

# **GLOSSAE**

European Journal of Legal History



ISSN 2255-2707

**Edited by**

*Institute for Social, Political and Legal Studies*  
(Valencia, Spain)

**Honorary Chief Editor**

Antonio Pérez Martín, University of Murcia

**Chief Editor**

Aniceto Masferrer, University of Valencia

**Assistant Chief Editors**

Wim Decock, University of Leuven

Juan A. Obarrio Moreno, University of Valencia

**Editorial Board**

Isabel Ramos Vázquez, University of Jaén (Secretary)

Fernando Hernández Fradejas, University of Valladolid

Anna Taitslin, Australian National University – University of Canberra

M.C. Mirow, Florida International University

José Miguel Piquer, University of Valencia

Andrew Simpson, University of Aberdeen

**International Advisory Board**

Javier Alvarado Planas, UNED; Juan Baró Pazos, University of Cantabria; Mary Sarah Bilder, Boston College; María José Bravo Bosch, University of Vigo; Orazio Condorelli, University of Catania; Emanuele Conte, University of Rome III; Daniel R. Coquillette, Boston College – Harvard University; Serge Dauchy, University of Lille; Salustiano de Dios, University of Salamanca; José Domingues, University of Lusíada; Seán Patrick Donlan, The University of the South Pacific; Matthew Dyson, University of Oxford; Antonio Fernández de Buján, University Autónoma de Madrid; Remedios Ferrero, University of Valencia; Manuel Gutan, Lucian Blaga University of Sibiu; Jan Hallebeek, VU University Amsterdam; Dirk Heirbaut, Ghent University; Richard Helmholz, University of Chicago; David Ibbetson, University of Cambridge; Emily Kadens, University of Northwestern; Mia Korpiola, University of Turku; Pia Letto-Vanamo, University of Helsinki; Orazio Licandro, University of Catania; Jose María Llanos Pitarch, University of Valencia; Marju Luts-Sootak, University of Tartu; Magdalena Martínez Almira, University of Alicante; Pascual Marzal Rodríguez, University of Valencia; Dag Michaelsen, University of Oslo; María Asunción Mollá Nebot, University of Valencia; Emma Montanos Ferrín, University of La Coruña; Olivier Moréteau, Louisiana State University; John Finlay, University of Glasgow; Kjell Å Modéer, Lund University; Anthony Musson, University of Exeter; Vernon V. Palmer, Tulane University; Agustin Parise, Maastricht University; Heikki Pihlajamäki, University of Helsinki; Jacques du Plessis, Stellenbosch University; Merike Ristikivi, University of Tartu; Remco van Rhee, Maastricht University; Luis Rodríguez Ennes, University of Vigo; Jonathan Rose, Arizona State University; Carlos Sánchez-Moreno Ellart, University of Valencia; Mortimer N.S. Sellers, University of Baltimore; Jørn Øyrehagen Sunde, University of Bergen; Ditlev Tamm, University of Copenhagen; José María Vallejo García-Hevia, University of Castilla-La Mancha; Norbert Varga, University of Szeged; Tammo Wallinga, University of Rotterdam; José Luís Zamora Manzano, University of Las Palmas de Gran Canaria

**Citation**

M<sup>a</sup> Asunción Mollá Nebot, “Relación entre munera y opus munitionem: gravámenes no fiscales”,  
*GLOSSAE. European Journal of Legal History* 19 (2022), pp. 567-590 (available at  
<http://www.glossae.eu>)

## Relación entre *munera* y *opus munitioem*: gravámenes no fiscales

### Relationship between *munera* and *opus munitioem*: the non-tax liens

M<sup>a</sup> Asunción Mollá Nebot  
Universitat de València

ORCID iD: 0000-0003-2427-1676

Fecha de recepción: 14.1.2022

Fecha de aceptación: 10.3.2022

#### Resumen

*Muneribus* y *opus munitioem*, estarían dentro de las formas no convencionales de contribución fiscal en lo que hoy llamamos contribuciones propias del régimen irregular de la fiscalidad. Estos gravámenes sobre el ciudadano suplen el limitado desarrollo impositivo fiscal, en un concepto amplio que abarca el sostenimiento y administración por el ciudadano de lo público. La perspectiva desde la que se aborda la vinculación entre *munera* y *munitio* no es etimológica sino jurídica, relativa a obligaciones del ciudadano con la *civitas*, que en la práctica fue sustituido progresiva y eventualmente, a través de un sistema de funcionarios y también de contratos sobre licitación de servicios.

#### Abstract

*Muneribus* and *opus munitioem*, would be within the unconventional forms of tax contribution in what today we call contributions of the irregular tax regime. These liens on the citizen supplement the limited development of taxation, in a broad concept that encompasses the support and administration by the citizen of the public. The link between *munera* and *munitio* is not etymological but legal, relative to the citizen's obligations with the *civitas*, which in practice was gradually and randomly replaced, through a system of civil servants and also of contracts on bidding for services.

#### Palabras clave

*Munera*, *opus munitioem*, *municipe*, *munus*

#### Keywords

*Munera*, *opus munitioem*, *municipe*, *munus*

**Sumario:** 1. Gravámenes sobre el ciudadano; 2. Relación conceptual: *municipe*, *munus* - *munera*, y *munitio*; 3. Algunas observaciones sobre la clasificación jurisprudencial de los *munera*: 3.1 cargas patrimoniales; 3.2. cargas personales; 3.3 cargas mixtas; 4 *Opus munitioem* en la legislación provincial. Apéndice bibliográfico

### 1. Gravámenes sobre el ciudadano

La imposición tributaria de la primera etapa republicana, como sabemos, carece propiamente de una fiscalidad organizada mediante la que los ciudadanos contribuyan al sustento esencial de la *res publica*; sin embargo, esta limitación que supone la falta de una estructura impositiva, se concierta con obligaciones de los ciudadanos al margen de

la fiscalidad<sup>1</sup>, y que podemos considerar se trata de gravámenes estables<sup>2</sup>, tanto en la asunción de cargas públicas, como era, inicialmente, la reparación de murallas de defensa (*munia capere*) y otras obras en *loca publica*; como también se considera así el desempeño de cargos esenciales (*munus*), que conocemos bajo la expresión “carga pública” (*munus publicum*), que se refiere al deber de un particular de contribuir a la utilidad y a los bienes de los ciudadanos. Estos gravámenes se presentan como obligaciones concretas coercibles, más allá del genérico deber de ciudadano en la *civitas* de atender el bien común de la *res publica*, y suponen la asunción de funciones diversas bajo las expresiones *munera* y *munitio*. La estabilidad de estas obligaciones llega hasta el final de la época clásica en la que algunos de estos *munus publicum* aparecen ya remunerados (aunque de modo anticipado, ya en la época clásica consta en las leyes municipales del s. I, algún caso bajo bajo contraprestación, como los *scribatus*, o *scribae*, y que con anterioridad habían sido considerados *munera* a favor del municipio). Por otra parte, se extiende la asunción de obra pública por contrata y otras licitaciones de servicios (*exactores pecuniae*), como la de recaudación de impuestos, que, no obstante, siguen apareciendo entre los *munera* (D. 50, 4, 18, 8 de Calistrato 1 *lib. Sing.*) como un gravamen sobre los ciudadanos.

La jurisprudencia clásica reserva la expresión *munus publicum* para “cargos sin *dignitas*” que consisten en prestaciones onerosas o de trabajo intelectual y esfuerzo personal, en favor de los ciudadanos en la ciudad; contrapuestos a *honores*, “cargos con grado de *dignitas*” que son las magistraturas propiamente<sup>3</sup>: (Calístrato Arcadio, 1 *de cognit*, en D. 50, 4, 14 *pr.*: *Publicum munus dicitur, quod in administranda republica cum sumtu sine titulo dignitatis*; y Javoleno, 1. 6 *ex Cassio*, en D. 50, 4, 12: *Cui muneris publici vacatio datur, non remittitur ei, ne magistratus fiat, qui id ad honorem magis, quam ad munera pertine*). A la vez que conserva la relación entre los antiguos *munera* y *munus*, como dos tipos de gravamen sobre el ciudadano hasta la época Imperial tardía. Ambos, *muneribus* y *opus munitioem*, estarían dentro de las formas no convencionales de contribución fiscal en lo que hoy llamamos contribuciones propias del régimen irregular de la fiscalidad<sup>4</sup>. La diversificación impositiva en la época clásica y la expansión de términos heredados, que no siempre se corresponden con su significado original<sup>5</sup>, no anularon este recurso de colaboración ciudadana.

<sup>1</sup> Distinguimos entre presión fiscal y claridad en el sistema recaudatorio, ver. Milazzo, F., *La realizzazione delle opere pubbliche in Roma arcaica e repubblicana. Munera e ulro tributa*, Napoli, 1993, p. 15, sostiene que desde la época antigua debió existir, aunque fuera escasa, una organización tributaria.

<sup>2</sup> La denominación en derecho actual hace referencia a “carga real” no personal, es por tanto una licencia el uso del término gravamen, que además carece de homólogo latino. En este sentido, la mayoría de las acepciones o clasificaciones fiscales romanas, como la más elemental entre *tributa- vectigalia*, cambiantes por otra parte, carecen de un equivalente en nuestro lenguaje, y cualquiera de nuestras divisiones dogmáticas resultan difícilmente aplicables, como ya se ha planteado a propósito de la clasificación de impuestos directos e indirectos, ver, Camacho de los Ríos, M., “Vectigal incertum”, *Revista General de Derecho Romano (RGDR)* 8 (2007) y su explicación sobre el imposible encaje en el análisis de términos fiscales, de contenido cambiante, concretamente n. 3.

<sup>3</sup> Quedan excluidas de este estudio las magistraturas. La jurisprudencia, agrupada en el título 4 del libro 50 del Digesto, recoge las cargas bajo el epígrafe *De muneribus et honoribus*, en dos grupos de composición diferente, pues aun cuando indican ascendente común en el *munus*, unas comportan jerarquización orgánica y *dignitas* –magistraturas–; y otras no, pues constituyen una agrupación no orgánica sino expositiva jurisprudencial como *munera civilia*.

<sup>4</sup> La expresión carece de parangón en derecho fiscal romano, y se usa a modo descriptivo.

<sup>5</sup> Sobre este tránsito, vid. Luzzatto, G., “La riscossione tributaria in Roma e l’ipotesi della proprietà-sovrantà”, *Atti Verona*, IV, Milano, 1953, p. 69; “Scritti minori epigrafici e papirologici”, Sala Bolognese, 1984, p. 209; Blanch Nougues, J. M. “Principios básicos de justicia tributaria en la fiscalidad romana”, *Revista de derecho financiero y de Hacienda pública*, 48. 1998, pp. 53 ss.

Esta relación originaria de “aportación personal coercible sin contraprestación”, más bien, puede conllevar un gasto, es la órbita de la relación entre *munera* y *munitio* desde la que se platea este estudio. La perspectiva de “fiscalidad irregular” moderna que se correspondería con este tipo de gravámenes, resulta ajena a la administración tributaria romana, donde no existe la diferenciación sobre fiscalidad regular e irregular, pero refleja una realidad que ha sido plasmada en la literatura clásica romana<sup>6</sup> y legal de Provincias<sup>7</sup>, y da perspectiva de conjunto a estos gravámenes como el principio de lo que conocemos como gestión político-administrativa ciudadana.

No obstante, sobre el fondo de la cuestión de la relación, *munera* y *munitio*, se ha venido reproduciendo de modo recurrente el enfrentamiento doctrinal que distancia a la romanística sobre dicha relación. Así, recientemente, Xesús Pérez estima que la *munitio* “difícilmente puede ponerse en relación con el sistema, con toda probabilidad muy posterior, de *munera* y honores locales”, discrepancia que mantiene respecto de la interpretación de Francesca Lamberti, que de modo tácito la sostiene al tratar la rúbrica de *munitio*, rúb. 83<sup>8</sup>, en su trabajo sobre la *Lex Irnitana*<sup>9</sup>. Las razones vertidas se han centrado en negar la relación léxica entre ambos términos, cuestión que queremos marginar, centrándonos no en su exacta derivación etimológica, sino en el hecho de esta relación entre *munera* y *munitio*, pues -además de la aproximación entre ellos que la literatura conoce, y que también se apoya en la epigrafía que recoge la legislación provincial-, ambos forman parte de la realidad de *munus*.

Este antiguo *munus*, según Cicerón (*De re publicae*, 2, 57), explica la apariencia de la *civitas* romana, bajo la unidad de *ius, officium et munus*, como “la indicación de una reciprocidad de comportamientos que podrían conducir a relaciones grupales arcaicas”, con esta base, Grelle entiende que ambas expresiones, *munera* y *munitio*, convergen en *munus* a través de las dos funciones que asume el *cives*: *munus* como función pública; y, *munus* como trabajo específico<sup>10</sup>. Es lo mismo que vemos en el sentido genuino del término *municipe*, por el que se llama así a quien conlleva las cargas en el municipio que consisten en cargos, pero también y en su evolución, a todo aquel ciudadano de cualquier ciudad, con la obligación que asume de *opus munitioem* respecto de esa ciudad. En este

---

<sup>6</sup> Esta conexión entre *munera* y *munitio*, ya había sido tratada por la literatura clásica, así: Varrón (*De lingua latina*, 5), Verrio Flacco, (*De verborum significatione*) y Cicerón (*De re publica*, 2, 57). Cicerón, entiende que, la referencia de *munus* a *officium*, y de *munus* a *ius*, corresponde al modo en el que se explica la apariencia de la *civitas* romana, bajo unidad de *ius, officium et munus*, correspondientes a derecho, deber y función respectivamente, vid. Grelle, F, “I *munera civilia* e le finanze cittadine”, *Actes de la X<sup>e</sup> Rencontre franco-italienne sur l'épigraphie du monde romain* (Roma, 27-29 mai. 1996), Roma: Publications de l'École Française de Roma, v. 256, 1999, p. 138.

<sup>7</sup> *Lex Tarentina*, cap. 5; *lex coloniae Genetive Ursonensis*, cap. 77, en relación con el cap. 98; y las que responden a lo que podemos denominar del conjunto Flavio: *Lex Malacitana*, la *Lex Salpensana* y, la *Lex Irnitana*, cap. 82, en relación con el cap. 83, ver más adelante epígrafe 4.

<sup>8</sup> Siempre que nos refiramos en este trabajo a *Lex Irnitana*, hablaremos de organización por rúbricas, ya que carece de numeración pues la obtiene en relación con la *Lex Salpesa* y otras con La *Lex Malacitana*, en tanto que, cuando se haga referencia a Ley Flavia Municipal, se indicara por capítulos.

<sup>9</sup> En opinión de Pérez López, X., *Contrato verbal y proceso en el Derecho romano. Las stipulationes communes en D.45.1.5 pr. Pomp. 26 ad Sab.*, n. 26, Madrid, 2014, p. 23; Lamberti, F., “*Tabulae Irnitanae*”, *Municipalità e “ius romanorum”*, Napoli, 1993.

<sup>10</sup> Grelle, “I *munera civilia* e le finanze cittadine”, p. 138, mantiene además, el carácter objetivo de *munus* como actividad que se desarrolla o función que se cumple, frente a *officium* que tiene una connotación de comportamiento ético.

sentido, *munus*, del que derivan *municipe* y *munera* relacionado con *munitio*, puede responder a la expresión de “gravámenes” sobre el “ciudadano dentro del grupo”<sup>11</sup>.

Dentro de los llamados *munera* que consisten en cargos, la jurisprudencia distingue, básicamente, los personales de los patrimoniales: los primeros tratan de una aportación personal de trabajo, ya sea a través de una ocupación física o intelectual, como vemos en D. 50, 4, 1, 3 (Herm. L, 1 *epit.*): *munus esse, quod corporibus, labore, cum sollicitudine animi ac vigilantia sollemniter extiti*; mientras que los patrimoniales, consisten en una carga genérica de aportación patrimonial para el cumplimiento del cargo, y así en D. 50, 4, 1, 3 (Hermg. 1, 1 *epit.*): *...patrimonii vero, in quo sumtus maxime postulatur*, pero todos ellos se hallan al margen de las cargas fiscales en forma de *tributum* o *vectigalia* comunes, así como de la licitación de *ultra tributa*, pues en estas últimas intervienen terceros en su ejecución, con un beneficio indirecto para quienes suministran el servicio<sup>12</sup>; mientras que la tributación fiscal consiste en aportaciones líquidas pecuniarias<sup>13</sup>. En todo caso, estos gravámenes tienen en común que pueden ser patrimoniales porque pueden producir un gasto (como los define Hermogeniano, D. 50, 4, 1, pr.), pero no se tratan solamente de un menoscabo económico, sino de trabajo y esfuerzo, físico o intelectual, por lo que no se identifican completamente con el grado de fortuna o riqueza personal, como vemos sí se distingue en el *tributum ex censui*, entre *adsidui* y *proletarii*, según están o no obligados, y en qué medida, a la tributación pecuniaria, o bien por el ejercicio de una actividad de mercaderías o de un hecho que esté sometido a un impuesto específico (*vectigalia*)<sup>14</sup>. Por el contrario, se trata de una relación basada en el *munus*, en el que el titular del cargo, en principio temporal, es responsable de su ejercicio, pero no de la más adecuada ejecución<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> El propósito eminentemente jurídico excluye acometer el desarrollo de la diferencia que podría darse en el doble enfoque: “carga” del: “ciudadano dentro del grupo”, distinta de la relación “fiscal” del “ciudadano ante a la *res publicae*”.

<sup>12</sup> No abordamos el debate doctrinal sobre el contenido exacto de *ultra tributa*, pero sí indicar que se había aceptado por la doctrina común su destino prioritario en la ejecución de obra pública; mientras que ahora la doctrina lo vincula exclusivamente al mantenimiento de obra pública, Bona, F., “Le *societates publicanorum* e le società questuarie nella tarda Repubblica”, *Imprenitorialità e diritto nell’esperienza storica* (M. Marrone, ed.), Palermo, 1992, p. 30; pero si interesa recordar que los *ultra tributa* son un medio para la protección (y conservación) de los *loca publica*, y en este sentido la expresión *ultra tributa* no se identificarse con el objeto al que se destinan, sino que tiene un significado económico, “o casi podría decirse monetario”, de recursos financieros dirigidos a una finalidad concreta, *vid.*, Milazzo, F., *La realizzazione ...*, p. 113; Trisciuglio, A., *Sarta tecta, ultra tributa, opus publicum faciendum locare. Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell’ertà repubblicana e augustea*, Napoli, 1998, pp. 33 ss. En todo caso, parece que en la época republicana eran los censores los que se encargaban de estos *ultra tributa* o de *vectigalia* mediante una *locatio publica* que fijaba los precios y condiciones del contrato *locationis*.

<sup>13</sup> También puede ser a través de valor, pues puede consistir en aportaciones de bienes fungibles, como vemos en: D. 50, 4, 18, 25, de Arcadio Carisio, *liber singularis de muneribus: Praeterea habent quaedam civitates praerogativam, ut hi, qui in territorio earum possident, certum quid frumenti pro mensura agri per singulos annos praebeant; quod genus collationis munus possessionis est*.

<sup>14</sup> S. Isidoro de Sevilla, *Origine officiorum*, 16, 8, 8: originariamente *vectigal* significaba, “cualquier tipo de renta que el Estado consiguiera de los bienes del patrimonio público en contraposición al *tributum*”; mientras que luego viene a referirse a las recaudaciones del tráfico mercantil, *vid.* Camacho de los Ríos, “Vectigal incertum”, en atención a S. Isidoro de Sevilla, de su *Etymologia*, 16, 18, 8.; Luzzatto, G.I. “Vectigalia”, *Novissimo Digesto Italiano*, 20, 1975, pp. 587 ss., que entiende que su imposición estaba en relación con el patrimonio. D. 50, 16, 17, 1, (Ulpiano l.10 *ad Edic.*): *Publica vectigalia intelligere debemus, ex quibus vectigal fiscus capit: quale est vectigal portus vel venalium rerum, item salinarum et metallorum et picariarum*.

<sup>15</sup> El más claro exponente de ello sería el ejercicio del cargo, *munus*, del *iudex unus* -que se refiere en D. 50, 4, 18, 14 (Arc. Car., *liber singularis*)-, cuya obligación es genérica e inexigible en tanto no asume la responsabilidad jurisdiccional mediante el juramento que sigue a su presentación en el foro, y sólo desde

Sobre estos gravámenes, la Jurisprudencia del s. IV elabora una clasificación de *munera civilia*, que se contiene explícitamente en: D. 50. 4, 1, y D. 50, 4, 18, como cargas consistentes en cargos. Esta clasificación se halla incluida en el título 4 del libro 50 del Digesto, que trata también las magistraturas, (*muneribus et honoribus*), de las que no nos ocupamos aquí, pues se encuentran en una jerarquía política-administrativa, revestidas de *dignitas*, mientras que estas otras cargas no tienen una diferenciación grupal o jerárquica, sino la parte negativa de no tener *dignitas*, y la genérica de pertenecer a distintas clasificaciones, al carecer del rango propio de las magistraturas. Estas cargas pueden llegar a constituir un entramado complejo, cuya proliferación en cada ciudad depende de su grado de desarrollo social y económico, como se intuye en la cláusula abierta que implica la referencia de Hermogeniano (1, 1 *epit.*), pues al enumerar las cargas personales civiles añade que también son aquellas cargas similares a las enunciadas, las que emanen de la leyes de la ciudades, o de la antigua costumbre (*et quaecumque aliae curae istis sunt similes; ex his enim, quae retulimus, cetera etiam per leges cuiusque civitatis ex consuetudine long constituit*, en D. 50, 4, 1, 3); mientras que la legislación municipal y colonial se refiere a *opus munitionem* para señalar, por otra parte, aquellas obligaciones de *opera* concretas (que se refieren al mantenimiento de infraestructuras públicas) que gravan a los ciudadanos.

Esta *opus munitionem* está relacionada con la antigua acepción de *munera*, que, como es sabido, consistía en prestaciones personales y privadas de ciudadanos como lo es el mantenimiento de las murallas de defensa, y que luego se amplió a otros *loca publica*. No tiene relación con el “cargo” en que consiste el ejercicio de la *sarta tecta* para edificaciones públicas<sup>16</sup>, que la asumen los censores en la *cura urbis* en cuanto que se trata de una fiscalidad al margen del *cives* en el seguimiento de contratos públicas.

Desde este punto de vista denominativo, e incluso de contenido de las cargas públicas y de los cargos públicos, evoluciona la terminología, por un lado, creando nuevos conceptos y expresiones por parte de la jurisprudencia; y otras veces, cambiando el contenido semántico: así *munera*<sup>17</sup>, como se ha dicho antes, designa originariamente la carga constructiva que asumen los ciudadanos en el mantenimiento de los inmuebles públicos, especialmente, y se halla vinculada al mantenimiento de las murallas defensivas de la ciudad; y posteriormente, se llama *munera*, de modo e, a los “cargos civiles” en forma de *munus publicum*. Al respecto, si bien la doctrina se ha interesado fundamentalmente en hallar un concepto unívoco en derecho romano para el cúmulo de cargos a que se refieren algunos *officia* -y a su identificación con el término moderno de funcionario-, nuestro objetivo en esta sede es identificar el momento anterior en el que tales cargos suponían una carga, y no un trabajo remunerado que se aproximaría a un arrendamiento de servicios. En este sentido, ya hemos hecho mención a la divergencia

---

ese juramento es determinada en cuanto a las obligaciones derivadas de este juramento, que le obligan a dar sentencia. Sin embargo, esta sentencia se limita a su adecuación a la fórmula procesal, y no tanto a una injusticia de fondo, por lo que la responsabilidad judicial se refiere a la inadecuación a la fórmula en el juicio civil; *vid.*, Mollá Nebot, M. A., *Iudex unus. responsabilidad judicial e iniuriae iudicis*, Madrid, 2010.

<sup>16</sup> Sobre la obra pública, *vid.* Milazzo, *La realizzazione ...*, pp. 68 ss.; Trisciunglio, *Sarta tecta...* p. 33; Malavé Osuna, B., *Régimen jurídico financiero de las obras públicas en derecho tardío: Los modelos privado y público de financiación*, Madrid, 2007, pp. 129 ss.

<sup>17</sup> Hay una inabarcable bibliografía, a modo indicativo: Felici, M., “Riflessioni sui *munera civilia* di Arcadio Carisio”, *Gli statuti municipali*, n. 1 Pavia, IUSS, 2006, p. 153; acreditan la vigencia del sistema de *munera* ya en época clásica, como reflejan los textos epigráficos desde finales del siglo II d., *ver* Pereira-Menaut, G., *Munera civitatum la vida en la ciudad romana ideal*, Sevilla, 2011.



que mantiene la doctrina en la evolución del término *munera*, en relación con *munitio*. Esta discrepancia es la que ha inspirado este trabajo, pues realmente existe una perspectiva distinta de la léxica, y que ahora mantengo, sobre la conexión entre el fondo de la obligación en que consisten las dos expresiones, especialmente en el caso de los *munus publicum* (*munera*), y la carga munitoria del antiguo *munera*, pues ambos se basan en la aportación directa al mantenimiento de la administración y de los servicios públicos, distinta a lo que es una imposición fiscal regular, y que fue sustituida paulatinamente, al crearse, por un lado, la asunción profesional de los trabajos de mantenimiento de las edificaciones urbanas y, por otro, un cuerpo de funcionarios que asumirían progresivamente algunas de estas funciones<sup>18</sup>, las cuales ya aparecen remuneradas tempranamente en las leyes municipales, aunque no se trate de cargos estables (escribas del municipio, cobradores de impuestos, contables de libros *kalendarium*, sin que la lista resulte cerrada, ya que discrecionalmente pueden establecerse otros cargos o cargas por la Ley de la ciudad o por la costumbre). Otros, como la tutela o la curatela (cuya inclusión entre los “cargos” resulta muy discutible), consisten en la protección sobre la posesión de bienes de ausentes (prisionero de guerra), herencias yacentes y bienes que corresponderían a un *nasciturus*, han quedado como una prolongación del *officium pietatis*, que incumbe al *pater familias*, y en las fuentes aparecen no gravosas.

Por otro lado, arraiga un concepto distinto del de *muncipe* para designar al obligado en la asunción de estas cargas con el municipio<sup>19</sup>, pues esta obligación pasa a corresponderse con el concepto de *domicilium*<sup>20</sup>, de modo que *muncipe* se convierte en un sinónimo de ciudadano que pertenece a cualquier ciudad; algo similar al término actual “gentilicio”. Las *munitiones*, que se contienen en las rúbricas legales estatutarias -como la Ley Flavia municipal<sup>21</sup>, mantienen esta ambivalencia obligacional que tiene el ciudadano respecto de su ciudad (*muncipe*) y de su domiciliación (*incolae*).

---

<sup>18</sup> La primera literatura jurídica sobre funcionarios públicos aparece en la última jurisprudencia clásica, vid. Dell’Oro, A., *I libri “de officio” nella giurisprudenza romana*, Milano, 1960, y la recensión al mismo de Brasiello, U., “Recensión al libro de Aldo Dell’oro, *I libri ‘de oficio’ nella giurisprudenza romana*, Milano, 1960”, *IURA* 12, Napoli, 1961. Así, tal como se aprecia en esa situación de gravamen, pronto algunos de estos cargos pasan a convertirse en verdaderos funcionarios en cargos estables y remunerados, a ello se refiere Cerami cuando entiende que no hay un concepto unívoco, primero porque es una tendencia de jurisprudencial que rehúye hacer definiciones, y luego, porque se refiere a cargos diversos, Cerami, P., “L’atomismo concettuale si riflette, peraltro, nel pluralismo terminológico”; del mismo autor, “Strutture costituzionali romane e irrituale assunzione di pubblici uffici”, *Annali del Seminario Giuridico della Università di Palermo*, 31, 1969, p. 30. Más recientemente, Quintana-Orive, E., “*Officium, munus, honor...*: precedentes romanos del término funcionario y de otras categorías jurídico-administrativas”, *Revista Digital de Derecho Administrativo* 28 (2017) pp. 263-278, señala que *dignitas* en la época republicana, designa cargo público, como vemos en Cic., *Philipp.*, 3.9.22, (*in dignitate esse*). Este término experimenta una evolución, y termina por referirse a una cualidad diferenciadora de la magistratura frente al cargo, así D. 50.4.14 *pr.*-1 (*Call.*, 1 *de cognit.*) contrapone “*honor*” a “*munus*” adoptando como criterio diferenciador la *dignitas*.

<sup>19</sup> D. 50.16.18 (Paul., 9 *ed.*): “*Munus*” *tribus modis dicitur: uno donum, et inde munera dici mittive. Altero onus, quod cum remittatur, vacationem militiae munerisque praestat inde immunitatem appellari. Tertio officium, unde munera militaria et quosdam milites munificos vocari: igitur muncipes dici, quod munera civilia capiunt.*”

<sup>20</sup> Al respecto, cuando alguien dice que él no es “habitante”, *incola*, debe litigar ante el Presidente de la provincia bajo cuyo cuidado está aquella ciudad por la que es el llamado a cargos, no ante el de aquella de la que él mismo dice que es oriundo: D. 50, 1, 37 *pr.* *Quum tamen se quis negat incolam esse, apud eum Praesidem provinciae agere debet, sub cuius cura est ea civitas, a qua vocatur ad munera, non apud eam, ex qua ipse se dicit oriundum esse* (Callist. l. 1 *de Cog.*).

<sup>21</sup> Sobre la *Lex Flavia*, seguimos la primera edición del texto de la Ley Iritana, D’Ors, A., “La *Lex Flavia Municipal*”, *Anuario de Historia del Derecho Español* 54 (1984), pp. 535 ss. que se hizo en español, antes de la edición crítica, D’Ors, A., *Lex Flavia Municipal*. Texto y comentario, Roma, 1986, y

A partir de *munus* se puede establecer el desarrollo terminológico de aquellos términos, *muneribus* y *munitio*, que se refieren a gravámenes distintos, siendo *munus* el punto de convergencia en cuya derivación se desarrollan los términos: *municipe*, *munera*, *munia capere* y la conexión entre *municipe* y *munitio*.

No obstante, la diferencia entre cargos (*munus*) y *munitio* conlleva que sean tratados en dos apartados distintos de este trabajo, bajo los epígrafes: Clasificación Jurisprudencial sobre los “Cargos”, y Rúbrica “*de munitio*” en las leyes municipales y coloniales.

Estos gravámenes, como *munus*, se enumeran bajo el título 4, del libro 50 del Digesto sobre “cargas y cargos” – *munitio et honoribus*, mientras que la *munitio* se desarrolla propiamente en las leyes municipales, donde aparece bajo la Rúbrica “*de munitio*” como *opus munitio*<sup>22</sup>.

## 2. Relación conceptual entre: *municipe*, *munus* y *munera*, y *munitio*

Varron, en su obra de etimología *De lingua latina*, reconduce el término *munus* a *munire*, en su significado originario de contribución a las obras de defensa, *quod muniendi causa portabatur, quod muniendi causa imperatur*<sup>23</sup>. Esta asimilación había sido cuestionada especialmente desde la etimología latina contemporánea, que Grelle<sup>24</sup> vuelve a rescatar cuando pone en valor la expresión varroniana al llevar la cuestión al sentido originario *ad muniendum* en relación con *munera*, y también su correspondencia con las leyes municipales, donde se regula la facultad de los decuriones de imponer prestaciones por *munitio* de obra pública (cap. 98 de la *Lex Ursonensis*, y el 82 de la *lex Irnitana*). Esta vertiente doctrinal que descarta la relación *munera-munitio*, ha sido más recientemente actualizada por Xesús Pérez, frente a Lamberti, quien en su edición crítica de la *Tabula Irnitana* sí conviene en esa relación de *munera* con la *munitio*<sup>25</sup>.

Desde el punto de vista conceptual, los *munus* son un cargo a medio camino entre “el deber moral” y la obligación civil, de difícil exigibilidad, que se prestan bajo determinadas causas en relación con la posibilidad del ejercicio puntual de un trabajo

---

la última, bilingüe: A. D'Ors-X. D' Ors, *Lex Irnitana (Texto bilingüe)*, Cuadernos Compostelanos de Derecho Romano, 1988; González Fernández, J., “The *lex Irnitana*: a new Copy of the Flavian Municipal Law”, *Journal of Roman Studies* 76 (1986), pp. 147 ss., con traducción de Crawford, M., que se aparta de la de González en algún detalle de interés, como por ejemplo, sobre la cuantía de la competencia jurisdiccional de los ediles, que sitúan hasta en un límite de 200 sestercios y no de 1000. También se han consultado las dos ediciones críticas posteriores, Lamberti, *Tabulae Irnitanae Municipalis*, ya citado; De Brito, M. G., *Los municipios de Italia y de España: Ley General y Ley Modelo*, Madrid 2014, pp. 94 ss. Si bien, dada la enorme de bibliografía que La Ley Flavia plantea, sólo se abordan en este trabajo aquella doctrina que afecta a lo aquí tratado.

<sup>22</sup> Normalmente, se excluyen entre sí el ejercicio de los cargos y el de las magistraturas; sin embargo, puede darse su acumulación cuando se carece de personas idóneas o no hay en la ciudad suficiente número de elegibles para la asignación de *munera* y *honores*. Aunque vemos que a pesar de diferenciación de las magistraturas, de los demás cargos, en la legislación municipal se hace alusión a que los ediles asuman funciones que en general podrían consistir en la función que se dan para cualquier cargos, en cap. 19 de la Ley Flavia.

<sup>23</sup> Varron, *De Lingua latina*, 5, 146, 6.

<sup>24</sup> Grelle, “*I munera civilia e le finanze cittadine*”, p. 137.

<sup>25</sup> Lamberti, “*Tabulae Irnitanae*”.



concreto. Pero en todos los casos el término *munus* presenta un contenido semántico ambiguo debido a sus distintas acepciones<sup>26</sup>, si bien en relación con el cometido de las cargas públicas prevalece el significado de “cargo”.

*Munus* guarda conexión con *munera*, y se corresponde, por un lado, con la asunción de ocupaciones civiles; y por otro, como hemos visto, designa en su evolución, cargo, y en ocasiones, cargo electo que no comporta *dignitas*. En todo caso, este *munus publicum*, referido al *onus*, en el sentido de carga sin reconocimiento de dignidad: D. 50. 4, 14, (*Callist.*, l. 1 *Cog.*), produce dos efectos positivos en quienes lo ostentan: por una parte, porque admite exenciones<sup>27</sup>, y por otra, porque se obtiene inmunidad<sup>28</sup>; mientras que, en contrapartida, sean o no patrimoniales, estas “cargas” que suponen “cargos” conllevan un gasto, a veces restituible, o pueden conllevar la dedicación intelectual o el esfuerzo personal.

Paulo, en un texto recogido en D. 50, 16, 18 *pr.* (*Paul. ad ed.*) señala los tres sentidos que acoge el término “*munus*”: regalo (*donum*), carga (*onus*), o deber (*officium*); así:

*Munus tribus modis dicitur: uno donum, et. Inde munera dici, dari mittive; altero onus, quod quum remittatur, vacationem militiae munerisque praestat, inde immunitatem appellari; tertio officium, unde munera militaria, et quosdam milites munificos vocari. Igitur municipes dici, quod munera civilia capiant.*

Tal diferenciación la explica Paulo al decir que la palabra “*munus*” se refiere a un regalo por cuanto se dice que se dan o envían “*munera*”; mientras que es una carga, por lo que al ser condonada o eximida se habla de inmunidad (*non munus*); y es deber, de donde viene la expresión “*munera*” militares y el hecho de que llamemos “*munificos*” a algunos militares, y también se habla de “*municipes*” porque participan en las cargas municipales en todas sus formas. Igualmente se habla de *munera civilia* porque corresponde a los cargos civiles: *Igitur municipes dici, quod munera civilia capiant.*

La doctrina viene interpretando que efectivamente en el ámbito de las estructuras tardorrepublicanas, la expresión *munus* se acopla a estos distintos significados<sup>29</sup>, y que suele traducirse *munus publicum* en el sentido de “cargo público”, nombrado para un fin o caso concreto, también como “función pública”, si bien esta traducción ha de entenderse en un sentido amplio, es decir, como obligaciones de los ciudadanos en sus relaciones con la *res publica*, y no en sentido de cumplimiento de las obligaciones de un funcionario del Estado<sup>30</sup>. *Munus* se llama también a la carga municipal, como una prestación gratuita de funciones onerosas que aparece frecuentemente bajo la expresión *munus publicum*. Si bien, por lo anterior es el significado propio del cargo que ahora nos ocupa el de *munus civilia publica*.

<sup>26</sup> Cfr. Heuman Seckel, *Handlexicon*, s.v. “*munus*”.

<sup>27</sup> *Infra*, n. 37.

<sup>28</sup> *Ib.*, n. 26.

<sup>29</sup> Quintana-Orive, E. “*Officium, munus, honor...*: precedentes romanos: “La locución “*munus publicum*” adopta también el sentido genérico de función pública, referida tanto a la actividad de magistrados y funcionarios como al *officium privati hominis* del cual resulta una utilidad pública para los ciudadanos en general”.

<sup>30</sup> Cfr. Grelle F., “*Munus publicum. Terminologia e sistemática*”, *Labeo* 7, Napoli, 1961, pp. 318 ss.

Como señala Paulo en el texto que terminamos de reproducir -concretamente en su parte final, texto ubicado en D. 50, 16, 18 pr., *Igitur municipes dici, quod munera civilia capiant-*, el término *municipe* procede de *munus*, en conexión con el término *munera* relativo a la asunción de cargos de este *municipe*. Según esto, se mantendría el término *munera*, pero *munitio* quedaría segregado, y sólo conservaría cierta afinidad con aquél, por el recuerdo de la antigua obligación civil de los *cives* en la prestación de trabajo o en los medios de reconstrucción de murallas para la defensa, a que se refiere la antigua expresión *munia capere*. En todo caso, la doctrina generalmente se ha basado en su falta de conexión lingüística para excluir la relación entre *munera* y *munitio* al decir que su relación “carece de base científica”<sup>31</sup>. A pesar de lo cual en este debate excluyente debe tenerse en cuenta que el texto de Paulo se refiere a la acepción *municipe* y su origen, no a la de *munera* y su evolución, que más bien parece un desarrollo de funciones, en donde *munus* sería el cargo, en tanto que *munera* se referiría al desarrollo de las funciones de este cargo. Al respecto, ya se ha adelantado que la existencia de la relación entre *munitio* y *munera* se evidencia, no sólo en su vigencia en la literatura clásica, sino a través de la extensa epigrafía que la reflejan en distintas disposiciones legales.

Con referencia a la expresión *municipe*, Ulpiano se refiere a que se llama así a quienes originariamente soportan la carga en la que consisten los “cargos públicos” (*munus publicum*), por ser “admitidos éstos en la ciudad para que con nosotros desempeñen los cargos –*munera*–”, como vemos en el texto (2 *ad ed.*), ubicado en D. 50, 1, 1, 1: *municipes appellantur muneris participes, recepti in civitatem ut munera nobiscum facerent*.

Mientras que la vinculación de la condición de munícipe con el municipio, le obliga a un deber de *cives* en el mantenimiento del mismo, lo que aparece como una obligación primigenia en su significado arcaico de *munera* y, no mucho más tarde, también en el de colaboración con la administración de la ciudad para la asunción de las cargas de gestión múltiple. En tal sentido, el *munus* gravita sobre los cargos “como gravamen en el grupo social, político o administrativo”, y cubre un abanico amplio, que la jurisprudencia termina por clasificar, al diferenciar estas cargas consistentes en cargos sobre el *municipe*, en dos grupos: los que consisten en honores con *dignitas*, y los cargos carentes de *dignitas*, como vemos en el título de D. 50, 4, y C. 10, 41 a 44 (*De muneribus et honoribus*). Por su parte, ya hemos indicado anteriormente que en su evolución el término *municipe*, llega a convertirse en un sinónimo de ciudadano, lo que Ulpiano describe como “la extensión abusiva del término”: *sed nunc abusive municipes dicemus suae cuiusque civitatis cives* (D. 50, 1, 1, 1).

Los dos autores epigonales, Paulo y Ulpiano, vienen a coincidir en esta aclaración, lo que da a entender que el cambio terminológico de munícipe a ciudadano se había producido recientemente, probablemente a finales del s. II, creando una distancia mayor a la que existía entre el concepto original de munícipe en la asunción de cargas del municipio, y su reciente asimilación a sinónimo de ciudadano.

Por otra parte, queda asentado en las estructuras constitucionales tardo-republicanas los significados destacados para el término “*munus*”, como significado de “cargo público”; mientras que *munera* se incorpora durante el s. II a la designación de cargo, distinto de su antiguo significado como obligación en el sostenimiento de

---

<sup>31</sup> Vid. Grelle, “*Munus publicum...*”, p. 309.

infraestructuras, de contenido probablemente más amplio que el que vimos y cuyo contenido semántico originario de obligación en el mantenimiento de las murallas defensivas (*munia capere*).

### 3. Algunas observaciones sobre la clasificación jurisprudencial de los *munera*

La actividad jurisprudencial en el *ius novum* experimenta una tendencia innovadora que se manifiesta, en algunos casos, en la creación de nuevos conceptos jurídico-técnicos, pero que también introduce el cambio semántico de algunos términos, como hemos visto ocurre, y con la aparición de nuevos términos con contenido jurídico, que señalan los derechos y obligaciones que contrae el ciudadano con su municipio o ciudad en que habita, ya como ciudadano, o como habitante estable, es decir, domiciliado en una ciudad pero conservando el *origo* de otro lugar. Estas relaciones administrativas de alguna forma nuevas, consecuencia de la expansión del imperio, la progresiva concesión del *ius latii*, y la subsiguiente ciudadanía, desarrollan nuevos conceptos apropiados para designar la relación administrativa, así como las obligaciones y derechos que conllevan. Al lado de los *cives*, aparece el reflejo administrativo que distinguen los habitantes circunstanciales de los *incolas*, que como domiciliados estables conservan la ciudadanía de otra ciudad. Estos términos nuevos tienen importancia en la cuestión del *munus* y la *munitio*, ya que estas cargas gravitan sobre la condición administrativa de *municipe*, (*munera*), y *domicilium*, así, el término *munera* designa ahora la carga en que consisten los cargos civiles<sup>32</sup>, con los que se grava a los ciudadanos, tal y como queda reflejado especialmente en los títulos, 4, 5, y 6 del libro 50 del Digesto, respecto de esta materia (*muneribus et honoribus*). Este traspaso del contenido semántico de la antigua *munera* al nuevo concepto, queda consolidado en la clasificación y contenido de los cargos públicos, que aparece posteriormente ampliamente tratado ya en la época posclásica.

Una clasificación de estos *munera* se halla en las obras de Hermogeniano, 1 *epitomarum*, y Arcadio Carisio, *liber singularis de muneribus civilibus*, dos textos contemporáneos, en los que se contiene el término *munera* bajo la genérica expresión de “cargas públicas”, o cargos que carecen de *dignitas*, en una evolución singular<sup>33</sup>. El texto de Hermogeniano, 1, *epit.*, puede verse en D. 50, 4, 1, 1. Se inicia con la diferenciación dentro de los *munera*, entre cargas personales y cargas patrimoniales<sup>34</sup>; distinción que también recoge en su texto Arcadio Carisio, en D. 50, 4, 18 (*lib. sing. de mun. civ.*), si bien este autor añade una tercera clase de cargas “mixtas”; y más adelante la diferenciación entre cargas públicas y civiles.

<sup>32</sup> D. 50, 1, 17, 10: “... se municipem aut colonum existimans, munera civilia suscepturum promisit...” (Pap. libro 1. Resp.); D. 50, 1, 20 (Paul. libro 24 Cuest.); D. 50, 1, 21, 4: *si ad munera municipalia a certo modo substantiae vocentur* (Paul. 1 resp.).

<sup>33</sup> Hermogeniano, contemporáneo de Teodosio el joven, es autor de seis libros *iuris epitomarum*, que son extractos de jurisprudencia clásica, de donde se extrae este comentario sobre las cargas que consisten en cargos sin *dignitas*. Sobre esta obra, conocemos indirectamente la traducción y comentario de Finestres y de Monsalvo, J. In *Hermogeniani JCti Juris Epitomarum Libros VI Commentarius*, vol. 1-2, Cervera, 1757, a través de Pérez Simeón, M., “El comentario de Josep Finestres a los *Iuris Epitomae* de Hermogeniano”, *GLOSSAE. European Journal of Legal History* 10 (2013), pp. 457 ss., cuya importancia estriba en que fue tomada como base e influyó en el estudio de Liebs, D., *Hermogenianus iuris epitomae. Zum stand der römischen Jurisprudenz im Zeitalter Diokletians*, Gotinga, 1964.

<sup>34</sup> D. 50, 4, 1 pr.: (*Munerum civilium quaedam sunt patrimonii, alia personarum*).

Hermogeniano, en esta obra *epitomarum*, reproduce extractos de Jurisprudencia clásica<sup>35</sup>, aunque esta obra, como la de Arcadio *Carisius*, pertenecen a la jurisprudencia tardía del s. IV, que pueden complementarse entre sí a través de estas dos exposiciones sistemáticas de “los cargos”, algunos de ellos convertidos en figuras que se parecen, o son ya, funcionarios, en el momento de realización de las obras<sup>36</sup>; mientras que otros de estos cargos han venido desarrollándose por ediles y cuestores, siendo pues *honores* y no *munera* carentes de *dignitas*. El criterio de diferenciación entre *munus* personales y patrimoniales es que estos últimos exigen gasto, mientras que los *munus* personales no. Así pues, aun cuando se hable de *munus* con carga personal, por una parte, y, por otra, de *munus* con carga patrimonial -tal y como vemos en el texto de Hermogeniano en D. 50. 4, 1, 3: (*munus esse, quod corporibus, labore, cum sollicitudine animi ac vigilantia sollemniter extitit; patrimonii vero, in quo sumtus maxime postulatur*)-, no queda exenta tampoco esa carga patrimonial de conllevar igualmente trabajo intelectual y vigilancia.

Quizá, en el texto de Hermogeniano, como explica más adelante en el párrafo 3 de D. 50, 4, 1, se intenta eludir la clasificación cerrada, al referirse a una “regla general”, que consistiría en la carga personal (*personale munus esse*) que requiere un esfuerzo físico con aplicación intelectual y diligencia<sup>37</sup>, y la carga patrimonial (*munera patrimonii*) aquella que supone principalmente un gasto<sup>38</sup>:

<sup>35</sup> Vid. Doveve, E., “Formazione (e informazione) giuridica degli officia in età epiclassica”, *Revista de Internacional de Derecho Romano* 20 (2018), p. 127: “avrebbe rappresentato la migliore manifestazione della capacità di adattamento funzionale della scienza giuridica”.

<sup>36</sup> Así, ocurre con los *scribae* auxiliares de los *dunviros* del municipio de los que ha de acordarse su retribución, cap. 73 de la *lex Irnitana*, y son cargos en D. 50. 4, 18, 2, que podría extenderse a otras funciones al servicio de la magistratura, así, asumen la carga en la llevanza de los libros de cuentas públicas, registro de multas, y demás que le pudiera encomendarse.

<sup>37</sup> Es posible eximirse de la *munus*, si bien, hay diferencia entre las condiciones para la carga del *munus* personal o patrimonial, pues para los patrimoniales no hay exención, salvo la pobreza de medios económicos, que además no tiene carácter permanente; mientras que para la personal se recogen en D. 50, 5, 2, 1, (Ulp. 3 *op.*), las siguientes: número de -cinco- hijos vivos, enfermedad, ser menor de 16 años o mayor de 60 años y méritos militares, parece que el texto se refiere a la aplicación de una costumbre o ley concreta de un lugar en particular: *Sextum decimum aetatis annum a entem ad munus sitoniae vocari non oportet; se si nihil proprie in patria servatur, de minoribus quoque annis vigintiquinque ad munera sive honores creandis iusta aetas servanda est...*; si bien Ulpiano dice en otro lugar, respecto de las *munera* (quizá también en relación con las que consisten en un determinados *officia* y cargos con *dignitas*, es decir, magistraturas) no pueden ser nombrados antes de los veinticinco años: D. 50, 4, 8 *pr.* “... *icam administrandam ante vicesimum quinquagesimum annum, vel ad munera, quae non patrimonii sunt, vel honores admitti minores non oportet* ...”. Respecto de la mujer, resultan exentas por su sexo, y están libres de las cargas municipales (D. 50, 4, 3, 3: *Corporalia munera feminis ipse sexus denegat, uominus honores, aut munera iniunguntur*), pero esta exención que es evidente sobre el *munus* en relación con el *officium*, y sobre las personales, no se da sobre las cargas patrimoniales. Al respecto, la doctrina sospecha de la impropiedad de la parte final del texto “*iniunguntur*”, vid. Díez del Corral, L., *Corpus Iuris Civilis*, III, D. 50, 4, 3, 3 nota 10. D. 50.1.23 *pr.* (Hermog., 1 *iur. epit.*), dice: “El que alcanza la dignidad senatorial (*dignitas*) deja de ser munícipe por lo que respecta a las cargas municipales (*munus*), pero se considera que conserva su ciudadanía de origen respecto de los cargos (*honor*)”. También la exención del cargo puede estar limitada en el tiempo, así, se da exención para cinco años, a los patrones de naves o de comercio de aceite, que emplearon gran parte de su patrimonio en este negocio, D. 50. 4, 5, (Scev. *Reg. lib.* 1): *Navicularii et mercatores olearii, qui magnam partem patrimonii ei rei contulerunt, intra quinquennium muneris publici vacationem habent*. Por último, también están exentos los soldados el ejercicio de estos cargos, como recoge un esto atribuido a Ulpiano (1. 2 *op.*): *His, qui castris operam per militiam dant, nullum municipale munus iniungi potest...*

<sup>38</sup> No admiten exención la *munera* patrimonial, vid. D. 50. 4, 6, 4 (Ulp. 4. *De off. Proc.*): *Munera, quae patrimonii iniunguntur, vel intributiones, talia sunt, ut neque actas ea excuset, neque numerus liberorum, nec alia praerogativa, quae solet a personalibus muneribus exuere.*

*Illud tenendum est generaliter, personale quidem munus esse, quod corporibus, labore, cum sollicitudine animi ac vigilantia solemniter extitit; patrimonii vero, in quo sumius maxime postulatur.*

Esta diferenciación no parece definitiva, dado que se hace referencia también a las cargas mixtas, recogidas en el texto de Arcadio Carisio<sup>39</sup>: *Munerum civilium triplex divisio est; nam quaedam munera personalia sunt, quaedam patrimoniorum dicuntur, alia mixta*; mientras que Hermogeniano incluye además la referencia a todas las cargas que se puedan dictar por ley o costumbre.

Por todo ello, este esfuerzo dogmático no ha sido tan clarificador como se pretende, pues la enumeración de las distintas cargas a las que llaman “*munitiones*” en el propio título 4 del libro D. 50, no es concluyente ni se puede atribuir de modo claro a esta clasificación. Por lo que realizamos las siguientes observaciones previas a la clasificación jurisprudencial:

1. La división entre cargas patrimoniales y personales resulta claramente forzada, pues el criterio de gasto o dedicación personal, física o intelectual, no es definitivo, como ya hemos visto. En todo caso, conviene destacar que la procedencia de la imposición de los *munera*, lo es por la condición de munícipe, en el sentido más evolucionado del término, esto es, bien como ciudadano de una ciudad concreta, o bien como residente con domiciliación en la ciudad en la que se vengán a imponer los *munera*.

2. Por otra parte, son varios los textos, en los que se hace referencia a la posesión como causa de imposición de los *munera*, cuyo análisis es diferente. Por un lado, dos textos atribuidos a Ulpiano, y ubicados en D. 50, 4, 6, 4<sup>40</sup> y 5<sup>41</sup> (Ulp. 4 *de offic. proc.*); y por otro, un texto de Arcadio Carisio, en D. 50, 4, 18, 21. Esos textos, se refieren a una subdivisión entre las cargas patrimoniales, según sean éstas aplicables a los que tienen la posesión de inmuebles, sean o no ciudadanos, como ocurre con las fincas rústicas y urbanas; o se trate de otras cargas patrimoniales que gravan a los munícipes y residentes domiciliados.

3. Por otra parte, esta compilación de cargos que se ofrece no es cerrada, ya que se han de añadir aquellos que determinen las leyes de las ciudades y las que tengan base en la antigua costumbre, como recoge el propio texto de Hermogeniano: *...aliae curae*

---

<sup>39</sup> Ver, Polay, E., “*Aurelius Arcadius Charisius, der nachklassische Jurist der Digesten und die Hermogenian-Frage*”, *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano, "Vittorio Scialoja"*, 1986, pp. 185 ss.; Grelle, F., “*I giuristi, il diritto municipale e il Codex Gregorianus*”, *Diritto e società nel mondo romano*, (L. Fanizza, ed.), Roma, pp. 473 ss.; “*Arcadio Carisio, "l'officium del prefetto del pretorio e i munera civilia"*”, *Diritto e società nel mondo romano* 15 (1987), pp. 63 ss.; Felici, “*Riflessioni sui munera civilia di Arcadio Carisio*”, p. 153, ; acreditan la vigencia del sistema de *munera* ya en época clásica los textos epigráficos desde finales del siglo II d. C.; Piacente, D.V., *Aurelio Arcadio Carisio. Un giurista tardoantico*, Bari, 2012; *Problemi di giurisprudenza epiclassica. Il caso di Aurelio Arcadio Carisio*, Roma, 2013.

<sup>40</sup> D. 50, 4, 6, 4: *Munera, quae patrimonii iniunguntur, vel intributiones (6), talia sunt, ut neque actas ea excuset, neque numerus liberorum, nec alia praerogativa, quae solet a personalibus muneribus exuere.*

<sup>41</sup> D. 50, 4, 6, 5: *Munera, quae patrimonii iniunguntur, vel intributiones, talia sunt, ut neque actas ea excuset, neque numerus liberorum, nec alia praerogativa, quae solet a personalibus muneribus exuere. Sed enim haec munera, quae patrimonii indicuntur, duplicia sunt; nam quaedam possessoribus iniunguntur, sive municipes sunt, sive non sunt, quaedam non nisi municipibus vel incolis. Intributiones, quae agris fiunt vel aedificiis, possessoribus indicuntur; munera vero, quae patrimoniorum habentur, non aliis, quam municipibus vel incolis.*

*istis sunt similes; ex his enim, quae retulimus, cetera etiam per leges cuiusque civitatis ex consuetudine longa intelligi poterunt* (D. 50, 4, 1, 2, *Hermg. 1 epitomarum*); mientras que se crean las cargas mixtas, pero que habría que referirlas a uno de los grupos, o patrimoniales o personales -pues así como las llama patrimoniales si son onerosas-, como se dice en el texto que hemos visto D. 50, 4, 1 las personales pueden conllevar la exigencia de “solventia económica que permita hacer frente al gasto que comporta”.

4. La doctrina ya ha manifestado su desconfianza ante la clasificación que distingue entre *munera* personales y civiles, en tanto se considera que estas últimas han sido creadas para dar cabida a las tutelas y curatelas.

### 3.1. Cargas patrimoniales

Las cargas patrimoniales se hallan, como clasificación de categoría básica de diferencia entre patrimoniales y personales, en un texto de Hermogeniano, en D. 50, 4, 1, 1 (1 *epit.*): *Munerum civilium quaedam sunt patrimonii, alia personarum*, y también en Calístrato, a las que añade el jurista la categoría de “mixtas”; así en D. 50, 4, 18, *pr. (lib. sing.)*. La cualidad de diferencia reside en que el cargo de las patrimoniales entraña gasto, como se indica en D. 50, 4, 1, 3, *Hermog. (1, 1 epit.)*: *patrimonii vero, in quo sumtus maxime postulatur*; mientras que las personales no. Esta causa de diferencia entre patrimoniales y personales, ya la hemos tratado, en cuanto a la duda que se plantea de que en las fuentes aparezca claro que sea un criterio generalmente aplicado.

Por lo que atañe a la referencia a que los poseedores son gravados, lo que puede verse en dos pasajes atribuidos a Ulpiano, y ubicados en D. 50, 4, 6, 4 y 5 (*Ulp. 4 de offic. proc.*), y en otro texto de Arcadio Carisio, en D. 50, 4, 18, 21 (*lib. sing.*), hay varias razones que hacen dudosa esta aplicación que considero inadecuada.

La impropiedad de que sean los poseedores los gravados con *munera*, es evidente, ya que, como hemos visto, el criterio es ser munícipe en el sentido de ciudadano de un municipio, o *incola* –ciudadano de otro municipio desplazado y que ahora tiene domicilio donde procede la imposición de *munera*-, y no por circunstancias por las que se impongan los *tributa*, como parece ser la razón de estos textos que ahora traemos a colación<sup>42</sup>. Por otra parte, esta inclusión puede tener alguna relación con la obligación *opus munitioem* que vemos en la legislación municipal y provincial, pues estas obras recaen tanto en los munícipes y los *incolae*, como en los propietarios de un inmueble (como se aprecia en las Ley Flavia Municipal, cap. 83 y coloniales de Urso, cap. 98), aunque allí los poseedores tampoco aparecen gravados ni en la *munitio* ni en la *opus munitioem*. La confusión también sería achacable a la referencia, en los *tributa* sobre el patrimonio, a los poseedores, tal y como aparece en el desarrollo de la *lex agraria*.

---

<sup>42</sup> Apoya que se trate de imposiciones consistentes en tributos, más concretamente, el texto atribuido a Arcadio Carisio, *lib. sing.* ubicado en D. 50, 4, 18, 25, en donde se habla de poseedores respecto de su contribución cada año, según se permite a algunas ciudades, mediante la aportación de trigo: *Praeterea habent quaedam civitates praerogativam, ut hi, qui in territorio earum possident, certum quid frumenti pro mensura agri per singulos annos praebeant; quod genus collationis munus possessionis est*. La referencia a *munus* final es claramente equívoca.

Por lo demás, hay que destacar de los dos textos atribuidos a Ulpiano que se hace referencia a “*intributiones*” (o “*in re tributiones*”, según la *Vulgata*)<sup>43</sup>, relativos a un tributo y no a una carga. No corresponde hacer ahora el análisis completo de los dos textos, pero sí hacer algunas observaciones adicionales a la inclusión de “*intributiones*” que justifica la improcedencia de la admisión de esta clasificación recayente sobre los poseedores. Así, el texto en D. 50, 4, 6, 4 es congruente, salvo esa espúrea incursión “*intributiones*”, en este contexto. El pasaje, extrayendo el término anterior, hace referencia a que “los cargos que se imponen a los patrimonios son tales que no excusan de ellos ni la edad ni el número de hijos ni otra prerrogativa que eximen de cargos personales”; lo cual sí es coherente con la referencia a las excusas de los cargos. Quizá lo que se quiso explicar por los compiladores, y daría sentido al texto en su integridad, es que los cargos “patrimoniales”, a semejanza de las “*in re tributiones*”, no son excusables.

*Munera, quae patrimoniis iniunguntur, vel intributiones talia sunt, ut neque aetas ea excuset, neque munera liberorum, neque nec alia praerogativa, quae solet a personalibus muneribus exuere.*

Por lo que se refiere al pasaje de Ulpiano, ubicado en el párrafo siguiente, D. 50, 4, 6, 5 (Ulp. 4 *de off. proc.*), el texto original debía tratar de cargas patrimoniales con una aplicación distinta según fueran munícipes, o fueran habitantes (*incolae*):

*Munera, quae patrimoniis iniunguntur, vel intributiones, talia sunt, ut neque actas ea excuset, neque numerus liberorum, nec alia praerogativa, quae solet a personalibus muneribus exuere. Sed enim haec munera, quae patrimoniis indicuntur, duplicia sunt; nam quaedam possessoribus iniunguntur, sive municipes sunt, sive non sunt, quaedam non nisi municipibus vel incolis. Intributiones, quae agris fiunt vel aedificiis, possessoribus indicuntur; munera vero, quae patrimoniorum habentur, non aliis, quam municipibus vel incolis.*

En este pasaje, se vuelve a hacer mención al término *intributionem*, e intercala un texto completo donde se refiere a los *tributa* de los poseedores de edificaciones y suelo agrario: *Intributiones, quae agris fiunt vel aedificiis, possessoribus indicuntur*, lo que ya hemos dicho no es criterio para la imposición de los cargos a la posesión, a la que vuelve a referirse más adelante: *nam quaedam possessoribus iniunguntur*. El texto es una reelaboración completa, y sólo se intuye una referencia a la distinción de cargos patrimoniales diferente: unos para munícipes, y otros para munícipes e íncolas; lo que no resulta incongruente teniendo en cuenta que en algún momento se traspasa el criterio de *municipes* del municipio, a ciudadanos de otros municipios pero que están domiciliados en el municipio actual (íncolas), quizá en el mismo sentido de influencia que reflejan las Leyes municipales y coloniales. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que el cambio de domicilio les obliga a la liquidación de las obligaciones de *munera* y *opus munitioem*, para darse de baja en censo del municipio actual<sup>44</sup>.

En el texto de Arcadio Carisio, ubicado en D. 50. 4, 18, 21 (*lib. sing.*), el jurista vuelve a referirse a la posesión: “porque algunos de estos cargos se imponen a las posesiones o a los patrimonios, como los caballos para el ejército, o las mulas, y los bagajes, y los caballos de posta”:

<sup>43</sup> Vid. Díez del Corral, L., *Corpus Iuris Civilis*, III, D. 50, 4, 6, 4, nota 6, añade la concordancia, “*in re tributa*” según la lectura de la *Vulgata*, o texto de la escuela de Bolonia.

<sup>44</sup> D. 50, 1, 34, Mod. libro III. *Reg.: Incolaiam muneribus publicis destinatus, nisi perfecto munere, incolatui renuntiare non potest*; y D. 50, 16, 239, 2 (Pomp. *Enchir.*).



*Patrimoniorum autem munera duplicia sunt; nam quaedam ex his muneribus possessionibus sive patrimoniis indicuntur, veluti agminales equi, vel mulae, et angariae, atque veredi.*

Del texto sólo sería necesario extraer la referencia a *possessionibus*, manteniendo el resto, en donde con alguna dificultad se intuye la referencia a *munus* patrimoniales, con gasto, en relación a: “los caballos para el ejército, o las mulas, y los bagajes, y los caballos de posta”, lo que viene a coincidir en parte con la referencia del texto de Hermogeniano, a esta ocupación (D. 50, 4, 1, 2), aunque la referencia sea a caballos para el circo: *equorum circensium spectacula*, así como sobre la conducción y suministros de camellos.

Dentro de este bloque se podrían incluir las llamadas cargas territoriales, como son: las reparaciones de los caminos, y las contribuciones de los predios, de los que se dice, son cargos no de la persona sino de los lugares, como vemos en D. 50, 4, 14, 2 (Call. 1 de cog.): *Viarum munitiones, praediorum collationes non personae, sed locorum munera sunt*, pues conllevan gasto. Sin embargo, esta referencia a cargos *locorum munera sunt* está fuera de lugar, pues no se puede dar cargo a un lugar, sin que podamos ofrecer una explicación congruente.

Por otra parte, estas cargas pueden centrarse -hechas las consideraciones anteriores-, en lo que corresponde al desarrollo de distintos cargos cuya obligación recae en la curaduría (D. 50, 4, 1, 4), así como los transportes en vehículo, el realizado con nave y el decemprimado, a cuyo cargo se hacen las recaudaciones ordinarias (D. 50, 4, 1, 1, Hermog. 1 *epit.*). Mención especial merece el cargo de vigilancia en la construcción o reparación de obra en la ciudad (Ulp. *lib. 3. opin.*), en D. 50, 4, 4, *pr.*: *...exstruendi vel reficiendi, operis in civitate, munus publicum est...*, pero no queda claro si se refiere a la que asumirían en la refracción de edificaciones privadas con medios propios, o sólo serían edificaciones públicas, puesto que ambas aparecen como una obligación que ha de asumir, incluso con aportación personal, el *curator urbis*. Por mi parte, me inclino a pensar que se trata de ambas, pues esto queda prefijado en relación con la *Lex Irnitana*, en rúb. 19<sup>45</sup> -así, las leyes municipales también se refieren a reparaciones menores de obra, donde expresamente asumen tales reparaciones que recaen sobre el patrimonio de quien ejerce el cargo-, por lo que el *curator urbis* intervendría en ambas ejecuciones de obra como cuidador y responsable subsidiario. Este aspecto se explicita por Arcadio Carisio (en D. 50. 4, 18), en la reparación de edificios públicos y palacios; así como en la construcción y reparación de naves, y en compeler a la reparación de la vía pública.

---

<sup>45</sup> Vid. Ribas Alba, J.M., “La *Lex Irnitana*: Estructura política y aspectos jurisdiccionales”, *Estudios de derecho romano e historia del derecho comparado: trabajos en homenaje a Ferran Valls i Taberner* (M. J. Peláez, ed.), Málaga, 1991, p. 5427, que mantiene que las formas verbales, *curare y facere*, que constan en la *Lex Irnitana*, rúb. 19, indican que puede tratarse tanto de una tarea de vigilancia en sentido amplio, como de actos de ejecución. Creo probable que en el *curator urbis* se distinguieran dos funciones respecto de construcción y reparación, y en responsabilidades diferentes concurrentes en el cargo. Por otra parte, el número de ediles que asumen esta función de *cura urbis*, es variable en función de la importancia de la ciudad, lo que quedaría como facultad de nombramiento por Senado municipal, así, en el municipio de Irni. rúb. 19, líneas 8 y 9, es el *edil* quien asume tales funciones: *et si quid praeter ea decuriones conscriptiue aedilibus faciendum esse censuerint eas res omnes curandi faciendi*. Sobre esta cuestión, vid. la referencia a la cuestión doctrinal, supra n. 11.

### 3.2. Cargas personales

Las referencias a las cargas personales se realizan a través de dos expresiones: *civilia sunt munera*; y *personale munus est*. No obstante, hay que hacer mención a la sospecha que la doctrina mantiene respecto de la clasificación dentro de las cargas personales civiles, pues suele atribuirse a una reelaboración justiniana con la intención de incluir la tutela y la curatela entre estas cargas<sup>46</sup>.

Las cargas personales se hallan dispersas en una extensa exposición, entre los párrafos 2 a 4 del fragmento 1, en D. 50, 4, de Hermogeniano 1 *epit.* Así, en D. 50, 4, 1, 2 se recogen, como carga personal civil, los cargos que se refieren a la defensa de la ciudad, esto es: síndico; la legación para recibir censos o patrimonios; *Personalia civilia sunt munera; defensio civitatis, id est ut syndicus fiat, legatio ad census accipiendum civitatis, id est ut syndicus fiat, legatio ad census accipiendum*; el cargo de escribano; el suministro de camellos y de cosas semejantes, cuidado de los predios públicos, el de comprar el trigo, el de cuidado de la conducción de agua, el suministro de caballos para los espectáculos circenses, las reparaciones de la vía pública, los silos de trigo, las calefacciones de las termas, la distribución de las *annonae*, y otros cualesquiera que son semejantes a éstos:

*Camelorum agimtio exhibitioque, annonae ac similium cura, praediorumque publicorum, frumenti comparandi, aquaeductus, equorum circensium spectacula, publicae viae munitio; nes, arcae frumentariae, calefactiones thermarum, annonae-divisio, et quaecunque aliae curae istis sunt similes.*

Se añaden como cargos personales civiles un grupo en conexión con la tutela y la curatela, del que la doctrina duda su relación con los *munera*, y que se contiene en D. 50, 4, 1, 4, de Herm. 1 *epit.*, así: la tutela, la curatela del adulto, o del furioso, del pródigo, del mudo, la prestación de alimentos y habitación; por otra parte, también la administración del patrimonio del prisionero de guerra que se espera que regrese, las herencias yacentes, y los bienes del *nasciturus*:

*Aequae personale munus est tutela, cura adulti furiosive, item prodigi, muti, etiam ventris, etiam ad exhibendum cibum, potum, tectum, et similia; sed et in bonis, cuius officio usucapiones interpellantur, ac ne debitores liberentur, providetur. Item, ex Carboniano Edicto bonorum pousseione petita, si satis non detur, custodiendis bonis curator datus personali fungitur munere. Elis similes sunt bonis dati curatores, quae fuerunt eius, qui ab hostibus captus est et reverti speratur. Item custodiendis ab eo relictis, cui necdum quisquam civili vel honorario iure successit, curatores.*

Arcadio Carisio incluye, además, en D. 50, 4, 18, el cargo de la administración de cuentas municipales, el reclutamiento de soldados y avituallamiento, el transporte de vehículo para viajes públicos o el bagaje -este último ya se encontraba incluido en las cargas patrimoniales, en el texto de Hermogeniano-, el cuidado del servicio de correos, la vigilancia de las termas públicas, conducción de aguas, recaudación de rentas e

<sup>46</sup> Vid. Luzzato, L., 10, NNDI., s.v. “*munera*”, 1957, p. 987; en el mismo sentido, Domínguez López, E., “Veteranos, ciertos privilegios fiscales”, *Derecho Administrativo, Fiscal y Medioambiental romano III* 12, (Antonio Fernández de Buján, Andrea Trisciuglio, Gabriel Gérez Kramer, eds.), Madrid, 2016. p. 524, n. 12.

impuestos, los escribas del magistrado, los jueces y los mastigóforos –que acompañan a los jueces en certámenes-, vigilancia de puertos, vigilancia y reparación de barcos, así como la de edificaciones públicas, siempre que se hagan con fondos públicos:

*Vel curatores ad extruendo vel reficienda aedidcia publica, sive palatia, sive navalia, vel mansiones destinantur, si tamen pecuniam publicaro in operis fabricam erogent, et qui faciendis vel reficendis navibus, ubi usus exigit, praeponuntur, muneribus personalibus adstringuntur* (D. 50. 4, 18, 10).

### 3.3. Cargas mixtas

Esta clasificación, al lado de las personales y las patrimoniales, se introduce por Arcadio Carisio en el *liber singularis de muneribus civilibus*, en D. 50. 4, 18, 28: *Haec omnia munera, quae trifariam divisimus, una significatione comprehenduntur; nam personalia, et patrimoniorum, et mixta munera civilia seu publica appellantur*. Estas cargas “mixtas” se forman a partir de las cargas personales, cuando se cumplen imperativamente por la ley local o la costumbre, cuando producen menoscabo patrimonial por el desarrollo del cargo. Desde esta premisa, ya hemos dicho antes que, si bien Hermogeniano excluía el gasto en las cargas personales, no obstante quedaba probado que no siempre era así, pues sí podían conllevar un gasto.

Esta clasificación dogmática que diferencia entre las cargas personales y las cargas patrimoniales, con sus especialidades, no aparece en los textos legales que directamente describen la carga impuesta, y quién es el sujeto gravado, pero separa por funciones las distintas cargas personales y patrimoniales, que suelen consistir en la asunción de responsabilidades públicas y responsabilidades patrimoniales, directamente destinadas al mantenimiento social y urbano como cooperación del contribuyente.

## 4. *Munitio* y *opus munitioem* en la legislación provincial

La epigrafía jurídica, municipal y colonial, muestra unanimidad sustancial en los tipos de *munitio* que se establecen como obligación para los *municipes*, *incolas*, y propietarios de edificaciones, respecto de su municipio o colonia, con pocas variaciones; así: la *munitio* en la *Lex Tarentina*, cap. 5<sup>47</sup>, *lex coloniae Genetive Ursonensis*, cap., 77 y 93<sup>48</sup>; y las que responden a lo que podemos denominar del conjunto Flavio, de las que se

<sup>47</sup> Seguimos la última edición crítica de Caballos Rufino, A. & Colubí Falcó, F., “Referentes genéticos de los Estatutos municipales hispanorromanos: la *Lex Municipii Tarentini* y *Tabula Heracleensis*”, *Poder central y autonomía municipal. La proyección pública de las élites romanas de Occidente* (Rodríguez Neila–Melchor Gil, eds.), Córdoba, 2006, pp. 16 ss.

<sup>48</sup> Ribas Alba, J., “La *Lex Irnitana*: estructura política y aspectos jurisdiccionales”, *Estudios de derecho romano e historia del derecho comparado, trabajos en homenaje a Ferran Valls i Taberner*, Málaga, 1991, pp. 5420 ss. Señala las diferencias entre la ley de Urso y la Irnitana, así: “Se ha observado cómo la ley colonial posee una configuración más rica y viva. Permite una mejor aproximación a la realidad social que regula. La ley Irnitana, por el contrario, ofrece una redacción más general, más técnica si se quiere”. De ahí que pueda señalarse que efectivamente las diferencias entre *municipia* y *coloniae* se refieren a la fase fundacional, ya que mientras el municipio es una estructura administrativa romana, sobre un núcleo urbano anterior; la *deductio* de la colonia supone una fundación en sentido estricto. En todo caso, la diferencia de índole práctico forense y la divergencia entre colonia y municipio se refieren, finalmente, a la distinta aplicación al Derecho romano o al latino, respectivamente.

traen a colación: la *Lex Malacitana*, la *Lex Salpensana* y, la *Lex Irnitana*, caps. 62-63<sup>49</sup>. La *munitio* desaparece en Occidente, como hemos dicho, al ser sustituida por un sistema de contratas<sup>50</sup>.

El sistema *opus munitioem* descrito en la legislación, evidencia la diferencia entre las obligaciones fiscales y los gravámenes *ob munitioem*, pues mientras que está previsto un *ludicium pecuniae communis*, como un proceso ante el Senado, contra un munícipe o *incola* por obligaciones contraídas frente a la hacienda local<sup>51</sup>; el incumplimiento de la obligación munitaria “*operi sive munitioni praeerunt*” da lugar a la imposición de una multa, pues la *munitio* queda sometida a la *potestas* de los ediles que pueden exigir coercitivamente la obligación de los particulares: *dare*, *facere*, *praestare*, e imponer las multas que se deduzcan del incumplimiento de la obligación<sup>52</sup>.

La *munitio* aparece en estas leyes municipales y coloniales, organizada normalmente en dos capítulos en cada una de ellas (a excepción de la *Lex Tarentina*): en uno se indica el tipo de obra susceptible, el modo para su aprobación y la propuesta de los *dunviros*; y en otro capítulo se hace referencia a las personas obligadas, la causa de la obligación (que es patrimonial) y la referencia a la obligación con la descripción en días de trabajo en que consiste el gravamen.

Así, la *Lex Tarentina*, se refiere en el capítulo 5 a vías, canales, cloacas (*vias fossas clouacas*); por su parte, en la *lex Ursonensis*<sup>53</sup>, en su capítulo 77, se atribuye a los *duunviros* y ediles la responsabilidad en estas obras públicas, señalándose tres tipos de actuaciones: *viae* (carreteras), *fossae* (canales) y *cloacae* (cloacas), a través de diversas acciones de *facere*: prolongar (*inmittere*), cambiar (*commutare*), construir (*aedificare*) y reforzar (*munire*)<sup>54</sup>. Mientras que la *Lex Irnitana* se refiere a una competencia municipal de gobierno semejante, que recae sobre los *aediles* en su seguimiento y control, y la propuesta de uno o los dos *dunviros*, en un largo texto en donde se fijan los mínimos de dos tercios para de su aprobación en la curia; y además a las canalizaciones (*itineraria flumina*). Mientras que la obligación jurídicamente está más consolidada, ya que la obligación de los *municipes*, *íncolas* y propietarios de edificaciones en la ciudad o sus

<sup>49</sup> Solo traemos a colación las ediciones críticas, ver *supra* n. 21.

<sup>50</sup> Puede verse, D’Ors, A., *Epigrafía Jurídica de la España Romana* (EJER), Madrid, 1953, p. 227; Cic., *pro Font.* 8, 17; C. 10.25.2; para Oriente, hay una información abundante a través de la epigrafía; vid. Rostowtzeff, M., *Social and economic History of the Hellenistic world*, III, Oxford: Clarendon Press, 1941, pp. 1380, n. 84 ss.

<sup>51</sup> Aparece regulado el proceso en la *Lex Irnitana*, cap. 69.

<sup>52</sup> Así, la *Lex Irnitana*, cap. 82: *...qui operi sive munitioni praeerunt ex decreto decurionum conscriptorumve, earum operarum indicen darum exigendarum et pignus capiendi multam dicendi, ut aliis capitibus cautum comprehensumque est, ius potestas que*; y en el mismo sentido, en *Tabula Heracleensis*, rub. 20.

<sup>53</sup> Vid. Rodríguez de Berlanga, *Los bronzes de Osuna*, Málaga, 1873; Giraud, C. *Les bronzes d’Ossuna, remarque nouvelles*, 1874; ID., *Les nouveaux bronzes d’Ossuna*, 1876; Bruns, C. G., *Fontes Iuris Romani Antiqui, pars prior*, 6ª ed. Leipzig, 1893 (reimpresión Aalen) 1958, p. 122; Riccobono, S., *Fontes Iuris Romani Anteiustiniani*, I, Firenze, 1941 p. 177; Rotondi, R., *Leges Publicae populi romani*, Hildesheim: Georg Olms Verlag, 1990, p. 494; A. D’ORS, EJER, pp.167 ss.; A. Fernández de Buján, *Derecho Público Romano*<sup>16a</sup>, Pamplona, 2013, pp. 397 ss. Sobre el hallazgo de una nueva tabla para Urso en 1999: Caballos Rufino, A. Correa Rodríguez, J. A., *El nuevo bronce de Osuna y la política colonizadora romana*, Sevilla, 2006.

<sup>54</sup> Martínez de Morentín, L., “El cuidado y administración de las aguas previsto en dos leyes municipales de la Hispania Romana”, *IURA* 64, 2016, p. 147, a propósito de la Rubrica 98 de la *Lex Irnitana*, en relación con “la contribución personal de los *municipes* con esclavos o con animales propios para la realización de una obra pública”.

aledaños, es de: *dare facere praestare*, lo que implica, una obligación de dar, y *praestare*, que no aparecen en la *Lex Ursonensis*. La inclusión de *praestare* se refiere a fianzas, garantías, para el aseguramiento de la obligación:

Cap. 5, *Lex Tarentina*:

Sei quas vias fossas cloacas IIIuir  
IIuir aedilisue eius municipi caussa publice  
facere immittere commutare aedificare  
munire volet intra eos fineis quei  
eius municipi erun[t], quod eius sine  
iniuria fiat, id ei facere liceto (vacat)

Cap. 77, *Lex Ursonensis*:

Si quis vias fossa cloacas IIvir aedilisve publice  
facere immittere commutare aedificare  
munire intra eos fines qui coloniae Iuliae  
erunt volet, quot eius sine iniuria  
privatorum fiet, it is facere liceto

Rúb. 82, *Lex Irnitana*:

De munitione

De viis itineribus fluminibus fossis cloacis<lxxxii>. quas vias itinera flumina fossas  
cloacas inmittere commutare eius municipi IIviri ambo alterue volet, dum ea ex  
decurionum conscrip torumve decreto et intra fines eius municipi et sine iniuria  
privatorum fiant, iiviris ambobus alterive facere ius potestasque esto. si quaeque  
ita immissa commutata erunt, ea ita esse haberi ius esto.

Por lo que se refiere a las personas obligadas, las leyes municipales mantienen criterios homogéneos, de modo generalizado, y con variaciones sobre mínimos y máximos de edad, de conformidad con la autonomía que para esto se confiere a los municipios, en orden a considerar quiénes están exentos de gravamen<sup>55</sup>, de tal forma que, como vemos en la Ley Irnitana, “todos los munícipes e íncolas del municipio o los que habiten un domicilio o tengan una finca dentro de los límites de este municipio, todos ellos deberán dar, hacer y prestar tales servicios” (rúb. 83):

De munitione.

<lxxxiii>. quod opus quamque munitionem decuriones conscriptive eius municipi fieri oportere decreverint, itauti non minus quam tres quartae partes decurionum conscriptorumve adessent, exque iis qui adessent non minus quam duae tertiae partes consentirent, et ut ne amplius in annos singulos homines <singulos> et iuga singula iumentorum, qui homines quaeque iumenta intra fines eius municipi erunt, quam operae quinae exigantur decernantur, et dum si quit in eo opere eave munitione damni cui factum erit ex re communi it aestimetur, dumne cui invitio operae indicantur exigantur ab eo qui natus annos pauciores quam xv aut plures quam LX erit; quicumque municipes incolaeve eius municipi erunt aut intra fines municipi eius habitabunt agrum agrosve habebunt, ii omnes eas operas dare facere praestare debent. aedilibus, isue qui operi sive munitioni praeerunt ex decreto decurionum conscriptorumve, earum operarum indicen darum exigendarum et pignus capiendi multam dicendi, ut aliis capitibus cautum comprehensumque est, ius potestasque esto.

---

<sup>55</sup> Ulpiano, en el l. 2, *censibus officiis*, ubicado en D. 50. 15. 3, establece la obligación de elaboración del censo por la edad, ya que obliga a la carga contributiva dependiendo de la misma, así Ulpiano a continuación introduce un ejemplo de los sirios, (de quince años a sesenta y cinco para los varones, y desde los doce para las mujeres), por lo que parece que existía cierta capacidad municipal de arbitrar los límites de la edad contributiva: *Aetatem in censuendo significare necesse est, qui quibusdam aetas tribuit, ne tributor onerentur.*

El pasaje se refiere tanto a la obligación de hacer, como a costear las obras, y a la movilización obligatoria de los munícipes, colonos e íncolas si había que realizar obra pública. Aparentemente, en la *munitio* quedan excluidas las mujeres al no nombrarlas explícitamente, pero en este sentido puede considerarse que contrariamente a la descripción que aparece, esta obligación equivale a una aportación de sostenimiento, como pueden serlo los impuestos, por lo que prima el principio de igualdad contributiva que grava a los particulares conforme a su patrimonio. Esta perspectiva se adecúa a la clasificación entre los dos tipos de tributación básica: *tributum capitis* y *tributum soli*, referidos respectivamente a tributos personales y tributos sobre el suelo. La *munitio* que se impone a quien es *municipe*, íncola, o tiene una propiedad en el municipio, parece que es una imposición personal, referida para su cuantificación a su patrimonio. Sin embargo, se trata de dos gravámenes munitorios, y en ello se parece al sistema de *tributum capiti*, *tributum soli*, por el que se conjugan ambos, pues aquí se refiere por un lado a las personas mayores de 15 años -en la ley de Urso se rebaja a 14- y menores de 60, como vemos en ambas leyes; y por otro, a las yuntas de animales y al suelo, lo que supone que tales tributaciones, *capiti* y *soli*, deben sumarse. El sistema de *iugadas* no aparecería unificado hasta Diocleciano, como *tributum capitatio iugatio*. En este caso, se trata de una obligación para *municipes*, íncolas y propietarios, que se cifra en días de trabajo; y para todos se fija el criterio de aportación por cuantas propiedades se sea propietario y poseedor -de otro modo no tiene sentido que se refiere acumuladamente a munícipes, íncolas, y propietarios, si sólo se grava a los propietarios-, de modo parecido a como puede verse en la *lex agraria*. La referencia a la edad lo sería para trabajo directo, *dare operas*, pero no para la imposición del gravamen sobre la propiedad, pues la Ley Irnitana se refiere: a *dare, facere, praestare*, más evolucionado que la concreta prestación *facere*, que se aprecia en la *lex Ursonensis*, donde el *opus munitioem* se especifica a través de verbos de acción, en un sentido menos perfeccionado respecto de su terminología legal que vemos en la *Lex Irnitana*.

Cap. 98, *Lex Ursonensis*:

Quamcumque munitioem decuriones huiusce coloniae decreverint, si maior pars decurionum atfueit, cum ea res consuletur, eam munitioem fieri liceto, dum ne amplius in annos singulos inque homines singulos puberes operas quinque et in iumenta plaustraria iuga singula operas ternas decernant. Eique munitioem aediles qui tum erunt ex decurionum decreto praesunto. Uti decuriones censuerint, ita munitioem curanto, dum ne invito eius opera exigatur, qui minor annorum XIII aut maior annorum LX natus erit. Qui in ea colonia intrave eius coloniae fines domicilium praediumve habebit neque eius coloniae colonus erit, is eidem munitioem uti colonus parento.

El sistema de la *munitio* que obliga a los colonos, munícipes, íncolas, y propietarios se combina con las contratas públicas que llegaron a obtener preeminencia, en relación con la capacidad de los fondos municipales<sup>56</sup>. Por ello, en todos los casos la obra pública que aparece considerada, se refiere a obras de servicios esenciales: calles,

---

<sup>56</sup> Respecto del texto que recoge la *Lex Tarentina* La datación de esta Ley, suele datarse en relación a la Obra de Cicerón: *Pro Archia*, 5,5-7: *Itaque hunc et Tarentini <et Locrenses> et Regini et Neapolitani ciuitate ceterisque praemiis donarunt, et omnes qui aliquid de ingeniis poterant iudicare cognitione atque hospitio dignum existimarunt*, y se da como cierto el 62 a.C. Más recientemente, Caballos Rufino, A. - Colubí Falcó, F., “Referentes genéticos de los Estatutos municipales”, pp. 17 ss, amplían el intervalo de su datación, y proponen la fecha de 90-89 a.C. —a la finalización de la contienda—, y la primera mitad de los años 80 a.C. —coincidiendo con el paso de la magistratura *cuatuorviri* a la de *duoviri*.

calzadas, cloacas, ya sea en su construcción, o reparación, o mantenimiento. A este sistema de *munitio* se impuso absolutamente con el tiempo el de obra pública por contrata<sup>57</sup>, como vemos ya en el uso de una terminología que así lo evidencia, a través de las referencias en las fuentes a los términos: *manceps* y *redemptor*. Ambos términos se refieren a aquellos casos en los que ya no son los particulares los afectados por la *munitio*, sino que se hace mención a la contratación de profesionales para la realización de la obra pública, y de las licitaciones de éstos en las *locationes* públicas para acceder a las contratas estatales o municipales (*Lex Urs.* 93, 69)<sup>58</sup>.

La competencia municipal de los magistrados, solidariamente, requiere decreto previo de los decuriones para las obras de vía pública de paso y de aguas; sin embargo, no especifica nada acerca del quorum necesario para ser aprobado. Aparecen solamente los verbos *facere* e *inmittere* a diferencia de los empleados en la ley colonial. A propósito de ello, la doctrina estima que *facere* se emplearía en sentido general y englobaría las actividades comprendidas en los verbos expresados en la ley de Urso (*facere, inmittere, commutare, aedificare, munire*), refiriéndose el verbo *inmittere* a los desagües o cloacas<sup>59</sup>. Para el cumplimiento de esta obligación, la ley Irnitana concede a los ediles y los que, en virtud de un decreto de decuriones y conscriptos, estén al frente de tal obra, la potestad de exigir tales obras, de tomar prendas e imponer multas.

## Apéndice bibliográfico

Blanch Nougés, J.M., “Principios básicos de justicia tributaria en la fiscalidad romana”, *Revista de derecho financiero y de Hacienda pública* 48, 1998.

Bona, F., “Le *societates publicanorum* e le società questuarie nella tarda Repubblica”, *Imprenitorialità e diritto nell’esperienza storica* (M, Marrone, ed.), Palermo, 1992.

Brasiello, U., “Recensión al libro de Aldo Dell’oro, *I libri “de officio” nella giurisprudenza romana*, Milano, 1960”, *IURA* 12, Napoli, 196.

Bruns, C. G., *Fontes Iuris Romani Antiqui, pars prior*, 6ª ed. Leipzig, 1893 (reimpresión Aalen) 1958.

Caballos Rufino, A. & Colubí Falcó, F., “Referentes genéticos de los Estatutos municipales hispanorromanos: la *Lex Municipii Tarentini* y *Tabula Heracleensis*”, *Poder central y autonomía municipal. La proyección pública de las élites romanas de Occidente* (Rodríguez Neila–Melchor Gil, eds.) Córdoba, 2006.

Caballos Rufino, A. & Correa Rodríguez, J. A., *El nuevo bronce de Osuna y la política colonizadora romana*, Sevilla, 2006.

Camacho de los Ríos, M., “Vectigal incertum”, *RGDR* 8 (2007).

Cerami, P., “Strutture costituzionali romane ed irrituale assunzione di *publici officii*”, *Annali del Seminario Giuridico della Università di Palermo* 31 (1969).

Cic., *pro Font.*

<sup>57</sup> Martínez de Morentín, L., “El cuidado y administración de las aguas”, p. 147, que a propósito de la Rubrica 98 de la *Lex Irnitana*, en relación con “la contribución personal de los *municipes* con esclavos o con animales propios para la realización de una obra pública”.

<sup>58</sup> Sobre el término, vid. D’Ors, A., *EJER* p. 217, mantiene que *manceps* se referiría aquí a arrendatarios de tierras o servicios comunales, y *redemptor* al contratista de obras públicas. Rodríguez Neila, J. F., “Administración municipal y construcción pública en la ciudad romana” *Tarraco: construcción i arquitectura d’una capital provincial romana*, en *Butlletí Arqueològic* 31 (2009), pp. 174 ss. Donde mantiene que el significado de la expresión en la *lex locationis*, también aparece en los documentos de *Puteoli* (I, 5-8) y en la *Tabula Heracleensis* (40-41); así, ambos términos aparecen diferenciados en la ley ursonense en un mismo contexto, usándose igualmente la expresión *qui ea redempta habebunt* para aludir a los *redemptores*.

<sup>59</sup> Martínez de Morentín, “El cuidado y administración de las aguas”, p. 161.



- Cicerón.:
- *De re publica*
  - *Pro Archia*.
- D'Ors, A.:
- *Epigrafía Jurídica de la España Romana* (EJER), Madrid, 1953.
  - "La *Lex Flavia Municipal*", *Anuario de Historia del Derecho Español* 54, 1984.
  - *Lex Flavia Municipal*. Texto y comentario, Roma, 1986.
  - *Lex Irnitana (Texto bilingüe)*, Cuadernos Compostelanos de Derecho Romano, 1988.
- De Brito, M. G., *Los municipios de Italia y de España: Ley General y Ley Modelo*, Madrid 2014.
- Dell'Oro, *I libri "de officio" nella giurisprudenza romana*, Milano 1960,
- Domínguez López, E., "Veteranos, ciertos privilegios fiscales", *Hacia un Derecho Administrativo, Fiscal y Medioambiental romano III*, (Antonio Fernández de Buján, Andrea Trisciuglio, Gabriel Gérez Kramer eds.), Madrid, 2016.
- Dovere, E., "Formazione (e informazione) giuridica degli officia in età epiclassica", *Revista de Internacional de Derecho Romano* 20 (2018).
- Felici, M., "Riflessioni sui *munera civilia* di Arcadio Carisio", *Gli statuti municipali*, Pavía, IUSS, (2006).
- Giraud, C. *Les bronzes d'Ossuna, remarque nouvelles*, 1874.
- González Fernández, J., "The *lex Irnitana*: a new Copy of the Flavian Municipal Law", *Journal of Roman Studies* 76 (1986).
- Grelle F.:
- "*Munus publicum*. Terminologia e sistematica", *Labeo* 7 (1961).
  - "I *munera civilia* e le finanze cittadine", *Actes de la X<sup>e</sup> Rencontre franco-italienne sur l'épigraphie du monde romain* (Roma, 27-29 mai. 1996), Roma: Publications de l'École Française de Roma, v. 256, 1999.
- San Isidoro de Sevilla, *Etymologia*.
- Lamberti, F., *Tabulae Irnitana, Municipalità e ius romanorum*, Napoli, 1993.
- Liebs, D., *Hermogenianus iuris epitomae. Zum stand der römischen Jurisprudenz im Zeitalter Diokletians*, Gotinga, 1964.
- Luzzatto, G., "La riscossione tributaria in Roma e l'ipotesi della proprietà-sovranià", *Atti Verona*, IV, Milano, 1953.
- Martínez de Morentín, L., "El cuidado y administración de las aguas previsto en dos leyes municipales de la Hispania Romana", *IURA* 64 (2016).
- Milazzo, F., *La realizzazione delle opere pubbliche in Roma arcaica e repubblicana. Munera e ulro tributa*, Napoli, 1993.
- Mollá Nebot, M.A., *Iudex unus. Responsabilidad judicial e iniuriae iudicis*, Madrid, 2010.
- Pereira-Menaut, G., *Munera civitatum la vida en la ciudad romana ideal*, Sevilla, 2011.
- Pérez López, X., *Contrato verbal y proceso en el Derecho romano. Las stipulationes communes en D.45.1.5 pr. Pomp. 26 ad Sab.*, Madrid 2014.
- Pérez Simeón, M., "El comentario de Josep Finestres a los *Iuris Epitomae* de Hermogeniano", *GLOSSAE. European Journal of Legal History* 10 (2013).
- Piacente, D.V.:
- *Aurelio Arcadio Carisio. Un giurista tardoantico*, Bari, 2012
  - *Problemi di giurisprudenza epiclassica. Il caso di Aurelio Arcadio Carisio*, Roma, 2013.
- Polay, E., "Aurelius Arcadius Charisius, der nachklassische Jurist der Digesten und die Hermogenian-Frage", *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano, Vittorio Scialoja* (1986).
- Quintana-Orive, E. "Officium, munus, honor...: precedentes romanos del término funcionario y de otras categorías jurídico-administrativas", *RGDR*, 28 (2017).
- Ribas Alba, J.M., "La *Lex Irnitana*: Estructura política y aspectos jurisdiccionales", *Estudios de derecho romano e historia del derecho comparado: trabajos en homenaje a Ferran Valls i Taberner* (M. J. Peláez ed.), Málaga, 1991.
- Riccobono, S., *Fontes Iuris Romani Anteiustiniani*, I, Firenze, 1941.

- Rodríguez de Berlanga, *Los bronces de Osuna*, Málaga, 1873.
- Rostowtzeff, M., *Social and economic History of the Hellenistic world*, III, Oxford: Clarendon Press, 1941.
- Rotondi, R., *Leges Publicae populi romani*, Hildesheim: Georg Olms Verlag, 1990.
- Trisciuglio, A., *Sarta tecta, ultro tributa, opus publicum faciendum locare. Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli, 1998.
- Varron, *De lingua latina*.
- Verrio Flacco, *De verborum significatione*.