

Desarrollo de la concesión estatal de obras públicas en la antigua Roma

1. MONARQUÍA

1.1. Estado de las fuentes y primeras apariciones de locación de obras públicas por parte del Estado

En este período existen pocos testimonios escritos sobre casos de arrendamiento o locación en los cuales el estado aparece como locador. Existen sí referencias sobre la actividad del estado, posteriores a esta época histórica, hechas por escritores y literatos, especialmente sobre el gobierno de los Reyes Numa y Servio Tulio, a quienes tradicionalmente se atribuye la creación de las instituciones sociales y estatales esenciales de la monarquía Romana. Estas referencias literarias se basan en parte en leyendas, y provocan por tanto una cierta reserva sobre su veracidad y la existencia de los hechos que relatan. De estas fuentes se dan solo en tres casos en los que aparece con seguridad un encargo para llevar a cabo obras, que pueden ser consideradas como públicas o estatales. Veámoslos a continuación* :

Livius, ab urbe condita, 1,56,1; (534-509 a.C.)

"En su afán de terminar la construcción del templo, hizo venir a operarios de toda Etruria. Utilizó para esta construcción no solo dinero público, sino también empleó la fuerza de trabajo de la plebe"¹

Cuando Livio habla en este texto de la *fuerza de trabajo de la plebe*, se debe entender que se está refiriendo a trabajo servil o forzoso, en la forma de un tributo en mano de obra, un ejemplo aproximado encontramos en la actualidad en conscripción vial.

Plinius maior, historia naturalis 35, 157

"Después de que este arte (en los párrafos precedentes se hace referencia a la escultura y el arte de labrar la piedra) fuera elaborado en Italia y sobre todo en Etruria, Vulca de Veii vino a Roma, porque Traquino Prisco le encargó la obra de realizar una efigie de Júpiter, a serle dedicada en el Capitolio"²

Aquí, la frase *le encargó la obra* debe ser entendida como *dio en locación la obra*. Esta última traducción es más fiel al texto original que emplea el verbo *locaret*, que en sentido técnico jurídico significa precisamente dar en locación, "colocar" para permitir la realización de una obra.

Livius, ab urbe condita, 2,33,10-11 (493 a.C.)

* **NOTA: Salvo indicación expresa de bibliografía, las fuentes literarias serán presentadas en traducción libre al castellano y en nota al pie de página se transcribirá el texto original en latín, siempre que se disponga del texto latino.**

¹ *Intentus perficiendo templo fabris undique ex Etruria accitis non pecunia solum ad id publica est usus, sed operis etiam ex plebe*

² *Praeterea elaboratam hanc artem Italiae et maxime Etruriae, Vulcam Veis accitum cui locaret Traquinus Priscus Iovis effigiem Capitolio dicendam*

"En ese año murió Agrippa Menenius, un hombre que durante toda su vida fue amado igualmente por patricios y plebeyos, pero luego de la secesión de la plebe fue aún más amado por la plebe. A él, el exitoso intérprete de la concordia entre ciudadanos, que fue como legado de los patricios ante los plebeyos y condujo de vuelta a la plebe romana a la ciudad, le faltaron los recursos para sus funerales. La plebe lo cargó a su tumba, al aportar cada hombre un sextante"³

Una referencia análoga encontramos en Dionisio de Halicarnaso (6, 96).

Otras pruebas de la existencia de concesión de obras públicas por parte del estado pueden tan solo ser deducidas de los testimonios arqueológicos. Los restos de las construcciones edificadas aparentemente en el siglo 6to., en especial templos, hacen necesaria la concurrencia de expertos en materia de construcción. Lo mismo puede decirse de la realización de la Cloaca Máxima, originaria del siglo 7mo. Todos estos complejos edificios requieren un elevado grado de conocimientos técnico, ingenieros, instrumentos y herramientas específicas, que solo puede ser adquiridos a través de la actividad especializada y el uso continuos⁴. Del tipo de construcciones encontradas se desprende que se trata de asuntos estatales. Los templos y edificios públicos nos llevan necesariamente a concluir el carácter público o estatal del comitente de la obra, máxime teniendo en cuenta que en esta época el Estado no representa aún un concepto institucional elaborado y preciso, como lo será en los siglos siguientes. Por el contrario, los órganos estatales son pocos y rudimentarios y se centran en la figura del Rey. Es, pues, poco creíble que haya habido instituciones del estado que se encargaran de la realización directa de las obras públicas, antes bien es lógico suponer que la ejecución de éstas era encomendada a particulares que tenían el conocimiento, la técnica y los recursos humanos para llevarlas a cabo.-

1.2. Contexto socioeconómico:

Sobre las condiciones socioeconómicas que hacen relación con la función del estado, no hay fuentes escritas o literarias que nos informen con certeza acerca de este período. La tradición, como fuente de información, precisa ser confrontada constantemente con los conocimientos y descubrimientos arqueológicos.

Sabemos que en sus comienzos la ciudad de Roma era un pequeño asentamiento, habitado por pastores de origen indoeuropeo. Estos habitantes, considerada su evolución en términos económicos, se encontraban aún en los comienzos del período de producción agraria. Por esa razón la principal actividad productiva era la cría de ganado, no así la

³ *Eodem anno Agrippa Menenius moritur, vir omni in vita pariter patribus ac plebi carus, post secessionem carior plebi factus. Huic interpreti arbitroque concordiae civium, legato patrum ad plebem, reductoris plebis Romanae urbem, sumptus funeri defuit; extulit eum plebs sextantibus conlatis in capita*

⁴ Kaufmann Horst, *Die Altrömische Miete*, Böhlau Verlag, 1966 Köln., pág. 70

agricultura, que como se apuntó, estaba aún en sus comienzos. El primer período de la monarquía latina está marcado por transición de una actividad económica a la otra. La existencia de otras ocupaciones económicas -como la elaboración rudimentaria de productos y su intercambio- debió ser muy limitada, debido, en parte, a que la cantidad de producción era insuficiente, pero también a raíz de las dificultades que presentaba el canje de mercaderías.

Con la expansión de la influencia etrusca, esta primitiva y rudimentaria economía va a ser reemplazada por un sistema productivo más desarrollado y de mayor diversificación. Esto se debe a que hacia el siglo 7mo. a.C. los etruscos comienzan con la explotación de grandes minas de hierro en la región del Elba. Cuando estos establecimientos mineros están en condiciones de exportar (por ej. a Grecia y África alrededor del siglo 5to. a.C.), escogen por razones de seguridad la ruta desde Etruria hasta el sur de Italia a través del Tevere. Los historiadores económicos presumen que entonces Roma se convierte en punto medio o estación de paso de este tráfico comercial.

La economía evoluciona así hacia nuevas formas: el cultivo extensivo de los campos es reemplazado por la producción intensiva del suelo. Los grupos de profesiones manufactureras y operarias de flautistas, orfebres, carpinteros, tintoreros, zapateros, curtidores, herreros y alfareros que Plutarco atribuye a Numa, y Floro a Servio Tulio, vale decir, en ambos caso a un rey etrusco, a pesar de las dudas que pudieran albergarse ante tales manifestaciones, constituyen indicios de una manufactura incipiente y un comercio en expansión. Estas transformaciones traen consigo profundos cambios en el orden social, entre los que es importante mencionar el paso de la propiedad colectiva a la propiedad individual, la inmigración de nuevos grupos y nuevas etnias, en especial de comerciantes etruscos. Todo ello, sumado a factores políticos que, en especial la instauración de la monarquía etrusca, provocan la aparición de las distintas clases sociales.

Bajo el dominio de los etruscos, Roma se convierte en una ciudad estado. El primitivo orden político, vale decir la federación de grandes grupos asociados autónomos, se transforma en un sistema político más complejo, en correspondencia con las nuevas condiciones⁵.

1.3. Organización política del estado

En este punto haremos una breve sinopsis que servirá como marco político de referencia al tema que estamos tratando.

⁵ De Martino, *Wirtschaftsgeschichte des alten Rom*, en trad. De: *Storia economica di Roma antica*, 2 Vol., Florencia, pág 1 al 7; *Storia della Costituzione Romana*, 2ª Ed. Napoli, 1972, págs. 85 al 107.

Sobre la estructura política de la Roma arcaica, en realidad, conocemos poco. En la época latina, dicha estructura era muy rudimentaria. La asamblea soberana se componía de las cabezas o jefes de las gentes, los *patres*. Esta asamblea se transformará posteriormente en el senado. Las gentes se reunían para tratar problemas comunes atinentes a la seguridad del estado y al culto.

La necesidad de seguridad política impulsó la formación del ejército bajo un comando central y unificado. Esto, juntamente con las necesidades del culto exigió también una administración unitaria. El rey personifica aquí la figura de del comandante de ejército y del (sumo) sacerdote. A una organización estatal como la descrita le compete funciones públicas más bien simples y por ende para satisfacerlas no precisa contar con una administración compleja.

Con la toma de poder por parte de los etruscos Roma se convierte en una ciudad-estado. De acuerdo con la tradición *Tarquinius* crea la estructura orgánica de la *civitas* en sus elementos fundamentales o esenciales. Mucho se ha discutido acerca del papel que desempeñaron los etruscos en la formación política de la Roma arcaica, y en especial del rol que le cupo en ello a ambos Tarquinos, al quienes la tradición escrita les atribuye la organización de las principales instituciones políticas y sociales, como ya hemos visto más arriba. Independientemente de la discusión entorno de este tema, para las cuestiones propuestas en esta monografía importa que con relativa certeza tales instituciones existían al tiempo de Tarquino, ya sea que el mismo las hay introducido o se hayan creado gradualmente en un periodo previo cercano.

Así se encarga de ordenar las magistraturas, el ejército y los comicios. El rey ya no es un simple jefe de una alianza o unión federativa de asentamientos y familias, sino el magistrado principal de una *polis*, vale decir de una comunidad unitaria, cuyos miembros, como individuos, alcanzan una nueva relación respecto de ella, pero distinta y diferenciada de la pertenencia u ordenación en la familia, la cual también permanece. El *Rex* tiene el *imperium* y su poder es al mismo tiempo político y religioso, civil y militar. Dentro de todas estas potestades y atribuciones tiene también presumiblemente la de hacer concesiones de obras públicas, a veces conjuntamente con el senado (así como se manifiesta en la fuente citada más arriba). La existencia de otros funcionarios administrativos, con funciones específicas del tipo descrito, no ha sido probada.

1.4. Financiación de las concesiones públicas:

a. La tesis de Mommsen:

Mommsen veía el primitivo estado romano de la época arcaica como una corporación administrada, que debía ser entendida en forma separada del Rey, el cual aparece como presunta o pretendida función ostensible. Las comunidades formaban cuerpos o unidades económicos independientes con patrimonios estatales conformados de diversas formas y con una percepción tributaria propia. Los tributos eran de dos tipos: un impuesto a la pastura, la *scriptura*, y un impuesto per cápita o personal, el *tributum*. La mucha antigüedad de estos impuestos se derivaría de la propia etimología de la palabra tributo, pues al principio éstos se habrían debido satisfacer a las tribus preestatales, y de ahí derivaría la palabra *tribuere*, *tributus*. Autores como Marquardt, Dietrich, Kniep han seguido esta teoría de Mommsen.

El mencionado autor creyó poder distinguir dos esferas absolutamente diferenciadas: la pública y la privada, cada una de ellas con relaciones jurídicas propias⁶.

Sin embargo Mommsen fue duramente criticado, sobre todo por parte de Kaufmann, quien fundamenta su crítica, señalando en primera línea la inexistencia de noticias ciertas y confiables acerca de tales tributos mencionados por Mommsen. Los relatos de historiadores antiguos constituirían en realidad interpretaciones o transmutaciones de formas económicas conocidas por tales historiadores en su propia época. El método etimológico con que Mommsen intentó explicar las circunstancias reales del período arcaico de Roma, no ha encontrado ninguna comprobación en los resultados que los descubrimientos arqueológicos hoy día brindan. Éstos han revelado que toda la región donde posteriormente habría de ubicarse la ciudad de Roma estaba cubierta de asentamientos poblacionales de poca densidad. Por ende, la primitiva trinidad de las tribus romanas (Ramnes, Titios y Luceres) ya no es aceptada como posible hoy día.

Aparentemente la palabra *tribus* y *tribuere* derivaría más probablemente de la palabra tres del período arcaico indogermánico o itálico.

También se le reprocha a Mommsen que en su concepción de la Roma antigua ha transmutado el modelo constitucional del siglo diecinueve. El estado romano primitivo sería según este modelo un sujeto económico independiente y autónomo, con un patrimonio propio, administrado por el rey en forma separada de su patrimonio propio y del patrimonio privado o particular. Tal separación rígida entre el ámbito estatal y el ámbito privado de los gobernantes dejaría completamente de lado las circunstancias reales.

El reinado (tanto latino como etrusco) ha considerado su propia posición como un privilegio personal y no como administrador de un cargo o función. Así como la institución del rey no se puede separar de la persona del rey, tampoco puede concebirse un patrimonio estatal institucionalmente diferenciado del patrimonio propio del rey.

b) La tesis de los *munera*:

De acuerdo con esta teoría, las obras públicas fueron llevadas a cabo en gran medida a través de los *munera*, vale decir con la utilización inmediata de la fuerza laboral disponible. Respecto de los *munera*, Mommsen los consideró como trabajo remunerado, solventado con la percepción de los tributos de la comunidad. Sin embargo esta tesis sustentada por Kaufmann⁷ propone que los *munera* son, por su naturaleza, gratuitos y constituyen la fuerza laboral proporcionada en forma compulsiva a favor del estado. La percepción de tributos para solventar los costos públicos importa, por el contrario, la movilización solo mediata de las fuerzas económicas. Tal sistema requeriría de un complicado aparato estatal, que es impensable para la época que estamos tratando. Por ende, la descripción de las relaciones entre el estado y los ciudadanos con el concepto de *tribuere*, si acaso éste pudiera ser tomado en cuenta desde el punto de vista histórico, puede significar tan solo contribución de la fuerza laboral, pero no la prestación de impuesto en valores.

La tesis de la ejecución remunerada de las obras y necesidades públicas tiene además otras dificultades: la inexistencia del fisco o erario público -en el sentido como lo entendemos hoy día- de donde solventar dichas obras, así como un cuerpo de funcionarios públicos que haga posible su administración. En este sentido y en cuanto al personal del reino, es más probable que los ayudantes del rey, como nobles allegados al mismo, vieran sus funciones como una prerrogativa más que como un deber. Los restantes auxiliares con los que los reyes contaban son quizá utilizados en el marco de las relaciones de clientela, tal y como siglos más tarde habrían de hacer los magistrados y luego los emperadores, empleando esclavos y libertos.

Las funciones estatales de esta época se reducen a dos: comandancia de los ejércitos en las guerras y erección de construcciones para propósitos de defensa militar y de culto religioso. Para la satisfacción de la primera se empleaba la leva forzosa. En efecto, los soldados asumían por sí mismos la carga económica del equipamiento militar y la manutención en campaña. Por consiguiente no existían encargos de equipos militares por

⁶ Mommsen Theodor, SZ 6, 1985, págs. 261 y ss.

⁷ Kaufmann, pág. 85./ Clerici, Economía, pág. 413

parte del estado, como armamentos o armaduras, a herreros o talabarteros. Encargos de este tipo solo se dan en el marco de relaciones privadas entre el soldado y los artesanos. Por lo demás se tienen noticias de la existencia de un salario recién a partir del 409 a.C.⁸ Para cubrir las necesidades de edificaciones y de construcción se debió probablemente recurrir al reclutamiento de toda la población activa, bajo la forma del trabajo forzado. Este método ya era conocido por los etruscos y por las colonias griegas asentadas en el sur de Italia.

De esta manera, aparecen como creíbles las referencias que las fuentes hacen acerca de la ejecución de obras públicas a través del método de los *munera*⁹.

Liv., 1, 59

"Luego habló de la soberbia del propio rey y de la miseria y los trabajos de la plebe, que envió a cavar en las fosas y cloacas bajo tierra; hombres romanos, vencedores sobre todos los pueblos circundantes, convertidos de guerreros en constructores y labradores de piedra"¹⁰

Plinio N. H. 36, 107:

"Tarquino Prisco realizó el proyecto [sc. de las cloacas] empleando como obreros al pueblo humilde, y la única cuestión que se planteaba era si resultaba más oneroso el rigor de los trabajos o su duración. Como eran muy numerosos los ciudadanos que intentaban librarse de la extenuación quitándose la vida, el rey ideó un curioso remedio, inaudito hasta entonces y también después: crucificó los cuerpos de los muertos, para que sus conciudadanos pudieran contemplarlos mientras eran despedazados por los pájaros y los animales salvajes"

Casio Hemina, fr. 15 P

"Tarquino el Soberbio obligó al pueblo a construir las cloacas; y como la dureza de las condiciones indujo a muchos a ahorcarse, ordenó que sus cadáveres fueran crucificados"¹¹

La concesión de obras públicas, que se mencionan en las fuentes arriba transcritas constituye pues más bien una excepción. Y en ellas no es el estado como ente abstracto quien hace el encargo de la obra, sino el rey Tarquino mismo. Esta última circunstancia tiene tal vez su explicación si se acepta como posible que en la Roma arcaica no existía una diferenciación precisa entre la persona del rey y el estado, sino que ambos se encontraban fusionados en su función y su significado, tanto en lo político como en lo económico; y que las mentadas obras se solventaban del patrimonio del rey, el cual revestía también un carácter mixto público-privado.

⁸ Liv. 4, 59, 11; 4, 60

⁹ Liv. 1, 56; 1, 59, 9; Servius ad Aen. 12, 603; Plinius. N. H. 36, 15, 107

¹⁰ *Aditta superbia ipsius regis miseriaeque et labore plebis in fossas cloacasque exhauriendas demersae; Romanos homines, victores omnium circa populorum, opifices ac lapicidas pro bellatoribus factos*

¹¹ La atribución simultánea de las grandes obras públicas del período arcaico, tanto a Tarquino Prisco como a Tarquino el Soberbio se debe probablemente a que la tradición indicaba como realizador sencillamente al rey Tarquino, sin hacer distinciones, y luego los historiadores posteriores asignaron las obras indiscriminadamente a uno y otro, según la tesis de T. J. Cornell (T. J. Cornell, Los Orígenes de Roma, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1999)

2. PERÍODO REPUBLICANO:

2.1. Contexto Socioeconómico:

a. Surgimiento económico de Roma:

Las guerras de conquista que Roma llevó a cabo en siglo IV y en especial en el siglo III a.C., convierten a la ciudad en una potencia militar que adquiere cada vez más importancia. Así caen bajo el dominio romano primeramente la mayor parte de Italia y luego Sicilia, Córcega y Cerdeña, por último España. En el siglo II a.C. también le sigue algunas partes de Grecia y de Asia Menor. Estas transformaciones políticas posibilitan un impulso económico de gran importancia. El saqueo de los territorios conquistados tiene lugar de diversas formas: compensaciones indemnizatorias por la guerra, las que según un cálculo de T. Frank alcanzaron aproximadamente más de 150 millones de denarios entre el 200 y el 157 a. C.; el botín de guerra, cerca de 100 millones de denarios; los impuestos, cerca de 130 millones de denarios¹². Todo este flujo de ingresos trajo como consecuencia la acumulación de capital en grandes cantidades, en términos relativos para aquella época. Los bienes producto del pillaje se destinaron en parte al erario público y en parte fueron repartidos entre los soldados romanos. Amén de ello, las circunstancias facilitaron también de otra manera la formación de capitales. En efecto, a fin de solventar las erogaciones y de soportar la carga económica que significaban, las provincias se vieron a menudo obligadas a contraer grandes préstamos a intereses altísimos. Estos préstamos se concertaban a veces con los financieros nativos, pero en su mayor parte eran tomados de capitalistas romanos. Así nos cuenta Plutarco en la biografía de Lúculo¹³ que en los años setenta del siglo I. a. C., el dictador Sulla impuso a la provincia de Asia un tributo de 20.000 talentos (unos 120 millones de denarios). Los provinciales se vieron en la necesidad de tomar préstamos; luego de un corto tiempo, habían pagado el doble de la suma original, y a pesar de ello, los acreedores sostenían que la provincia de Asia les debían aún 120.000 talentos (cerca de 720 millones de denarios).

El acuartelamiento de las tropas romanas fue oportunidad de nuevas ocasiones de enriquecimiento. Así, en los territorios donde había guerras, o en aquellos que ya se encontraban bajo dominación romana, la población fue obligada a cargar con los gastos de manutención de las tropas. Para evadir esta pesada carga económica, a menudo se recurrió

¹² Las sumas indicadas provienen en gran parte de las proporcionadas por *Polibius* y *Livius*, pero no son completas

¹³ Plut., *Lucullus vitae*, 20, 4

al pago de sobornos a los comandantes de campaña. Así relata Cicerón en su carta a *Anticus*, presuntamente del año 50 a. C.: "Las ciudades ricas gastan enormes sumas, para evitar albergar soldados en cuarteles de invierno, así las ciudades chipriotas 200 talentos"¹⁴ (1,2 millones de denarios).

De esta manera los romanos, al igual que sus socios italianos y griegos de las provincias, pudieron amasar grandes fortunas

El estado contaba también con una importante fuente de ingresos, con la explotación de las riquezas del suelo, que Roma reclamaba para sí, como único propietario y beneficiario¹⁵.

En suma, la acumulación de capital en manos privadas y el fluir de grandes sumas en el erario público constituyeron factores económicos de gran importancia que crearon condiciones favorables para las *locationes* públicas. Por una parte, el estado disponía de medios económicos suficientes para encargar y pagar las obras, y por la otra los particulares también contaban con suficiente capital -cuando menos en términos relativos- como para emprenderlas.-

Los cambios de mayor importancia desde el punto de vista económico entre el siglo III y I a. C., lo constituyen las nuevas formas económicas en el sistema agrario, el aumento de la industria y el comercio, la concentración de la riqueza en manos de un reducido número de personas -en especial senadores- pertenecientes a la clase social más alta y los empresarios enriquecidos por los emprendimientos, sobre todo estatales.

Por otra parte, el desarrollo económico trae como consecuencia la aparición de un proletariado ciudadano, numeroso en cantidad y plagado por el desempleo. El servicio militar y las campañas de guerras provocan la pérdida de granjas y haciendas por parte del pequeño agricultor propietario o arrendatario. Esta situación se ve agravada por las masas de esclavos que saturan el mercado laboral y contra las cuales los pocos trabajadores libres se ven obligados competir en modo casi insuperable. La necesidad dar una solución a problemas tan acuciantes crea una serie de nuevas formas de *locationes* que tienen que ver con el aprovisionamiento de esos grupos sociales, como ser transporte, almacenamiento, distribución de víveres. El primero que inició estas prácticas fue Scipio Africanus, el cual hacia el 213 a. C., cuando fue nombrado edil, hizo repartir aceite entre el pueblo romano. Estas donaciones gratuitas fueron utilizadas por los senadores en sus campañas proselitistas, hasta que hacia el siglo I a.C. se transforman en instituciones estatales regulares.

¹⁴ Cicero ad Att., V, 21, 7

¹⁵ Pékary, Die Wirtschaft der griechisch-römischen Antike, pág. 78-80

Las dos primeras guerras púnicas provocan una crisis económica. Como no se perciben más los tributos de las provincias y se precisan cantidades adicionales de dinero para financiar las guerras, el estado recurre al expediente de acuñar más moneda de la misma cantidad de materia prima, lo que en términos modernos diríamos una emisión de moneda sin respaldo económico. Consecuentemente se produce una condición inflacionaria y aparece un nuevo curso monetario el "denario de plata" que será la moneda corriente en los próximos siglos. Para paliar la situación, el estado recurrió también a empréstitos públicos acordados con sus propios ciudadanos. A pesar de todas estas circunstancias, y merced a enormes botines, tributos e indemnizaciones, Roma resulta económicamente fortalecida de estas guerras. Así comienza hacia el año 200 a. C. una intensa actividad edilicia. Se construyen nuevas ciudades, templos, plazas públicas, puentes, las calles son pavimentadas, se empiezan a ejecutar nuevas canalizaciones^{16 17}.

b) La formación de las sociedades de capitales, *Societas Publicanorum*:

Los miembros de la orden de los caballeros sacaron enorme provecho de la nueva situación económica y tienen capacidad económica para invertir en cuestiones financieras, que estaban prohibidas para la clase senatorial¹⁸. Estos negociantes aparecen por primera vez en la segunda guerra púnica, cuando ciudadanos particulares invierten su dinero en emprendimientos bélicos. Así, para la construcción de barcos de guerra en el año 215 a. C. los *redemptores* constituyen las primeras sociedades para remitir las tropas romanas a España, y logran obtener el capital necesario a través de una suerte de suscripción en la que toman parte los ciudadanos, dado que un emprendimiento de tal naturaleza y envergadura sobrepasaba la capacidad de financiación de los individuos particulares, y también como una forma de reducir y redistribuir el riesgo potencial. En estas sociedades de capitales participaron muchas gentes, incluso pequeños inversionistas.

A continuación algunos textos en los cuales se encuentran testimonios de estas sociedades de publicanos:

Polibios, *Historiae*, I, 59 (Nueva construcción naval romana)

"...Los medios financieros no se encontraban en el erario público; solo a través del amor a la patria y la magnanimidad de los principales hombres del estado se obtuvo el dinero necesario. De acuerdo con la importancia de su patrimonio se encargaron, ya sea solos o de a dos o de a tres, de construir una pentarreme totalmente equipada, bajo la condición, de que en caso de que la empresa sea exitosa, los gastos habrían de ser reembolsados..."

¹⁶ Frontinus, de aqu. Cap. 7, en su libro sobre los acueductos, acerca de los trabajos del año 144 a. C.

¹⁷ Pékary, op. cit., pág. 83

¹⁸ Lex Claudia, del 218 a. C.

Livius, 23, 48, 9-12:

"...el pretor Fulvio debía acudir a la asamblea, dar cuenta al pueblo de las necesidades públicas y exhortar a los que habían acrecentado su patrimonio con concesiones estatales a que acordaran con el estado, a partir del cual se habían enriquecido, los plazos para pagar, y que les fuera adjudicado el suministro de lo que fuera necesario para el ejército de Hispania, con la condición de que, cuando hubiera dinero en el tesoro [erario], se les pagaría a ellos primero. Esto dijo el pretor en la asamblea; y señaló la fecha en que se adjudicarían los suministros de uniformes y trigo para el ejército de Hispania y de lo demás que se precisase para las tripulaciones de los barcos..."^{19 20}

Livius, 23, 49, 2-3

"En la fecha señalada habían acudido al concurso tres sociedades de diecinueve hombres, cuyas condiciones fueron dos: una, que estuvieran eximidos del servicio militar mientras estuvieran dedicados a la empresa pública, y la otra, que el cargamento que embarcaran fuera asegurado por el estado ante el riesgo de un embate de los enemigos o de una tempestad. Con la aceptación de ambas lograron la adjudicación y la república fue administrada con dinero privado..."²¹

Como se ve, en los dos últimos textos los conductores pactaron expresamente la asunción del riesgo por parte del estado, posiblemente en razón de que era dudosa la recuperación del capital invertido. Pero, como nos dice el primer texto, para los fines señalados se utilizó también una forma jurídica similar a la institución del *fenus nauticus*, dado que los constructores de los navíos se comprometieron a reclamar la suma utilizada, solo para el caso de que la empresa fuera exitosa²². Este tipo especial de préstamo marítimo es originario del derecho griego, la *pecunia traiectitia*, y cumple una función de seguro marítimo: el otorgante del crédito toma sobre sí los riesgos de la operación, al establecer que el crédito solo será devuelto si el barco llega al puerto de destino. Como compensación por la asunción de tal riesgo, se le permitía pactar intereses sin limitaciones en cuanto al porcentaje. La construcción clásica de este instituto es, sin embargo, discutida.²³

En los años subsiguientes los arrendatarios asumieron a través de este procedimiento los contratos para la conservación del templo.

Livius 4, 18, 10-11

¹⁹ Traducción de: Antonio Ramírez de Verger y Juan Fernández Valverde, Ed. Alianza, Madrid, 1992

²⁰ *prodeundum in contione Fulvio praetori esse, indicandas populo publicas necessitates cohortandosque, qui redempturis auxissent patrimonia, ut rei publicae, ex qua crevissent, tempus commodarent, conducerentque ea lege praebenda, quae in exercitum Hispaniensem opus essent, ut, cum pecunia in aerario esset, eis primis solveretur. Haec praetor in contione; edixitque diem, quo vestimenta, frumentum Hispaniensi exercitui praebenda quaeque alia opus essent navalibus sociis, esset locaturus.*

²¹ *Ubi ea dies venit, ad cunducendum tres societates aderant hominum undeviginti, quorum duo postulata fuere, unum, ut militia vacarent, duum in eo publico essent, alterum, ut quae in naves imposuissent, ab hostium tempestatisque vi publico periculo esset. Ulstroque impetrato conduxerunt privataque pecunia res publica administrata est*

²² De Martino, Wirtschaftsgeschichte, pág. 159

"Como los censores, en razón del vacío del erario, no pudieron otorgar en locación el mejoramiento del templo, la procesión de los caballos y cosas similares, se encontraron a menudo personas cerca de ellos, que estaban habituados a este tipo de encargos y solicitaron de los censores hacer y encargar todo como si hubiera dinero en el erario. Todos habrían de recibir un pago del erario recién luego de finalizada la guerra..."²⁴

Polybios, *Historiae*, VI, 17 (siglo II a. C.)

"Para todos los trabajos públicos, que fueron concesionados por los censores en toda Italia para la restauración o construcción de edificios - no sería fácil enumerarlos a todos-, para todos los arrendamientos de tributos en los ríos y puertos, de jardines, minas, campos, en suma, todo lo que se encuentra bajo la dominación romana, para todo ello, surgen los empresarios de la masa del pueblo y por así decirlo, casi cada ciudadano participa de estos concursos y arrendamientos. Unos reciben por sí mismos de los censores los emprendimientos y arrendamientos licitados, los otros aparecen como partícipes del negocio, otros prestan fianza, otros a su vez pagan de su propio patrimonio al erario público. Pero la decisión sobre todas estas cuestiones la tiene el senado. Él puede aprobar adelantos de pagos, conceder quitas en caso de accidentes, o cuando un obstáculo vuelve totalmente imposible la ejecución del trabajo, puede liberar completamente de las obligaciones surgidas del contrato de obra. Así el senado tiene todo tipo de posibilidades y ocasiones para provocar grandes daños a los empresarios o para proporcionarles significativas ventajas..."

Estos no son los únicos casos en los que aparecen las mencionadas sociedades de publicanos. El estado romano nunca tuvo un aparato administrativo estructurado y su organización fue, acorde con su constitución de ciudad-estado, extraordinariamente simple. Cuando Roma se transforma en un imperio mundial, tampoco se creó un aparato burocrático. Como consecuencia de ello, el estado romano hubo de recurrir a empresarios privados que compensaran la falta de órganos estatales propios. De esta forma se extendieron en forma desmesurada las locaciones de estatales de cuestiones públicas y el estado proveyó la mayor parte de sus necesidades por medio de este procedimiento.²⁵ Con el desenvolvimiento de estos factores se crean las bases y condiciones para nuevos conflictos, y aquí empiezan las luchas políticas y económicas entre el senado y la poderosa y enriquecida clase de los caballeros.

c) Las locaciones estatales como medio político de mejoramiento socioeconómico del proletariado:

Cuando la economía agraria entra en crisis hacia el año 133 a. C., la crisis del período de los Gracos, se hacen sentir en las ciudades las consecuencias del desempleo y de un

²³ Kaser Max, *Das Römische Privatrecht I*, 2ª Ed. C.H. Becksche, München 1971, cfpág. 445

²⁴ *Cum censores ob inopiam aerarii se iam locationibus abstinerent aedium sacrarum tuendarum curuliumque eorum praebendorum ac similibus curerum, convenere ad eos frequentes, cui hastae huius generis adseverant, hortarique censores, ut omnia perinde agerent, locarent, ac si pecunia in aerario esset: neminem nisi bello confecto pecuniam ab earario petiturum esse*

remanente considerable de mano de obra ociosa. De acuerdo con la teoría de Boren, Gaius Graccus intentó paliar la crisis, como parte de su programa de reformas, a través de la multiplicación del gasto público, especialmente a través de la construcción de calles y vías. Las fuentes sin embargo no son claras respecto de este programa viario y no se puede asegurar si tuvo su origen en las leyes agrarias o incluso si las calles pueden ser relacionadas con el plan de reformas. Así por ejemplo, no se menciona en las fuentes una "vía Sempronia" y en los lugares de asignación no existen calles que fueran construidas por orden de Gayo. El programa de Gayo quedó estancado probablemente en el proyecto y el senado, en concurrencia con éste, emprendió por sí mismo, la construcción de calles, las cuales casi todas fueron llevadas a cabo por senadores.

En todo caso, aparece como plausible que una cantidad considerable de campesinos romanos, que perdieron sus tierras a raíz del servicio militar en campañas bélicas, se pudieron ganar el sustento merced a este arbitrio. Y tampoco se puede eliminar completamente la posibilidad de que el senado decidiera la realización de una buena parte de las construcciones públicas con la idea de mitigar el desempleo, como sería luego práctica corriente en la época del imperio²⁶

2.2. La realización de las diversas funciones y cometidos estatales a través de los arrendamientos: objeto de las *locationes*

El estado utilizó constantemente el sistema de las locaciones para satisfacer las diversas cuestiones y tareas a su cargo. La cuestión objeto de la locación en muchos casos ni siquiera precisaba recaer sobre una cosa corporal. Así sabemos por Varro²⁷ que el senado concedía en locación la ejecución del *classicum*, vale decir el toque de trompeta, en la reunión de los comicios centuriados. Tampoco existen dudas acerca de que la realización los juegos y representaciones teatrales constituían cuestiones a ser concedidas en locación a particulares. Nos faltan ciertamente testimonios inmediatos del período republicano, sin embargo existen fuentes arqueológicas que han sido reconstruidas con elevado grado de certeza y que nos indican que estas locaciones debieron ser corrientes, como la que se puede comprobar en la siguiente frase²⁸:

S:C. de ludis secularibus (del 47 u 88 a. C.)²⁹

²⁵ De Martino, *Wirtschaftsgeschichte*, pág. 159

²⁶ De Martino, *Wirtschaftsgeschichte*, pág. 138. 139; Pékary, op. cit., pág. 83

²⁷ Varro, *de lingua latina*, 6, 92: "*M. Sergius commentarium vetus anquisitionis: ...qui censoribus classicum ad comitia centuriata redemptum habent...*"

²⁸ Kaufmann, *Alt. Röm. Miete*, pág. 257

²⁹ FIRA I, 276, III

"...senat [us decrevit,
uti ludi tum edendi propter sac] rificium saeculare locarentur in ea verba..."

El suministro de víveres y equipos de armamento al ejército constituía un tipo de prestación, que los particulares concebían como una relación jurídica mixta, que participaba de la naturaleza del contrato de compraventa y de la locación de cosas. En las locaciones estatales por el contrario el aprovisionamiento y armamento del ejército constituía una "cuestión", una "circunstancia", que debe ser satisfecha y ejecutada. El magistrado concede la explotación de esta "cuestión" bajo la forma de una *locatio*. En las fuentes existen numerosos ejemplos de este procedimiento, alguno de los cuales ya hemos transcrito más arriba en testimonios de Livio³⁰.

2.2.1. La concesión de obras o edificaciones públicas:

Como ya se mencionara anteriormente, la actividad edilicia del estado constituye una importante fuente de las locaciones estatales. Los trabajos de construcción de obras públicas se concedían en la mayoría de los casos a través de un procedimiento similar a la licitación. Uno de los documentos más completos de que se dispone de tales arrendamientos lo tenemos en la inscripción encontrada en la ciudad de Puteoli, y que data del año 105 a. C.

Lex Parieti Faciundo Puteolana³¹

Contrato sobre la construcción de un muro en la ciudad de Puteoli

"En el año 90 desde la fundación de la colonia (Puteoli fue fundada como colonia hacia el año 195 a. C.) cuando N. Fufidio y N. f. M. Publio eran duoviros, bajo el consulado de P. Rutilio y Cn. Mallio.

Licitación pública de un contrato de obra pública, inscripto en la rúbrica II del registro estatal
Contrato de obra pública sobre construcción de muro en espacio público que se encuentra frente al templo de Serapis, más allá de la vía. Aquel que asume la realización de la obra debe prestar fianza y otorgar una garantía real inmobiliaria, de conformidad con el arbitrio de los duoviros (Sigue a continuación una relación del detalle de los requerimientos técnicos para la ejecución de los trabajos)

La decisión sobre la recepción de la obra se encuentra bajo el arbitrio de los duoviros (en ejercicio) y de los duovirales (anteriores duoviros), los cuales acostumbran formar parte del consejo de Puteoli; pero no menos de veinte deben estar presentes en el consejo para el tratamiento de la cuestión. La obra está recepcionada, cuando los veinte arriba citados la aprueben en votación (mayoritaria?), bajo juramento.

La obra debe estar terminada para el primero de noviembre del (presente) año. La primera mitad del dinero será pagada tan pronto como se satisfaga la garantía real inmobiliaria, la otra mitad a la terminación y recepción de la obra, el empresario C. Blossius recibe 1.500 sestercios y se obliga

³⁰ Como en Liv. 23, 48, 10-12 y 23, 49, 2-3

asimismo como fiador (?). Siguen las firmas de cuatro ciudadanos (testigos?) Q. Fuficius Q.f., Cn. Tetteius Q.f., C. Granius C. f., T. Crassicius³²

Otras construcciones, como ser pavimentación de calles, acueductos, cloacas, templos, foros, pórticos, basílicas, teatros, realización de *ludi circenses* (juegos circenses) fueron también objeto de concesiones estatales en locaciones públicas.³³ Así en el ejemplo que vemos a continuación se da en locación la ejecución de una obra pública en la vía Caecilia

Opera Pública in vía Caecilia Locantur (época sullana?, aprox. 80 a. C.)³⁴

Obras públicas concedidas en la Vía Caecilia

En la milla 35ta.: un puente sobre el río. La suma de dinero necesaria ha sido autorizada, esta circunstancia le consta al pueblo (senado?) romano.

Q.I. Pamphilo asume el trabajo. Curador de la calle T. Vivio Teemundino, cuestor de la ciudad (Roma)³⁵

En el testimonio transcrito más arriba, cuando se habla de pueblo romano, probablemente se esté haciendo alusión a un concepto técnico-jurídico determinado, que podría ser tanto el senado romano -en representación del pueblo romano- como el erario público administrado por el senado. Es posible que a continuación de las palabras "le consta al pueblo romano" existiera una cantidad expresada en sestercios, con lo que la frase podría leerse en el sentido de que la suma en sestercios ha sido aprobada en su cantidad expresa por el senado romano. Nótese además que a la calle se le ha nombrado un curador, cuyo titular coincide con la persona del cuestor romano. Es posible asimismo que a este funcionario le competa llevar adelante la rendición de cuentas con los empresarios de la obra.

En la época republicana tardía, las centuriaciones de grandes extensiones de tierras son ofrecidas a empresarios individuales por parte de funcionarios romanos por mandato del

³¹ FIRA I, 472, n° 153

³² *Ab colonia deducta anno XC, N. Fufifio N. F. M. Pullio duovir[eis], P. Rutilio Constitución Nacional. Mallio cos.*

Operum lex II.

Lex parieti faciendo in area quae est ante aedem Serapi trans viam: qui redemerit praedes dato praediaquesubsignato duumvirum arbitratu.

Hoc opus omne facito arbitratu duovir[um] et duoviralium qui in consilio esse solent Puteoleis, dum ni minus vnginti adsient cum esto: quod ieis inprobarint inprobum esto. Dies operis: k[alendis] Novembr[ibus] primeis. Dies pequn[iae]: pars dimidia dabitur ubei praedia satis subsignata erunt, altera pars dimidia solvetur opere effecto probatoque.

C. Blossius Q. F0. [sestertiis] MD idem praes: Q. Fuficius Q: f., Cn. Tetteius Q. f., C. Granius C. f. Ti. Crassicius.

³³ Así existen ejemplos en: Liv. 29, 37, 2; Liv. 39, 44, 5; Liv. 40, 51, 3-5; Liv. 41, 27, 5, 6, 8; Liv. 44, 16, 10

³⁴ FIRA I, 470, n° 152

³⁵ *Opera loc(ata) [in v]ia Caecilia de H[S...*

*A]d mil(iarium) XXXV: pontem in fl(u)vio:
[pecuni]a adtributa est, populo const(at) [HS...]*

senado, que autorizó la concesión de los medios económicos necesarios para la empresa, a ser satisfechos del erario público. El único testimonio directo de este tipo de concesiones se encuentra en la *Lex Agraria L. 97*³⁶. Es muy probable que los fundos que habrían de ser cedidos en arrendamiento o vendidos en el curso del siglo II a. C., sobre todo las grandes centuriaciones de las tierras en Campania o en Africa, se llevaran a cabo por el mismo procedimiento.

Los triunviros hicieron concesiones semejantes hacia fines del año 43 para la terminación de las dieciséis ciudades rurales, que fueron seleccionadas para la distribución de las tierras³⁷. Lamentablemente se desconoce quiénes asumieron los contratos de las locaciones otorgadas, probablemente lo hicieran ciudadanos pertenecientes a la orden de los caballeros, que disponían de grandes capitales y que también actuaron como *finitores*.

2.3. Los funcionarios administrativos:

Es algo difícil precisar cuáles funcionarios públicos tenían la potestad de hacer concesiones de obras públicas y locaciones.

En tiempos de la república, desde que aparece la censura como institución autónoma, y desde que hacia el 459 al 434 a.C., con la *Lex Aemiliade censura minuenda*³⁸ la duración de dicha magistratura se reduce a dieciocho meses, fueron los censores los encargados de la administración del presupuesto estatal. Esta función comprendía la concertación de contratos para la concesión de trabajos públicos y encargos estatales, como también la concesión de aprovisionamientos estatales y la supervisión de las obras públicas ya existentes, muros, calles, templos, etc., e incluso la vigilancia y custodia para su conservación y correcta utilización³⁹. En aquellos años en los cuales no había censores, los cónsules y los pretores asumieron sus funciones. A éstos funcionarios hay que agregar la competencia del senado, sobre todo en lo que se refiere a construcción de calles y la autorización para emplear los medios económicos del erario público. En las colonias, como ya lo hemos visto, fueron los duoviros los encargados de estas funciones. En las provincias lo fueron los gobernadores y presidentes de provincia. Por último debemos recordar que todo lo relacionado con los *ludi*, juegos ya sea circenses o teatrales, estaba bajo la competencia de los ediles.

Q. (L.) Pamphilo mancupi et ope(ris). [cur(atore)] viar(um) T. Vivio T[e]muundino Q(uestore) urb(ano)

³⁶ "*Quem ex h. l. venire oportebit, omnem me(tium) dum terminosque statui (curato... eu)m... a(grum) (opu)s que loc(at)o eique opere(i) diem deicito u(bei) perfectum siet; facitoque*"

³⁷ Heirichs, *Geschichte der Grm. Inst.*, pág. 86

³⁸ De Martino *Storia de la Cosntituzione Romana*, pág. 326 y ss.

3. EL IMPERIO

3.1. Situación económica de los primeros siglos:

El primer siglo de nuestra era y en mayor grado el segundo siglo, estuvo signado por una etapa de paz y estabilidad económica. Aunque no todas las clases sociales podían gozar de bienestar económico y un número cada vez mayor de la población debía sustentarse a partir de los *alimenta* (distribución gratuita de víveres por parte del estado), se produce un florecimiento del comercio, gracias a la seguridad que brindaban las vías y caminos romanos, así como las rutas marítimas. En las ciudades se produce consecuentemente un florecimiento de la actividad edilicia.

Desde los tiempos del período tardío de la república, el dinero cobra una importancia decisiva y un rol central en la vida económica de Roma. Los negocios son concertados en dinero, patrimonios e inmuebles se cotizan cada vez más en valores monetarios. Al ejército le cupo desempeñar un gran papel en esta transformación, puesto que a través de él se pusieron en circulación grandes cantidades de dinero, en regiones que hasta ese momento solo tenían una economía del trueque o concertaban sus negocios en especie. El estado asume cada vez más obras, solventadas con sus propios medios económicos. Así, el ejército le significaba al estado una erogación de ocho millones de sestercios por legión, lo cual alcanza la suma aproximada de doscientos cuarenta millones de sestercios, según calculaciones de T. Frank. A ello hay que agregarle la guardia pretoriana y las demás tropas de la ciudad, vale decir unos treinta y cinco millones.

Para las construcciones públicas, juegos, aprovisionamiento de la población ciudadana y remuneraciones de los funcionarios públicos, se calcula que se empleaban unos ciento veinte a ciento treinta millones de sestercios.

El gasto público se cubría principalmente con los impuestos de las provincias; a ello se deben agregar los tributos aduaneros de las mercancías, puesto que el territorio romano estaba dividido en distritos aduaneros, y por último los tributos impuestos a las herencias y a las manumisiones de esclavos.

Recién en el siglo II d.C. aparecen los primeros signos de una recesión económica generalizada.

3.2. Funcionarios administrativos y financiación de los costos:

La magistratura de la censura desaparece ya bajo Augusto, y sus competencias son asumidas en parte por el emperador, y en parte son atribuidas a nuevas magistraturas que

³⁹ Mayer, *Römische Staat und Staatsgedanke*, pág. 169-170

reemplazan a las anteriores. Así aparecen los *curatores aedium sacrarum et operum locorumque publicorum*, que como su nombre lo indica estaban encargados de los templos y los edificios públicos. A éstos se añaden hacia el año 11 d. C. los *curatores aquarum*, para los acueductos, y los *curatores riparum et alveis Tiberis*, para las orillas y el cauce del río Tíber. Desde el año 15 d. C. los curadores fueron designados de entre los senadores de alto rango y poseyeron la categoría y los símbolos de los magistrados. Otros funcionarios fueron también los *curatores viarum*, para las vías, el *praefectus vehiculorum*, los *procuratores alimentarium*, para el aprovisionamiento de víveres. A partir del año 22 d. C. la dirección de los juegos se sustrae de la competencia de los ediles y pasa a la de los pretores. La administración del dinero público pasa también de los cuestores a los pretores.

Las obras públicas son cubiertas con los medios económicos del erario público (más tarde el fisco), pero también los altos magistrados de las ciudades (los intendentes entre otros) cargan con los gastos. Cuando eran elegidos estaban aparentemente obligados a aportar una suma considerable, cuyo monto estaba evidentemente prefijado, para solventar fines públicos. La suma variaba según la envergadura e importancia de la ciudad y se denominaba *sumae honorariae*. Esta modalidad fue empleada y seguida en principalmente por el emperador, el cual emprendía por sí mismo los trabajos o pagaba un aporte al erario⁴⁰. Del libro de los hechos de Augusto *res gestae divini Augusti* sabemos que el emperador erogó durante su gobierno un total de más de dos mil millones de sestercios, para la construcción de templos, realización de juegos, pago de soldada, a fin de subvencionar el erario público.

La población también participó para solventar los gastos que eran requeridos para la realización de obras públicas, ya sea bajo la forma de *munus*, ya en algunos casos con la imposición de tasas y tributos. Así se comprueba con un testimonio de la época:

Sicculus Flacus p. 146:

"Las vías públicas son aquellas que,... en las que se exige manutención y conservación a los propietarios de inmuebles vecinos por algún tiempo una suma cierta de dinero"

3.3. La crisis de los siglos tercero y cuarto:

En el siglo tercero sobreviene una crisis, tanto en materia estatal y política, como en el ámbito económico. Sin embargo los primeros síntomas aislados de esta crisis ya aparecieron durante el siglo II a.C. La migración rural con el consiguiente abandono del

⁴⁰ Via Flaminia, inscripción del arco de Ariminum: "*Senatus populus [que Romanus Imp. Caesari, divi Iuli f. Augusto, imp. Sept.] cos. sept. , designat octavom, v[ia Flamin]ia, [et reliquei]s celeberrimeis Italiae vieis consilio [et smptib]us [eius mu]nisteis.*"

campo, y las guerras civiles acarrearán una recesión de la producción agraria y con ello ocasionarán una recesión en la percepción de los impuestos. Paralelamente, o quizás precisamente como consecuencia de ello, empieza a decaer el valor de la moneda y el estado debe echar mano a diversas medidas. Así bajo Marco Aurelio (161 al 180 d. C.), se lleva a cabo una política de estatización de las sociedades impositivas, dado que los empresarios privados, por causa de la disminución de los ingresos y los riesgos relacionados con las guerras, ya no estaban dispuestos a contratar y asumir los arrendamientos de estas cuestiones.

En el año 193 d. C. empiezan las guerras civiles, y el estado aumenta la soldada, a la vez que disminuye el número de los sujetos pasivos obligados al pago de los impuestos, a raíz de la guerra, la peste y la migración rural.

El estado intenta encontrar una solución, echando mano del acuñamiento de más grandes cantidades de moneda, con lo cual provoca un desarrollo inflacionario cada vez más ascendente.

De esta manera, bajo Septimio Severo, en los años 194-195 d. C. se reduce en un tercio el contenido de la cantidad de plata del denario de plata. De esta manera continúa el desarrollo de la situación económica en los años subsiguientes y alcanza su punto culminante bajo Claudius II Gothicus en el año 268-270 d. C.

Como es de esperar las condiciones económicas señaladas conducen a un aumento de precios y una espiral inflacionaria que hace que el estado comience a emplear la política de la fijación oficial de precios. Por ello los granjeros y campesinos pagan sus impuestos en dinero y ya no en especie, hasta que Septimio Severo lo prohíbe hacia el año 200 d. C. A la par que disminuyen los ingresos del estado, aumentan sin embargo sus egresos y erogaciones como consecuencia de una creciente burocratización. El estado asume todas las prestaciones y obligaciones que ya no son susceptibles de ser arrendadas, principalmente la percepción de los impuestos.

Las calles se deterioran y son cada vez menos reparadas y conservadas, los edificios caen en ruinas y no se efectúan nuevas construcciones. Los magistrados ahora electos en las ciudades -o más bien nombrados- deben aportar cada vez mayores sumas para solventar las finalidades públicas estatales. Desde el siglo II d. C. los ciudadanos hábiles para optar por las magistraturas intentan evadir, en número cada vez mayor, su participación en las funciones magistrativas, dado el elevado costo que ellas traen consigo aparejadas. Un número creciente de constituciones imperiales intenta paliar y retraer este desarrollo, hasta que finalmente las magistraturas, como también otras profesiones, se vuelven hereditarias y forzosas.

Recién las medidas tomadas por los emperadores Aureliano (270-275 d. C.), Diocleciano y Constantino (284- 337 d. C.) frenan la decadencia económica.

De cualquier modo resulta sintomática para la economía del período imperial tardío, la intervención estatal masiva de una economía que hasta entonces era liberal en cuanto a producción, distribución de bienes y fijación de precios, derivando el sistema en un estado coercitivo, en el que cada ciudadano tiene prácticamente desde su nacimiento un lugar prefijado en la producción y en la sociedad y que es rigurosamente controlado desde el estado por funcionarios públicos.

Bajo Diocleciano se llevan a cabo las últimas obras de construcción que son significativas, como ser las edificaciones representativas y todo lo referente a la ciudad de Constantinopla. Pero aún allí se producen pocas obras de arte, éstas son traídas la nueva ciudad de todos los confines del imperio. Solo en las ciudades se registra una cierta actividad productiva.

Desde Diocleciano el estado fabrica por sí mismo una parte de los suministros del ejército, como ser armas y vestimentas; prueba de ello es una fábrica de armas de este tipo que fue desenterrada por excavaciones arqueológicas en Britania. En la elaboración de vestidos el estado introdujo una suerte de monopolio estatal. Así, una ley del año 369 d. C. prohibía el hilado y tejido fuera de las fábricas⁴¹. Por último se debe mencionar que el estado interviene en la actividad de los *collegia* hasta que finalmente dejan de ser asociaciones voluntarias, para convertirse en gremios coercitivos.

Existen numerosos ejemplos de concesiones de locaciones estatales en esta época, aquí nos limitaremos a señalar los testimonios en los que ellas aparecen; así, el conocimiento marítimo de un barco en el que aparece locado el transporte de granos (hacia el 211-212 d. C.)⁴², la locación de transporte de cosas ciertas y determinadas en el río Nilo⁴³ (236 d. C.), de caudales (550 a.C.)⁴⁴, la custodia y vigilancia de fieras de circo⁴⁵ (325 d. C.)

4. RIESGO CONTRACTUAL EN LOS CONTRATOS DE LOCACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS:

El riesgo contractual en los contratos de obra en general recaía a cargo del *locator*, vale decir de quien encarga la realización de la obra, siempre que la misma haya sido efectuada y terminada en su totalidad así como las partes lo han pactado, es decir, de conformidad

⁴¹ Codex Theodosianus X, 21, 1.

⁴² P. Oxy. X 1259

⁴³ P. Oxy I, 144

⁴⁴ P. Oxy. XIV, 1626

⁴⁵ Papiros Egipcios, Kenyon et Beli, III, 948, pág.220

con la declaración de voluntad de las partes se establece si ha obra está completa o no. El caso fortuito que haga perimir la obra antes de la entrega es a cargo del locador, vale decir éste debe cumplir con la prestación a su cargo aún cuando la cosa haya perecido, y debe soportar por tanto los riesgos del contrato. Basten dos ejemplos de ello:

lavalenus 5 Labeonis posteriorum D 19, 2, 59

"Marcius pactó con Flaccus un contrato de locación de obra para efectuarle a éste último la construcción de una casa. Luego de que la obra estuviera parcialmente realizada, un terremoto la destruyó. Massurius Sabinus dice que cuando verdaderamente ocurrió un caso fortuito, como por ejemplo un terremoto, el riesgo lo debe cargar Flaccus"

lavalenus 8 ex Cassio D 19, 2, 37

"Si la obra, antes de que pueda ser entregada al locador para su aceptación, es destruida a raíz de alguna violencia, entonces el locador debe soportar este daño, si la obra estaba concebida de tal modo que debiera ser aprobada y aceptada"

Otros testimonios similares confirman el principio⁴⁶

En las locaciones públicas, no obstante, el estado a menudo establecía condiciones especiales para la concesión del contrato, sobre todo cuando los riesgos contractuales eran elevados, como el caso del aprovisionamiento de los ejércitos en caso de guerra o el transporte de bienes por vía marítima. En el primer caso, como ya lo hemos visto más arriba, se acostumbraba pactar que el pago solo se haría en caso de que la empresa sea exitosa. El *conductor* asumía entonces contractualmente el riesgo. Lo mismo en el caso de los transportes marítimos, en los cuales se acordaba que solo se debería la contraprestación en caso de que el navío llegase a puerto de destino⁴⁷. Obsérvese que el contrato de transporte, que hoy constituye una modalidad propia de contrato, distinta de la locación, en Roma recibía el mismo tratamiento que ésta y se regía por las reglas de la *locatio operis*.

Otra característica de las locaciones estatales, que es digna de mencionar, la constituyen las garantías que el estado como dueño de la obra exigía a los empresarios para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Estas garantías acostumbraban a ser de índole real e inmobiliaria. Aparentemente también se exigía, en algunos casos, que los *conductores* otorgaran fianzas, conjuntamente con esta seguridad real⁴⁸.

Por lo demás, se introduce una normativa distinta de las reglas corrientes del derecho privado y que trata de asegurar la inmutabilidad del precio pactado por la obra. En efecto,

⁴⁶ D 19, 2, 51, 1; D 19, 2, 36. Comparar también: D 50, 16, 5, 1 y D 19, 2, 60, 3

⁴⁷ Livius 4, 18, 10-11; comp. arriba con nota 15

⁴⁸ FIRA I, 472, n° 153

siendo que la obra habrá de ser costeada por los medios provenientes de los fondos públicos, el estado pretende resguardar sus intereses y dar por seguro que la realización de la obra se hará a un precio prefijado, que ya no sufrirá modificaciones. Así tenemos el testimonio de Vitruvio⁴⁹, quien nos habla de que en la famosa ciudad de Efeso existía una antigua ley, dura, pero no injusta, por la que cuando un arquitecto asume la obligación de realizar una obra por encargo del estado, debe declarar cuánto costará la obra. Si al terminarla resulta cierta la suma declarada, entonces recibe honores y una recompensa; si los costos provenientes de la obra aumentaron en una cuarta parte, no se le aplica ninguna sanción pecuniaria; pero si resulta que la suma suplementaria sobrepasa este porcentaje, la obra deberá ser terminada a costa del arquitecto. He aquí el texto:

Vitruvius, X, pref., 1-2

"1. En la noble y gran ciudad griega de Efeso, una antigua ley de los antepasados imponía una dura pero no injusta condición. Cuando por ejemplo un arquitecto recibe el encargo de ejecutar una obra pública, manifiesta cuánto costará la obra. Entregada la estimación al magistrado, sus bienes responden en garantía, hasta que la obra sea perfectamente terminada. Pero si la suma empleada corresponde exactamente a lo que manifestó, se le rinden honores y se expide un decreto. Además, si a la estimación no se le debe añadir más que una cuarta parte, ésta es cubierta con dinero público y al arquitecto no se le impone una pena. Pero si la obra insume mucho más que una cuarta parte, se le exige la terminación de ella a con dinero proveniente de sus propios bienes [del arquitecto]

2. Hiciesen los inmortales que la misma ley fuese sancionada por el pueblo romano no solo para el ámbito público, sino también para edificios privados! ..."50

Vitrubio nos aclara que esta regla regía solo para las construcciones públicas, puesto que lamenta que tal ley no sea vigente también para el ámbito privado. Un tipo semejante de contrato de obra lo tenemos hoy en el llamado contrato de "llave en mano".

⁴⁹ Vitruvius, de archt. X, praef.

⁵⁰ "1. Nobili Graecorum et ampla civitate Ephesi lex vetusta dicitur a maioribus dura conditione sed iure esse non iniquo constituta. Nam architectus, cum publicum opus curandum recipit, pollicetur, quanto sumptu id sit futurum. Tradita aestimatione magistratui bona eius obligantur, donec opus sit perfectum. Absoluto autem, cum ad dictum impensa respondit, decretis et honoribus ornatur. Item si non amplius quam quarta ad aestimationem est adicienda, de publico praestatur, neque ulla poena tenetur. Cum vero amplius quam quarta in opere consumitur, ex eius bonis ad perficiendum pecunia exigitur. 2. Utinam dii inmortales fecissent, ea lex etiam P.R. non modo publicis sed etiam privatis aedificiis esset constituta!"