

## La fórmula «*populus senatusque Romanus*» en los bronce de Lascuta y Alcántara\*

FERNANDO MARTÍN

Desde que en 1867 se publicó el decreto de Emilio Paulo, grabado en el denominado bronce de Lascuta<sup>1</sup>, llamó la atención, entre otros aspectos, la inversión del orden habitual y estereotipado de la expresión *senatus populusque Romanus* al final del dispositivo, *dum populus senatusque Romanus uellet*. Sin embargo, a los investigadores que en su momento se vieron sorprendidos por la alteración<sup>2</sup>, en especial Mommsen, les debió de pasar inadvertido algún detalle por lo que, a mi juicio, a pesar de sus útiles comprobaciones, no se ha llegado a una explicación del todo satisfactoria.

Actualmente cobra nuevo interés el tema tras la aparición en Alcántara (Hispania Ulterior) de una inscripción en bronce que acaba de publicarse<sup>3</sup>. Se trata de la *deditio* de un pueblo indígena, los Seanocos, y su aceptación por parte del gobernador romano L. Cesio, quien, tras declarar libres a los *deeditores*, les devuelve sus bienes *dum populu[s Romanus senatusque] Roomanus uellet*<sup>4</sup>. El texto presenta evidentes paralelismos con el de Lascuta. En

---

\* Este trabajo corresponde básicamente al texto de una comunicación que aparecerá en las Actas de la Reunión sobre Epigrafía Hispánica de época romano-republicana, que tuvo lugar en Zaragoza en diciembre de 1983. La publicación posterior del bronce de Alcántara me invita a referirme a él como nuevo testimonio que avala lo que allí expuse.

<sup>1</sup> CIL II 5041; I<sup>2</sup> 614; A. d'Ors, *Epigrafía jurídica de la España Romana* (Madrid, 1953), pp. 349-352, n.º 12; Degraasi, *ILLRP* 514; L. Aemilius L. f. inpeirator decreiuit | utei quei Hastensium seruei | in turri Lascutana habitarent | leiberei essent. Agrum oppidumqu. | quod ea tempestate posedisent | item possidere habereque | ioussit dum populus senatusque | Romanus uellet. Act. in castris | a. d. XII K. Febr.

<sup>2</sup> E. Hübner, en *Hermes* 3 (1869) 253-254; Th. Mommsen, *ibid.*, 262-265; H. Jordan, *ibid.* 459; O. Hirschfeld, en *Hermes* 5 (1871) 298-299; Mommsen, *Römisches Staatsrecht* III, 2 (Berlín, 1888; reimpr. de 1953), p. 1255, nota 2.

<sup>3</sup> R. López Melero, J. C. Sánchez Abal, S. García Jiménez, «El bronce de Alcántara. Una *deditio* del 104 a.C.», en *Gerión* 2 (1984) 265-323.

<sup>4</sup> Líns. 7-11: ...Deinde eos L. Caesius C. [f. imperator liberos] | esse iussit, agros et aedificia, leges cete[ra]que omnia | quae sua fuissent pridie quam se dedid[issent et adhuc] | extarent, eis

efecto, en ambos casos el magistrado romano concede la libertad a los indígenas, si bien es cierto que los Lascutanos estaban privados de ella por los Hastenses, pero es Roma la que tiene la facultad de devolverla. A unos y a otros les son restituidos los bienes en precario, *dum populus senatusque Romanus uellet*.

Fue Mommsen quien más extensamente se ocupó en dos ocasiones de poner de relieve el trastrueque de la fórmula mediante la presentación de testimonios de la misma en su uso normal o alterado. De hecho, fuera de algunas otras muestras literarias y breves indicaciones teóricas sobre el funcionamiento constitucional romano, los demás estudiosos se remitían a lo que Mommsen aportó en su primer trabajo. En general, las indagaciones de Mommsen, tendentes a explicar los casos en los que *populus* precedía a *senatus*, insisten en la idea, no contestada por nadie, de la primacía temporal de los actos del *populus*. Por lo demás, Mommsen señalaba que el uso de *senatus populusque Romanus* domina desde época cesariana incluso en las fórmulas antiguas, como en Liv. 22, 10, 3, como si quisiera dar a entender que la fórmula primera fue *populus senatusque Romanus*, de acuerdo con la secuencia cronológica. En efecto, es explicable que a partir de Sila, a causa de la preeminencia que el dictador dio al senado en su intento de restauración aristocrática, y por supuesto desde César y a lo largo del Imperio, la fórmula sea siempre *senatus populusque Romanus*; pero no lo es tanto para el período republicano de normalidad legislativa.

En el presente trabajo pretendo mostrar que la fórmula *senatus populusque Romanus* fue la única oficial de siempre; dado que en tiempos de normalidad constitucional durante la República eran las acciones del *populus* anteriores a las del senado, la fórmula sólo se explica como un calco indudable, pero sin base jurídica en Roma, del estereotipo *βουλή και δήμος* de los griegos, entre quienes, en efecto, era primero la *boulé* al ser la institución que hacía las propuestas a la asamblea. Por ello expondré además la razón que hubo para el cambio de orden en los dos bronce hispanos.

La mayor parte de los textos citados por Mommsen, a los que habrá que sumar los referidos por Hübner, Jordan y Hirschfeld, son pasajes literarios. En ellos pueden hallarse razonablemente motivos que justifiquen el uso de uno u otro orden, *senatus-populus* o *populus-senatus*, entre ellos el de la sucesión temporal de los actos de cada órgano. Pero lo cierto es que en los escritos literarios intervienen muchos factores, subjetivos, conscientes o subconscientes, o retóricos, que pueden hacer variar en el enunciado la

---

*redidit dum populu[s Romanus senatusque] / Roomanus uellet...* La reconstrucción se debe a la profesora Carmen Castillo, a quien agradezco el anticipo de su interpretación del documento, que aparecerá en un artículo en prensa de la revista *SDHI*. Su lectura despeja las dudas y dificultades que reconocen los autores de la publicación, que, a causa de las lagunas, traducen de manera imposible (loc. cit., p. 266) al no poder resolver las aparentes incongruencias sintácticas y de contenido (ibid., p. 277). La repetición de *Romanus*, necesaria por la longitud de las líneas —mayor de la que suponen los primeros editores del texto—, no tiene paralelo, pero no parece imposible (C. Castillo) y no cambia en esencia la fórmula. La geminación de la vocal larga en *Roomanus* es propia de la época, como ya señala R. López Melero (loc. cit., p. 286).

secuencia de los acontecimientos. Similar consideración ha de aplicarse a los pasajes, mencionados también por Mommsen, de las *Res gestae* de Augusto. En este sentido tales textos tienen tan sólo un valor relativo.

Por el contrario, tienen real significación los testimonios que podrían denominarse oficiales, patentes en inscripciones y monedas. La fórmula *senatus populusque Romanus* se evidencia en la totalidad de las fuentes numismáticas y en casi todas las epigráficas; es en estas últimas donde se encuentra alguna aparente excepción de época republicana, al alterarse el orden de las palabras. El testimonio epigráfico más antiguo que refiere una acción conjunta del senado y el pueblo es el del monumento funerario de C. Publicio Bibulo<sup>5</sup>, probablemente del año 195 a.C., para el que se concedió un lugar *senatus consulto populi que iussu*. Posterior en unos años, del 189, es el decreto de Emilio Paulo. La secuencia *senatus-populus*, aunque no corresponde exactamente a la fórmula, ocurre en el senadoconsulto remitido en 159 por el pretor Lucio Cornelio a los Tiburtinos<sup>6</sup> y en el *S. C. de Priensibus et Ariarathe*<sup>7</sup>, de 156. Además, en una de las cláusulas de la ley agraria de 111<sup>8</sup> se lee *poplice deue senati sententia ager fruendus datus [est]*. Por último, al año 104 pertenece el documento de Alcántara. En documentos posteriores la fórmula es siempre la conocida como habitual<sup>9</sup>. Debe anularse como ejemplo de la secuencia *populus-senatus* el *S. C. et foedus cum Astypalaeensibus* del año 105, cuya alusión por Mommsen se fundamenta en errores, hoy reconocidos, de lectura y reconstrucción<sup>10</sup>.

Así pues, los únicos casos en que aparece invertida la fórmula habitual son el decreto de Emilio Paulo y la inscripción de Alcántara, pero se ha de considerar asimismo la ley agraria, olvidada por Mommsen, en la que el adverbio *poplice* implica la intervención del *populus* mediante *iussus* distinto de la *senati sententia* que sigue en el texto. El hecho de que una de las noticias más antiguas, la del bronce lascutano, ofrezca la variación que antepone el *populus* al senado, hace poner en duda la afirmación que he anticipado, a saber, si la expresión *senatus populusque Romanus* fue oficial desde siempre; adosada a esta cuestión está la de los motivos que impondrían excepcionalmente la variación.

Vayamos primero al considerando atendido por Mommsen de la sucesión de actos. Es sabido que en tiempos de normalidad legislativa en la República, en general desde la ley Hortensia hasta la dictadura de Sila y en especial el siglo II, el proceso de producción de una ley pasaba por la *rogatio* del

<sup>5</sup> CIL I<sup>2</sup> 834.

<sup>6</sup> CIL I<sup>2</sup> 586, lins. 12-14.

<sup>7</sup> R. K. Sherck, *Roman Documents from the Greek East* (Baltimore, 1969), n.º 6, B, lin. 6.

<sup>8</sup> CIL I<sup>2</sup> 585 (*Fontes Iuris Romani Anteiustiniani* I<sup>2</sup>, ed. S. Riccobono [Firenze, 1941], n.º 8), cap. 31.

<sup>9</sup> Así en Sherck, n.º 48, lins. 6-7 y 12-13, de 88-87; id. n.º 17, lins. 4-5, 5-6 y 13-14, de 81-80; id. n.º 20, E, lin. 9, del 80; id. n.º 21, col. I, lins. 14-15, del 80-78; id. n.º 22, texto griego, lin. 11, del 78.

<sup>10</sup> Vid. el texto en Sherck, n.º 16; compárese la lectura de Mommsen de las lins. 31-32, 34, 37 y 40 que aparece en *Römisches Staatsrecht* III, 1, p. 596, nota 2.

magistrado a los comicios, donde podía aprobarse o rechazarse en su totalidad, nunca enmendarse; desde el punto de vista jurídico el senado no hacía más que corroborarla con su *auctoritas* después de su aprobación. En las *leges rogatae*, cronológicamente, es antes el *populus* que el senado, lo que podría justificar su precedencia en la fórmula en caso de que fuera empleada para la ocasión. En cualquier caso, la fórmula no reflejaba entonces más que la cooperación del poder legislativo, detentado por el *populus* cuyos representantes son los magistrados *cum imperio* que efectúan la *rogatio*, con la *auctoritas* senatorial; los magistrados no aparecen en la expresión formularia al no ser más que la concreción de la *maiestas* del pueblo que los elige. La expresión pervivirá durante el Imperio aunque deje de existir esta cooperación desde que los comicios no intervienen en la legislación.

Por otra parte es también sabido que entre las ocasiones que requerían una *lex rogata* estaba la *adsignatio agrorum*, puesto que el suelo público de Italia y todo el provincial era propiedad del *populus Romanus* y por ende su distribución le competía.

A esta razón justificativa que parece estar en el pensamiento de Mommsen deseo añadir una segunda a la que voy a referirme a continuación. Quiero destacar la coincidencia de que los únicos casos observados de variación en la fórmula responden a una *adsignatio agrorum*<sup>11</sup>. La concesión del *ager* era un hecho, pero estaba sometida a una posible revocación a falta de una ley que la confirmara, dependiente en efecto de las acciones, indudablemente consecutivas en este orden, del *populus* y del senado, pero además reveladora, a mi juicio, no sólo de la calidad del *populus* como propietario del suelo, sino del énfasis que se cuidaba poner en esta calidad. Además de la razón cronológica hay por tanto una razón de materia.

Pero puede objetarse que también en el caso del monumento funerario de Publicio parece que hubo una donación de suelo en el que el monumento se asentara, para lo cual, según criterio de Mommsen<sup>12</sup>, se necesitaría, además de un senado consulto, el *iussus* del *populus*. Ciertamente no puede alegarse como respuesta a esta objeción el hecho de que esta inscripción funeraria sea una restauración muy posterior, pues parece probable que se respetara el texto primitivo. No obstante vale decir que se trata de un *locus datus* para sepultura, no de un *ager adsignatus* para usos agrícolas, que es donde el *populus* pondría su énfasis.

Pese a tratarse de asignación de tierras, tampoco sirve como argumento contrario a mi sugerencia, por haber desaparecido ya la normalidad legislativa, el pasaje de la *lex Ursonensis*<sup>13</sup>, del año 44, en el que se lee: *qui iussu C.*

<sup>11</sup> En rigor, no se trata exclusivamente de agros, puesto que en el bronce de Lascuta se dice *agrum oppidumque* y en el de Alcántara se enumeran, además de *agros*, otros bienes que sustituyen el contenido de *oppidum*, si en este caso lo había, como *aedificia, leges ceteraque omnia*].

<sup>12</sup> En el comentario a *CIL* I<sup>2</sup> 834.

<sup>13</sup> *CIL* II 5439 y I<sup>2</sup> 594; A. d'Ors, *Epigrafía jurídica*, cit., pp. 167-280, n.º 7. El pasaje es el cap. 104.

*Caesaris dict(atoris) imp(eratoris) et lege Antonia senat(us)que c(onsultis) pl(ebi)que sc(itis) ager datus atsignatus erit*, lo cual quiere decir que la *adsignatio* autorizada por César tuvo vigencia en virtud de la ley Antonia que al parecer se complementó o desarrolló con senadoconsultos y disposiciones plebiscitarias.

En conclusión, la fórmula fue desde el primer momento y por siempre *senatus populusque Romanus*. Entre las aparentes excepciones, no tienen suficiente valor las referencias literarias, que en muchos casos se explican, en efecto, por el orden cronológico de los hechos, pero en las que pueden intervenir diversas influencias. El hecho de que los únicos textos oficiales que transmiten el orden inverso sean agrarios o se refieran a suelo público parece permitir la hipótesis de que la inversión del orden tiene la explicación de que en tales casos se trata de *adsignatio agrorum* que, por ser propiedad del *populus*, requiere su intervención, mientras que el senado tiene una función secundaria de corroboración; la explicación no es sólo cronológica, sino material.

