dueño del suelo en que construye) en D. 6, 1, 74 (*Ulp. lib. 21 ad Edic.*): *- is est, qui in alieno solo superficiem ita habet, ut certam pensionem praestet* (-esto es, al que en suelo ajeno tiene la superficie, de suerte que pague cierta pensión).

Y de nuevo aparece el término *pensio* en relación con la estipulación de daño temido, señalando su utilidad también para el superficiario de una casa, en D. 39, 2, 39, 2 (*Pomp. lib. 21 ad Sab.*): *Damni infecti stipulatio latius patet; et ideo et ei, qui superficiariam insulam habet, utilis est ea stipulatio, si quid in superficie damnum datum fuerit; et nihilominus et soli dominio utilis est, si solo damnum datum fuerit, ut tota superficies tolleretur; fraudabitur enim dominus soli in pensione percipienda* (La estipulación del daño que amenaza se extiende a más; y por lo tanto es útil esta estipulación también al que tiene como superficiario una casa, si se hubiere causado algún daño en la superficie (se refiere a lo edificado); y no obstante, es útil también al dueño del suelo, si se hubiere causado daño en el suelo, de suerte que se destruyese toda la superficie; porque será defraudado el dueño del suelo en la percepción de la

pensión). Aunque la opinión de Paulo es contraria en D. 39, 2, 18, 4 (*Paul. lib. 48 ad Edic.*): *Ei, qui in conducto solo superficiem imposuit, dominus soli, quod vitio soli damnum futurum sit, cavere non debebit, nec soli domino superficiarius, quia invicem ex conducto et locato habent actiones, in quas tamen actiones ultra culpam nihil venit; plus autem in stipulationem venit damni infecti, quod quidem vitium eius esse dicitur* (Al que construyó un edificio sobre suelo tomado en arrendamiento no le deberá dar caución el dueño del suelo porque haya de sobrevenir vicio del suelo, ni al dueño del suelo el superficiario, porque tienen recíprocamente las acciones de conducción y de locación, en cuyas acciones no se comprende, sin embargo, nada además de la culpa; pero en la estipulación del daño que amenaza se comprende más, a la verdad, lo que se dice que es vicio de la cosa).

En relación con la acción pignoraticia, directa o contraria aparece el término "vectigal" y el término "superficies": D. 13, 16, 2 (*Paul. lib. 29 ad Edic.*): *Etiam vectigale praedium pignori dari potest; sed et superficiarum, quia hodie utiles actiones superficiarius dantur* (También puede darse en prenda un predio tributario; pero también uno superficiario, porque hoy se dan a los superficiarios las acciones útiles).

En el siguiente texto, D. 13, 7, 17 (*Marcian. lib. sing. ad formulam hypothec.*): *Sane ut Divi Severus et Antoninus rescripserunt, sine deminutione mercedis soli obligabitur* (A la verdad, como respondieron por rescripto los Divinos Severo y Antonino, se obligará sin disminución de la pensión del suelo) *merces soli* hace referencia al pago del *solarium*.

Como vemos en las fuentes, los juristas, para indicar el canon debido por el que utilizase un terreno, público o privado, adoptaron diversos nombres: *solarium*, *pensio*, *vectigal*, *merces soli*, refiriéndose, al parecer, indistintamente a *vectigal*²⁵. Sin embargo, si bien el término *solarium* puede incluirse entre los *vectigalia*, haría referencia, más bien, al ingreso proveniente del alquiler de un solar público sobre el que ha edificado un particular²⁶. Las mismas fuentes mencionan *superficies*, *superficiarius*, refiriéndose a una situación particular sobre lo que nos detendremos a continuación.

²⁵ Considera CAMACHO DE LOS RÍOS, M., "Vectigal incertum" cit., p. 26: "(...) el complejo desarrollo del término *vectigalia* a lo largo de la historia del derecho romano lo atestiguan las fuentes. En el Bajo imperio, cuando nos encontramos con el término *vectigalia* se halla referido exclusivamente a *portorium* y no a otros impuestos indirectos".

²⁶ SOLAZZI, S., *Usus proprius*, en *Scritti di Diritto romano*, vol. 4, Napoli, 1963, 217-221 y *Vectigales aedes*, en *Scritti di Diritto romano*, vol. 5, Napoli, 1972, 173-179. El autor considera que el término *solarium* no fue propiamente para los clásicos el más apropiado para indicar el canon debido al Estado por el particular que hubiere utilizado un terreno público; el único pasaje en el que *solarium* aparece, o es adoptado en este sentido, es el fragmento recogido en D. 43, 8, 2, 17, ya mencionado, que pudiera estar interpolado.

4. EL DERECHO DE SUPERFICIES

Según la doctrina romanística, *superficies* es el derecho real, enajenable y transmisible a los herederos, a tener la disponibilidad plena y exclusiva de un edificio levantado sobre un fundo ajeno²⁷. Concebido como tal en el derecho postclásico tardío junto a la enfiteusis, posiblemente ambos derechos estuvieran presentes con anterioridad, como demuestra la inscripción encontrada en Monte Citorio, en 1877 (FIRA, III, 110), en la que un liberto llamado *Adrastus*, encargado en el 193 d.C. de la inspección de un monumento a Marco Aurelio, quedaba acreditado para tener una caseta en el terreno público mediante el pago de un canon. Tales concesiones parece que las hicieron los magistrados en relación con el suelo público y de ahí pasaron a las relaciones entre particulares. Según J. González²⁸, "la vaguedad del verbo tener (*habere*), que ni reconoce una propiedad plena del edificio ni lo rebaja a una mera *possessio*, ha servido para plantear la cuestión sobre la naturaleza jurídica de esta institución a lo largo de los siglos y en las diferentes legislaciones de tradición romanista".

Por el principio característico de la propiedad romana, que absorbe necesariamente a todo lo que se le incorpora o se une al objeto²⁹, cualquier edificio, aunque hubiera sido construido por terceros, accedía al propietario del suelo. Dicho principio se encuentra en un fragmento de Gayo, recogido en el Digesto³⁰: *Quum in suo loco aliquia aliena materia aedificii, quia omne, quod inaedificatur, solo cedit (...)*. Cuando alguno hubiere edificado en lugar suyo con materiales ajenos, se entiende que el mismo dueño lo es del edificio, porque todo lo que en él se edifica cede al suelo, y estaría basado, no solo en el derecho civil sino en el derecho natural, como el mismo Gayo reconoce³¹: *Superficiarias aedes appellamus, quae in conducto solo positae sunt quarum proprietas et civili et naturali iuri, eius est, cuius et solum* (llamamos casas superficiarias a las construidas en suelo

²⁷ Por todos E. VOLTERRA, P. BONFANTE, J. ARIAS RAMOS- J.A. ARIAS BONET, A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN. Últimamente, ZAERA GARCÍA, A., *El derecho de superficies*, Dykinson, Madrid, 2017. GONZÁLEZ, J., *El derecho real de superficie*, Conferencias de Jerónimo González, Ateneo Jurídico de la Asociación oficial de estudiantes de derecho, Madrid, 1922, p. 14, señala que "Los documentos llegados a nosotros, referentes a esta figura, son escasos y oscuros, aunque debió ser corriente su utilización. A ella se refiere Séneca al utilizarla como término de comparación para poner de relieve que "la Filosofía parte de bases fundamentales propias, mientras las Matemáticas construyen en suelo ajeno".

²⁸ GONZÁLEZ, J., *El derecho real de superficie* cit., p. 14. Véase una visión histórica y de Derecho comparado en NOVELLO, V.A., "El Derecho de superficie: De Roma a la actualidad. El caso de Argentina y Brasil", *XIV Congreso Latinoamericano de Derecho Romano*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

²⁹ Formulado como *superficies solo cedit*.

³⁰ D. 41, 1, 7, 10 (Gayo *lib. 2. Rerum Quotid. sive aur., lib. 2*).

³¹ D. 43, 18, 2 (Gayo *Com. al edict. prov. lib. 25*).

arrendado; cuya propiedad es por derecho civil y natural de aquel de quien también es el suelo).

Si el propietario de un fundo concedía a otros la facultad de construir en él un edificio y de tener el disfrute y la disponibilidad del mismo, no podía concebirse, ni siquiera en el derecho justinianeo, que la propiedad del suelo siguiera correspondiendo al que hacía la concesión y que el concesionario tuviera la propiedad del edificio.

La dificultad de incardinar dichas situaciones en figuras jurídicas existentes, ya se dio en el derecho clásico a propósito de concesiones hechas por los magistrados a particulares para edificar en suelo público, a cambio de un canon. En Roma y otras ciudades eso tenía lugar sobre todo para los pequeños negocios que se establecían en las calles o plazas (*tabernae*)³². La más pequeña ocupación del suelo ciudadano debía ser expresamente autorizada por el *ordo decurionum*, como se observa en la correspondencia epistolar entre Plinio y el emperador Trajano (Plin., *Ep.* 10, 8, 2). El suelo seguía siendo público y era público también el edificio construido allí por el particular que, sin embargo, costeaba su reparación si fuera necesario y podía proceder a su demolición. La ciudad, por su parte, se veía engrandecida o embellecida con la construcción de los edificios, sin gastos por su parte. Se discutía, no obstante, acerca de la clasificación del derecho concedido a éste para tener la disponibilidad de la *taberna*, para transmitir y ceder tal derecho a otros por actos *inter vivos* o *mortis causa*.

Cuando el concesionario era un municipio, y los solares, por tanto, municipales, nunca pudo acudirse al contrato de compra-venta, pues las tierras y solares municipales, también provinciales, pertenecían a Roma; por ello se llevaría a cabo su explotación a través de arrendamientos³³. Efectivamente, no obstante los contactos con el derecho público, los juristas unieron estrechamente la "superficie" con el "arrendamiento"³⁴; y ello a pesar de que varios elementos de la concesión no podían encajar en los esquemas de tales contratos, en particular el derecho del concesionario a conservar el disfrute y la disponibilidad del edificio independientemente de la persona propietaria del suelo (y por tanto, también en caso de cesión y transmisión de la

³² VOLTERRA, E., *Instituciones de Derecho privado romano*, Madrid, 1986, p. 437 (trad. de J. DAZA, de la edición original *Istituzioni di Diritto Privato Romano*, Roma, 1986).

³³ La prohibición de venta de los terrenos públicos de la colonia por parte del magistrado y la prohibición de arrendamiento por más de tres años en las leyes municipales aparece en el cap. 82 *lex Urs.* (D'ORS, A., *EJER*).

³⁴ Así consta en los fragmentos mencionados anteriormente atribuidos a Gayo y a Paulo respectivamente (D. 43, 18, 2): *Superficiarias aedes apellamus, quae in conducto solo positae sunt*, (D. 39, 2, 18, 4): *Ei, qui in conducto solo superficiem imposuit, dominus soli, quod vitio soli damnum futurum sit, cavere non debet, nec soli domino superficiarius, quia invicem ex conducto et locato habent actiones, in quas tamen actiones ultra culpam nihuil venit; plus autem in stipulationem venit damni infecti, quod quidem vitium eius esse dicitur*.

propiedad de éste), así como el derecho a transmitir o ceder a otros el disfrute y la disponibilidad del edificio mismo.

Para llevar a efecto práctico el resultado querido por los sujetos intervinientes en esa relación, debían surgir otros vínculos jurídicos de carácter obligatorio que se vieran protegidos por acciones personales. Así, en el caso de disputas con terceros, el superficiario pedía que le fueran cedidas las acciones del propietario (en caso de compra-venta), o del anterior superficiario (en caso de arrendamiento)³⁵.

Progresivamente, al perpetuarse el disfrute y la disponibilidad del edificio por parte del concesionario y sus causahabientes, se concibió la existencia de una relación directa del concesionario sobre la cosa, que podía oponerse a terceros. El pretor concedió al superficiario un interdicto especial *de superficiebus* (semejante al interdicto de retener *uti possidetis*), para protegerlo en el ejercicio de su derecho contra posibles perturbaciones o expolios por parte de terceros)³⁶.

A partir de ese momento, la protección del superficiario se desarrolló rápidamente; tras el interdicto *de superficiebus* mencionado, se le concedió el *unde vi* (antecedente del de recobrar), la acción petitoria útil (*utilis petitio rei*), la de exigir el reconocimiento de servidumbres (*actio utilis confessoria*), la de reclamar la libertad del inmueble (*actio negatoria*).

Con Justiniano se avanzó aún más; el disfrute y la disponibilidad del edificio por parte del superficiario no fueron ya configurados como dependientes de una relación obligatoria con el propietario del solar, sino como un derecho real sobre el edificio, por lo que se concedió al superficiario una *actio in rem* contra cualquiera que vulnerara su derecho, incluso frente al propietario del suelo. Teniendo en cuenta que, siguiendo el principio romano *superficies solo cedit*, el edificio era propiedad del propietario del suelo sobre el que fue construido, el derecho del superficiario no podía ser catalogado más que como un derecho real *in re aliena*.

5. DOS DECRETOS DECURIONALES PUTEOLANOS

Una vez planteada la discutida naturaleza jurídica de esta figura, surgen las siguientes preguntas: ¿quién concedería el derecho de superficie, cuyo disfrute acarrearía el pago de una pensión llamada *solarium*, en las ciudades? y ¿a quién se concedería? Nuestra *lex Mal.* 63 ofrece una respuesta al establecer que será el *dunvir* el

³⁵ VOLTERRA, E., *Instituciones de Derecho privado romano* cit., pp. 437-438.

³⁶ Su fórmula nos ha sido conservada en un texto de Ulpiano (D. 43, 18. 1 pr.): *Uti ex lege locationis sive conductionis superficie, qua de re agitur, nec vi, nec clam, nec precario alter ab altero fruimini, vim fieri veto* ... (cuando alguien, en virtud de un contrato de arriendo y sin violencia, clandestinidad ni precariamente, goce la superficie de que se trata, prohíbo que se le perturbe en el disfrute). Véase LENEL, O., *EP*.

encargado de dicha tarea en nombre de los munícipes, lo que revela que dicha concesión habría sido a propuesta del *ordo decurionum*.

Dos documentos epigráficos, casi de la misma época y referidos a una misma área pública destinada a la monumentalización en la reestructuración urbanística originada en la colonia neroniana (y después flavia) de Puteoli³⁷, nos proporcionan información sobre las cuestiones planteadas. Ambos decretos confirman que para construir en suelo público fue necesaria la autorización previa del *ordo decurionum*.

1. El primero de ellos es un decreto decurional³⁸ en el que se concedía un derecho de *superficies* a los *Augustales*³⁹ de la ciudad para construir un edificio en un lugar considerado público, entre el anfiteatro y la vía pública. Dice así:

Idibus lunis
in basilica Augusti Anniana.
Scribundo adfuerunt L. Oppius Rufinus,
M. Laelius Placidus, T. Apusulenus
5 *Lupercus.*
Quod L. Annius Modestus, Q. Tedijs Rivus
Ilviri verba fecerunt de loco dando Augustalibus,
q(uid) d(e) e(a) r(e) f(ieri) p(laceret), d(e) e(a) r(e) i(ta) c(ensuerunt);
placere huic ordini petentibus Augustalibus
10 *locum inter ampitheatrum et stratam*
viam publicam novo aedificio exstructum,
quem publici iuris esse conveniebat, splendi
dissimo corpori concedi ea condicione
ne ab eo transferatur dominium, quando
15 *res publica suum credat esse quod ab tam*
multis possidetur. Censuerunt.
Decuriones adfuerunt CXIII

Las primeras cinco líneas, como sabemos, contenían la *praescriptio* del decreto, que normalmente estaba compuesta por cinco partes; fecha consular, día y mes, lugar de la

³⁷ Situada en la terraza superior de la ciudad, entre el anfiteatro mayor y el foro, y similar a la del lugar del hallazgo de los Bañales que sirve de base a nuestro estudio. Pozzuoli es un municipio italiano localizado en la ciudad metropolitana de Nápoles, región de Campania.

³⁸ CAMODECA, G., "Un nuovo decreto decurionale puteolano con concessione di *superficies* agli augustali e le entrate cittadine da *solarium*". *IL capitolò delle entrate nelle finanze municipali* cit., pp. 1-23. El autor lo dio a conocer en dicho encuentro, pero ignora si en la actualidad se encuentra ya recogido en el *CIL*.

³⁹ Los augustales eran personas pertenecientes a colegios dedicados al culto de *Augustus*; dichos *collegia* eran de naturaleza publicística.

reunión del *ordo decurionum*, y elenco de los decuriones presentes en la propuesta verbal y el nombre del magistrado convocante⁴⁰. En este caso falta el nombre de los cónsules y del magistrado convocante, pero se identifican fácilmente con los *dunviro*s mencionados en la línea 6-7. Igualmente conocemos que las ciudades poseían archivos oficiales donde los decretos se depositaban en la forma de *commentarii*⁴¹. Sin embargo respecto a su publicación, no siempre fue normal que estuvieran expuestas al público, siendo la inscripción en material perdurable, una concesión solicitada por el interesado, el cual corría con todos los gastos⁴².

Los Augustales, tras la concesión del lugar público, realizaron la inscripción del decreto decurional sobre un *cippo* o mojón, que colocaron en tierra, a modo de término, en la *strata via publica* para delimitar el área que se les había concedido. Aunque no conocemos el año en que estaría fechado el decreto, al faltar los nombres de los cónsules, se ha podido llegar a la conclusión, gracias a los datos aportados por otro decreto decurional en el que aparece el mismo *L. Annius Modestus*, que sería probablemente hacia el 110 o 139 de nuestra era⁴³. El hecho de que la reunión decurional fuese en la *basilica Augusti Anniana*, vinculada a la influyente familia de los Anii, nos sugiere que el *dunvir* L. Annius Modestus era un descendiente de la misma. Hasta ahora son desconocidos los demás decuriones que presenciaron la redacción de las palabras (*scribundo adfuerunt*).

La *relatio*, esto es el objeto del decreto, comienza a partir de la línea 6; se trata de la concesión de un lugar público a los Augustales, que lo solicitaban (*petentibus Augustalibus*). La línea 8 transcribe la fórmula jurídica abreviada q.d.e.r.f.p.d.e.r.i.c.: *quid de ea re fieri placeret, de ea re ita censuerunt*. El mismo *censuerunt* se repite al final del texto, indicando el número de decuriones que participaron en la sesión, 114, que es, hasta ahora, el máximo atestiguado para las reuniones decurionales en las fuentes epigráficas⁴⁴.

⁴⁰ Sobre la forma de los decretos decurionales, redactados a semejanza de los *senado consultos*, véase, SHERK, R.K., *The municipal decrees of the Roman West*, Buffalo, 1970 y MARTÍNEZ DE MORENTIN, M.L., "El cuidado y administración de las aguas en dos leyes municipales de la Hispania romana", *IURA*, 64, 2016, p. 153.

⁴¹ SHERK, R.K., *The municipal decrees of the Roman West* cit., p. 63 y MARTÍNEZ DE MORENTIN, M.L., "El cuidado y administración de las aguas" cit., p. 152; el texto del decreto, tras la *recitatio* en la asamblea, posiblemente el mismo día de la aprobación, *in tabulas communes municipum eius municipii ... referto in diebus X proximis (lex Irn. 41)*.

⁴² Solo se exige la publicación del edicto del gobernador, véase por ejemplo, la *Lex Irn.*, 85: Rúbrica: Que los magistrados tengan expuesto al público el edicto del gobernador de la provincia, y que ejerzan su jurisdicción conforme a él.

⁴³ CAMODECA, G, "Un nuovo decreto decurionale puteolano" cit., p. 3.

⁴⁴ Sobre la estructura del *album decurional* y el *quorum* previsto para la aprobación de distintas propuestas véase MARTÍNEZ DE MORENTIN, M.L., "El cuidado y administración de las aguas" cit., pp.

Sobre este lugar público, los *augustales* puteolanos habían construido un nuevo edificio (lin. 11, *locum ...novo aedificio extructum*). Dicho colegio augustal gozaba de gran relieve social y económico en la ciudad (lin. 12, *splendidissimum corpus*).

La concesión se dió con la condición de no transferir el dominio, como se deduce de la línea 14 (*ne ab eo transferatur dominium*), refiriéndose al derecho reconocido al concesionario de vender la propia situación jurídica sobre el edificio superficiario. Tal derecho de venta vendría atestiguado por un pasaje de Ulpiano (D. 18, 1, 32)⁴⁵, siendo aplicable a todo tipo de concesiones superficiarias, no solo a las citadas *tabernae argentariae*, y se trataría solo de la transmisión de un derecho ya adquirido y no de la constitución originaria. El término *dominium* que aquí aparece es impreciso, y seguramente está empleado de manera no técnica, de la misma manera que Plinio (Ep. 7, 18) da el nombre de *dominus* al concesionario de un *ager vectigalis* de la colonia de Como, usando la palabra en sentido vulgar. Sabemos que para la jurisprudencia de la época, el *dominium* del edificio construido en suelo público por los augustales pertenecería al *dominus soli*, esto es a la *res publica Puteolanorum* como se desprende de las fuentes mencionadas (D. 41, 1, 7, 10; D. 43, 18, 2); solo en el fragmento D. 6, 2, 12, 3, casi con total seguridad interpolado, según Camodeca⁴⁶, el *superficiarius* viene indicado como *dominus* de la *superficiaria insula*. Sin embargo, si a nivel de elaboración jurídica el principio (*superficies solo cedit*) era indiscutido, en la praxis a veces el derecho del concesionario del suelo público tenía características y prerrogativas que podían parecer similares a las que surgían de un derecho real de propiedad⁴⁷.

Un lenguaje similar se encuentra en la concesión superficiaria del 193 a Adrastus, liberto del emperador Septimio Severo (CIL VI 15856 b = FIRA III, 110) mencionada al

152-153, y la bibliografía allí citada; CAMODECA, G., *op. et loc. cit.*, nota 16. En general para la validez de la sesión se requería la participación de dos tercios de los decuriones, pero no faltan referencias a diversos *quorum* (mayoría simple o 3/4 de la asamblea, como ocurre en la *Lex irnitana*, 41).

⁴⁵ Ulp. *lib. 44 ad Sab.*: *Qui tabernas argentarias, vel ceteras, quae in solo publico sunt, vendit, non solum, sed ius vendit, quum istae tabernae publicae sunt, quarum usus ad privatos pertinet.* Señala Camodeca que si *vel ceteras* es fruto de una interpolación, es algo que no tiene mucha importancia en este caso, porque parece evidente que de todos modos el principio se aplicaba a todos los tipos de similares concesiones superficiarias y no solo a las *tabernae argentariae* (CAMODECA, G., "Un nuovo decreto decurionale puteolano" cit., (n. 25), 9). SOLAZZI, S., (*Usus proprius*, cit., p. 216 ss. y *Vectigales aedes*, cit., p. 173 ss.) considera aplicable el término *solarium* solo para las relaciones entre particulares, invocando el término *vectigal* para la construcción por particulares en suelo público. Igualmente ARANGIO-RUIZ, V., en la inscripción recogida en FIRA, 3, 357. Sobre su aplicabilidad, no solo a las relaciones entre privados sino también a las concesiones superficiarias públicas, véase ORESTANO, R., *Solarium*, en *NNDI*, 17, 1970, 829 y bibliografía allí citada.

⁴⁶ CAMODECA, G., "Un nuovo decreto decurionale puteolano" cit., p. 10.

⁴⁷ Considera el derecho de superficie como perpetuo, y una especie de usufructo RAINER, J.M., *Superficies und Stockwerkseigentum im klassischen römischen Recht*, in *ZSS*, 106, 1989, 330 ss., cit. por Camodeca, G., *op. et loc. cit.*

comienzo de este apartado de nuestro trabajo; allí se habla de *aedificium suum* refiriéndose al edificio construido por él, es decir, a sus expensas, en suelo público (*a solo iuris sui pecunia sua, praestaturus solarium sicut caeteri*).

2. Para comprender la concesión hecha a los augustales de la ciudad, traemos a colación otro decreto puteolano (CIL X 1783 = FIRA III, 111), dado en época algo posterior pero de contenido similar al examinado más arriba. Un liberto del decurión M. Laelius Placidus había construido un edificio en suelo público, en un lugar de paso entre el foro y la ciudad; el liberto solicitaba la remisión del *solarium*, el canon anual que debía pagar, ofreciendo a cambio, la cesión de sus derechos sucesorios sobre el edificio a la colonia, renunciando a transmitirlo hereditariamente. Atimetus, nombre del liberto, describe su derecho de superficie con el término *usus et fructus potestasque*:

III Nonas Septembres in curia templi basilicae Augusti Annianae. Scribundo adfuerunt Q., Granius Atticus, M. Stlaccius Albinus, A. Clodius Maximus, M. Amullius Lupus, M. Fabius Firmus.

Quod T. Aufidius Thrasea Ti. Claudius Quartinus Ilviri verba fecerunt de desiderio Laeli Atimeti optimi civis, quid de ea re fieri placeret, de ea re ita censuerunt:

Cum M. Laelius Atrimetus vir probissimus et singulis et universis karus petierit in ordine nostro uti solarium aedifici quod extruit in transitorio remitteretur sibi ea condicione, ut ad diem vitae eius usus et fructus potestasque aedifici sui ad se pertineret, postea autem rei publicae nostrae esset, placere huic ordini tam gratam voluntatem optimi civis admitti remittique ei solarium, cum plus ex pietate promissi eius res publica nostra postea consecutura sit.

In curia fuerunt numero LXXXII.

Camodeca⁴⁸ considera que el liberto tenía ya un derecho de superficie sobre el edificio y había comenzado a pagar el *solarium*, como muestra la petición : *uti solarium aedificii ... remitteretur sibi*. La relación entre el edificio construido por Atimeto y el suelo de la colonia de Puteoli habría tenido, en un primer momento, el contenido y las características de la superficie, habiéndose transformado después de la remisión del *solarium* y de la limitación temporal a su vida, en una especie de usufructo. Mientras que en este decreto se ponía como condición para la remisión del *solarium* la renuncia del concesionario a la transmisibilidad hereditaria del derecho de superficie, en el ejemplo anterior, del colegio augustal, de naturaleza publicística, el *ordo decurionum* ponía como condición para conceder la autorización superficiaria, la renuncia, por parte de los

⁴⁸ CAMODECA, G., "Un nuovo decreto decurionale puteolano cit., p. 10.

augustales, de su derecho de alienación, lo que comportaba también la prohibición de modificar el uso público del edificio. La cautela del *ordo decurionum* estaba justificada ya que se daba la circunstancia de que la concesión se había hecho al *corpus* de los augustales, por definición sin término, por lo que era indefinida y virtualmente perpetua⁴⁹.

No sabemos si los augustales estaban exentos del pago de *solarium* por la construcción del edificio. Si así fuera, se habría establecido en otro decreto. En todo caso, se trata de *aedificium*, no de *templum* o de otra construcción sacra que habría estado exenta del pago seguramente⁵⁰.

La posibilidad de que los augustales puteolanos en un futuro ejercitaran su facultad de vender⁵¹ el derecho de superficie sobre el edificio debía ser grande. Puesto que el derecho consistía en un *uti-frui* sobre el edificio, el superficiario parecería tener una especie anómala de posesión, definida en la moderna dogmática como una *quasi corporis possessio*⁵². Las cautelas en las relaciones entre entes, como eran una colonia y un colegio, no eran nunca demasiadas a juicio de los decuriones puteolanos. Es por lo que subrayarían expresamente en el decreto y de manera perdurable, esto es en piedra, la propiedad de la *res publica* sobre el *locus* y sobre el edificio construido por los augustales, así como también los destinatarios del uso y disfrute del edificio, que no podrían ser otros que los miembros presentes y futuros del colegio augustal, expresión referida en *quod ab tam multis possidentur*.

La doctrina romanística hace tiempo que viene examinando la cuestión sobre la capacidad de los *collegia*⁵³ de poseer y usucapir⁵⁴. Si los juristas romanos discutieron

⁴⁹ Sobre *collegia*, CRACCO RUGGINIU, L., *Stato e associazioni professionali nell'età imperiale romana*, en Akten VI. Intern. Kongr. Gr. Lat. Epigraphik, München, 1972, Monaco di B., 1973, pp. 271 ss. cit. por Camodeca, *op. et loc. cit.*, DE ROBERTIS, F.M., "La capacità giuridica dei collegi romani e la sua progressiva contrazione", in *Sodalitas. Scritti A. Guarino* vol. 3, Napoli, 1984, pp. 1259 ss.; CRESCENZI, V., *Minima de collegis (corporibusque)*, en prensa.

⁵⁰ Plin. *Ep.* 10, 8, 2, se refiere a la petición a los decuriones del *municipium* de *Tifernum Tiberinum* de suelo público para la construcción a sus expensas de un templo donde colocar las estatuas de los emperadores divinizados; al tratarse de un edificio sagrado, la concesión del suelo público no estaría sujeta, seguramente, a *solarium*.

⁵¹ Sobre el problema de la venta del derecho de superficie, véase PASTORI, F., *La superficie nel diritto romano*, Milano, 1962, p. 48 ss. Por otra parte es sabido que los *collegia*, a través de sus representantes (*curatores*, *magistri*, y similares), podían vender, comprar, recibir donaciones, etc.; BISCARDI, A., "Rappresentanza sostanziale e processuale del *collegia* in diritto romano", *Iura*, 31, 1980, pp. 11 ss. En la actualidad una inscripción inédita del 148, cit. por CAMODECA, G., *op. cit.*, p. 9, recoge diversas *stipulationes dei curatores* del colegio y la asunción de obligaciones por los augustales.

⁵² Véase *quasi corporis possessio*, PASTORI, F., *La superficie nel diritto romano* cit., pp. 242 ss. Solo los juristas postclásicos comenzaron a hablar de *possessio* de la superficies. Véase BONFANTE, P., *Istituzioni di diritto romano*, 10ª ed., Milano, 1987, 288-300.

⁵³ No habría ninguna diferencia sustancial entre *collegium* y *corpus*. En la época a la que se refiere el decreto, ya se usaba el término *corpus* (*splendidissimum corpus*), aunque fue de uso más frecuente a partir del siglo III; véase WALTZING, J.P., *Étude historique sur les corporations*

sobre la capacidad de los *municipes* de poseer y usucapir *per se* (D. 41, 2, 1, 22, Paul.; D. 41, 2, 1, 2 Ulp.), análogo problema se produciría en relación con los *collegia* (D. 10, 4, 7, 3 Ulp.).

La autorización del *ordo decurionum* para construir en suelo público, así como el correspondiente pago del *solarium*⁵⁵, fueron exigidas en todo momento, como señalan Juliano (D. 43, 8, 7) y Ulpiano (D. 43, 8, 2, 17), pudiendo ser demolidos los edificios en caso contrario o porque obstaculizaran el uso público. Pero los mismos autores también precisan que la construcción en suelo público no debía de ser demolida para no estropear la ciudad con ruinas⁵⁶. Ya en el 184 aC, los censores (Catón y V. Flacco) hicieron demoler en 30 días los edificios construidos por particulares en suelo público. Y en el 383 dC, los emperadores Graciano, Valentiniano y Teodosio mandaron demoler todas aquellas construcciones realizadas en lugares públicos contra el ornato y la comodidad y el aspecto decoroso de la ciudad (C. 8, 11, 6). No siempre resultaba claro, con los documentos catastrales de que se disponía, precisar la demarcación de la propiedad pública y la privada, lo que daba lugar a muchas controversias, tanto, que Augusto en su obra de reorganización urbanística, decidió en caso de duda (Suetonio, Aug. 32) a favor de los particulares. Por otra parte Ulpiano, mencionando a Labeón (D. 43, 8, 2, 15), expresamente distingue entre el que edifica en suelo público, previa autorización, y el que lo hace de manera ilícita.

A los intereses económicos de la *res publica* los decuriones debían prestar especial atención cuando decidían hacer concesiones de suelo municipal. En efecto, en el decreto puteolano (CIL X 1783), al que nos venimos refiriendo, como justificación para la remisión del *solarium* a favor de Atimeto, se tenía en cuenta la avanzada edad del solicitante, y el beneficio que suponía la posibilidad de disponer libremente del edificio a su muerte y poderlo alquilar para recibir el correspondiente *vectigal*; o darle otro uso público conveniente al edificio construido, dado que Atimeto renunciaba expresamente a la transmisibilidad hereditaria de su derecho de superficie, por amor a la patria (*ex pietate*).

professionnelles chez les Romains, Lovanio, 1895-1900, 1, pp. 340 ss.; y 2 pp. 139 ss.; DE ROBERTIS, F.M., *Storia delle corporazioni e del regime associativo nel mondo romano*, vol. 1, Bari, 1973, pp. 14 ss., con bibliog.; CRACCO RUGGINI, L., "Collegium e corpus: la politica economica nella legislazione e nella prassi", in *Istituzioni giuridiche e realtà politiche nel tardo impero* (III-V sec. dC), Milano, 1976, pp. 63 ss.

⁵⁴ CRACCO RUGGINI, L., "Collegium e corpus cit.", pp. 59 ss.; y el mismo autor, *Stato e associazioni professionali nell'età imperiale romana*, pp. 271 ss.; DE ROBERTIS, F.M., *Storia delle corporazioni* cit., p. 1259 ss.

⁵⁵ D. 43, 8, 2, 17, final: *Vectigal enim hoc sic appellatur, solarium ex eo, quod pro solo pendatur.*

⁵⁶ Véase M.A.S. MOLLÁ y J. M. LLANOS, "Prohibición de demolición de edificaciones", *RIDA*, 1995, pp. 235-287.

La grave crisis económica y financiera de las ciudades en la segunda mitad del siglo III, y la reforma administrativa llevada a cabo por Constantino y sus sucesores, contribuyeron a un cambio de la situación en la gestión del patrimonio ciudadano comenzando por la misma conservación de los edificios públicos. Monumentos y edificios públicos ruinosos no fueron ya restaurados, e igualmente, se usaron como cantera de materiales de construcción, o eran adaptados como habitáculos privados. Juliano, en el breve período de su reinado, intentó invertir este proceso de degradación dando tres constituciones sobre solares y ocupación abusiva del suelo urbano. Al parecer, se hallaba en el momento del colapso del sistema, por lo que fueron inútiles.

6. CONSIDERACIONES FINALES

En relación con la inscripción que ha dado lugar a este estudio, sin descartar otras hipótesis, se ha planteado la posibilidad de que se tratase de una numeración relacionada con los lugares en los que se erigirían los locales comerciales con carácter permanente y, por tanto, de los lugares sobre los que construirían edificios los particulares que gozaran del *ius superficiorum*. En este sentido existen diversas inscripciones recogidas por Arangio Ruiz en FIRA (3, 111 y 3, 112). Igualmente podría tratarse de la señalización de solares para ser arrendados (FIRA 3, 109), o del área donde hacer una obra pública determinada (FIRA 3, 152: *Opera publica in via Caecilia locantur*; FIRA 3, 153: *Lex parieti faciundo puteolana; Opera publica in via Caecilia locantur*).

Los decretos referidos en este trabajo, nos han permitido conocer, más de cerca, el modo en el que el patrimonio inmobiliario urbano era gestionado por el *ordo decurionum* de una ciudad, en la época anterior a la introducción de la figura del *curator rei publicae*⁵⁷. En todos los casos referidos, el cobro del canon por dichos arrendamientos constituiría una gran partida de los ingresos de las ciudades, fueran considerados *vectigalia* o *solarium*. De no ser cobrados podría producirse un severo empobrecimiento de las ciudades, lo que quizá contribuyera a su decadencia, ruina o declive.

⁵⁷ Las funciones que ejercía el *c.r.p.* eran de control de la gestión de los *loca publica*, pero no sustituían a los normales órganos de la ciudad, véase JACQUES, F., *Les curateurs des cités dans l'occident romain de Trajan à Gallien*, Parigi, 1983, 268 ss.; ARANGIO RUIZ, V., *Historia del derecho romano*, 4ªed. española Madrid, 1980 (*Storia del diritto romano*, 7ª edición, Napoli, 1984) p. 381.