

## RECENSIÓN

Esther Pendón Meléndez, *Régimen Jurídico de la prestación de servicios públicos en Derecho Romano*, Dykinson Editorial, 2002, pp. 430.  
prólogo de Antonio Fernández de Buján.

M<sup>a</sup> LUISA LÓPEZ HUGUET  
*Profesora de Derecho Romano*  
*Universidad de La Rioja*

La obra de Pendón Meléndez, E., Profesora Doctora de la Universidad de Cádiz, constituye una exhaustiva y minuciosa reconstrucción dogmática, efectuada desde una perspectiva unitaria y global, de una de las cuestiones más complejas del Derecho administrativo romano, como fue el régimen jurídico de la prestación de servicios y de la realización de obras públicas por parte de sociedades y entidades de carácter privado o semipúblico. La claridad sistemática de sus planteamientos, la objetividad y profundidad crítica con las que son analizadas sus múltiples implicaciones y la sólida fundamentación de sus conclusiones son producto del escrupuloso rigor científico que caracterizó la investigación y elaboración de su tesis doctoral, merecedora de la calificación de Sobresaliente *Cum Laude* por unanimidad en el año 2000 y del Premio Extraordinario de Doctorado posteriormente, así como de la meticulosa revisión de su texto, fecundo en referencias a fuentes jurídicas, literarias y epigráficas y con un número abundante de enriquecedoras citas a pie de página.

La monografía, prologada por el profesor Fernández de Buján, A., Catedrático de Derecho Romano de la Universidad Autónoma de Madrid (pp. 19-24), se presenta dividida en una Introducción (pp. 25-28), en dos Capítulos (pp. 29-382) y finaliza con un apartado de Conclusiones (pp. 383-395), al que sigue una selecta y actualizada relación bibliográfica (pp. 397-410) y un útil Índice de las fuentes empleadas (pp. 411-430).

El capítulo primero, *La Societas Publicanorum*, aparece distribuido en seis puntos generales, divididos en apartados y subapartados conforme al siguiente desglose: 1. Concepto y Naturaleza jurídica (pp. 29-61): 1.1. Introducción (pp. 29-31); 1.2. Origen etimológico (pp. 31-34); 1.3 El concepto en las fuentes jurídicas (pp. 34-38); 1.4. Las referencias en las fuentes extrajurídicas (pp. 39-41); 1.5. La personalidad jurídica de las *societates publicanorum* (pp. 41-61): 1.5.1. Adquisición (pp. 42-48); 1.5.2. Algunos elementos específicos (p. 48); 1.5.3. Peculiaridades en el momento de la disolución (pp. 48-59); 1.5.4. Los *collegia* profesionales y las *societates* (pp. 59-61). 2. Composición general (pp. 61-76): 2.1 Procedencia de sus miembros (pp. 61-67); 2.2. Supuestos de incapacidad para ser concesionario de contratos públicos y/o para pertenecer a las *societates publicanorum* (pp. 67-76). 3. Las adjudicaciones (pp. 76-95): 3.1. Modos de realización (pp. 76-81); 3.2. La *lex locationis* (pp. 81-83); 3.3. Duración (pp. 83-85); 3.4. Garantías en relación con los órganos de poder (pp. 85-95). 4. Elementos internos (pp. 95-100). 5. Los miembros y sus funciones (pp. 100-159): 5.1. El *manceps* (pp. 100-109); 5.2. El *magister* (pp. 110-115); 5.3. Los *promagistri* (pp. 115-120); 5.4. Los *decumani* (pp. 120-122); 5.5. El *actor* o *syndicus* (pp. 122-132); 5.6. Los *praedes* (pp. 132-134); 5.7. Los *socii* (pp. 134-140); 5.8. Los *adfines* (pp. 141-153); 5.9. Los empleados asalariados y los esclavos de la *societas publicanorum* (pp. 154-158). 6. Funciones específicas (pp. 159-202): 6.1. Recaudación de impuestos (pp. 161-187): 6.1.1. Impuestos directos (pp. 164-166); 6.1.2. Impuestos indirectos (pp. 167-187); 6.2. Trabajos públicos (pp. 187-202): 6.2.1. Obras y construcciones públicas (pp. 187-189); 6.2.2. Terrenos públicos (pp. 189-191); 6.2.3. Abastecimientos (pp. 191-202).

El capítulo segundo, Otras Organizaciones, aparece distribuido en cuatro puntos generales, fragmentados en apartados y subapartados resultando la distribución siguiente: 1. *Collegium* y *Sodalitas* (pp. 203-230): 1.1. Concepto y origen etimológico de la expresión (pp. 203-211); 1.2. Origen histórico (pp. 211-217); 1.3. Iniciativa: ¿pública o privada? (pp. 217-230): 1.3.1. Consideraciones legales (pp. 220-223); 1.3.2. Contexto histórico (pp. 223-230). 2. Naturaleza jurídica (pp. 217-246): 2.1. La personalidad jurídica (pp. 232-246). 3. Composición interna (pp. 246-260): 3.1. Los estatutos o *lex collegii* (pp. 247-250): 3.1.1. Razones de su similitud (pp. 248-249); 3.1.2. Razones de su parcialidad (pp. 249-250); 3.2. Condiciones de admisión (pp. 251-254); 3.3. Organización y funcionamiento *ad exemplum rei publicae* (pp. 255-259); 3.4. Extinción (pp. 259-260). 4. Tipos (pp. 260-382): 4.1. Contexto histórico (pp. 261-302): 4.1.1. Corporaciones privadas o semiprivadas (pp. 261-273); 4.1.2. Corporaciones semipúblicas o públicas. Transición de una a otra categoría (pp. 273-302); 4.2. En atención a su ubicación geográfica (pp. 303-306): 4.2.1. En las ciudades (pp. 303-304); 4.2.2. En las provincias (pp. 304-306); 4.3. En atención a la actividad profesional ejercida (pp. 306-382): 4.3.1. Corporaciones de artesanos (pp. 308-312); 4.3.2. Corporaciones de transportistas navieros (pp. 312-325); 4.3.3. Corporaciones de panaderos (pp. 326-336); 4.3.4. Corporaciones de carniceros y chacineros (pp. 336-342); 4.3.5. Corporaciones encargadas del cuidado, de la restauración, de la decoración y del encalado de los edificios públicos (pp. 343-349); 4.3.6. Corporaciones de trabajadores encargados del cuidado y mantenimiento de los baños públicos (pp. 349-352); 4.3.7. Corporaciones de fabricantes de tejidos, de transportistas de materiales y de trabajadores de la madera (pp. 352-358); 4.3.7.1. Bomberos (pp. 358-361); 4.3.8. Corporaciones de mozos de carga y descarga de mercancías (pp. 362-364); 4.3.9. Corporaciones de fabricantes de armas (pp. 365-370); 4.3.10. Corporaciones de

trabajadores empleados en los talleres imperiales ( pp. 370-374); 4.3.11. Agrupaciones de mineros (pp. 374-376); 4.3.12. Agrupaciones de actores y compañías de teatro (pp. 376-382).

En su Introducción (pp. 25-30), la Autora se acoge a las certeras palabras del profesor Fernández de Buján, A., *Derecho Público Romano y recepción del Derecho Romano en Europa*, 4ª edición, Madrid, 1999, pp. 71 ss, pp. 183 ss; y Perspectivas de estudio en temática de Derecho Administrativo Romano, surgidas a tenor del pensamiento y de la obra de Giambattista Impallomeni, en *Index*, 26, pp. 469-470, respecto a la aplicabilidad del término "Estado" en relación con la Roma Clásica y sobre la relevancia del estudio histórico-jurídico para comprender con mayor exactitud la regulación jurídica de instituciones de candente actualidad en el marco del Derecho administrativo vigente, puesto que en la sociedad romana clásica se conocieron y resolvieron con sorprendente modernidad importantes cuestiones de carácter público, que permiten hablar no sólo de una compleja experiencia administrativa romana sino también de la existencia, en el ámbito del Derecho administrativo, de una continuidad histórica e interdependencia.

Prueba fehaciente de esta experiencia administrativa romana es el conjunto de servicios y obras públicas que el Estado debía proporcionar a la colectividad, bien asumiendo la directa prestación de los mismos adaptando, en su caso, la infraestructura del aparato administrativo a la nuevas necesidades planteadas, o bien mediante la "delegación" en sujetos particulares y entidades privadas la gestión de algunas de esas funciones públicas. Y es en el seno de esta prestación de servicios y obras públicas por "delegación" donde desarrollaron una actividad esencial las Sociedades de Publicanos, sobre todo en la época republicana, y las Corporaciones Profesionales, principalmente a partir de los primeros siglos del Imperio.

En el Capítulo Primero (pp. 29-202), La *Societas Publicanorum*, punto I (pp. 29-61), El concepto y la naturaleza jurídica de esta sociedad, apartado primero, Introducción, se expone el conjunto de los diferentes extremos que serán examinados en las páginas siguientes, observándose el carácter unitario del estudio y la complejidad de algunas de las cuestiones que plantearon las sociedades de publicanos.

El apartado segundo, Origen etimológico, se dedica al estudio del origen etimológico de los términos "*Societas Publicanorum*". A este respecto, partiendo del sentido genérico del término "*publicanus*", referido a determinadas materias relativas a las rentas del Estado o al arrendador de los impuestos públicos, analiza la Autora la conexión existente entre la palabra "*publicano*" y la expresión "*publicum*", a través de la cual constata cómo el término "*publicanus*" no solamente indicaba a la persona encargada por los órganos públicos de la recaudación de los impuestos, sino también a aquélla que mediante la adjudicación de una concesión estatal realizaba una determina labor pública, surgiendo denominaciones diferentes a medida que los distintos impuestos y tareas públicas se fueron diversificando.

En relación con el término "*societas*", se apunta ya que las sociedades de publicanos fueron acreedoras de unas connotaciones jurídicas especiales frente a las sociedades ordinarias, constituyendo agrupaciones cuyas funciones tuvieron por objeto

el desarrollo de actividades de interés público y cuyo funcionamiento estuvo regulado por una serie de condiciones establecidas previamente por el órgano público competente.

En el apartado tercero, El concepto en las fuentes jurídicas, se advierte la conclusión precipitadamente restrictiva que cabe extraer de las fuentes jurídicas sobre lo que debe entenderse por "publicanos", puesto que de los pasajes de Ulpiano y de Gayo sólo se infiere que eran un conjunto de ciudadanos provenientes, con carácter general, de la clase ecuestre que, de manera particular o reunidos en sociedad, se dedicaban a la recaudación de impuestos y a la explotación, previa concesión estatal, de algunos terrenos públicos provistos de metales o minerales.

La escasa información sobre el funcionamiento y el desarrollo de las funciones de los publicanos que nos proporcionan las fuentes jurídicas, es completada en el apartado cuarto, Las referencias en las fuentes extrajurídicas, a través de las fuentes literarias o filosóficas, en las que se pone de manifiesto no sólo la disparidad y variedad de sus actividades -que abarcaron además la construcción de obras públicas, el abastecimiento de alimentos a los municipios y la dotación de armamento, materias primas y aprovisionamiento de los ejércitos- sino también el notable provecho que sacaron de su privilegiada posición política, económica y social, cometiendo considerables abusos y especulaciones.

Especial atención merece el apartado quinto, La personalidad jurídica de las *Societates Publicanorum*, donde se examina la problemática y controvertida cuestión de la especial naturaleza jurídica de este tipo de sociedades. A este respecto, se adhiere la Autora a la doctrina que defiende el reconocimiento, con carácter general a partir del siglo III a. C., de la personalidad jurídica a las sociedades de publicanos o, cuando menos, de algunas capacidades jurídicas propias de lo que hoy conocemos como personalidad jurídica.

La adquisición de esta condición estaba, no obstante, sujeta a las restricciones establecidas por la *lex Iulia de Collegiis* que sometía su creación a la concesión de una autorización previa, en virtud de un senadoconsulto, de una constitución imperial o de una ley. Al hilo de esta cuestión se analizan las distintas posturas que ha suscitado la expresión "*corpus habere conceditur*" del pasaje gayano (D. 3, 4, 1 pr.), considerando la Autora que si bien el jurista se refería en el texto a elementos típicos que caracterizaban a los entes dotados de personalidad jurídica, como la posesión de un capital común o la posibilidad de actuar a través de un representante procesal, ello no significa que se atribuyera en este pasaje dicha personalidad jurídica a un ente concreto.

Junto a estos elementos típicos de los que fueron acreedoras las sociedades de publicanos frente a las sociedades ordinarias, se encontraba también su no disolución por muerte de uno de los socios, en cuyo caso, su *heres* le sucedería en las pérdidas y en las ganancias pudiendo llegar a formar parte de la *societas* como un socio más y participar de la administración, gestión y disfrute de los derechos que la *lex locationis* concedente del arriendo público atribuía a los socios originarios.

Para ello, era necesario que mediara el consentimiento previo de los socios restantes y que dicha posibilidad se hubiera incluido en el registro de la sociedad bajo el control del magistrado competente. En cualquier caso, sin embargo, era posible interponer contra el *heres* la *actio pro socio* puesto que, aunque no llegara a ser admitido como nuevo socio,

conservaba su participación en las pérdidas y en las ganancias posteriores a la muerte del socio causante.

Por otro lado, tampoco la renuncia de uno de los socios provocaba la disolución de la sociedad sino que la misma subsistía atribuyendo al antiguo socio los beneficios o pérdidas correspondientes en función de su cuota de participación social.

Las razones de estas especiales connotaciones jurídicas, propias a su vez de los *collegia* encargados del desempeño de algunas actividades públicas, se encuentran principalmente, a juicio de la Autora, en el interés de la administración por garantizar la correcta gestión de las actividades de utilidad pública que desarrollaban ambos tipos de organizaciones, evitando los retrasos en su ejecución y el reembolso del precio cobrado anticipadamente si la realización de la actividad se suspendía.

En el punto segundo (pp. 61-76), Composición general, apartado primero, Procedencia de sus miembros, se pone de manifiesto cómo los miembros de las sociedades de publicanos provenían, normalmente, de la clase ecuestre y de la nobleza, constatando que la expresión "*equites*" evoluciona a finales de la República y pasa a designar no sólo a los "jinetes del ejército" sino también a la clase monetaria acomodada que se aleja de las actividades bélicas y se dedica a la gestión de todo tipo de negocios, entre ellos, las labores públicas arrendadas o contratadas con el Estado.

Estas tareas públicas son desarrolladas, sobre todo cuando con el avanzar de la República, los ingentes gastos de las campañas militares en que comenzaba a traducirse la política expansionista romana y que podían sobrepasar los presupuestos públicos previstos para un período concreto, aconsejaban al Estado no asumir la organización de servicios públicos que exigían invertir cantidades exorbitantes de dinero, sino confiar la gestión de los mismos, a cambio de un precio, a los miembros adinerados del *ordo equester*, sin perjuicio de que también determinados *negotiationes*, no pertenecientes a esta clase, pudieran reunir el capital suficiente para hacerse cargo de algunas concesiones públicas.

A medida que la magnitud de las actividades públicas, que exigían cada vez mayor infraestructura y la anticipación de considerables sumas económicas, impida que su gestión pueda ser asumida por una sólo persona, éste conjunto de ciudadanos comenzará a reunirse en sociedades para la búsqueda conjunta de los beneficios económicos que el desempeño de las tareas públicas comportaba, para el reparto de los gastos comunes y, principalmente, de los riesgos, encontrándose en estas razones el origen de las sociedades de publicanos.

En el apartado segundo, Supuestos de incapacidad para ser concesionario de contratos públicos y/o para pertenecer a las *societates publicanorum*, se parte del principio general de que toda persona podía formar parte de una sociedad de publicanos, siempre que tuviese la capacidad económica necesaria para asumir el riesgo y la responsabilidad que comportaba la adjudicación de las tareas públicas.

No obstante, se señalan a continuación determinados grupos de sujetos que, en atención a su condición social, a los cargos públicos que desempeñaban o a sus circunstancias personales, no podían ingresar o pertenecer a este tipo de sociedades. En estos supuestos de incapacidad se encontraban las personas cuya fama u honor se

hallaban desprestigiados, pudiendo incluirse en este ámbito a los extranjeros y esclavos, ante la necesidad de que las personas que efectuasen estas labores públicas que, en principio debía prestar el Estado, ostentaran un cierto *status* social. Tampoco podían formar parte los curadores y los tutores, dado que respondían con su patrimonio frente a sus pupilos y no ofrecían garantía suficiente para el Fisco. Sin embargo, afirma la Autora, no se debía dificultar en exceso la entrada en este tipo de sociedades a los tutores, una vez prestada la garantía de la *cautio rem pupilli salvam fore* y adoptadas las medidas necesarias para proteger los intereses del pupilo.

Quedaban asimismo excluidos los menores de veinticinco años, ante el riesgo de que pudieran interponer contra los órganos públicos el *beneficium aetatis*; las mujeres que no fueran *matres familias* y que no hubiesen cumplido veinticinco años; los deudores del Estado en tanto no saldasen sus deudas con el Fisco o presentasen avales suficientes de su pago; y, en el Bajo Imperio, los decuriones puesto que se encargaban de recaudar los impuestos directos y no resultaba adecuado gravar aún más sus patrimonios con la concesión de arrendamientos públicos.

Particular mención merece la condición de senador que constituía la causa más característica de incapacidad para formar parte de las sociedades de publicanos, al considerarse el ejercicio del comercio como indigno de su clase. Esta incapacidad puede justificarse, a su vez, en la incidencia que las decisiones senatoriales tenían en los servicios públicos, puesto que hasta finales de la República tuvieron importantes competencias en materia de concesiones y arrendamientos públicos, como la fijación de la tasa que debía recaudarse y que la sociedad de publicanos debía adelantar al Estado, la determinación del *tributum ex censu* o la modificación del pliego de condiciones de las adjudicaciones, etc.

En el punto tercero (pp. 76-95), Las Adjudicaciones, apartado primero, Modo de realización, expone la Autora que, a mediados de la República, el Estado comienza a observar las enormes ventajas que suponía la concesión de la obra o servicio público a particulares concretos, reunidos o no en sociedades, puesto que la administración evitaba la obligación de pagar a funcionarios para tales funciones y obtenía los recursos económicos que esperaba, de forma anticipada y sin excesivas complicaciones, limitándose a organizar el procedimiento de adjudicación de las concesiones públicas y a efectuar una labor de vigilancia y control del correcto desempeño del encargo público.

La concesión se tramitaba a través de una subasta pública, en la que la figura del Estado venía representada normalmente por el censor y la sociedad de publicanos actuaba a través de una sola persona, el *manceps*, que se obligaba en nombre y representación de todos los socios. La subasta comenzaba con la publicación de las condiciones que regularían las relaciones jurídicas en la *Tabule Censoriae* y concluía con la adjudicación de la obra o servicio público al licitante que efectuase la puja más elevada, la anotación del precio en el *Hastarium* y la realización del pago.

El censor, además de intervenir de modo directo en la adjudicación, tenía atribuidas otras potestades con las que garantizar el correcto desarrollo y buen funcionamiento de la actividad pública a realizar. Así por ejemplo, controlaba que no se alargasen en exceso los plazos establecidos para la finalización de los servicios u obras, pudiendo decidir sobre la orden de pago según el resultado del trabajo y estaba legitimado para juzgar y

tomar decisiones coercitivas en los conflictos entre el Estado y los publicanos. Sin embargo, debe destacarse que también tuvieron competencias en materia de representación de los órganos públicos en las subastas y adjudicaciones públicas los *cuestores* y, adentrándonos en el Imperio, los *curatores operum publicorum* o *procuratores* especiales, según las épocas.

El apartado segundo, La *lex locationes*, permite a la Autora detenerse en el núcleo central de la adjudicación de la concesión pública constituido por las *leges censoriae* o *leges locationis*, una especie de pliego de condiciones que contenía las bases específicas reguladoras de la concesión y ejecución de la contrata pública, cuya fuerza legal se reforzó con la introducción en el edicto del pretor de determinadas sanciones y la concesión a los particulares y contribuyentes de acciones contra los abusos cometidos por los publicanos.

En el apartado tercero, Duración, se señala que las concesiones solían abarcar un período de entre cuatro y cinco años que normalmente coincidía con el lustro del censor que las hubiese realizado, aunque no necesariamente, pudiéndose alargar dicho período en el supuesto de obras de difícil terminación. Asimismo se recogen algunas modificaciones introducidas a lo largo del Imperio, como la reducción del período de las adjudicaciones a tres años o el establecimiento de subastas con importe fijo.

En el apartado cuarto, Garantías en relación con los órganos de poder, se constata la reducción de los riesgos que el sistema de concesiones reportaba para el Estado puesto que los particulares y sociedades debían presentar determinadas garantías reales o personales para el desarrollo posterior de la actividad pública, ostentando los órganos públicos una posición crediticia privilegiada frente a otros acreedores, exceptuados los hipotecarios y los terceros detentadores.

Entre las garantías que las sociedades de publicanos debían aportar ante cualquier contrato público, ocupaba un papel central la *cautio* tramitada mediante una estipulación que, realizada de forma oral, se transcribía y archivaba. En esta materia analiza la Autora, con un marcado rigor crítico, las distintas opiniones doctrinales relativas a la naturaleza jurídica de los bienes aportados por los *praedes* -que podían formar o no parte interna de la sociedad- y al carácter de su responsabilidad. En relación con la primera cuestión, entiende que los *praedes* asumían las garantías, en principio, con capital monetario recurriendo a la entrega de sus *praedia* si, llegado el momento, aquél resultaba insuficiente para cubrir el total del crédito. Respecto a la segunda, postula una responsabilidad directa de los *praedes* frente a los órganos de poder, al ser ellos quienes, al intervenir en la *stipulatio*, se obligaban directamente con el Estado, de tal forma que los órganos de poder podían ejecutar, llegado el caso, los bienes muebles o inmuebles aportados por los *praedes* que tuviesen a su disposición.

El punto cuarto (pp. 95-100), Elementos internos, está dedicado al estudio de las peculiaridades que los componentes necesarios del contrato de sociedad ordinario - consentimiento de los socios, aportaciones de los *socii* y fin lícito- presentan en las sociedades de publicanos. Así parece que por la influencia griega la *affectio societatis* debía expresarse por escrito, evidenciando la intención de los socios de asociarse para realizar actividades públicas y lucrarse con ellas. Se tenía que tratar de un consentimiento inicial pero permanente, manifestado a través de la duración de la sociedad, siempre

teniendo en cuenta, sin embargo, que la renuncia de uno de los socios no comportaba la disolución de la misma. Las aportaciones podían consistir en trabajo, patrimonio o ambas. No obstante, la necesidad de adelantar grandes sumas de dinero al Estado, sobre todo en la función de recaudación de impuestos, aconsejaba que se prefiriese la aportación de dinero, constituyendo el capital social una copropiedad del conjunto de los socios. Y en cuanto a la licitud del fin social, el carácter público de las actividades de estas sociedades era, según la Autora, base suficiente de su legitimidad.

El punto quinto (pp. 100-158), Los miembros y sus funciones, destina sus nueve apartados al examen pormenorizado de cada uno de los miembros de esta sociedad y de sus atribuciones: el *manceps*, que era el encargado de concluir el contrato público con el Estado; el *magister*, que desempeñaba las funciones administrativas de dirección en Roma; los *promagistri*, que subordinados al *magister* asumían las funciones directivas de gestión y administración en las provincias o en los lugares alejados de Roma donde se prestasen servicios; los *decumani*, a los que se reservaba la toma de acuerdos y decisiones de mayor trascendencia y relevancia; el *actor* o *syndicus*, que era el representante procesal de la sociedad en su funcionamiento externo; los *praedes*, garantes frente al Estado de la buena gestión y organización de la concesión; los *socii*, que eran los miembros ordinarios de la sociedad; los *adfines*, que si bien no pueden considerarse socios al no tomar parte en la administración ni en la toma de acuerdo de la sociedad, participaban en sus actividades públicas aportando bienes o dinero al capital social; y los empleados asalariados a los que, sin ser socios ordinarios, se confiaba la realización de determinadas actividades asumidas por la sociedad, sobre todo en las provincias.

Al hilo de su estudio la Autora responde a importantes cuestiones controvertidas, tales como: el momento de constitución de la sociedad, que debía estar formada con anterioridad a la adjudicación; el poder de representación del *manceps*, que adquiere la adjudicación no para sí sino para la totalidad de los socios; la posibilidad de que las sociedades de publicanos tuvieran esclavos, que eran considerados como una parte más del patrimonio social; o las diferentes formas en que se podían constituir las *familias publicanorum* -trabajadores asalariados o esclavos- en el ámbito interno de cada sociedad, etc.

En el punto sexto (pp. 159-202), Funciones específicas, apartado primero, Recaudación de impuestos, indaga la Autora en la función que con mayor auge fue desempeñada por las sociedades de publicanos, prestando la debida atención al contexto económico, social y político en que se desarrolló. Centra en primer lugar su examen en la recaudación de los impuestos directos -*tributum*, *stipendium*, *collatio lustratis*-, aquéllos exigidos nominalmente a los ciudadanos sobre la base del censo, para proceder a continuación al estudio de los impuestos indirectos, aquéllos que gravan la utilización de ciertos medios y servicios públicos que proporciona la Administración directamente o mediante "delegación".

El estudio de estos impuestos indirectos es efectuado a través del análisis individualizado de cada uno de los tipos de impuestos englobados por la doctrina en el término "*vectigal*": *portorium*, impuestos sobre aduanas y peajes; *aurum vicesimarium* o *vicesima manomissionum*, impuesto sobre la vigésima parte del valor en las manumisiones; *vicesima hereditatum*, impuesto sobre la vigésima parte de las herencias;



*centesimam rerum venalium*, impuesto sobre las ventas; *quinta et vicesima venalium mancipiorum*, impuesto sobre la venta de esclavos; *quadragesima litium*, impuesto que afectaba a las personas que se veían incluidas en procesos judiciales y que, establecido por Calígula, gravaba una cuarta parte del objeto litigioso; *aurum negotiatorium, meretrices*, impuesto sobre algunas profesiones de baja condición social como la prostitución; *sal*, impuesto o monopolio sobre la sal; *metalla*, impuesto sobre las minas; *aqueductus, via*, impuestos exigidos por la utilización de determinados acueductos y vías; y *cloacarium*, impuesto sobre la utilización de las letrinas públicas.

En el seno de esta materia se ponen de relieve interesantes extremos como: el surgimiento de las distintas denominaciones que adquirieron las sociedades de publicanos -*Societates Vectigalium, Societates Vectigalis, Societates Publicorum*-; la dificultad de frenar los abusos cometidos por los publicanos que contaban en ocasiones con la complicidad de procónsules y censores; la disuniformidad estructural del sistema fiscal provincial a la que Augusto trató de dotar de cierta paridad mediante la confección de un catastro que sirvió de base para el establecimiento de un impuesto personal con el que se recaudaba dinero de modo similar, tanto de los poseedores fundiarios como de los no poseedores fundiarios detentadores de importantes patrimonios económicos; el distinto destino de los *tributa*, con los que se pagaban los gastos estatales extraordinarios, y de los *vectigalia*, con los que se cubría la casi totalidad de los gastos públicos ordinarios; la relevancia alcanzada por el *vectigal* en la época imperial como consecuencia de que, tras la conquista de la Macedonia, se dispensara del pago de los impuestos directos a los *cives*, considerándose los mismos indignos de los hombres libres y ciudadanos romanos, mientras que los impuestos indirectos gravaban por igual a pobres y a ricos, a los ciudadanos romanos o a los habitantes de las provincias, etc.

El apartado segundo, Trabajos públicos, completa el estudio de las funciones acometidas por las sociedades de publicanos, dentro del marco estatal y administrativo, ofreciéndonos una visión global de la diversidad de labores que abarcaron sus actividades y el contexto político, económico y social en el que se desarrollaron. Así se señala que, sobre todo en la época republicana, las sociedades de publicanos obtuvieron considerables beneficios mediante las adquisiciones en subastas de trabajos y obras públicas que el Estado les arrendaba, para cuya realización era la propia sociedad la que comenzaba a reunir el capital suficiente, siendo usual que se produjesen extorsiones políticas y arbitrariedades.

Se precisa además que los términos "*ultra tributa*" se refieren a la dotación económica, efectuada por el Senado a los censores, para que éstos la destinasen a la construcción de obras públicas, bajo la supervisión de la propia asamblea senatorial.

Otra de las actividades relevantes de este tipo de sociedades fue la adquisición mediante contratos públicos del alquiler de los derechos de explotación de terrenos cultivables y de pasto, así como de tierras que poseían minas de metales o salinas con los que se pudiera comerciar que, a su vez, los publicanos arrendaban a los particulares a cambio de un precio y durante un plazo determinado. Curiosa en este sentido es la prohibición de explotar terrenos en suelo itálico que se consolida una vez conquistadas las provincias, dada la riqueza de sus tierras en recursos naturales.

Concluye la Autora el estudio de las funciones desarrolladas por las sociedades de publicanos con el análisis de los abastecimientos de alimentos y la dotación de armamento, materias primas y aprovisionamiento a los ejércitos que se producía de manera ocasional cuando el ejército se hallaba en el frente y ante la crisis económica y política que ello siempre comportaba. En este sentido, analiza las distintas opiniones que ha extraído la doctrina de las fuentes literarias, sobre todo de un pasaje de Tito Livio (*Ab urbe condita*, 23, 48, 10-49, 4), en el que se relata el suministro de víveres al ejército que luchaba en *Hispania* por tres sociedades de publicanos en el año 215 a. C., considerando que el hecho de que se proponga esta actividad a aquellos que se habían enriquecido al contratar con los órganos públicos, la capacidad organizativa y la infraestructura para llevar a cabo una empresa de tal envergadura y la notable influencia que sobre el Senado tenían los publicanos en este momento, permiten afirmar tanto que no se trataba del primer contrato de este género, cuanto que las sociedades de publicanos ya existían con anterioridad, situando su origen en torno al año 272 y alrededor del año 264 a. C., esto es, en el período de tiempo transcurrido entre la guerra de Pirro y el comienzo de la primera guerra púnica.

El Capítulo Segundo (pp. 203-382), Otras organizaciones, está dedicado al examen, siempre desde una perspectiva unitaria y global, de aquellas agrupaciones profesionales encargadas de la realización de servicios públicos en aras de la utilidad pública.

El punto primero (pp. 203-230), *Collegium* y *Sodalitas*, se inicia con un primer apartado, Concepto y origen etimológico de la expresión, en el que la Autora se adentra en el estudio de la diferente terminología empleada para designar a las agrupaciones profesionales y a sus miembros, señalando el carácter ambiguo y confuso que estos términos presentan en las fuentes jurídicas y extrajurídicas y las diversas interpretaciones que, por este motivo, dicha terminología ha suscitado en la doctrina.

Pone de relieve que los términos "*collegium*" y "*sodalitas*" presentaban en su origen matices distintos -a saber, *collegium* designaba a casi cualquier tipo de asociación de personas que se reunían para el desempeño de una profesión, la celebración de un culto o la realización de funciones específicas comunes a sus intereses; y *sodalitas* a las agrupaciones de personas consagradas al culto religioso-. Pero desde finales de la República y durante el Imperio, acaban por utilizarse indistintamente para referirse tanto a los colegios sacerdotales como a las corporaciones profesionales.

Asimismo indica cómo también el vocablo "*corpus*" en sentido general designaba una reunión de personas con la misma profesión y fines comunes, aunque técnicamente se refería al conjunto de la asociación. En este ámbito descarta, sin embargo, la opinión de aquellos autores que vinculan el término "*corpora*" exclusivamente a las agrupaciones con personalidad jurídica reconocidas por el Estado que desarrollan servicios públicos y que defienden que, en este sentido, es utilizado como sinónimo del término "*collegia*" en las fuentes imperiales.

A su juicio, los términos "*sodalitas*", "*collegia*" y "*corpora*" son utilizados en las fuentes imperiales para hablar indistintamente de los diferentes tipos de asociaciones, dedicadas al desarrollo de actividades privadas o al desempeño de empresas públicas, si bien precisa que sólo serán objeto de estudio los colegios o corporaciones profesionales en tanto desarrollen tales servicios públicos.

En el apartado segundo, Origen histórico, estima la Autora que, a pesar de que no existen noticias fehacientes de la creación de corporaciones en sentido técnico hasta la época republicana, podemos encontrar los primeros vestigios de las asociaciones profesionales en la época monárquica, concretamente, en la división atribuida al rey Numa de los artesanos en diferentes agrupaciones profesionales realizada a favor de intereses públicos.

En el apartado tercero, Iniciativa: ¿pública o privada?, señala la libertad asociativa que caracterizó la época republicana, pues ya con anterioridad a las XII Tablas, se autorizaba la creación con fines particulares de asociaciones profesionales con el único límite de no alterar el orden público y aunque la *Lex Iulia de Collegiis* prohibió la existencia de aquéllas cuyas actividades no fuesen de utilidad pública, exigiendo *ad casum* la obtención de una autorización senatorial, en realidad la mayor parte de las asociaciones existentes subsistieron, creándose además otras nuevas con objetivos públicos.

En efecto, la aprobación del senadoconsulto *tenuiores* del siglo I de nuestra era, permitía la constitución de corporaciones religiosas sin que fuera necesaria la autorización senatorial y sirvió de base para el surgimiento de corporaciones que, bajo fines religiosos, ocultaban el desarrollo de actividades de interés profesional y particular.

Establecidas estas precisiones, afirma que desde Augusto las fuentes constatan el protagonismo de la iniciativa estatal en el nacimiento y organización de corporaciones profesionales que desempeñasen servicios públicos. No descarta, sin embargo, la iniciativa privada ni otras posibilidades de menor relevancia práctica y apunta cómo los órganos públicos, en supuestos excepcionales, utilizaron para sus propios fines las corporaciones profesionales ya existentes dedicadas a actividades particulares. Además, sin perjuicio de un riguroso estudio posterior, anticipa en este apartado las líneas generales de la evolución sufrida por las corporaciones profesionales indicando que, vigente la *Lex Iulia*, el Estado podía transformarlas en organizaciones semipúblicas dedicadas a una actividad pública y que, a lo largo de la época imperial, acabaron por convertirse en órganos públicos y oficiales al servicio perpetuo e indefinido de la burocracia.

En el punto segundo (pp. 230-246), Naturaleza jurídica, apartado primero, La personalidad jurídica, se incide en el complicado tema de la capacidad jurídica de las corporaciones que realizaron servicios públicos, completando las conclusiones extraídas en el apartado relativo a la personalidad jurídica de las sociedades de publicanos. En este sentido, retoma la autorización senatorial exigida por la *Lex Iulia*, estimando que su obtención era un requisito necesario para la propia existencia del colegio profesional pero no significaba forzosamente la dotación de personalidad jurídica.

Asimismo, recoge algunos ejemplos señalados por la doctrina de *collegia* y *sodalicii* de la República y del Principado que carecían de una capacidad patrimonial autónoma, para afirmar la imposibilidad de admitir que la personalidad jurídica fuera reconocida, con carácter general, "*ab antiquo*" a los colegios profesionales, considerando que sólo respecto a aquellos que poseían una *arca communis* puede cuestionarse su condición de personas jurídicas.

Descartada la atribución general de la personalidad jurídica a todas las corporaciones, examina el título sexto del libro tercero del Digesto, donde se establece la posibilidad de las corporaciones reconocidas por los órganos públicos de actuar en juicio, activa y pasivamente, concedida por el pretor; precisa el significado de las expresiones "*corpus habere conceditur*" o "*permissum est corpus habere*", "*collegia certa*" y "*universitas*" de los textos de Gayo, Paulo y Ulpiano, calando en el régimen de condominio de los patrimonios corporativos; y analiza las diversas fuentes jurídicas en las que, sobre todo durante la época imperial, se les reconoce la capacidad de adquirir y enajenar bienes, realizar donaciones, efectuar manumisiones, asumir obligaciones, aceptar herencias..., en definitiva, de imputarles determinados derechos y obligaciones con independencia de sus miembros.

El estudio riguroso de estos extremos le conduce a entender la personalidad jurídica de las corporaciones que desempeñaban labores públicas, no como un reconocimiento legal preciso producido en un momento histórico determinado para el conjunto de las mismas, sino como el resultado de una obra jurisprudencial que abarcó varios siglos, en los que se fueron gestando reconocimientos parciales e individuales y arbitrándose soluciones jurídicas que cobraron mayor relevancia a medida que avanzaba el Imperio, en función del desarrollo y engrandecimiento de las corporaciones y de su transformación paulatina en organismos semipúblicos, pero que no alcanzó su culminación definitiva ni siquiera en época justiniana.

En el punto tercero (pp. 246-260), Composición interna, apartado primero, Los estatutos o *lex collegii*, la Autora pone de manifiesto que la organización interna establecida en las XII Tablas permaneció substancialmente invariable permitiendo a los colegios profesionales establecer libremente su reglamento interno con el único límite de no contravenir la ley pública. Este estatuto interno debía ser aceptado por todos los miembros y requería unanimidad para su modificación posterior. Además debía ser también acatado por el heredero que, en caso de defunción de un miembro, ingresaba en la corporación.

En este ámbito, examina la parcialidad y las similitudes de estatutos pertenecientes a colegios profesionales de distintas épocas y alejados entre sí geográficamente, cuyas razones se pueden encontrar, en su opinión, en la existencia de un modelo establecido de estatuto, probablemente sobre la base del senadoconsulto de *collegia tenuiorum* o de alguna reglamentación emanada con anterioridad al año 60 de nuestra era, en el que se regulaban los aspectos que las diversas corporaciones tenían en común y que era completado supletoriamente en función del derecho consuetudinario propio de cada lugar.

En el apartado segundo, Condiciones de admisión, teniendo siempre presente la transformación sufrida por las corporaciones, considera que hasta el siglo III aproximadamente, la corporación podía escoger libremente a sus miembros con el único límite de no contravenir las normas públicas, pudiendo admitir a personas que no desarrollasen el mismo oficio o incluso a esclavos. El acceso de los candidatos era efectuado por la asamblea general *-ordo* o *populus-* o por los *adlectores*, cargos nombrados por ella para la admisión de nuevos asociados, a través de la *adlectio* o elección. Sin embargo, a partir del siglo III, las injerencias estatales tanto en la admisión de nuevos socios, cuanto en la propia existencia de las corporaciones son manifiestas.

El apartado tercero, Organización y funcionamiento *ad exemplum rei publicae*, describe el organigrama interno de las corporaciones que desempeñaban funciones públicas, apuntando las similitudes existentes con la organización *rei publicae*. Al respecto, nos indica que estas corporaciones disponían de una caja común, de un apoderado o síndico, de su propia sede donde celebrar reuniones o asambleas para adoptar acuerdos y de sus propios cargos internos: un *magister*, elegido por la mayoría de los miembros que ejercía las funciones de presidente, asumidas sobre todo a partir del siglo III por el *praefectus* en los colegios profesionales oficialmente encargados de las labores públicas; un *curator*, que colaboraba con el *magister* en las funciones de presidencia; un *quaestor* o *arcarius*, encargado de las actividades financieras; las personas contratadas para el desempeño de algún oficio como los médicos o escribientes; los *scribii* y *viatores* que desempeñaban funciones de secretaría, etc. También hace referencia a la figura del protector que, al margen de la organización interna, velaba por los intereses de la corporación.

En el apartado cuarto, Extinción, se reconoce la escasez de fuentes que nos han llegado sobre la disolución de corporaciones profesionales, en la medida en que sólo disponemos de un texto (C.I.L. 3, p. 924), gracias al cual conocemos de manera general el modo en el que se extinguió en el año 167 de nuestra era, el *collegium Iovis Cernei in Alburnus Maior*, dedicado a la realización de funerales. De dicho fragmento, cabe extraer que la extinción podía tener lugar por falta de medios económicos, que el patrimonio sobrante tras pagar las deudas debía repartirse entre los miembros en la última asamblea y que la disolución se anunciaba públicamente. En este ámbito, sin embargo, conviene recordar las peculiaridades que presentaban los colegios profesionales encargados de actividades públicas en relación con su no disolución por muerte o dimisión de uno de los socios, a las que nos hemos referido con relación a la personalidad jurídica de las sociedades de publicanos.

El punto cuarto (pp. 260-382), Tipos, se divide en tres apartados en los que se procede a distinguir las diferentes clases de corporaciones atendiendo a tres factores que son, respectivamente, el momento histórico concreto, el lugar de ubicación y la actividad desarrollada.

En el apartado primero, Contexto histórico, se describe la compleja metamorfosis sufrida por las corporaciones profesionales: la libertad de asociación con fines profesionales establecida en las XII Tablas con el único límite de no alterar el orden público; la necesidad de autorización senatorial introducida por la *Lex Iulia de Collegiis* (atribuida a César) supeditada a que las actividades de las corporaciones fuesen de utilidad pública; su transformación en los primeros siglos del Imperio en organizaciones semipúblicas encargadas de desarrollar servicios públicos cuya profesionalidad servía de garantía a los órganos de poder; y su conversión definitiva, a partir del siglo III de nuestra era, en organismo públicos y oficiales al servicio de la burocracia estatal.

Esta transformación, que la Autora expone con una brillante claridad fruto sin duda de un exhaustivo examen crítico, se tradujo inevitablemente en un cambio en el sistema de prestación de los servicios públicos por parte de los colegios profesionales. En efecto, hasta el siglo I, los *collegia* eran considerados asociaciones privadas y libres que, junto con sus actividades de carácter privado, desarrollaban de forma habitual o esporádica actividades públicas, voluntariamente pactadas con el Estado a cambio de retribuciones

materializadas, con frecuencia, en el reconocimiento estatal de determinados privilegios e inmunidades fiscales.

En la realización de tales servicios públicos, los colegios disponían de autonomía organizativa interna, invirtiendo los recursos que considerasen necesarios y podían renunciar libremente a su prestación, previo aviso, en cualquier momento de su desarrollo. Además, cada miembro decidía libremente la parte de su patrimonio que destinaba al desempeño de actividades públicas, siendo posible que algún miembro de la corporación no las realizase y la contratación de servicios con miembros individuales.

A partir del Principado, la iniciativa estatal es patente y comienza su influencia sobre la organización de las corporaciones, exigiendo que sus actividades redundasen en la utilidad pública. Pero los órganos de poder no obligaban al desempeño de servicios públicos puesto que los privilegios y las ventajas económicas de su prestación, determinaban que muchos colegios desearan realizarlos existiendo corporaciones que se hallaban vinculadas, en mayor o menor medida, a las autoridades públicas en virtud de contratos libremente estipulados. Por tanto, todavía en este período se mantenía, con carácter general, la situación de casi absoluta libertad contractual con los órganos de poder en la que el Estado controlaba, a través de los *praefecti*, la correcta realización de las actividades públicas por los colegios profesionales reconocidos.

Sin embargo, desde el siglo III de nuestra era, la crisis que asoló el Imperio dando origen a una burocracia militarizada y a un sistema financiero inspirado en el principio de autoridad, comportó que las corporaciones comenzaran a sufrir una evolución, que culmina a finales del siglo IV, a través de la cual los *collegiati*, sus bienes, sus familias y sus descendientes fueron paulatinamente vinculados al desempeño forzoso y perpetuo de las funciones públicas determinadas por la Administración, adoptándose severas medidas con las que el Estado trató de impedir, sin lograrlo, sus continuos esfuerzos por escapar de tan gravosa situación.

En el apartado segundo, En atención a su ubicación geográfica, se distingue entre las corporaciones de las ciudades y las corporaciones de las provincias señalándose, en relación con las primeras, la gran contribución de las corporaciones en el desarrollo de los municipios y el relieve social y político que adquirieron en las dos capitales del Imperio las corporaciones de *anonariae*, encargadas de abastecerlas de las materias primas esenciales para el desarrollo de la vida cotidiana, así como de aquéllas que trabajaban para la administración central.

Respecto a las corporaciones provinciales, se destaca el mayor número de corporaciones que desarrollaron servicios públicos en las provincias occidentales frente a las provincias orientales, los diferentes aspectos que podían encontrarse en las corporaciones provinciales de una misma parte del Imperio y la influencia que tuvieron los carpinteros, los fabricantes de tejidos o los portadores de madera sagrada.

Digno de subrayar es el apartado tercero, En atención a la actividad profesional ejercida, en el que la Autora finaliza su íntegro estudio con un minucioso y detallado análisis de las más relevantes corporaciones profesionales que desarrollaron actividades públicas y que quedaron constreñidas a partir del siglo III a trabajar obligatoriamente para el Estado: las corporaciones de artesanos (orfebres, carpinteros, músicos, tintoreros, zapateros, forjadores, alfareros, curtidores y forjadores del hierro); las

corporaciones encargadas de abastecer a las ciudades por vía marítima de algunos objetos y víveres necesarios para la vida cotidiana (*navicularii*); las encargadas de la elaboración y distribución del pan, así como de la obtención y almacenamiento del trigo y la harina (*pistores* y *catabolenses*); las corporaciones de carniceros y chacineros (*suarii*, *porcinarii*, *pecuarii*); las encargadas del cuidado, restauración, decoración y encalado de los edificios públicos (*calcis*, *coctores*, o *calcarii*, *vectuarii* o *vectores* y *collegium fabrum...*); las encargadas del cuidado y mantenimiento de los baños públicos (*mancipes thermarum* o *salinorum*); las corporaciones de fabricantes de tejidos, de transportistas de materiales y de trabajadores de la madera (*centonarii*, *dendrophorii* y *fabri tignarii*); las encargadas de velar por la seguridad ciudadana (*vigiles*), como las corporaciones de bomberos; las corporaciones de mozos de carga y descarga de mercancías (*saccarii*); las encargadas de la fabricación de armas (*collegium fabricae* y *fabricenses*); las corporaciones de trabajadores empleados en los talleres imperiales (*murileguli*, *gynaeciarii*, *monetarii*, *bastigarii*); las encargadas de la explotación de las minas públicas (*metallarii*); y las agrupaciones de actores y compañías de teatro (*scaenis artifices*, *ludiones*, *mimus*, *pantomimus*, *dionysiaci artifices*).

Las páginas 383-396, contienen una última parte donde se reproducen, de manera clara y sencilla, las principales conclusiones que ha alcanzado la Autora en los apartados precedentes, a través de las cuales se constata tanto el novedoso tratamiento del tema, efectuado desde una perspectiva unitaria y global, cuanto las importantes y sugerentes soluciones, sólidamente fundamentadas, que aporta en las cuestiones que más controversia han suscitado entre los autores que, hasta la fecha, se han pronunciado sobre la materia.

La monografía se cierra con un selecto y actualizado elenco bibliográfico (pp. 397-410) y con un provechoso índice de los textos literarios, epigráficos y jurídicos utilizados (pp. 411-430).

Los diferentes extremos aquí mencionados y otros que forzosamente omitimos por el carácter inherentemente limitado de una reseña, son ejemplo irrefutable de la complejidad y plena actualidad del tema investigado en la presente monografía que, por su claridad expositiva, su objetividad analítica y su profundidad argumentativa, propias del más exigente rigor científico, está llamada a convertirse en referente ineludible en el estudio de la prestación de servicios en Derecho romano y en elemento conector con su regulación jurídica vigente.