

## Sobre la función de la «*lex municipalis*»

ESTELA GARCÍA FERNÁNDEZ  
Universidad Complutense de Madrid

Cuando en un artículo publicado en 1966, H. Braunert<sup>1</sup> dio a conocer sus tesis acerca del derecho latino, quedaron asentadas las líneas maestras que habían de regir hasta hoy mismo gran parte de la investigación y del debate referidos al *ius latii*. Así pues, no parece conveniente repetir más que sucintamente unas argumentaciones sobremanera conocidas y aplicadas, a saber, que el derecho latino posee un estricto carácter personal, mientras que, según este autor, ha de ser responsabilidad de una posterior *lex municipalis* regular todos aquellos asuntos que afectan a la organización de la *civitas*; hasta que esta ley no fuera otorgada, la comunidad a efectos jurídicos mantendría su condición peregrina.

Una tesis así planteada niega obviamente toda capacidad municipalizadora al edicto de Vespasiano (y por extensión a cualquier otra *lex* o edicto que conceda derechos de ciudadanía romana o latina a una comunidad<sup>2</sup>), función que posee, según Braunert, la *lex municipalis*. A esta línea interpretativa se ha adherido recientemente F. Lamberti, quien, en el marco de un estudio sobre la *lex Irnitana*<sup>3</sup>, ha insistido nuevamente en el carácter personal del *ius Latii*: serían los notables de las respectivas comunidades, a juicio de esta autora, los únicos beneficiados por la concesión del derecho latino quienes en ausencia de una reglamentación del *ius adipiscendi*, habrían de ser nombrados a través de edictos promulgados al efecto<sup>4</sup>. La existencia de estos edictos *ad hoc* la confirma-

---

<sup>1</sup> H. Braunert, «*Ius Latii* in den Stadtrechten von Salpensa und Malaca», *Romische Forschungen in Niederösterreich* Band V, *Corolla Memoriae E. Swoboda dedicata*, Graz-Köln, 68-83.

<sup>2</sup> Una aplicación extrema de las argumentaciones de Braunert es la que realiza F. Millar, quien llega a negar capacidad municipalizadora a la ciudadanía romana hasta el punto de no reconocer a Tarento, por ejemplo, condición municipal hasta la llegada de su *lex* (*The Emperor in the Roman World*, Londres, 1977, 400).

<sup>3</sup> F. Lamberti, *Tabulae Irnitanae. Municipalità ius romanorum*, Nápoles, 1993, estudio por otro lado excelente en el que la autora realiza además una nueva edición y traducción de la ley irnitana.

<sup>4</sup> El edicto a que hacen referencia los caps. 19 y 20, 22 y 23 de la ley de Irni, no sería el general de Vespasiano a juicio de Lamberti, sino un edicto particular emitido por los emperadores flavios para cada comunidad (Lamberti, *op. cit.*, 24-25 y n. 25).

rían unos epígrafes procedentes de Cisimbrium e Igrabum (*vid. infra*) donde ciertos magistrados afirman haber obtenido la *civitas romana per honorem* gracias al *beneficium* concedido por los emperadores Vespasiano y Tito y Domiciano respectivamente. Finalmente este proceso se cerraría con la llegada de la *lex municipalis* gracias a la cual se procedería a la institucionalización de la comunidad según el modelo romano, lo que desde un punto de vista jurídico-administrativo implica la adquisición de un *status* municipal<sup>5</sup>.

Hay sin embargo una primera objeción que puede plantearse a esta tesis, basándose precisamente en los epígrafes que la fundamentan; así si el nombramiento *ex beneficio imperatoris* de los magistrados es propio de una comunidad donde no existe ordenación romana y es por tanto aún de condición peregrina según la argumentación precedente, difícilmente puede explicarse el título de municipio flavio que poseen las dos *civitates* a las que los epígrafes pertenecen.

Precisamente a la vista de este hecho, A. Stylow<sup>6</sup> alejándose de las tesis de Braunert ha optado por una solución intermedia que defiende la existencia de municipios cuya condición de tales sería disfrutada de forma provisional (fase que reflejarían precisamente las inscripciones de Zambra y Cisimbrium) en espera de que una *lex municipalis* ratificase posteriormente su *status*. Esta solución si bien se acomoda más fácilmente a la información epigráfica disponible<sup>7</sup>, no deja de presentar en mi opinión algunos inconvenientes; el más obvio quizá es generar la necesidad de que cada comunidad municipalizada a través del *ius Latii* recibiera una *lex* propia que elimine el supuesto carácter precario de su condición, hecho que estaría lejos de confirmar el estado actual de la documentación. Además, esta función ratificadora de la condición municipal que se concede a la *lex* no encuentra refrendo alguno en las fuentes literarias referidas al *municipium*<sup>8</sup>,

<sup>5</sup> En este punto la autora, al hablar de «institucionalización» y no de municipalización, parece querer evitar precisiones mayores; de hecho deja que sean las palabras de F. Grelle, firme sostenedor del carácter personal del derecho latino, las que despejen toda ambigüedad (Lamberti, *op. cit.*, 24, n. 28).

<sup>6</sup> A. Stylow realizó una nueva lectura, datación y una interesante interpretación de ambos epígrafes cuyo texto reproduzco, en «Apuntes sobre epigrafía de época flavia», *Gerión*, 4, 290-303. Así, *CIL* II 2096 para Cisimbrium: *m(unicipio) [F(lavio)] C(isimbrensi) benef(icio)/imp(eratorum) Cafes(jaris) Aug(usti) Vespas(i)ani VIII T(iti) Caesaris Aug(usti) f(ili) VI co(n)s(ulum) c(ivitate)m R(omanam) [c]onsecutus/cum uxore...per hon(orem) Ilvir(atus)/ Valerius C(ai) f(ilius) Quir(ina) Rufus/ d(e) s(ua) p(ecunia) d(edit) d(edicavit)*; e Igrabum *CIL* II 1610: *Apollini Aug(usto)/ munic[...]. Igrabrensis/beneficio/Imp(eratoris) Caes(aris) Aug(usti) Vespasiani/c(ivitate)m R(omanam) c(onsecutus) cum suis per hono[r]em/Vespasiano VI co(n)s(ule)/M(arcus) Aelius M(arci) fil(ius) Niger aed(ilis)/d(edit) d(edicavit)*.

<sup>7</sup> Esta tesis podría explicar más fácilmente que la mantenida por Braunert la presencia de titulación municipal o de indicadores de tal condición (mención del *ordo*, *duviro* o presencia de tribu *Quirina*) en algunos epígrafes, desgraciadamente escasos, datados en los años inmediatamente posteriores a la fecha del edicto; así *CIL* II 1085 año 75 d.C.; *CIL* 3250 datado en el 76 a.C. (J. Mangas y C. González Román, *Corpus de Inscripciones Latinas de Andalucía*, s.c., 1991, n.º 46, 87). También los epígrafes citados de Cisimbrium (*CIL* II 2096) e Igrabum (*CIL* II 1610) datados por Stylow en los años 77 y 75, respectivamente.

<sup>8</sup> Ninguna de las definiciones de municipio conservadas hace referencia a la necesidad de una *lex municipalis* para que una comunidad determinada adquiera tal condición. Así: Aulo Gellio, XVI, 13, 6; Festo, 126L.; P. Diácono, 117 y 155L.; D.L., 1 y 16, 18; S. Isidoro, *Etim.*, IX, 4, 21; *vid.* M. Humbert, *Municipium et civitas sine suffragio*, 1978, 3-43.

ni en la propia documentación epigráfica. En este sentido creo que es bastante significativo que una *lex municipalis* de la que conservamos, gracias al descubrimiento de la *tabula Iritana*, más de las tres cuartas partes no haga referencia en ninguna parte de la misma a su papel de fundadora o ratificadora de la condición municipal a través de expresiones como *constituunt municipiū* o *conditum/condere municipium*, que sí se encuentran, sin embargo, en otros textos literarios y epigráficos<sup>9</sup>.

En mi opinión, la atribución de capacidades constitucionales a la ley ya sean éstas plenas o meramente ratificadoras de la condición municipal como propone Stylow, pese a la adhesión que despierta entre los estudiosos, deja demasiados cabos sueltos como para darla sin más por válida. Así, cabe preguntarse si no se estará estableciendo un nexo causal entre dos procesos susceptibles de ser analizados de forma independiente (sin menoscabo de las relaciones obvias que entre ambos pueda haber), y por este motivo si el estudio y análisis de la municipalización latina en Hispania no estará paradójicamente lastrado por su vinculación continua a las leyes municipales. A mi entender, la conversión de una comunidad en municipio (hecho que tiene más visos de estar jurídicamente fundamentado no en una *lex municipalis*, sino en una *lex* o edicto *de civitate*<sup>10</sup>) y la posible, pero no necesaria, reorganización a que la somete una posterior ley municipal no son hechos que desde un punto de vista constitucional puedan considerarse de manera fundada interdependientes<sup>11</sup>.

En primer lugar, del carácter de las disposiciones legislativas contenidas en las leyes de Malaca, Irni o Salpensa no puede inferirse que la ley fundamente ni ratifique condición municipal alguna; así una rápida revisión de las mismas deja ver que los caps. 19-29 regulan el acceso a la ciudadanía romana y las distintas funciones y capacidades que en un municipio latino poseen los magistrados; los caps. 30-31 y 39-47 tratan de la composición, competencia y funcionamiento interno del *ordo decurionum*; los caps. 48-49 hacen referencia

<sup>9</sup> Cicerón, *ad Fam.*, XIII, 11, 3; *lex Mamilia Roscia*, KL III, KL V; también *CIL VIII 799, 22707 o 27775*, epígrafes en los que se califica a Antonino Pío y Adriano de *conditores municipii*. Sobre la responsabilidad de estos emperadores en la concesión de titulación municipal (sin que parezca mediar ley municipal alguna), vid. Gascou, *La politique municipale de l'empire romain en Afrique proconsulaire, de Trajan à Septime Sévère*, Roma, 1972, 125; 138-134; 133-134 respectivamente.

<sup>10</sup> Sobre esta cuestión, que compromete el concepto mismo de municipio, no puedo, pese a su importancia, extenderme aquí por razones de espacio. Me permito, pues, remitir a mi tesis doctoral *El ius Latii y los municipia Latina: aspectos constitucionales*, Madrid, 1991, donde traté este asunto de forma detallada.

<sup>11</sup> En este sentido me parece un *a priori* mantener que la confección de las leyes era algo implícito en la concesión del *ius Latii*, y que la demora de su promulgación (casi 20 años en el caso de Irni) fue debida a lo laborioso de su confección; argumento que no deja de ser sorprendente cuando una lectura de las leyes flavias conservadas deja ver que salvo algunas diferencias puntuales, poseen todas un texto legal prácticamente coincidente. Por ello cabe plantearse si la demora no pudo ser debida al simple hecho de que únicamente a Domiciano debe atribuirse la iniciativa de su confección. En este sentido es de gran interés el artículo de A. Canto, «*Colonia Iulia Augusta Emerita: consideraciones en torno a su fundación y territorio*», *Gerion*, 7, 1989, 155-156, donde se reivindica la tarea municipalizadora llevada a cabo por este emperador.

respectivamente a la prohibición de participar a los magistrados y sus familias en transacciones comerciales que afecten a los bienes públicos y a las normas que han de regir el aplazamiento de los asuntos judiciales; los cap. 50-59 (los caps. 51 al 57 son completados por la *lex Malacitana*), establecen y regulan la organización de las elecciones municipales; los caps. 60-83 abordan asuntos varios referentes a la administración municipal (garantías que deben prestar quienes administren bienes públicos, juicios sobre dichos bienes, manumisión de esclavos públicos o sobre el sueldo y juramento que han de prestar los escribas municipales entre otros asuntos de similar tenor); los caps. 84-93 introducen normas procesales relativas a la jurisdicción municipal; finalmente, el cap. 94 obliga a los *incolae* a aceptar las normas contenidas en la ley, mientras que se ordena la publicación de la misma y se recoge su *sanctio* en los caps. 95 y 96.

Parece, pues, que las normas y disposiciones legales que introducen las leyes flavias poseen un carácter estrictamente administrativo y procesal, característica que comparten por otro lado con las leyes municipales itálicas<sup>12</sup>, donde tampoco se encuentra referencia alguna al supuesto papel fundamental de la condición municipal desempeñado por éstas.

En segundo lugar, algunas de estas leyes dejan ver que la comunidad a la que están destinadas posee ya con anterioridad a su llegada un *status* municipal. Es el caso, por ejemplo, del *Frag. Atestinum* (Il.10-13), y especialmente de la *lex Salpensana e Irnitana*, donde se diferencia con el tiempo verbal correspondiente los cargos y competencias que posee el municipio y sus magistrados cuando la ley llega a éste, de las innovaciones que la propia ley municipal introduce. Así, en los capítulos 19 (Il.1-5) y 20 (Il.24-28) de la *Tabula Irnitana* se afirma con total claridad que existen ediles y cuestores nombrados *ante hanc legem* en virtud de un decreto o mandato de los emperadores Vespasiano, Tito y Domiciano que están desempeñando su cargo cuando la ley llega al municipio y en el que han de seguir hasta que expire su mandato; a su vez se establece que los futuros magistrados habrán de ser nombrados siguiendo los procedimientos que la misma introduce, que no son otros que los detallados en los caps. 50-59 de Irni (caps. 51-57 de Malaca), referentes a la organización de las elecciones municipales. Tanto unos como otros, esto es, los magistrados nom-

<sup>12</sup> La *lex Tarentina* contiene disposiciones relativas a la malversación de fondos públicos del municipio (Il. 1-6); sobre las garantías a prestar por parte de los magistrados (Il. 7-24); o sobre la construcción de vías, fosas y cloacas (Il. 39-42) y el cambio de domicilio (Il. 43-45); a su vez, los contenidos legislativos de la *lex Heracleensis* pueden agruparse sumariamente en 5 apartados: Il. 1-19 normas sobre la obligación de efectuar la *professio*; Il. 20-82 sobre construcciones urbanas y *cura viarum*; en Il. 84-141 se regulan las condiciones de inelegibilidad y de acceso a las magistraturas y al *ordo decurionum*; Il. 142-158 sobre la confección de censos locales y su envío posterior a Roma; Il. 159-164 sobre el ordenamiento legislativo del municipio fundado de Heraclea y la posibilidad de modificarlo en el plazo de un año. A la vez los fragmentos conservados de la *lex Rubria* y del *frag. Atestinum* abordan cuestiones de estricto carácter procesal, como es sabido.

brados *ante* o *postea lege*, comparten similar *ius* y *potestas* a la hora de realizar las tareas propias de su cargo especificadas cuidadosamente en la ley (cap. 19 ll. 5-13; cap. 20 ll. 28-30). Sin embargo, en el caso concreto de los ediles, la ley sí parece introducir una innovación que afecta únicamente a los futuros magistrados nombrados *hac lege*, consistente en la atribución a éstos de capacidades jurisdiccionales que hasta entonces no debían posiblemente poseer y que les capacitan para intervenir en procesos cuya cuantía no supere los 200 sextercios. Además de la reorganización administrativa, es precisamente con hechos de este tipo referentes a la ampliación de la autonomía financiera y jurisdiccional del municipio, no con su *status* jurídico-administrativo, con los que se debe relacionar, a mi juicio, la promulgación de las distintas leyes municipales<sup>13</sup>.

Igualmente la ley deja ver la posesión por parte de los *municipi Latini* de un conjunto de derechos personales *manus*, *mancipium*, *potestas*, *optio tutoris* y los *iura libertorum* que según dispone la *lex Irnitana*, no se pierden al producirse un cambio de ciudadanía, lo que permite deducir que en el terreno del derecho privado las relaciones entre los municipios latinos eran extremadamente parecidas a las existentes entre ciudadanos romanos<sup>14</sup>.

También por la propia ley municipal sabemos de la existencia previa a la misma de un cuerpo decurional constituido normalmente por 63 miembros: *Quo anno pauciones in eo municipio decuriones conscriptive quam LXIII, quot ante h(anc) l(egem) rogatam iure more eius municipi fuerunt* (cap. 31 ll. 41-42). El término *mos* deja ver que el municipio respecto al *ordo* y presumiblemente en relación a otros asuntos, debía regularse por sus propios usos, situación a la que pondría fin la ley municipal al introducir nuevas pautas organizativas<sup>15</sup>. De hecho el cap. 30 de la ley Irnitana al nombrar a los *senatores* juntamente con los *decuriones*, parece querer abarcar con ello todos los distintos regímenes municipales como observa A. D'ors, puesto que se trata precisamente de los curiales anteriores a la ley, cuyo nombramiento ésta respeta y confirma, en tanto que para los nombrados con posterioridad se habla exclusivamente de *decuriones conscriptive*<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> *Lex irnitana*, cap. 19 ll. 13-16. De las capacidades de los *duviro*s aquí mencionados nada sabemos al faltar como es sabido los primeros 18 capítulos de la *Tabula Irnitana*. La ampliación de competencias por *lex* puede ser observada igualmente en la *lex Rubria* que permite al magistrado municipal emitir algunas estipulaciones pretorias o interdictos en caso de incumplimiento de aquéllas (*vid. infra*), recursos legales que en principio están excluidos de las competencias magistratuales locales.

<sup>14</sup> P. López Barja *Epigrafía Latina*, Santiago, 1994, 218-19. No deja sin embargo de estar sometida a discusión la posesión de tales derechos, típicamente romanos, por la población latina de un municipio; así G. Hanard, «Note à propos des leges *Salpensana* et *Irnitana* faut-il corriger l'enseignement de Gaius?», *RIDA*, 34, 173-179 con argumentos sin embargo poco convincentes.

<sup>15</sup> En el cap. 81 sin embargo acerca del orden en los espectáculos, la ley establece continuidad de forma expresa con las formas de organización anteriores, no introduciendo en este caso ninguna nueva regulación.

<sup>16</sup> A. D'ors, *La ley Flavia municipal: texto y comentario*, Roma, 1986, 114.

Por último, independientemente de las normas legales introducidas por los emperadores flavios antes de la promulgación de la ley y a través de la ley misma, los municipios latinos podrían haber hecho uso de toda aquella normativa legal emitida desde Augusto susceptible de ser aplicada en un ámbito local y a la que la *lex Irnitana* hace referencia de forma sumaria<sup>17</sup>.

Parece entonces que si la comunidad a la que la *lex municipalis* está destinada disfruta previamente de una organización municipal básica<sup>18</sup> y además, las regulaciones que la propia ley introduce poseen un carácter administrativo y procesal, difícilmente en mi opinión pueden atribuirse capacidades constitucionales a la misma, las cuales de existir debían de haber sido mencionadas, dada su importancia, en alguna parte de la ley (*vid. supra*).

Así pues, todo parece indicar, a mi juicio, que la razón de ser de una *lex municipalis* no responde a la necesidad de conceder o ratificar condición municipal alguna, sino más bien a la necesidad de introducir unos criterios administrativos que uniformasen la organización interna de unos municipios latinos ya numerosos en época de Domiciano (y por ello la semejanza que las leyes municipales flavias guardan entre sí). Pero no sólo esto. A través de la ley parece ampliarse también la autonomía jurídica municipal que toma ahora un perfil técnico en la medida en que aparece delimitada de acuerdo a criterios romanos, esto es, por materia y por valor. Este hecho ha de permitir juzgar en el municipio asuntos de mayor importancia que anteriormente resolvería probablemente el gobernador provincial. Ahora bien, tanto una como otra cuestión, independientemente de las innovaciones y modificaciones que en el municipio introduzcan no tienen por qué afectar al *status* jurídico-administrativo disfrutado por la comunidad.

Aunque para la intención de este artículo no creo necesario detallar las nuevas pautas organizativas que la ley introduce<sup>19</sup>, sí quisiera detenerme muy brevemente en las normas relativas a la organización y celebración de elecciones locales. Destacan éstas, en relación a otros asuntos tratados en la ley, por la extensión y el detalle con que son reguladas<sup>20</sup>, lo que permite deducir que o bien no se habían celebrado con anterioridad elecciones en el municipio o al menos que no se efectuaron de acuerdo con los usos romanos. De hecho que la ley Irnitana dé cuenta de la existencia de magistrados (ediles y cuestores) nom-

<sup>17</sup> Concretamente la ley advierte que sus disposiciones referentes al *ius* y *potestas* de los magistrados (caps. 19 y 20) no han de contravenir las leyes, plebiscitos, senadoconsultos, edictos, decretos y constituciones emitidos por los emperadores Augusto, Tiberio, Galba, Vespasiano, Tito y Domiciano. En el mismo sentido, caps. 40 y 81.

<sup>18</sup> Observa también Stylow, *op. cit.*, 302, el pleno funcionamiento del municipio cuando la ley llega a éste.

<sup>19</sup> Señaladas por otro lado en las ediciones comentadas que tanto D'ors (*vid. n.16*) como J. González y M. Crawford («The *lex Irnitana*: A new copy of the Flavian Municipal Law», *JRS*, 76, 147-243) han realizado de la ley.

<sup>20</sup> Si exceptuamos el cap. 50 que se conserva fragmentariamente en Irni, las normas relativas a la organización de elecciones se detallan a lo largo de los caps. 51-59 de la ley de Malaca.

brados *ex edicto* y de magistrados nombrados *ex lege* parece indicar que se han seguido procedimientos distintos para su elección, hecho que corroboraría el cap. 50 de Irni donde se establece que los primeros *dunviro* *iure dicundo* que haya en el municipio Flavio Irnitano, en los 90 días siguientes a la llegada de la ley al mismo, han de establecer 12 *curias* (prueba de que antes no existían), elementos imprescindibles para votar, pues a través de ellas se canaliza el voto<sup>21</sup>.

Una ausencia similar de comicios regulares romanos *ante legem* puede atribuirse en la ley de Tarento, donde, al igual que en Irni, se procede a una reorganización e introducción de normas romanas en el municipio a través de su *lex municipalis*. En este caso concreto una comisión de *IVviri* y ediles con funciones transitorias, venidos probablemente de Roma, son los encargados de introducir patrones administrativos y de gobierno romanos y de supervisar probablemente su correcta aplicación<sup>22</sup>. Así, los *IVvir(ei) aedilisque quei h(ac) l(ege) primei erunt quei eorum Tarentum venerit* no serían unos magistrados regulares, elegidos en los comicios locales, sino más bien una comisión de carácter transitorio, nombrada por el poder central y de origen foráneo (*quei eorum Tarentum venerit*). A su vez, cuando la ley hace referencia a los magistrados regulares elegidos ya en los comicios locales que la ley establece, ya no se menciona a dichos *IVviri aedilisque*, sino a *dunviro*s y ediles únicamente (l. 14 *quique quomque comitia duovireis a(e)dilibusque rogandis habeat*). Parece, pues, que la ley establece una constitución *dunviral* de acuerdo a la cual, de la misma forma que en Irni, los magistrados a partir de la llegada de la ley al municipio, han de ser nombrados a través de un proceso electivo. Asimismo en las ll. 44-5 se exige al *municipe* que quiera abandonar Tarento no haber desempeñado en los años anteriores ni el *dunvirado* ni la *edilidad*; nada se dice del *quatorvirado*, quizá porque esta medida no tenía por qué afectar a los *IVviri* ya que venidos de fuera no tenían probablemente su domicilio en Tarento y una vez cumplido su cometido habían de regresar a Roma<sup>23</sup>.

La existencia de una fase en la cual la comunidad ha adquirido condición municipal en virtud de una *lex de civitate*, pero aún no ha recibido su *lex muni-*

<sup>21</sup> El número de *curias* a establecer no es seguro, ya que el final de este capítulo se encontraba en una *tabula* perdida. Sigo el suplemento propuesto por D'ors, *La lex Irnitana* (texto bilingüe), Santiago, 1988.

<sup>22</sup> Uno de los principales problemas de interpretación que planteaba la *lex Tarentina* era la mención aparentemente incomprensible de varias magistraturas que en ella se citan y que no es posible hayan podido coexistir en un municipio de forma regular (l.7 *IIIvir(ei) aedilisque* o l.39 *IIIvir Ilvir aedilisve eius municipi*). Frente a la explicación de Frederiksen, «The Republican municipal laws: errors and drafts», *JRS*, 55, 187-89, que prefiere ver en ellas el resultado de una mala adaptación local de una ley general, creo preferible y a ella me he ceñido, la interpretación propuesta por Sartori (*Problemi di storia costituzionale italiana*, Roma, 1953, 92-95), desarrollada por Costabile (*Istituzione e forme costituzionali nelle città del Bruzio in età romana*, Nápoles, 1984, 146-149), por cuanto dota de una mayor coherencia interna a la ley.

<sup>23</sup> ll. 43-45. Por el contrario, la ley no excluye que los *IVviri*, juntamente con los *dunviro*s y ediles, puedan encargarse de la construcción y mantenimiento de las obras públicas municipales mientras dure su gestión (ll. 39-42).

*cipalis* (si es que realmente la presencia de ésta es inexcusable) parece hallar su refrendo epigráfico en las inscripciones de Zambra y Cisimbrium ya mencionadas, pues si la obtención de la ciudadanía romana *per honorem* que ambos magistrados celebran se basaba ya en una *lex municipalis* no hacía falta un agradecimiento expreso al emperador como observa Stylow. Ambas inscripciones no serían, pues, posteriores a las *leges municipales* correspondientes (de las que nada sabemos), sino que son testimonios precisamente de «la fase de transición entre el edicto de Vespasiano y la promulgación de las leyes municipales correspondientes»<sup>24</sup>.

Ahora bien, que los magistrados de una comunidad municipalizada no sean elegidos previa celebración de elecciones, sino nombrados directamente como testimonian los epígrafes anteriores, o que se elijan siguiendo los usos locales o incluso que tales usos rijan su organización interna como ocurría al menos en los municipios anteriores a la guerra social, este hecho no tiene por qué menoscabar la condición municipal disfrutada, ni conferirle provisionalidad. Parece pues, en mi opinión, un error establecer una relación causal entre la conversión de una comunidad en municipio y la posible pero no necesaria reorganización administrativa a la que Roma puede someter a un municipio concediéndole una ley municipal. Además, exigir la presencia de una *lex municipalis* para que una comunidad adquiera o ratifique su condición municipal contraviene en principio la propia noción de municipio, aún caracterizado en definición elaborada a comienzos del II d.C. por la gran autonomía poseída en relación a sus asuntos y leyes<sup>25</sup>.

En este sentido el caso de Arpinum es bastante ilustrativo. Esta comunidad volsca adquiere la condición municipal de pleno derecho en el 188, año en que Roma le concede la *civitas optimo iure* (Livio, 38, 36, 7). Su *status* municipal no lo documenta sin embargo la epigrafía en época tan temprana, pero sí una anécdota fechada en el año 115 a.C. y recogida por Cicerón en un interesante pasaje de *De Legibus* donde se da cuenta del grado de autonomía disfrutado por el municipio<sup>26</sup>.

Arpinum parece poseer, según testimonia Cicerón, la suficiente capacidad de autogestión como para presentar proposiciones de ley creadas en el propio

<sup>24</sup> Stylow, *op. cit.*, 301.

<sup>25</sup> Autonomía, *civitas Romana* (o *Latina*) y la existencia de una *res publica* distinta de la romana, la del municipio de la que los munícipes extraen su *origo*, son los elementos que confieren condición municipal a una comunidad, presentes todos ellos en la definición elaborada por los juristas de época de Adriano y recogida como es sabido por A. Gellio (*N.A.*, 16, 13, 6). Sobre la fiabilidad de esta definición, Humbert, *op. cit.*, 9-12 con bibliografía.

<sup>26</sup> *De Legibus*, III, 36: *Et avus quidem noster singulari virtute in hoc municipio. quoad vixit, restitit M. Gratidius.... ferenti legem tabellariam. Excitabat enim fluctus in simpulo, ut dicitur, Gratidius... Ac nostro quidem avo, cum res esset ad senatum delata, M. Scaurus consul: «Utinam, inquit, M. Cicero, esto animo atque virtute in summa republica nobiscum versari quam in municipali maluisses».* Sigo la interpretación que de este pasaje realizó C. Nicolet en «Arpinum, Aemilius Scaurus et les Tullii Cicerones», *REL*, 45, 1967, 276-288.

municipio (al menos eso es lo que sugiere la expresión *legem ferebat*), o aún más, para rechazar la introducción de alguna de las leyes tabellarias romanas<sup>27</sup>, cuya ausencia sugiere a Nicolet que los arpinates celebraban elecciones o nombraban magistrados siguiendo la costumbre o procedimiento local. De hecho los usos locales determinan incluso la composición de los órganos de gobierno, formado en Arpinum no por el esperado colegio de *dunviro*s y ediles o *IVviri*, sino exclusivamente por tres ediles<sup>28</sup>. Todas estas peculiaridades que permiten intuir la existencia de una gran autonomía no parecen, sin embargo, incompatibles con un *status* municipal<sup>29</sup>.

La historia constitucional de este municipio parece complicarse ante la información suministrada nuevamente por Cicerón en una de sus cartas (*ad Fam.*, XIII, 11, 3), donde éste expresa el deseo de que su hijo, su sobrino y M. Cesio, amigo suyo, sean nombrados ediles *hoc anno* (46 a.C.) con el fin, dice, de *constituendi municipii*. Si a esta expresión se le atribuye el sentido de «crear», «fundar» o «instituir el municipio» ese mismo año, habría que encontrar una explicación para el pasaje citado de *De legibus* donde Arpinum figura ya como municipio. No parece tampoco que Cicerón con el empleo de dicha expresión quiera indicar el simple nombramiento de magistrados como propone Nicolet. En mi opinión, dada la información disponible, es preferible traducir el verbo *constituere* por «organizar», sentido que también posee; así la expresión *constituere municipium* haría referencia a la reorganización a la que probablemente Roma somete a Arpinum en el 46, a través del nombramiento de tres ediles que al igual que los *IVviri* que cita la ley de Tarento habían de formar una comisión encargada quizá de adecuar la constitución de Arpinum a los esquemas legislativos romanos, esto es, de homogeneizar su administración. De la existencia de una *lex municipalis* en Arpinum nada sabemos, pero a título meramente hipotético podría haber sido éste el momento en que dicho municipio volsco pudo haber recibido su *lex*.

A su vez, además de la regularización administrativa a la que somete a la comunidad, la ley municipal parece poseer una segunda función: la introducción de una autonomía jurídica de carácter técnico en el municipio; tesis que ya mantuvo Torrent en 1970 y que ha corroborado la información procesal con-

<sup>27</sup> Ambos hechos en realidad están unidos. M. Gratidius elaboró una proposición de ley sobre las votaciones inspirada en la legislación tabellaria romana, ley a la que se opuso mientras vivió (*quoad vixit*) el abuelo de Cicerón. Según el interesante análisis de Nicolet puede deducirse que Arpinum tenía en el 115 a.C. unas elecciones lo suficientemente regulares como para justificar la elaboración de una ley tabellaria; a la vez la oposición por vida del abuelo de Cicerón señala la existencia en la constitución de esta comunidad de una especie de tribunalado y de un procedimiento similar a la *intercessio* romana.

<sup>28</sup> Sobre la edilidad de Arpinum y la política romana de mantener la estructura magistratual local en comunidades municipalizadas (al menos hasta la guerra Social), Humbert, *op. cit.*, 287-293.

<sup>29</sup> Los límites de la autonomía municipal se señalan también de forma indirecta en el pasaje de Cicerón, ya que no pudiendo ser resuelto el asunto en el municipio, tuvo que ser llevado ante el Senado romano.

tenida en la *Tabula Imitana*<sup>30</sup>. Así en el capítulo 84 de esta ley se conceden capacidades jurisdiccionales «técnicas» a los magistrados municipales, hecho que ha de ser puesto en relación con la posibilidad ahora abierta a los municipios de Irni de entablar procesos de carácter privado dentro de los límites impuestos por la ley.

El asunto de la autonomía jurisdiccional que tan claramente se enuncia en las leyes municipales (no sólo en Irni, sino también en la *lex Rubria* y en el *Frag. Atestinum*) plantea, sin embargo, cuestiones no siempre fáciles de resolver. Principalmente porque no pueden ser correctamente valoradas las ventajas e innovaciones que las leyes incorporan en materia jurídica ya que carecemos de información sobre la situación disfrutada anteriormente por el municipio. Podría ser supuesto quizá que *ante lege* el tipo de autonomía disfrutada por la comunidad tendría un carácter no técnico, cuyo campo de aplicación serían todos aquellos asuntos de ámbito local y de escasa importancia que podrían resolverse en la propia comunidad, mientras que las cuestiones de mayor entidad habían de ser resueltas por el gobernador provincial a través de un procedimiento cognitorio como ha defendido D'ors<sup>31</sup>. Sin embargo, una situación así descrita podría caracterizar también a una *civitas peregrina*<sup>32</sup>, mientras que en el caso de comunidades municipalizadas, hay indicios para pensar que aun en ausencia de una *lex municipalis*, la autonomía jurídica poseída debía presentar unos contornos más amplios y precisos. Así, el *Frag. de Ateste* (ll. 10-16) deja ver que *ante legem (quod L. Roscius... rogavit)* las capacidades jurisdiccionales de los magistrados locales ya estaban doblemente limitadas por materia y por valor y la ley a la que pertenece el fragmento tiene como objeto redefinir dichas capacidades, ahora en relación a la *iurisdictio* pretoria tras la supresión del *status* provincial de la Galia Cisalpina<sup>33</sup>. A su vez, a través de la *lex Rubria* se amplía el ámbito de actuación jurisdiccional existente al conceder a los magistrados, por ejemplo, la posibilidad de utilizar remedios pretorios, recursos legales excluidos en principio de las competencias magistratuales locales (D., 2.1.4; 50.1.26; 43.8.7 (*Iul.*, 48 dig.))<sup>34</sup>. Igualmente a través de la ley de Irni se introduce el procedimiento formulario en un municipio provincial como

<sup>30</sup> A. Torrent, *La iurisdictio de los magistrados municipales*, Salamanca, 1970. En los capítulos 84-92 de la *lex Imitana* está contenida la información procesal que suministra esta ley.

<sup>31</sup> A. D'ors, «Nuevos datos de la ley imitana sobre jurisdicción municipal», *SDHI*, 49, 26.

<sup>32</sup> En el bronce de Contrebia por ejemplo dos ciudades peregrinas dirimen sus asuntos ante el senado de una tercera que actúa por delegación del gobernador dando así al litigio un carácter de verdadero *iudicium*.

<sup>33</sup> Sobre la naturaleza y cronología de la *lex Roscia*, U. Laffi, «La *lex Rubria de Gallia Cisalpina*», *Athenaeum*, 74, 16-7.

<sup>34</sup> Cap. XIX, ll. 5-6, en las que se permite al magistrado municipal en materia de *nuntiatio novis operis* emitir estipulaciones pretorias o interdictos en caso de incumplimiento de aquéllas; cap. XX, ll. 1-18 a propósito de la *cautio damni infecti*. Sobre la ampliación de las competencias locales en materia procesal en relación a esta ley, Torrent, *op. cit.*, 145-155.

parece indicar su capítulo 85, lo cual probablemente implique la ampliación del ámbito jurisdiccional poseído. Ha de ser también tenido en cuenta que la independencia respecto del gobernador provincial es uno de los efectos que la adquisición del *ius Latii* causa en una comunidad según testimonia Estrabón (IV, 187C). La posesión de cierto grado de autonomía jurídica es consustancial pues, a la condición municipal, como es evidente en el caso de Arpinum señalado más arriba, haya o no constancia de la presencia de una *lex*.

Ahora bien, con la llegada de la ley municipal lo que se altera a mi juicio es la naturaleza de esta autonomía; es decir, la entrada masiva de legislación romana en el municipio requerirá, especialmente en su vertiente procesal, que las capacidades jurisdiccionales de los magistrados sean redefinidas (y ampliadas como se ha visto en las leyes mencionadas) de acuerdo con criterios romanos, ya que el derecho que se ha de aplicar plenamente ahora es el de la ciudad de Roma y ya no el local<sup>35</sup>. Es por este motivo que dichas capacidades adquieren ahora un perfil técnico sin el cual carecerían desde el punto de vista del derecho romano de efectividad. De hecho la autonomía jurisdiccional local aparece en todas las leyes municipales de las que poseemos información procesal, limitada por los criterios legales romanos de materia y valor (*Irni*, cap. 84, ll. 3 y ss.; *Lex Rubria*, cap. XX, ll. 4-19; XXII ll. 1-18; *Frag. Atest.*, ll. 5-9).

A su vez, es precisamente esta autonomía, que no el *status* jurídico-administrativo, la que encuentra su fundamento en la *lex municipalis*; sin ésta, esto es, sin una fuente autónoma y desde el punto de vista del derecho romano, la jurisdicción municipal habría de ser delegada del gobernador provincial, máximo detentador de la *iurisdictio*<sup>36</sup>. Un razonamiento jurídico confirma el carácter no delegado de la jurisdicción municipal: si según establece el Digesto (II, 1, 15) un poder delegado no puede ser objeto de una segunda delegación, difícilmente puede ser delegada la *iurisdictio* de que disfrutaban los *dunviros* de los municipios flavios si éstos están a su vez autorizados a delegar sus funciones en un prefecto cada vez que se ausentan del municipio (cfr. el correspondiente cap. 25 de las leyes de *Salpensa* e *Irni*). Confirma además la validez de la norma general la propia ley flavia al impedir expresamente al prefecto, quien disfruta en ausencia de los *dunviros* del mismo *ius* y *potestas* que éstos, que delegue a su vez estas facultades (cap. 25 ll. 29-30).

<sup>35</sup> No quiero decir que antes de la ley no se aplicase el derecho romano en el municipio, pero creo que en menor medida (de otra manera no sería necesario que la ley introdujera tanta normativa romana). Al margen de los asuntos estrictamente administrativos, la ley irnitana dispone que el cauce procesal a seguir sea el previsto en el álbum del gobernador provincial o, lo que es lo mismo, en el edicto (cap. 85). A la vez, el cap. 93 prevé el uso del *ius civile* romano por los *municipes* de Irni en asuntos no regulados en la ley municipal.

<sup>36</sup> Torrent, *op. cit.*, 141 y ss.

Así pues, proceder a una uniformización administrativa del municipio y conferir una nueva autonomía jurisdiccional, ahora de carácter técnico, más amplia con toda probabilidad que la disfrutada anteriormente por el municipio, y claramente delimitada respecto a la *iurisdictio* del gobernador provincial son a mi juicio las funciones principales de la ley municipal (o al menos de las leyes municipales flavias). Precisamente con la introducción de la *iurisdictio* podría estar relacionado un *terminus Augustalis* de Cisimbrium (comunidad que tiene documentada su condición municipal en el 77 CIL II 2096, *vid.* n. 6) datado en el año 84 y que permite saber que en esas fechas este municipio sufrió una reordenación territorial de su *ager*. Según afirma Stylow, este hecho tiene que ver con la ratificación definitiva del *status* municipal de esta comunidad a través de una ley municipal que se concedería ese año o poco después<sup>37</sup>; ciertamente es probable que dicha reordenación obedezca a la presencia de una ley<sup>38</sup>, pero en mi opinión no por la razón esgrimida (pues no parece existir motivo alguno para considerar provisional un *status* municipal documentado epigráficamente), sino a causa quizá de la autonomía jurídica que incorpora la ley y que necesita para su aplicación de una delimitación clara del ámbito territorial, del *territorium*, en el que dicha *iurisdictio* ha de ser ejercida<sup>39</sup>. Así en la ley de Irni se establece claramente que los litigios de carácter privado han de ser resueltos dentro de los límites territoriales del municipio (*Qui eius municipi municipes incolaeve erunt... privatim intra fines eius municipi agere, petere, persequi volent*, cap. 84 ll. 1-3; cap. 91 ll. 11-14). Este carácter territorial de la *iurisdictio* municipal es confirmado también de forma indirecta en el Digesto (II, 1, 20: *extra territorium ius dicenti impune non paretur*). En este sentido cabe plantearse si una comunidad que experimenta una ampliación de sus capacidades jurisdiccionales y una sustitución global de sus leyes por las romanas, dada la importancia y prestigio que este hecho confiere, no se haya de ver afectada quizá por cierta ampliación de su territorio (sin que este hecho altere o condicione el *status* municipal poseído, al igual que una colonia ve ampliado su territorio con motivo de sucesivas deducciones).

En conclusión, lo que parece evidente es que las leyes introducen en el municipio legislación romana de carácter administrativo y procesal sin que este hecho afecte a su *status* jurídico-administrativo (que a mi juicio no depende de una ley municipal, sino de una concesión de ciudadanía romana o latina). Sin embargo, no todos los municipios flavios y concretamente aquellos ubicados en la zona indoeuropea hispana en los que pervivencia indígena es mayor, pueden tener la capacidad de hacer efectiva en su comunidad la normativa legal roma-

<sup>37</sup> Stylow, art. cit., 295.

<sup>38</sup> Aunque tampoco se debe rechazar la solución de que el *terminus* sea simplemente el resultado de un conflicto territorial, solucionado por el procónsul, con la ciudad vecina.

<sup>39</sup> A. Fernández de Buján, *La jurisdicción voluntaria en derecho romano*, Madrid, 1986, 71.

na (por ejemplo la celebración de procesos privados de acuerdo con el procedimiento formulario romano). Por ello, a modo de hipótesis, creo que podrían postularse dos modelos: los municipios más romanizados, poseedores de *lex municipalis* que les capacita para regirse exclusivamente por el derecho romano en todos los ámbitos de su vida pública, y gracias a la cual poseen una autonomía jurisdiccional más amplia, puesto que la ley sustrae en beneficio del municipio competencias jurisdiccionales al gobernador provincial, del que lógicamente serán algo más independientes. Distinta sería, en cambio, la situación de los municipios flavios del Noroeste hispano, carentes en mi opinión de ordenamientos legales globales, y donde paradójicamente la pervivencia de usos indígenas probablemente sea mayor y menor a la vez la autonomía poseída (aunque no inexistente); a su vez, en una medida inversamente proporcional a dicha autonomía se constata en esta zona la presencia del funcionariado imperial.

Ahora bien, desde un punto de vista jurídico-administrativo la misma condición municipal disfruta el más humilde municipio flavio del *conventus Asturum* que el más romanizado municipio latino de la Bética, ya que si la ley municipal confiere ventajas, beneficios e indudable prestigio a una comunidad, carece por el contrario, como he intentado demostrar en estas páginas, de capacidad constitucional alguna; esto es, la condición municipal no encuentra en una ley municipal ni su fundamento ni su ratificación, o al menos yo no he encontrado razones para sostener tal cosa.

Asimismo la comprensión del papel desempeñado por la ley municipal es importante para el estudio de los procesos municipalizadores, en primer lugar porque evita la utilización de categorías jurídico-administrativas inexistentes. Así si se defiende como hace Sartori (*vid.* n. 22) la existencia de una relación jurídica necesaria entre el municipio y su *lex*, se ha de recurrir necesariamente a la noción de «municipio provisional» para definir el período en el cual comunidades como Heraclea o Cisimbrium tienen documentado su *status* municipal, pero todavía no han recibido su *lex municipalis*.

En segundo lugar, no se compromete la datación de las leyes municipales en virtud de la conversión de una comunidad en municipio y de esta forma pueden aceptarse dataciones tardías de las mismas sin necesidad de atribuir un prolongado *status* peregrino o provisional a las comunidades afectadas<sup>40</sup>. Por último, la relación de municipios aumentará sensiblemente si se deslinda el proceso que convierte a una *civitas* peregrina en municipio (el cual requiere escasa maquinaria legal y pocos requisitos por parte de la comunidad afectada), de las posteriores y complejas codificaciones legislativas que son las leyes municipales.

<sup>40</sup> Así Sartori, que hace depender la conversión de Tarento en municipio de su ley municipal, se ve obligado a aceptar el año 62 a.C. en el que esta comunidad documenta su condición municipal como fecha *ante quem* respecto a la que datar la *lex Tarentina* (*op. cit.* en 91, n. 22).

