



Revista Digital de Derecho Administrativo
ISSN: 2145-2946
Universidad Externado de Colombia

López Huguet, María Luisa
Administración local y control ciudadano en los municipios hispanos de época flavia: las acciones *qui volet*
Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 30, 2023, pp. 127-162
Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n30.07>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503876066007>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

UNEM 

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Administración local y control ciudadano en los municipios hispanos de época flavia: las acciones *qui volet*

MARÍA LUISA LÓPEZ HUGUET¹

RESUMEN

Las leyes de los municipios flavios hispanos preceptuaban el funcionamiento de los órganos de la administración local, estableciendo diferentes mecanismos preventivos y sancionadores ante posibles incumplimientos, cuya detallada regulación permite deducir que no siempre quienes desempeñaban cargos públicos ejercían sus funciones con la integridad y eficiencia que cabía esperar. Este hecho, unido a que la Administración central carecía de un procedimiento de control directo que garantizase el respeto de las

1 Doctora en Derecho por la Universidad de La Rioja, Logroño, España. Profesora Contratada Doctora de Derecho Romano de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), Logroño, España. Vicedecana de Organización Docente de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de dicha universidad. En la actualidad es miembro del Proyecto I+D+I titulado "Acciones e interdictos populares: delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de cosas públicas", cuyos Investigadores Principales son los Profesores Antonio Fernández de Buján y Juan Miguel Alburquerque Sacristán (Ref: PID2021-124608NB-I00) que fue concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, Agencia Estatal de Investigación, Área Derecho, en la Convocatoria 2021 de Proyectos de Generación de Conocimiento, Modalidad Investigación no orientada tipo B. Correo-e: marialuisa.lopez@unir.net. Enlace ORCID: 0000-0002-9990-9702. Fecha de recepción: 9 de febrero de 2023. Fecha de modificación: 31 de marzo de 2023. Fecha de aceptación: 8 de mayo de 2023. Para citar el artículo: López Huguét, María Luisa, "Administración local y control ciudadano en los municipios hispanos de época flavia: las acciones *qui volet*.", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 30, 2023, pp. 127-162. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n30.07>.

normas estatutarias, pone de manifiesto la importante contribución de los ciudadanos a la *tuitio urbis* a través del ejercicio de acciones *qui volet* contra los actos ilícitos que pudieran cometer los decuriones, magistrados y su personal subalterno.

Palabras clave: derecho romano, derecho administrativo, administración local, entidad territorial, ciudadano, acción penal, interés legítimo, interés colectivo.

Local Administration and Citizen Control in the Hispanic Municipalities of the Flavian Period: *Qui Volet* Actions

ABSTRACT

The laws of the Hispanic Flavian municipalities prescribed the functioning of the local administration bodies, establishing different preventive and sanctioning mechanisms for possible breaches. Their detailed regulation allows us to deduce that public officials did not always perform their functions with the integrity and efficiency that could be expected. This fact, together with the fact that the central administration lacked a direct control procedure that would guarantee respect for the statutory norms, highlights the important contribution of citizens to the *tuitio urbis* through the exercise of *qui volet* actions against the illegal acts that could commit the decurions, magistrates, and their auxiliary staff.

Keywords: Roman Law, Administrative Law, Local Government, Regional and Local Authorities, Citizenship, Interest in Bringing an Action, Collective Interest.

INTRODUCCIÓN

La problemática correspondiente a la administración ciudadana romana, en palabras de mi maestro, el profesor don Antonio Fernández de Buján, catedrático de Derecho Romano de la Universidad Autónoma de Madrid y académico de número de las Reales Academias de Jurisprudencia y Legislación de España y Galicia, debe ser estudiada no solo por un interés histórico, sino "para conocer mejor el ordenamiento jurídico contemporáneo, que en buena medida es tributario de instituciones, hechos y actividad de orden administrativo que fueron conocidos y regulados en el ámbito estatal, provincial y municipal de la comunidad política romana", constatando también

en este ámbito, con el más alto nivel científico de sus numerosas publicaciones tendentes a la reconstrucción del derecho administrativo romano, la existencia de una interdependencia y continuidad histórica².

En este contexto, la expansión romana desde la más temprana República generó la necesidad de organizar los territorios conquistados. A este respecto, señala Fernández de Buján que Roma empleó el sistema de alianzas con ciudades que no participaban de la *civitas romana* y el sistema de anexiones, mediante el cual integraba bajo su poder comunidades preexistentes (*municipia*) o de nueva creación (*coloniae*). Los municipios conservaban su autonomía y sus órganos de gobierno y administración dentro de los límites concedidos por la *lex municipi*. En cambio, las colonias fundadas con fines estratégicos o castrenses, y, posteriormente, para el asentamiento de veteranos estaban dotadas, a imitación de Roma, de una estructura administrativa local compuesta por magistrados, Senado y asambleas que funcionaban de acuerdo con las normas dictadas por el Gobierno central³.

El fin de la guerra social supuso la concesión de la ciudadanía romana a las comunidades itálicas⁴ y el inicio de un proceso de uniformización de

- 2 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, 25.ª ed., Cizur Menor: Civitas-Thomson-Reuters, 2022, pp. 326 y ss. En este campo, entre sus numerosas aportaciones, podemos destacar sus rigurosos artículos en las revistas más prestigiosas como "Observaciones a propósito del tránsito de la Iberia griega y púnica a la Hispania romana", *Revista General Derecho Romano*, n.º 2, 2004, pp. 1 y ss.; "Ciudadanía y universalismo en la experiencia jurídica romana", *Revista General Derecho Romano*, n.º 11, 2008, pp. 1 y ss.; "*Ius fiscale*: Instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario romano", *IURA*, n.º 58, 2010, pp. 1 y ss.; "Hacia un tratado de derecho administrativo romano", *SDHI*, n.º 77, 2011, pp. 441 y ss.; "Derecho administrativo romano: instituciones, conceptos, principios y dogmas", *Revista General Derecho Romano*, n.º 20, 2013, pp. 1 y ss.; "Conformación de las nociones de seguridad ciudadana, orden interno, seguridad exterior y policía política. De los '*vigiles*' a los '*agentes in rebus*'", *SDHI*, n.º 82, 2016, pp. 39 y ss.; sus contribuciones en innumerables obras colectivas como las por él dirigidas, *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*, Madrid: Dykinson, 2011; *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano II*, Madrid: Dykinson, 2013; *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano III*, Turín-Madrid: Dykinson-Universidad de Turín, 2016; y *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV* (2 volúmenes), Madrid: Dykinson, 2021; su reciente monografía *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Madrid: Dykinson, 2021, que cuenta con más de 600 páginas, o su conferencia inaugural "Ordenamientos financieros griego y romano: Factores esenciales en su configuración", pronunciada en el marco de las *Jornadas Romanísticas Solidarias por La Palma*, celebradas el 27 y 28 de abril de 2022 en la Universidad de La Laguna.
- 3 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, *op. cit.*, pp. 203 y ss. La principal diferencia entre las colonias y los municipios se cifraba en la inmunidad fiscal de las primeras respecto a las cargas públicas a las que estaban sometidos los segundos (*munia capere*).
- 4 Cicerón, *pro Archia*, 4, 7. Giorgio Luraschi, "Sulle leges de civitate (*Iulia, Calpurnia, Plautia Papiria*)", *Studia et documenta historiae et iuris*, n.º 44, 1978, pp. 321-370, indica que

las instituciones locales coloniales y municipales que toma como modelo la estructura de la capital. Este proceso fue aplicado limitadamente por César en Asia Menor, norte de África, Galia e Hispania, y continuado por Augusto y sus sucesores hasta culminar en 212 d. C. con la concesión de la ciudadanía romana a casi todos los habitantes libres del Imperio por Caracalla⁵. No obstante, ya en tiempos de Adriano, Aulo Gelio ignoraba "en qué aspecto real o jurídico las colonias se diferenciaban de los municipios"⁶.

Por lo que concierne al objeto de nuestro estudio, el proceso de romanización de la Península Ibérica abarcó seis siglos y medio, constituyendo uno de los hitos fundamentales, como señala Alburquerque Sacristán, la época de los emperadores Flavios (69-96 d. C.) en la que se produjo la promoción masiva de ciudades peregrinas de Hispania al estatuto municipal, sobre todo, tras la concesión del *ius latii* por Vespasiano en 73-74 d. C., gracias al cual muchas ciudades se convirtieron en municipios latinos que recibieron su ley propia, siendo frecuente grabarla en planchas de bronce y exponerla públicamente en el foro⁷.

en 90 a. C. la *Lex Iulia de civitate latinis et sociis danda* concedió la ciudadanía romana al *Latium* y a las ciudades fieles o que habían depuesto las armas. Un año después la *Lex Calpurnia de civitate sociorum* permitió conceder *singillatim et virtutis causa* la ciudadanía a los *socii italici*, a los *socii exterarum nationum* y probablemente a los *peregrini stipendiarii* y la *Lex Plautia Papiria de civitate socii danda* permitió que los *adscripti civitatae foederatae* accedieran a la ciudadanía si se encontraban domiciliados en Italia y en el plazo de sesenta días presentaban una declaración ante pretor urbano.

- 5 Antonio Fernández de Buján, "Ciudadanía", *op. cit.*, p. 3; *Derecho público romano, op. cit.*, pp. 209, 332 y ss., 269-270. Al respecto, Adrian Nicholas Sherwin-White, *The Roman Citizenship*, Oxford: Oxford University Press, 1973, pp. 134 y ss., 380 y ss.; Giuseppe Ignazio Luzzatto, *Roma e le province: Organizzazione, economia e società*, Bologna: Capelli, 1985, pp. 418 y ss.; Tullio Spagnuolo Vigorita, *Città e Impero. Un seminario sul pluralismo cittadino nell'Impero romano*, Nápoles: Jovene, 1996, pp. 98 y ss., 136 y ss.; María Luisa López Huguet, *Limitaciones a la libertad domiciliaria en derecho romano*, Madrid: Dykinson, 2016, pp. 105 y ss.; Orazio Licandro, "Roma e il suo Impero preglobale. Una lezione per la postmodernità", *Revista Jurídica Da FA7*, vol. 17, n.º 1, 2020, pp.165-191, y la bibliografía por ellos citada.
- 6 Aulo Gelio, *Noctes Atticae*, 16.13.6. Walter Langhammer, *Die Die Rechtliche und Soziale Stellung der Magistratus Municipales und der Decuriones in der Übergangsphase der Städte von sich Selbsterwaltenden Gemeinden zu Vollzugsorganen des Spätantiken Zwangsstaates (2-4 Jahrhundert der Römischen Kaiserzeit)*, Wiesbaden: Steiner, 1973, p. 22.
- 7 Juan Miguel Alburquerque, "La administración provincial, colonial, municipal y la justicia en la Hispania romana (1): Especial referencia a la Bética romana, su capital Corduba y los magistrados municipales y órganos con iurisdictio según la Lex Irnitana", *Revista General Derecho Romano*, n.º 7, 2006, pp. 1-24; "Concentración y ordenación urbanística del territorio romano: Colonias, conventos y municipios de la Bética", *Revista General Derecho Romano*, n.º 13, 2009, pp. 1 y ss.; "Reflexiones sobre la política jurídico-social Flavia y la consolidación urbanística municipal de la Hispania romana", en *Hacia un Derecho administrativo y fiscal romano II*, dirigida por Antonio Fernández de

En el marco de estas leyes municipales se encuadran las *leges Malacitana*, *Salpensana* e *Irnitana*. Las dos primeras se descubrieron en 1851, en las proximidades de Málaga. En concreto, se recuperaron dos planchas de época del emperador Domiciano: una que procedía de Malaca, fechada en el 81-83 d. C., de la que se conservan los capítulos 51 a 69 en los que se regula la elección de los magistrados, la designación de patronos y la gestión de los fondos públicos; y otra que procedía de Salpensa, datada en el 82-84 d. C., de la que se conservan los capítulos 21 a 29, que contienen disposiciones relativas a la adquisición de la ciudadanía romana por quienes desempeñasen magistraturas municipales, al juramento de los cargos, al derecho a veto de los magistrados y a las manumisiones⁸.

El contenido de estas leyes fue completado tras ser descubiertas en 1981 seis de las diez tablas de la ley Irnitana en el municipio sevillano de El Saucejo. La epístola de Domiciano está fechada en 91 d. C., no siendo la incisión del texto, según Giménez-Candela, muy posterior. La ley tiene un contenido muy variado sin un orden sistemático de asuntos: magistraturas, ordo decurional, administración municipal, jurisdicción municipal, *municipes* e *incolae*, y *sanctio*⁹.

Buján y editada por Gabriel María Gerez Kraemer, Madrid: Ceu Universidad Cardenal Herrera-Dykinson, 2013, pp. 179-190. Sobre la organización administrativa del suelo hispánico, Joaquín Muñiz Coello, "La política municipal de los Flavios en Hispania: el municipio Irnitano", *Studia Historica*, n.º 2-3, 1984-1985, pp. 152 y ss.; Julio Mangas, *Leyes coloniales y municipales de la Hispania romana*, Madrid: Arco Libros, 2001, pp. 24-26; Lourdes Martínez de Morentin Llamas, *Estudios de derecho administrativo romano*, Madrid: Dykinson, 2022, pp. 101 y ss.

- 8 Julio Mangas, *Leyes coloniales y municipales de la Hispania romana*, *op. cit.*, pp. 24-26. Al respecto, Juan Francisco Rodríguez Neila, "Estructura municipal de las comunidades béticas en el marco administrativo de la Hispania romana I. Los órganos de gobierno", *Axarquía*, n.º 10, 1984, pp. 129 y ss.; Joaquín Muñiz Coello, "La política municipal de los Flavios en Hispania: el municipio Irnitano", *op. cit.*, pp. 151-176; José Ribas-Alba, "La Lex Irnitana: Estructura política y aspectos jurisdiccionales", en *Estudios de derecho romano e historia del derecho comparado. Trabajos en homenaje a Ferrán Valls I. Taberner*, editada por Ferrán Valls y Taberner, Manuel Peláez, Barcelona: Archivo de la Biblioteca 1991, pp. 5419-5455; Antonio Fernández de Buján, "Observaciones a propósito del tránsito de la Iberia griega y púnica a la Hispania romana", *op. cit.*, pp. 11-12; Lourdes Martínez de Morentin Llamas, *Estudios de derecho administrativo romano*, *op. cit.*, pp. 101 y ss.
- 9 Teresa Giménez-Candela, "La Lex Irnitana. Une nouvelle loi municipale de la Bétique", *RIDA*, n.º 30, 1983, pp. 126 y ss.; Livio Tanfani, *Contributo alla storia del municipio romano*, Roma: L'Erma di Bretschneider, 1971, pp. 74 y ss.; Joaquín Muñiz Coello, "La política municipal de los Flavios en Hispania: el municipio Irnitano", *op. cit.*, pp. 165 y ss.; Julián González, "The Lex Irnitana: a new copy of the flavian municipal law", *JRS*, n.º 76, 1986, pp. 147-253; Álvaro D'Ors, "La nueva copia irnitana de la Lex Flavia Municipalis", *Anuario de Historia del Derecho Español*, n.º 53, 1983, pp. 5 y ss.; *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*, Roma: Pontificia Universitas Lateranensis, 1986, pp. 32 y ss.; *Lex Irnitana (Texto bilingüe)*, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 1988,

Las tres leyes, en opinión de D'Ors, fueron elaboradas sobre la base de una ley modelo municipal de época flavia que adaptó y reformó para los municipios hispanos la ley modelo que Augusto había dado a los municipios de Italia poco después del año 17 a. C.¹⁰. De ahí que las instituciones públicas de estos municipios se articulasen a semejanza de la organización político-administrativa republicana lo que evidencia su grado de romanización¹¹.

1. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS FLAVIOS HISPANOS

Como hemos indicado *supra*, la estructura de la Administración pública local de los municipios flavios hispanos reproduce el reparto y división de funciones entre el Senado, como principal órgano decisorio; los *comitia*, que constituían la asamblea ciudadana; y los magistrados, que encarnaban el poder ejecutivo.

Las numerosas competencias del Senado u *ordo decurionum* no dejan lugar a dudas de la relevancia de este órgano en la vida municipal¹². En efecto, describe Mentxaka que era el encargado de enviar delegaciones, determinaba las circunscripciones administrativas en las que votaban los ciudadanos y residentes, fijaba el calendario festivo, elegía al patrono, aprobaba las

pp. 1 y ss.; Hartmut Galsterer, "La loi municipale des Romains: chimère ou réalité?", RHD, n.º 2, 1987, pp. 181-203; José Ribas Alba, "La *Lex Irnitana*: Estructura política y aspectos jurisdiccionales", en *Estudios de derecho romano e historia del derecho comparado. Trabajos en homenaje a Ferrán Valls i Taberner*, editado por Manuel Peláez, Barcelona: Archivo de la Biblioteca Ferrán Valls i Taberner, 1991, pp. 5419 y ss.; Francesca Lamberti, *Tabulae Irnitanae. Municipalità e ius romanum*, Nápoles: Jovene, 1993, pp. 1 y ss.; Julio Mangas, *Leyes coloniales y municipales de la Hispania romana*, *op. cit.*, p. 26; Lourdes Martínez de Morentin Llamas, *Estudios de derecho administrativo romano*, *op. cit.*, 2022, pp. 156 y ss.

- 10 Álvaro D'Ors, "La nueva copia irnitana de la *Lex Flavia Municipalis*", *op. cit.*, pp. 6 y ss.; Julián González, "The *Lex Irnitana*: a new copy of the flavian municipal law", *op. cit.*, pp. 147 y ss.; Teresa Giménez-Candela, "La *Lex Irnitana*. Une nouvelle loi municipale de la Bétique", *op. cit.*, pp. 126 y ss.; Antonio Fernández de Buján, "Observaciones a propósito del tránsito de la Iberia-griega y púnica a la Hispania romana", *op. cit.*, pp. 11-12; Lourdes Martínez de Morentin, *Estudios de derecho administrativo romano*, *op. cit.*, pp. 111 y ss.
- 11 Por todos, Joaquín Muñiz Coello, "La política municipal de los Flavios en Hispania: el municipio Irnitatum", *op. cit.*, pp. 152 ss.
- 12 Según Pomponio (D. 50.16.239.5), la designación de los miembros del consejo municipal como decuriones proviene de la costumbre de constituir el Senado de una comunidad de nueva fundación con una décima parte de los colonos. Esta denominación coexistió con otros títulos como *patres*, *conscripti*, *patres vel conscripti* o *senatores* hasta que terminó por imponerse en época imperial siendo sustituida en el Bajo Imperio por el término curiales que, en sentido amplio, también incluía a los miembros de la clase curial que no formaban parte del Senado. Al respecto, María Luisa López Huguet, *Limitaciones a la libertad domiciliaria en derecho romano*, *op. cit.*, p. 113, n. 163.

destrucciones de edificios para reedificar, establecía las condiciones de la ejecución en venta pública de los derechos de garantía de que fuera titular el municipio, conocía de los juicios sobre rendición de las cuentas municipales y de la apelación de las multas impuestas por los magistrados, designaba al representante del municipio para que actuase como demandante o demandado, se pronunciaba sobre la manumisión de esclavos públicos y la construcción o reforma de carreteras, caminos cauces, canales y cloacas, precisaba el número y la retribución de los subalternos, asignaba el dinero público destinado a ceremonias religiosas, espectáculos y cenas, especificaba el orden en que los espectáculos debían celebrarse y concretaba la contribución que los ciudadanos y habitantes debía hacer a las obras públicas¹³.

Por su parte, los comicios tenían como función esencial la elección de los magistrados municipales, así como la elección del emperador como prefecto, y los magistrados eran las autoridades dirigentes del municipio¹⁴. Entre ellos, como recoge Ribas-Alba, los duunviros eran la magistratura preeminente con competencias jurisdiccionales cuyo límite fluctuaba dependiendo de la entidad local, siendo a su vez los responsables de confeccionar el *album iudicium* y el calendario judicial. En materia electoral, convocaban los comicios, proponían al Senado la división de las curias, nominaban a los candidatos, publicaban sus nombres, sorteaban la curia en la que podían votar los *incolae*, supervisaban las elecciones y exigían las garantías a los candidatos a duunviro y cuestor¹⁵.

En relación con los fondos públicos, los duunviros efectuaban el arrendamiento de los *agri vectigales*, pagaban a los escribas, procedían a la venta pública de los bienes ejecutados, participaban en la manumisiones de siervos públicos, organizaban y pagaban las legaciones, proponían a los senadores la realización de inspecciones de los *finis agros vectigalia*, el presupuesto para ceremonias, espectáculos y cenas, y el reparto de asientos, presentaban a los decuriones la distribución de tareas de los esclavos públicos, gestionaban el gasto público con la autorización del Senado y le proponían la solicitud de préstamos, así como la construcción o reformas de vías, caminos, cauces, canales y cloacas¹⁶.

13 Rosa Mentxaka, *El Senado municipal en la Bética hispana a la luz de la Lex Irnitana*, Vitoria: Universidad del País Vasco, 1993, pp. 77 y ss.

14 *Ibid.*, pp. 69 y ss.

15 José Ribas Alba, "La *Lex Irnitana*: Estructura política y aspectos jurisdiccionales", *op. cit.*, pp. 4447-5450; Juan Francisco Rodríguez Neila, "Estructura municipal de las comunidades béticas en el marco administrativo de la Hispania romana. I. Los órganos de gobierno", *op. cit.*, 1984, pp. 143 y ss.

16 *Ibid.*, pp. 4447-5450; Juan Francisco Rodríguez Neila, "Estructura municipal de las comunidades béticas en el marco administrativo de la Hispania romana. I. Los órganos de gobierno", *op. cit.*, pp. 143 y ss.

Se trataba, en consecuencia, de una magistratura con amplias funciones, entre las que se encontraban también la inspección de la actuación de los cuestores, el nombramiento del prefecto, la confección del censo, la manumisión de esclavos privados del municipio, el nombramiento de tutor, la convocatoria del Senado, el planteamiento de asuntos a los decuriones, la proclamación de los decretos decurionales, la propuesta al Senado de su rescisión y la posibilidad de ejercitar la *intercessio* contra sus colegas y los actos de ediles y cuestores¹⁷.

Junto a los duunviros, que eran sustituidos por los prefectos en caso de ausencia, los cuestores eran los competentes para administrar la hacienda local de acuerdo con los criterios establecidos por los duunviros, y los ediles se encargaban, facultados por el Senado, de los problemas del suministro de los templos, lugares sagrados y religiosos, así como de las calles, cloacas, baños, mercados, pesos y medidas. Además, los ediles podían también tomar bienes de los particulares en concepto de garantía e imponerles multas, tenían competencias jurisdiccionales en las causas relativas al ámbito de sus funciones y disponían de la *intercessio* frente a su colega y los cuestores¹⁸.

Los magistrados contaban para el desarrollo de sus funciones con el auxilio de personal subalterno (*apparitores*), compuesto por hombres libres y asalariados, y con *servi publici*. Los *apparitores*, afirma Mangas, ayudaban en las tareas técnicas que requerían una determinada cualificación o especialización, destacando entre ellos los *scribae* encargados de redactar y organizar los documentos, registros y cuentas de la comunidad¹⁹. Por su parte, los

17 José Ribas-Alba, "La Lex Irnitana: Estructura política y aspectos jurisdiccionales", *op. cit.*, pp. 4447-5450; Juan Francisco Rodríguez Neila, "Estructura municipal de las comunidades béticas en el marco administrativo de la Hispania romana. I. Los órganos de gobierno", *op. cit.*, pp. 143 y ss.

18 José Ribas-Alba, "La Lex Irnitana: Estructura política y aspectos jurisdiccionales", *op. cit.*, pp. 4447-5450; Juan Francisco Rodríguez Neila, "Estructura municipal de las comunidades béticas en el marco administrativo de la Hispania romana. I. Los órganos de gobierno", *op. cit.*, pp. 143 y ss. Sobre la existencia de otros magistrados Julio Mangas, *Leyes coloniales y municipales de la Hispania romana*, *op. cit.*, 2001, pp. 33 y ss.

19 Las referencias a los *apparitores* son escasas en las leyes flavias hispanas. La ley Irnitana se refiere genéricamente a los mismos, a excepción de los escribas (caps. 48, 73 y 79). Más información nos ofrece la ley de Osuna (caps. 62 y 63), donde, como señala Julio Mangas, *Leyes coloniales y municipales de la Hispania romana*, *op. cit.*, pp. 43-45, se indica que cada duunviro contaba "con dos *scribae*, encargados del archivo público, una ordenanza o *accensus*, dos *licitores*, quienes, como portadores de los *fasces*, servían de protectores y simultáneamente de ejecutores de sus órdenes coactivas, un encargado de examinar los prodigios o *haruspex*, dos carteros o *viatores*, un pregonero, *praeco*, un escribiente o *librarius*, y un *tibicen* o flautista que le acompañaba en los rituales públicos. También cada edil disponía de un *scriba*, un *praeco*, un *haruspex* y un *tibicen*". Es posible que este personal subalterno fluctuase dependiendo de la localidad, sin que se pueda descartar que en algunas fueran asignados al conjunto de magistrados para que se sirvieran de

servi publici se ocupaban de las labores "sucias" o que requiriesen el uso de la fuerza física (*ministeria servilia*)²⁰.

Es primordial señalar con Rodríguez Neila que los cargos públicos fueron normalmente desempeñados por grupos oligárquicos dada la estructura elitista y jerarquizada de la época, y que los *apparitores* eran nombrados con frecuencia entre sus libertos y clientes, siendo mantenidos en el puesto si el magistrado era reelegido o pudiendo acometer las mismas funciones para otros magistrados amigos de su patrono cuando este cesaba en el cargo²¹.

De esta organización administrativa, precisa Rodríguez Neila, las leyes locales "nos ofrecen las reglas teóricas de funcionamiento interno" implantadas por Roma en tales municipios, reiterando continuamente que el bien común debe prevalecer por encima de intereses personales o de clase en

ellos según las necesidades. Sobre el tema, Joaquín Muñiz Coello, "La política municipal de los Flavios en Hispania: el municipio Irnitano", *op. cit.*, pp. 169-170; Juan Francisco Rodríguez Neila, "Apparitores y personal servil en la administración local de la Bética", *Studia Historica. Studia Antiqua*, n.º 15, 1997, pp. 197-228, para quien es probable, pese al silencio de las fuentes, que los mismos subalternos auxiliasen también a los decuriones.

20 La ley de Osuna (caps. 62 y 63), recoge que los ediles disponían de cuatro esclavos públicos para las tareas que exigieran el empleo de la fuerza física. Por su parte, sabemos que en Irni (caps. 19 y 20) los ediles y cuestores podía disponer de un número indeterminado de esclavos públicos. Julio Mangas, *Leyes coloniales y municipales de la Hispania romana*, *op. cit.*, p. 45. Cfr. Juan Francisco Rodríguez Neila, "Apparitores y personal servil en la administración local de la Bética", *op. cit.*, p. 207, quien no descarta que en los municipios menores como Irni estos esclavos públicos pudieran realizar algunas de las funciones propias de los *apparitores* y que continuasen prestando esos servicios al municipio tras ser manumitidos como parte de las *operae* debidas por la concesión de la libertad (*lex Irnitana*, caps. 72, 78 y 79).

21 Juan Francisco Rodríguez Neila, "Apparitores y personal servil en la administración local de la Bética", *op. cit.*, pp. 203 y ss., señala que nada se dice sobre su nombramiento en la ley de Osuna. Por el contrario, en Irni, aunque competía a los senadores fijar el número de escribas que auxiliaban a los duunviros y aprobar las propuestas de candidatos que tales magistrados les presentaban, no resulta probable que los decuriones se encargasen de la selección concreta del personal subalterno del municipio. En su opinión, "esa tarea debió corresponder a los propios magistrados a quienes iban a servir, atendiendo a sus particulares criterios" pues "una cosa era decidir genéricamente sobre número, tipos y sueldos de los *apparitores*, y otra diferente imponerlos personalmente a quienes, como los magistrados, debían sentirse a gusto con sus subalternos". En todo caso, la necesaria aprobación decurional permite descartar que en los municipios flavios existieran corporaciones organizadas y oficiales de *apparitores* como aparecen, por ejemplo, en Ostia donde los magistrados escogían a sus subalternos, bien a sorteo o libremente, de entre los "profesionalmente cualificados" de la correspondiente *decuria* que estuvieran disponibles. Igualmente indica el autor que, si bien el Senado debía aprobar la propuesta de los *negotia* encomendados a los esclavos públicos por los duunviros (cap. 79), serían estos magistrados quienes precisarían la distribución de las ocupaciones concretas.

el ejercicio de sus obligaciones públicas. Pero las fuentes no nos permiten determinar si efectivamente los decuriones, magistrados y subalternos eran fieles cumplidores de las mismas en la práctica diaria. En todo caso, "las prevenciones jurídicas incluidas en las leyes locales ante posibles delitos, y el código de multas con que se castigaban, sanciones que aparecen cuantificadas, parecen indicar que la corrupción de hecho estaba presente en la vida pública"²².

Esta circunstancia, añadida a la ausencia por parte de la administración central de un procedimiento de control directo que garantizase su cumplimiento, pone de manifiesto el significativo papel realizado por los ciudadanos a través del ejercicio de acciones de legitimación popular ante los posibles abusos cometidos por tales cargos públicos y sus subalternos en el desempeño de sus funciones articulándose, en palabras de Fernández de Buján, como un instrumento de contrapeso y control de la actividad de la Administración pública que reforzaba la conciencia cívica²³. No en vano,

22 Juan Francisco Rodríguez Neila, "Políticos municipales y gestión pública en la Hispania romana", *Polis*, n.º 15, 2003, pp. 170-179, 196.

23 Antonio Fernández de Buján, "Un apunte sobre la legitimación popular", *Revista General Derecho Romano*, n.º 29, 2017, pp. 1 y ss.; "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía", en *Estudios en homenaje al profesor Francisco Ramos Méndez*, Barcelona: Bosch, 2018, pp. 837-848; "La acción popular romana, *actio popularis*, como instrumento de defensa de los intereses generales, y su proyección en el derecho actual", *Revista General Derecho Romano*, n.º 31, 2018, pp. 1-18; "La actualidad de la acción popular, Discurso de doctorado *honoris causa* por la Universidad San Pablo Ceu el 2 de marzo de 2018", Madrid: San Pablo Ceu, 2018; "Actio populares, la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos. De Roma a nuestros días", en *Rights of citizens and their protection. Collection of reports and papers presented at the international scientific conference in honour of acad. Antonio Fernández de Buján y Fernández, Doctor Honoris Causa of New Bulgarian University, held on 6 November 2018*, Sofía: New Bulgarian University, 2019; "Interdicta publicae utilitatis causa y acciones populares", *Revista General Derecho Romano*, n.º 32, 2019, pp. 1-19; "La *actio popularis romana* como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE", *Aranzadi Doctrinal*, n.º 6, 2020, pp. 1-31; "Las acciones populares romanas: persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos (I)", *Revista General Derecho Romano*, n.º 34, Madrid, 2020, pp. 1-17; "Acción popular y tutela de intereses generales en el derecho histórico español y el ordenamiento jurídico vigente II", *Revista General Derecho Romano*, n.º 35, 2020, pp. 1 y ss.; "De la *actio popularis romana* a la acción popular ex artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos", en *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, vol. 1, *Derecho administrativo y derecho medioambiental*, dirigida por Antonio Fernández de Buján, coeditada por Raquel Escutia Romero y Gabriel María Gerez Kraemer, Madrid: Dykinson, 2021, pp. 17 y ss.; *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, op. cit., pp. 17 y ss.; *Derecho romano*, 6.ª ed., Madrid: Dykinson 2022, pp. 227 y ss.; *Derecho privado romano*, 11.ª ed., Madrid: Iustel, 2022, pp. 132 y ss.; *Derecho público romano*, op. cit., pp. 303-313; "A propósito del interés público como principio inspirador de la actividad

la comunidad era de todos y, por ello, cada ciudadano estaba interesado en contribuir a la *tuitio urbis* en aras de garantizar el buen gobierno local²⁴.

2. EL CONTROL CIUDADANO FRENTE A LOS ILÍCITOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: LAS ACCIONES *QUI VOLET*

Desde el siglo XIX hasta la actualidad, las acciones de legitimación popular han sido objeto de diferentes interpretaciones por parte de la doctrina romanística, que ha tratado de dotarlas de una sistemática uniforme bien desde el punto de vista del interés protegido o bien desde el punto de vista de la legitimación²⁵. Así cabe recordar la tesis procuratoria de Mommsen y Savigny²⁶, matizada por Bruns²⁷, la teoría de los derechos colectivos o difusos de Scialoja²⁸,

financiera ateniense y las acciones populares romanas", *Revista General Derecho Romano*, n.º 39, 2022, pp. 1-21.

- 24 En este sentido, entre otros, José Luis Murga, "Las acciones populares en el municipio de Irni", *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano*, n.º 27, 1985, pp. 210 y ss.; "Las acciones populares en la *Lex Genetivae Coloniae Ivliae*", en *Seminarios Complutenses de Derecho Romano I*, Madrid: Marcial Pons, 1989, pp. 103 y ss.; "La 'popularidad' de las acciones en las leyes municipales de la Bética", *RIDA*, n.º 38, 1991, pp. 219-284; Luis Rodríguez Ennes, "La *actio de positis vel suspensis* y la aparición de los modernos delitos de peligro", en *Fundamentos romanísticos del derecho contemporáneo*, vol. 6, *Derecho de obligaciones*, dirigido por Justo García Sánchez, coordinado por Margarita Fuenteseca Degeneffe, Madrid: Aidrom-Boe, 2021, p. 1380.
- 25 Una exposición de las diferentes teorías en María Luisa López Hugueta, "*Delicta et quasi delicta* perseguidos mediante acciones de legitimación popular en algunas leyes coloniales, municipales y comiciales de la República romana y el primer siglo del Imperio", *Revista General Derecho Romano*, n.º 38, 2022, pp. 1 y ss.
- 26 Thomas Mommsen, "Kommentar zu den Stadrechten von Salpensa und Malaca", *Berichte der kgl. sächs. Ak.*, n.º 3, 1857, pp. 461 y ss.; "Die Popularklagen", *Gesammelte Schriften: Juristische Schriften*, t. 3, Berlín: Weidmannsche Buchhandlung, 1907, pp. 375 y ss.; Friedrich Karl Savigny, *Sistema del diritto romano attuale II*, traducción al italiano de Vittorio Scialoja, Turín: Unione Tipografica Editrice, 1888, p. 139. Para estos autores, el ciudadano no defendía un interés personal sino de la colectividad, actuando como procurador de la misma y desempeñando un servicio público por el que era gratificado con el importe de la pena.
- 27 Carl Georg Bruns, "Die römischen Popularklagen", *Zeitschrift für Rechtsgeschichte*, n.º 3, 1864, p. 367, precisó que, en las acciones populares pretorias, el ciudadano actuaba por un derecho público pero no exclusivo de la colectividad, haciendo valer también un interés propio por el que recibía el importe de la pena, de forma que no actuaba como procurador de la comunidad, mientras que las acciones populares previstas en la ley sí presentarían un carácter procuratorio por cuanto se actuaba en favor de la comunidad, de manera que estas no serían verdaderas acciones populares dado que en las mismas se hacía valer un interés del *populus*.
- 28 Vittorio Scialoja, *Procedimiento civil romano. Ejercicio y defensa de los derechos*, traducido por Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires: EJE, 1954, pp. 472 y ss., sostenía que la

el planteamiento de la evolución histórica de la comunidad romana de Fadda²⁹, la función protectora de un derecho propio de Casavola³⁰ o las dos definiciones –estricta y amplia– de acción popular defendida por Lozano Corbi³¹.

Pero de todas las teorías esgrimidas por la doctrina romanística, a nuestro juicio, la más acertada es la señalada por Fernández de Buján, máximo referente en la actualidad en la materia, como lo demuestran sus innumerables publicaciones de imprescindible consulta, para quien la legitimación procesal popular no fue algo uniforme, sino que presentó diferentes “vertientes” en su evolución jurídica³².

defensa de los derechos concentrados en la persona jurídica del *populus* competía al propio Estado mediante sus diferentes órganos. Pero, junto a ellos, existían derechos que competían a la comunidad cuyo su ejercicio se confería a los *cives* particulares al entender que tenían un interés suficiente para realizar una actuación a favor de la comunidad con independencia de que se les diera o no una compensación y derechos difusos cuya titularidad no se concentraba en el *populus romanus* como persona jurídica, sino en cada integrante de la comunidad que se articulaba como verdadero sujeto primario de derecho, precisando que las acciones populares corresponderían a estos dos últimos.

- 29 Carlo Fadda, *L'azione popolare. Studio di Diritto romano e attuale*, Roma: L'Erma Di Bretschneider, 1894, pp. 370 y ss., para quien las primeras acciones previstas en la ley o el edicto habrían surgido en la época de la “arcaica solidaridad gentilicia”, caracterizada por la atribución del importe de la pena siempre a favor del actor. Pero a medida que “la idea de Estado se va separando cada vez más de la de comunidad” y “la ofensa a los intereses generales se comienza a considerar como una ofensa al Estado representante de esos intereses”, el ciudadano actúa como un sustituto del magistrado, que era el responsable de la protección de la cosa pública, y el importe de la pena se atribuye a favor del erario público. Estas acciones, sin embargo, no sustituyeron a las anteriores.
- 30 Franco Casavola, *Studi sulle azioni popolari romane. Le 'azioni popolari'*, Nápoles: Jovene, 1958, pp. 98 y ss., en cuya opinión, lo que se protegía con las acciones populares era un derecho propio constituido por los intereses que planteaba el entorno común en el que el ciudadano desarrollaba sus actividades cotidianas. En esta línea, Antonio Saccoccio, “Il modello delle azioni popolari romane”, en *Actio in rem' e 'actio in personam'*. In *Ricordo de Mario Talamanca I*, dirigido por Luigi Garofalo, Padua: Cedam, 2011, pp. 726 y ss.; François Voeffray, *L'actio popularis o la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, Génova: Graduate Institute Publications, 2004, pp. 30 y ss.; Michele Giagnorio, “Alcune riflessioni sul rapporto tra il carattere popolare dell'azione e la legittimazione attiva”, *Iura & Legal Systems*, vol. 7, n.º 2, 2020, pp. 36 y ss.
- 31 Enrique Andrés Lozano Corbi, *La legitimación popular en el proceso romano clásico*, Barcelona: Bosch, 1982, pp. 223-227 y 247-308, afirmaba que, junto a la definición estricta de acción popular caracterizada por el interés público y el interés privado –ya que se protegía el interés público general pero el legitimado podía también defender intereses particulares al pertenecer a la comunidad, procurando además obtener un beneficio económico–, existía otra definición más amplia relativa aquellas acciones con legitimación abierta ejercitables por cualquier persona que tuviera interés.
- 32 Antonio Fernández de Buján, “Un apunte sobre la legitimación popular”, *op. cit.*, pp. 2 y ss.; “La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía”, *op. cit.*, pp. 837-848; “La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía”, *op. cit.*, pp. 1 y ss.; “Interdicta publicae utilitatis causa y

En este marco, las acciones *qui volet* previstas en las leyes locales para la persecución de delitos privados e infracciones ocuparon una posición intermedia entre el derecho público y el derecho privado, dado que, aunque cualquier ciudadano podía interponerlas³³, su tramitación se realizaba por medio de un proceso privado, normalmente recuperatorio, siendo la sanción una multa económica³⁴.

acciones populares", *op. cit.*, pp. 2 y ss.; "Las acciones populares romanas: persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos (I)", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "Acción popular y tutela de intereses generales en el derecho histórico español y el ordenamiento jurídico vigente II", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "La *actio popularis* romana como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE", *op. cit.*, pp. 1-31; "La *actio popularis romana* como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE", *op. cit.*, p. 3; *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Madrid: Dykinson, Madrid, 2021, pp. 17 y ss.; "A propósito del interés público como principio inspirador de la actividad financiera ateniense y las acciones populares romanas", *op. cit.*, pp. 1 y ss. El autor señala que, originadas en la Atenas clásica, la primera manifestación en el derecho romano la encontramos en el procedimiento de las acciones de la ley en el que, entre los supuestos de representación excepcionalmente permitidos, se encontraba la posibilidad de que cualquier ciudadano iniciase un proceso en interés del pueblo (*agere pro populo*). Desde esta primera vertiente, a lo largo de la República romana se irá desarrollando su régimen jurídico permitiendo a cualquier ciudadano actuar en procesos a favor o en contra del Estado, de acuerdo con este posible orden cronológico: "Para defender los intereses particulares por la vía de los interdictos públicos en materia del uso público de los bienes públicos; para proteger los intereses generales mediante la persecución de crímenes públicos sancionados con penas personales a través de tribunales públicos permanentes y especializados (*quaestiones perpetuae*); y para tutelar conjuntamente los intereses públicos o privados, mediante la persecución de delitos privados o cuasidelitos sancionados con penas pecuniarias a través de juicios privados ordinarios".

33 Como indica Enrique Andrés Lozano Corbi, *La legitimación popular en el proceso romano clásico*, *op. cit.*, pp. 95 y ss., debían ser ciudadanos íntegros y plenamente capaces de postular en juicio salvo que el asunto fuera de su interés personalísimo. Ello comportó que tuvieran limitaciones o restricciones para interponer su ejercicio los infames, las mujeres, los pupilos, los púberes menores de diecisiete años, los soldados, los ciegos, los mudos, los sordomudos, los furiosos, los dementes y los pródigos, bien porque no podían postular o bien porque, por las circunstancias propias de su capacidad limitada, la defensa de sus intereses correspondía al tutor o curador al que estaban sometidos. Cfr. Carlo Fadda, *L'azione popolare. Studio di Diritto romano e attuale*, *op. cit.*, pp. 69 y ss., para quien los soldados, los sordos, los mudos y los sordomudos sí estaría legitimados para interponerlas.

34 Sobre dicho procedimiento Carlo Fadda, *L'azione popolare. Studio di Diritto romano e attuale*, *op. cit.*, pp. 2 y ss.; Enrique Andrés Lozano Corbi, *La legitimación popular en el proceso romano clásico*, *op. cit.*, pp. 316 y ss., pp. 324 y ss.; José Luis Murga, "Las acciones populares en la *Lex Genetivae Coloniae Iuliae*", *op. cit.*, pp. 110 y ss., 163 y ss.; Antonio Fernández de Buján, "Un apunte sobre la legitimación popular", *op. cit.*, pp. 2 y ss.; "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía", *op. cit.*, pp. 837-848; "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "Interdicta publicae utilitatis causa y acciones populares",

Estas acciones, siguiendo a Lozano Corbi, se atribuían al sujeto *iure civitatis* de manera que solo podían ser interpuestas por los ciudadanos de la concreta comunidad política local de tal forma que quedaban excluidos los *incolae* o residentes estables³⁵. En su origen, el ciudadano actuaba en representación de la comunidad, por lo que el importe de la multa se depositaba, con carácter general, en el erario o se repartía de tal forma que la mitad beneficiaba al particular demandante y la mitad restante se entregaba al *aerarium*. Pero, como señalase Murga, la evolución posterior comportó que perdieran dicho carácter procuratorio ya que el empleo del término *actio* en su formulación, a partir de la Ley de Osuna del siglo I a. C., evidencia que el ciudadano local también era titular de un derecho individual lesionado que se convierte en presupuesto procesal legitimador³⁶.

Por ello, convenimos con Casavola que el trinomio *actio petitio persecutio*, que se repite de manera uniforme en los supuestos de legitimación procesal popular de las tres leyes flavias, responde a tres momentos procesales diferentes: *actio* como facultad de promover el juicio, *petitio* como facultad de traducir la propia pretensión en la *litis contestatio* y *persecutio* como facultad de reclamar el reconocimiento de su derecho en la sentencia y la ejecución de la misma, resultando probable que su inclusión fuera reflejo de las fórmulas usadas en documentos de derecho privado de época republicana (*stipulatio Aquiliana* y *cautio amplius non peti*), en las que ya se habían consolidado los tres significados³⁷.

El ciudadano debía actuar directamente pues no le estaba permitido nombrar un procurador que le defendiese, debiendo el magistrado elegir al candidato más idóneo en caso de concurrencia, siendo preferible el que

op. cit., pp. 2 y ss.; "Las acciones populares romanas: persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos (I)", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "Acción popular y tutela de intereses generales en el derecho histórico español y el ordenamiento jurídico vigente II", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "La *actio popularis* romana como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE", *op. cit.*, pp. 1-31; "La *actio popularis* romana como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE", *op. cit.*, p. 3; *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, *op. cit.*, pp. 17 y ss.; Michele Giagnorio, "Alcune riflessioni sul rapporto tra il carattere popolare dell'azione e la legittimazione attiva", *op. cit.*, pp. 36-74.

35 Enrique Andrés Lozano Corbi, *La legitimación popular en el proceso romano clásico*, *op. cit.*, pp. 95 y ss. Sobre la exclusión de los *incolae*, Álvaro D'Ors, *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*, *op. cit.*, p. 182.

36 José Luis Murga, "Las acciones populares en la *Lex Genetivae Coloniae Iuliae*", *op. cit.*, p. 106 y ss.

37 Franco Casavola, *Studi sulle azioni popolari romane. Le 'azioni popolari'*, *op. cit.*, pp. 78 y ss., 94 y ss., 119 y ss.; Carlo Fadda, *L'azione popolare. Studio di Diritto romano e attuale*, *op. cit.*, pp. 242 y ss.; José Luis Murga, "Posible significación del trinomio *actio petitio persecutio* en las leyes municipales romanas", en *Estudios de derecho romano en honor de Álvaro D'Ors*, Pamplona: Eunsa, 1987, pp. 889 y ss.

tuviera mayor interés³⁸. Y si otro ciudadano trataba de interponer nuevamente la misma acción por el mismo asunto, cabía oponer la excepción de cosa juzgada material a través de la *exceptio vulgaris*, que, según Rodríguez-Ennes, consideraba agotada la pretensión impidiendo la posibilidad de un segundo replanteamiento³⁹. Asimismo, al no formar parte del patrimonio, pues competían al ciudadano como *unus ex populo* y su finalidad era el castigo del infractor, estas acciones eran intrasmisibles activa y pasivamente⁴⁰.

Entre los supuestos previstos en las leyes de los municipios flavios hispanos perseguibles mediante acciones *qui volet* para proteger el interés general o colectivo de la comunidad se encontraban tanto ilícitos cometidos por

- 38 Excepcionalmente cabía nombrar procurador por quien había sido lesionado por un interdicto prohibitorio y por el titular del sepulcro profanado. Por el contrario, el demandado sí podía nombrar procurador. D. 47.23.5; D. 3.3.42. Por todos, Antonio Fernández de Buján, "Un apunte sobre la legitimación popular", *op. cit.*, pp. 2 y ss.; "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía", *op. cit.*, pp. 837-848; i "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía", *op. cit.*, 2018, pp. 1 y ss.; "Interdicta publicae utilitatis causa y acciones populares", *op. cit.*, pp. 2 y ss.; "Las acciones populares romanas: persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos (I)", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "Acción popular y tutela de intereses generales en el Derecho histórico español y el ordenamiento jurídico vigente II", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; La *actio populares romana* como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE", *op. cit.*, pp. 1-31; De la *actio popularis romana* a la acción popular ex artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, p. 3; *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, *op. cit.*, pp. 17 y ss.
- 39 Luis Rodríguez-Ennes, "La *actio de positis vel suspensis* y la aparición de los modernos delitos de peligro", en *Fundamentos romanísticos del derecho contemporáneo*, vol. 6. *Derecho de obligaciones*, dirigido por García Sánchez, coordinado por Margarita Fuenteseca Degeneffe, Madrid: Aidrom-Boe, 2021, pp. 1380 y ss. Cfr. Fabio Botta, "Acerca de la *litis pendencia* y de la *res iudicata* en las acciones populares romanas", *Revista General de Derecho Romano*, n.º 21, 2018, pp. 1 y ss.
- 40 D. 47.23.8; D. 47.23.4; D. 47.23.6; D. 47.23.2; D. 47.23.3; D. 47.23.5; D. 3.1.1.3; D. 3.1.1.5; D. 9.2.5.2; D. 47.23.6; D. 47.23.2; IJ. 4.13.11. Carlo Fadda, *L'azione popolare. Studio di Diritto romano e attuale*, *op. cit.*, pp. 100 y ss., 148 y ss., para quien lo transmisible activamente sería, en su caso, el derecho de preferencia cuando el mismo se fundase en un interés patrimonial y no moral como el parentesco. Cfr. Enrique Andrés Lozano Corbi, *La legitimación popular en el proceso romano clásico*, *op. cit.*, pp. 307 y ss. Por su parte, la intransmisibilidad pasiva sería solo aplicable a las acciones penales verdaderas y propias, pero no para aquellas acciones *qui volet* que tuviesen una naturaleza mixta penal y resarcitoria. Al respecto, José Luis Murga, "Lex Coloniae", *op. cit.*, p. 126, n. 81; Andrea Trisciuglio, "Consideraciones sobre la responsabilidad civil y administrativa del magistrado en la experiencia romana", en *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano II*, dirigido por Antonio Fernández de Buján, editado por Gabriel María Gerez Kraemer, Madrid: Ceu Universidad Cardenal Herrera–Dykinson, 2013, pp. 171-172.

particulares, como ilícitos cometidos por los cargos públicos⁴¹, siendo en estos últimos en los que se centrará nuestro análisis en el apartado siguiente.

3. EXAMEN DE ALGUNOS SUPUESTOS DE ACCIONES QUI VOLET PARA GARANTIZAR EL BUEN GOBIERNO EN LOS MUNICIPIOS FLAVIOS HISPANOS

Las *leges Malacitana, Salpensana e Irnitana* regularon una amplia variedad de *delicta* y *quasi ex delicta* en que podían incurrir los decuriones, magistrados y su personal auxiliar en el ejercicio de sus competencias perseguibles por cualquier ciudadano mediante acciones *qui volet*. A este respecto, junto a la *sanctio* general ante el incumplimiento de la ley estatutaria local, se legitimó a los munícipes para actuar en los siguientes asuntos: la falta de juramento; los casos de extorsión, ganancias ilícitas y tráfico de influencias; las reuniones y asociaciones para obtener votos; el desempeño negligente u obstruccionista del cargo público; y el incumplimiento de la *legatio*.

3.1. LA SANCTIO GENERAL ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LA LEY ESTATUTARIA LOCAL

Indica Fernández de Buján que las leyes prohibitivas se clasificaban en: perfectas, si declaraban la nulidad de lo actuado en contra de las mismas; menos que perfectas, si no declaraban la nulidad, pero establecían una sanción a quienes contraviniesen sus preceptos; e imperfectas, si prohibían los actos contrarios, pero no los invalidaban ni sancionaban a los infractores, revistiendo el carácter de recomendación o consejo⁴².

41 Un elenco de estos ilícitos se puede encontrar en José Luis Murga, "La 'popularidad' de las acciones en las leyes municipales de la Bética", *op. cit.*, pp. 219 y ss.; Antonio Fernández de Buján, "Un apunte sobre la legitimación popular", *op. cit.*, pp. 2 y ss.; "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía", *op. cit.*, pp. 837-848; "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "Interdicta publicae utilitatis causa y acciones populares", *op. cit.*, pp. 2 y ss.; "Las acciones populares romanas: persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos (I)", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "Acción popular y tutela de intereses generales en el derecho histórico español y el ordenamiento jurídico vigente II", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; La *actio popularis romana* como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE", *op. cit.*, pp. 1-31; De la *actio popularis romana* a la acción popular ex artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, p. 3; *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, *op. cit.*, pp. 17 y ss.

42 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, *op. cit.*, p. 193.

De las tres leyes de los municipios flavios, solo conservamos la *sanctio* general de la *Lex Irnitana*, recogida en el capítulo 96, que le atribuía el carácter de ley perfecta al prescribir la invalidez de cuanto se hiciera en contra o en fraude de la misma, contemplando una multa de 100.000 sestericios perseguible por cualquiera que era aplicable en los supuestos en los que la propia ley no fijaba una multa diferente⁴³.

Esta cuantía es muy elevada en comparación con otras de menor importe previstas en diferentes capítulos por lo que es factible, como apuntase D'Ors, que se produjese una rebaja general del importe de la multa con que se castigaban prohibiciones concretas, probablemente teniendo en cuenta la situación económica de la ciudad, pero que se mantuviese en la *sanctio* general esta multa tan alta para cualquier otra infracción, aunque no tuviera en la práctica aplicación efectiva⁴⁴.

Y dado su carácter general, la misma no solo constituía, como indica Mangas, una herramienta de control del poder público y de autoprotección frente a la actuación de los magistrados y decuriones⁴⁵, sino también frente a las conductas contrarias a la ley cometidas por cualquier *civis* o *incola* que afectasen a los intereses municipales, en la medida en que el capítulo 94 disponía que el estatuto municipal debía ser respetado por munícipes y residentes estables equiparándolos, de este modo, en cuanto a los deberes que les imponía⁴⁶.

3.2. LA FALTA DEL JURAMENTO

Gracias a la *Lex Malacitana* podemos saber los requisitos que se exigían a los candidatos que querían ser elegidos como magistrados: debían ser ingenuos,

43 *Lex Irnitana*, cap. 96. Álvaro D'Ors, "La nueva copia irnitana de la *Lex Flavia Municipalis*", *op. cit.*, pp. 11-12. Es muy probable que dicha *sanctio* formase parte de la ley modelo augusta y que se recogiese en su adaptación para los municipios flavios hispanos, de manera que los tres estatutos municipales serían leyes perfectas. No en vano, como indica el autor, las últimas palabras de la *sanctio* conservadas de la copia itálica coinciden con las propias de la ley Irnitana.

44 Álvaro D'Ors, *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*, *op. cit.*, pp. 182-183. Al respecto, José Luis Murga, "Las acciones populares en la *Lex Genetivae Coloniae Ivliae*", *op. cit.*, p. 164, n. 194; José Ribas-Alba, "La Lex Irnitana: Estructura política y aspectos jurisdiccionales", *op. cit.*, pp. 5436-5437, indica que el límite de la competencia jurisdiccional de los duunviros en la ley Irnitana era de 1.000 sestericios, importe irrisorio si lo comparamos tanto con el establecido en otros estatutos locales como en la propia ley dado que en la mayor parte de supuestos de acciones *qui volet* la multa es muy superior, lo que le lleva también a pensar en una adaptación de la ley modelo para este municipio.

45 Julio Mangas, *Leyes coloniales y municipales de la Hispania romana*, *op. cit.*, pp. 5450-5453.

46 *Lex Irnitana*, cap. 94. La equiparación de deberes impuestos por la ley entre munícipes y residentes estables no se aprecia, sin embargo, en materia de derechos. Al respecto, María Luisa López Hugué, *Limitaciones a la libertad domiciliaria en derecho romano*, *op. cit.*, pp. 105 y ss. Cfr. Hartmut Galsterer, "La loi municipale des Romains: chimère ou réalité?", *op. cit.*, p. 186.

tener al menos 25 años, no haber ocupado la misma magistratura en el quinquenio anterior, en el caso del duunvirato, y no estar incurso en ninguna de las causas de indignidad que les prohibía ser decurión⁴⁷.

Tras comprobar que había candidatos suficientes tenía lugar, como indica Lamberti, la proclamación de los mismos, cuyo nombre era anunciado por el duunviro y se procedía a celebrar las elecciones⁴⁸. Sus funciones revestían una gran responsabilidad, lo que explica que, para que se produjese la proclamación de los candidatos elegidos y su nombramiento como magistrados, los vencedores en los comicios para los cargos de duunviro y cuestor debieran previamente garantizar que los fondos públicos serían administrados adecuadamente dado que, como hemos visto *supra*, a ellos correspondía su gestión⁴⁹, y todos los candidatos vencedores tenían que prestar asimismo un juramento⁵⁰.

De acuerdo con el capítulo 60 de la *Lex Irnitana*, la garantía debía aportarse antes de la votación el mismo día de la celebración de las elecciones⁵¹. La misma, señala Martínez de Morentin, era en principio de carácter personal debiendo el candidato presentar fiadores. Pero si los fiadores se consideraban insuficientes, el duunviro que presidía las elecciones podía exigir al candidato que hipotecara bienes inmuebles hasta que la garantía se estimase suficiente⁵². Esta garantía, entiende Trisciuglio, revestía una finalidad preventiva con la que se pretendía defender el dinero público incluso antes de que el daño fiscal se produjese, ya que se impedía ser nombrado para el cargo a quien no garantizasen adecuadamente la correcta administración del fondo público o su rendición de cuentas⁵³.

Por su parte, el juramento era contemplado una sola vez tanto en la *Lex Malacitana* (cap. 59) como en la *Lex Salpensana* (cap. 26) antes de ser elegidos, pero dos en la *Lex Irnitana*, en la que se requería también después del nombramiento. A juicio de D'Ors, este juramento de origen republicano era una

47 *Lex Malacitana*, cap. 54. Asimismo, sobre la obligación de tener el domicilio en el municipio, María Luisa López Huguet, *Limitaciones a la libertad domiciliaria en derecho romano*, *op. cit.*, pp. 105 y ss.

48 *Lex Malacitana*, cap. 51.

49 *Lex Malacitana*, cap. 60.

50 Francesca Lamberti, *Tabulae Irnitanae. Municipalità e ius romanum*, *op. cit.*, pp. 78 y ss. Sobre el tema, Rosa Mentxaka, "Descripción de la organización municipal a la luz de la *Tabula Irnitana* (S.I.P.C.)", en *Estudios dedicados a la memoria del profesor L. M. Díez de Salazar Fernández*. *Estudios histórico-jurídicos*, vol. 1, coordinada por María Rosa Ayerbe Iríbar, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1992, pp. 71-72.

51 *Lex Irnitana*, cap. 60.

52 Lourdes Martínez de Morentin, *Estudios de derecho administrativo romano*, *op. cit.*, p. 119.

53 Andrea Trisciuglio, "Consideraciones sobre la responsabilidad civil y administrativa del magistrado en la experiencia romana", *op. cit.*, p. 171.

invocación a Júpiter y a los dioses penates que, a partir de Augusto, se fue completando con los nombres de los emperadores difuntos, a excepción de aquellos que había sufrido la *damnatio* o que no habían sido "heroizados" tras su muerte. Su repetición en la *Lex Irnitana*, dentro de los cinco días siguientes a su nombramiento (cap. 26), probablemente sea fruto de una interpolación en la que se añadió al juramento previo el juramento posterior y su correspondiente sanción en el caso de no llevarlo a cabo⁵⁴.

En esta línea, Murga postulaba que tal vez este doble juramento respondiese a un reforzamiento de la garantía de lealtad de los magistrados ante la desconfianza general de los "populares" que podían aprovecharlo como "una oportunidad más para poder atrapar con multas y sanciones a los detentadores del poder político que a sabiendas y con intención dolosa no cumplieran con las obligaciones legales"⁵⁵.

Obviamente los ciudadanos esperaban que los magistrados desempeñasen el cargo con honestidad, integridad y eficiencia⁵⁶, por lo que esta postura, a nuestro entender, es perfectamente aceptable a la vista de que el juramento previo del capítulo 59 no preveía ninguna multa, limitándose a castigar al magistrado incumplidor sacándole de la lista de candidatos y su contenido se reducía a jurar cumplir la ley y no haberla infringido ni infringirla dolosamente en el futuro⁵⁷.

En cambio, la falta del juramento posterior del capítulo 26 comportaba una multa de 100.000 sesteracios exigible *qui volet* con lo que se reforzaba, desde el mismo momento del nombramiento, el control ciudadano de su actuación, en la medida en que dicho juramento debía producirse ante el pueblo con carácter previo a la convocación de la curia con un contenido mayor. Como describe Mentxaka, debían jurar hacer todo lo posible por cumplir la ley y por actuar a favor del interés común del municipio, no actuar dolosamente en contra de una y otro, impedir, siempre que fuera posible, que alguien lo hiciere y no dar ni recibir consejo salvo para favorecerlos⁵⁸.

54 Álvaro D'Ors, *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*, op. cit., pp. 27 y ss., 109, 136-138.

55 José Luis Murga, "La 'popularidad' de las acciones en las leyes municipales de la Bética", op. cit., pp. 266-267, que señala que la *Lex Ursonensis* en su capítulo 81 recogía solo el juramento de los *scribae*.

56 De hecho, sabemos por la *Tabula Heracleensis* (Ins. 108-125) que no podían acceder a los cargos públicos locales los condenados por determinados ilícitos y los que desempeñasen profesiones indignas o infamantes. Al respecto, María Luisa López Huguét, "Delicta et quasi delicta perseguidos mediante acciones de legitimación popular en algunas leyes coloniales, municipales y comiciales de la República romana y el primer siglo del Imperio", op. cit., pp. 19-22.

57 *Lex Irnitana*, cap. 59.

58 *Lex Irnitana*, cap. 26. Rosa Mentxaka, "Descripción de la organización municipal a la luz de la *Tabula Irnitana* (S.I.P.C.)", op. cit., p. 72.

3.3. LOS CASOS DE EXTORSIÓN, GANANCIAS ILÍCITAS Y TRÁFICO DE INFLUENCIAS

El capítulo 48 de la *Lex Irnitana* disponía que tanto los duunviros, ediles y cuestores como sus familiares próximos (hijos, padres, abuelos y hermanos)⁵⁹ y sus subalternos (*apparitores*) tenían prohibido celebrar contratos con el municipio, ya fuera para recaudar impuestos, realizar obras públicas, o ya fueran negocios de otro tipo, como comprar bienes o tomar fincas del municipio como *vectigalistas*. Tampoco podían asociarse con los compradores o arrendatarios de dichos bienes municipales, ni obtener beneficios directa o indirectamente, ni participar como representantes, ni realizar dolosamente cualquier otra cosa en fraude de esta prohibición⁶⁰.

Las contrataciones públicas implicaban sustanciales consecuencias financieras para el municipio. Como detalla Rodríguez Neila, una vez aprobado el decreto decurional correspondiente, el procedimiento de adjudicación era por subasta y los duunviros debían escoger la oferta que mejor se ajustase al proyecto y a las arcas municipales. La puja libre y competitiva podía dar lugar a que los magistrados favoreciesen a determinadas personas en perjuicio del interés del municipio, bien porque recibiesen algún beneficio⁶¹ o bien porque les vinculase a ellas una relación de parentesco, amistad o interés común⁶².

La gravedad de estas actuaciones próximas, según Murga, al *crimen de repetundis* con el que originariamente se sancionaba la malversación cometida por los magistrados provinciales, es razón suficiente para que los ciudadanos pudiesen controlar la manipulación o el desvío que se hacía de los fondos públicos, disponiendo de una acción *qui volet* para reclamar al infractor el doble del perjuicio causado⁶³.

59 José Ribas-Alba, "La *Lex Irnitana*: Estructura política y aspectos jurisdiccionales", *op. cit.*, p. 5450, indica que, aunque los familiares femeninos no se citan expresamente, se deben entender incluidos "pues se trata de términos de parentesco no marcados".

60 *Lex Irnitana*, cap. 48.

61 La *Lex Ursonensis* en sus capítulos 82 y 93, sancionaban con 20.000 sesteracios al duunviro que obtuviera beneficio por la concesión de un lugar público o la adjudicación de servicios públicos administrativos, bien directamente o a través de persona interpuesta y con multa de 100 sesteracios por yugada y abuso. Asimismo, el capítulo 98 sancionaba con una multa de 20.000 sesteracios al duunviro o prefecto que aceptase obsequios o remuneraciones para él o sus familiares de un arrendatario público.

62 Juan Francisco Rodríguez Neila, "Políticos municipales y gestión pública en la Hispania romana", *op. cit.*, p. 175.

63 José Luis Murga, "La 'popularidad' de las acciones en las leyes municipales de la Bética", *op. cit.*, pp. 260-261. Al respecto, Antonio Fernández de Buján, "Un apunte sobre la legitimación popular", *op. cit.*, pp. 5-6; "Interdicta publicae utilitatis causa y acciones populares", *op. cit.*, p. 9; "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía", *op. cit.*, pp. 837 y ss.; "La acción popular en derecho romano como

El propósito de evitar prácticas fraudulentas se aprecia también en el capítulo 72 en relación con la manumisión de esclavos públicos. Estas manumisiones, indica Ribas-Alba, eran realizadas por el duunviro previa aprobación del decreto decurional, en el que se fijaba la cuantía que debía pagar el futuro liberto, disponiéndose que nadie podía cobrar ni favorecer que otro percibiese más cantidad que la señalada y estando cualquier ciudadano legitimado para exigir a quien infringiera el precepto dolosamente el valor del perjuicio causado que era ingresado en las arcas municipales⁶⁴.

Con esta acción, entiende D'Ors, se trataba de impedir que las personas que habían propiciado la manumisión, comenzando por los propios decuriones que la habían aprobado, pretendiesen en el futuro de manera abusiva que el liberto beneficiado les proporcionase alguna otra ventaja personal, ya fuera en concepto de aportación económica o a través de la prestación de algunos servicios⁶⁵.

Igualmente, a la finalidad de impedir ganancias ilícitas respondería, al parecer de Murga, la prohibición del capítulo 75 de la Ley Irnitana relativa a la especulación de mercancías por acumulación o retirada del mercado con la finalidad de incrementar los precios o restringir la circulación de los productos que era sancionada con 10.000 sestericios por acto y exigible *qui volet* puesto que, si bien el precepto no alude expresamente a los cargos públicos pudiendo ser el infractor cualquier particular, no debemos olvidar que los especuladores pertenecían a la clase dirigente que operaba normalmente a través de personas interpuestas⁶⁶.

Este argumento nos parece plausible, sobre todo, teniendo en cuenta que un rescripto posterior de Marco Aurelio y Vero prohibió a los decuriones vender el *frumentum* a un precio inferior al establecido por la *annona*, lo cual constituiría, al decir de D'Ors "otro tipo de especulación concomitante"⁶⁷.

garantía de los derechos de la ciudadanía", *op. cit.*, p. 9; "Las acciones populares romanas: persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos (I)", *op. cit.*, pp. 8-9; "Acción popular y tutela de intereses generales en el derecho histórico español y el ordenamiento jurídico vigente II", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "La *actio popularis romana* como antecedente y fundamento de la acción popular *ex artículo 125 CE*", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "De la *actio popularis romana* a la acción popular *ex artículo 125 CE*. Persecución de delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, p. 34; *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, *op. cit.*, pp. 36 y ss.

64 *Lex Irnitana*, cap. 72. José Ribas-Alba, "La *Lex Irnitana*: Estructura política y aspectos jurisdiccionales", *op. cit.*, pp. 5451-5453.

65 Álvaro D'Ors, *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*, *op. cit.*, pp. 158 y ss.

66 *Lex Irnitana*, cap. 75. José Luis Murga, "La 'popularidad' de las acciones en las leyes municipales de la Bética", *op. cit.*, pp. 275-276.

67 D. 48.12.3; D. 50.1.8; D. 50.8.7. Álvaro D'Ors, *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*, *op. cit.*, pp. 160 y ss., para quien, sin embargo, ambas prohibiciones no tendrían relación.

E idéntico objetivo se constata en la prohibición contenida en el capítulo 62 de las leyes Malacitana e Irnitana de destejar, demoler o destruir total o parcialmente edificios sin la aprobación de la mayoría de los decuriones presentes para la que estaba prevista una pena consistente en el valor del edificio, multa exigible por cualquier munícipe que también se imponía a quien no concluyese la reconstrucción autorizada en el plazo de un año. Esta acción, esgrime Murga, se dirigía mayoritariamente a frenar la especulación de la aristocracia local que, en cuanto propietaria de los edificios más ricos, pretendiese lucrarse con los materiales, piezas y ornamentos extraídos de los mismos⁶⁸.

Respecto al tráfico de influencias, tanto el capítulo 61 de la *Lex Malacitana* como el de la *Lex Irnitana* permitía actuar *qui volet* en el supuesto de la cooptación de patrono o del ofrecimiento de patrocinio, sin contar con la aprobación decretal de las dos terceras partes de los decuriones, sancionando con 10.000 sestericios no solo a los magistrados, sino a cualquiera que propusiera un patrono no merecedor de tal honor⁶⁹.

El patrono, como señala Lamberti, era una persona rica e influyente que en teoría protegía al municipio por lo que era habitual que fuera elegido entre los personajes más ilustres de la vida local. Se trataba de un acto de gran relevancia que no siempre debía producirse según el procedimiento descrito lo que justificaría el precepto indicado⁷⁰.

A nuestro parecer, el peso que el patrono podía ejercer en la administración del municipio como defensor de la legalidad permite comprender que se concediese a los ciudadanos la facultad de comprobar que su nombramiento había sido correcto y la posibilidad de actuar en caso contrario⁷¹. No en vano, como apuntara Murga, la extensión de la legitimación pasiva a

68 *Lex Malacitana y Lex Irnitana*, cap. 62. José Luis Murga, "La 'popularidad' de las acciones en las leyes municipales de la Bética", *op. cit.*, pp. 273-275. Al respecto, José Luis Zamora Manzano, "La Administración romana en relación al urbanismo sostenible: Transformación, obsolescencia y gentrificación", en *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, vol. 1, *Derecho administrativo y derecho medioambiental*, dirigida por Antonio Fernández de Buján, coeditada por Raquel Escutia Romero y Gabriel María Gerez Kraemer, Madrid: Dykinson, 2021, pp. 733-760.

69 *Lex Malacitana y Lex Irnitana*, cap. 61. Por todos, María Luisa López Huguet, "*Delicta et quasi delicta* perseguidos mediante acciones de legitimación popular en algunas leyes coloniales, municipales y comiciales de la República romana y el primer siglo del Imperio", *op. cit.*, p. 27.

70 Francesca Lamberti, *Tabulae Irnitanae. Municipalità e ius romanum*, *op. cit.*, pp. 122, 133 y ss.

71 Junto a estos patronos, el capítulo 68 de la *Lex Irnitana*, indica que los decuriones nombraban una comisión de tres miembros que actuaban como *patroni causa* para recibir y comprobar las cuentas de los fondos públicos que hubieran administrado los duunviros y la contabilidad de los cuestores.

los particulares, no contemplada en la precedente Ley de Osuna⁷², podría explicarse por el deseo de evitar corruptelas en su nombramiento por parte de las élites poderosas de la ciudad que pretendiesen utilizar la influencia del patrono para sus propios abusos y ganancias ilícitas eludiendo a las autoridades locales⁷³.

3.4. LAS REUNIONES Y ASOCIACIONES PARA OBTENER VOTOS

Pese a que directamente tampoco se refiere a los magistrados, no podemos dejar de mencionar en este estudio la prohibición de conjuraciones, reuniones y asociaciones ilícitas recogida en el capítulo 74 de la Ley Irnitana, cuya infracción llevaba aparejada una multa pecuniaria exigible a través de otra acción de legitimación popular, ya que su inclusión responde, a nuestro entender, a las motivaciones políticas que originaron tal disposición como se desprende de la legislación precedente⁷⁴.

En este marco, sin ánimo de ser exhaustivos, cabe citar que en el año 64 a. C. la tendencia de los candidatos y políticos a buscar el apoyo de los *collegia*, que agrupaban principalmente a la plebe y se manifestaban de manera violenta, condujo al Senado romano a decretar su prohibición. Frente a ello, señala López Román, en torno al año 58 a. C., el tribuno de la plebe Publio Clodio, consciente de la necesidad de contar con la plebe para alcanzar la supremacía política, restableció la plena libertad de asociación⁷⁵.

Sin embargo, los tumultos y enfrentamientos entre bandas opuestas terminaron por colapsar el sistema político republicano provocando, como recogía De Robertis, que un senadoconsulto del año 56 a. C. prescribiese la disolución de los colegios vinculados a la actividad política para poner fin a la compra de votos por los populares y a las bandas que, al servicio de tales facciones políticas, se habían radicalizado y perturbaban a los comicios o intimidaban a los votantes⁷⁶.

72 *Lex Ursonensis*, cap. 90, para el nombramiento de patronos, y caps. 130-131, para el nombramiento de *hospites*.

73 José Luis Murga, "La 'popularidad' de las acciones en las leyes municipales de la Bética", *op. cit.*, pp. 261-263.

74 *Lex Irnitana*, cap. 74.

75 Luis Manuel López Román, "Publio Clodio y la *lex de collegiis*: una aproximación al fenómeno asociativo de la República Romana", *Espacio, tiempo y forma. Serie II. Historia antigua*, t. 22, 2009, pp. 117-126.

76 Cicerón, *Ad Quintum fratrem*, 11.3. Francesco de Robertis, *Il diritto associativo romano. Dai collegi della Repubblica alle corporazioni del Basso Impero*, Bari: Gius, Laterza & Figli, 1938, pp. 100 y ss., precisa que esta prohibición estuvo motivada por los desórdenes provocados por Tito Annio Milo contra Publio Clodio organizando bandas de gladiadores y esclavos para atacarle.

Un año más tarde, la *Lex Licinia de soldaliciis* castigó la corrupción electoral organizada al prohibir las asociaciones que, con violencia o dinero, pretendiesen influir en las votaciones tratando de eludir, en este caso, la compra de votos por parte de la aristocracia senatorial, pudiendo el resto de asociaciones continuar con su actividad⁷⁷. Y con la *Lex Iulia de collegiis augustea*, siguiendo a Fernández de Buján, se alcanzó en el año 21 a. C. la primera regulación propiamente dicha de las asociaciones dado que no solo se disolvieron todas ellas, salvo las más antiguas y las reconocidas en las leyes públicas, sino que además se dispuso que las nuevas deberían contar para su constitución con la autorización del Senado y, en las provincias, con la del príncipe o la de los gobernadores provinciales, en función de si eran provincias imperiales o senatoriales⁷⁸.

Esta regulación de Augusto es la que se revela en el capítulo 74 de la Ley Irnitana en la que no hay constancia de las mitigaciones posteriores⁷⁹ y, encontrándose su origen en el deseo de impedir la utilización de los *collegia* con fines políticos, se puede deducir que, pese a que el ilícito podía ser cometido por cualquiera, las familias poderosas de la ciudad serían las más interesadas en realizar reuniones, propiciar o utilizar asociaciones, sin escatimar medios ni recursos, para alcanzar el alto honor que suponía ocupar un cargo público, prácticas que afectaban al correcto funcionamiento de las elecciones y de las instituciones locales, por lo que se legitimaba a todos los ciudadanos para denunciarlas⁸⁰.

En este sentido, cabe recordar con Fernández de Buján que la Ley de Osuna ya preveía una acción *qui volet* para evitar la corrupción electoral, multando con 5.000 sestercios los *dona et munera*, así como los convites y cenas organizados por el propio candidato o por persona interpuesta superiores a nueve invitados, permitiendo, *sine dolo malo*, las invitaciones domésticas que no superasen ese número⁸¹.

77 Walenka Arévalo Caballero, "Intervencionismo estatal en materia de libertad de asociación, de Roma al derecho histórico-medieval español", *Revista Internacional de Derecho Romano*, n.º 11, 2013, pp. 175-176.

78 Antonio Fernández de Buján, "La legislación de Augusto", *Gerión*, vol. 35, 2017, pp. 97-99.

79 Al respecto, Álvaro D'Ors, *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*, op. cit., pp. 159-160.

80 Sobre el tema, Juan Francisco Rodríguez Neila, "Las elecciones municipales en la Bética romana (una aproximación a la *Lex Flavia Malacitana*)", *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 199, 1978, pp. 581-632.

81 *Lex Ursonensis*, cap. 132. Al respecto, Antonio Fernández de Buján, "Un apunte sobre la legitimación popular", op. cit., pp. 5-6; "*Interdicta publicae utilitatis causa* y acciones populares", op. cit., p. 9; "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía", op. cit., pp. 837 y ss.; "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía", op. cit., p. 9; "Las acciones populares romanas: persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los

3.5. EL DESEMPEÑO NEGLIGENTE U OBSTRUCCIONISTA DEL CARGO PÚBLICO

Otro sustancial grupo de supuestos de control de los ciudadanos a la actividad de los magistrados a través de acciones *qui volet*, en aras de garantizar el interés común y el buen gobierno local, son los relacionados con la demora en la devolución de fondos públicos o en la rendición de cuentas, los retrasos en el señalamiento del *intertium* o la obstrucción en la convocatoria de los comicios electorales⁸².

Conocemos del primero gracias al capítulo 67 de la *Lex Malacitana* y de la *Lex Irnitana*, que sancionaba con una pena por el doble del valor del asunto la falta de devolución de los fondos públicos recibidos en el plazo de treinta días o la falta de rendición de las cuentas, en el caso de administrar las cuentas comunes o un negocio común, transcurridos treinta días desde su conclusión ya fuera por mala fe o por negligencia⁸³.

Esta obligación afectaba a los duunviros, al ser los encargados de administrar la caja común, y a los cuestores que llevaban su contabilidad, siendo su responsabilidad, como indica Trisciuglio, excepcionalmente transmisible a sus herederos en la medida del enriquecimiento patrimonial experimentado, dado el carácter mixto penal y resarcitorio de la acción que se articulaba como un instrumento para que también los ciudadanos, y no solo el Senado local, pudieran participar en el control financiero de la gestión del dinero público⁸⁴.

bienes públicos (I)", *op. cit.*, pp. 8-9; "Acción popular y tutela de intereses generales en el derecho histórico español y el ordenamiento jurídico vigente II", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "La *actio popularis romana* como antecedente y fundamento de la acción popular *ex* artículo 125 CE", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "De la *actio popularis romana* a la acción popular *ex* artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, p. 34; *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, *op. cit.*, pp. 36 y ss.

82 Antonio Fernández de Buján, "Un apunte sobre la legitimación popular", *op. cit.*, pp. 5-6; "Interdicta publicae utilitatis causa y acciones populares", *op. cit.*, p. 9; "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía", *op. cit.*, pp. 837 y ss.; "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía", *op. cit.*, p. 9; "Las acciones populares romanas: Persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos (I)", *op. cit.*, pp. 8-9; "Acción popular y tutela de intereses generales en el derecho histórico español y el ordenamiento jurídico vigente II", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; "De la *actio popularis romana* a la acción popular *ex* artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, pp. 1 y ss.; *id.*, "De la *actio popularis romana* a la acción popular *ex* artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, p. 34; *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, *op. cit.*, pp. 36 y ss.

83 *Lex Malacitana* y *Lex Irnitana*, cap. 67.

84 Andrea Trisciuglio, "Consideraciones sobre la responsabilidad civil y administrativa del magistrado en la experiencia romana", *op. cit.*, pp. 171-173.

Esto resulta comprensible teniendo en cuenta que una mala gestión financiera podía generar graves perjuicios para el municipio, por ejemplo, de cara a la realización de obras públicas necesarias o a la devolución de préstamos, de ahí que la supervisión ciudadana en la justificación de las *pecunia publica* fuera esencial⁸⁵.

En efecto, la citada medida, unida a las ya analizadas, son para Rodríguez Neila un claro reflejo de la preocupación por establecer mecanismos y controles frente a posibles malversaciones y fraudes de los gestores públicos de los cuales, si bien no tenemos testimonios directos, su sola regulación nos permite intuir algunas previsible irregularidades cometidas no solo por los duunviros y cuestores, sino incluso por los ediles, pues también accedían al erario público. Los escribas, encargados de redactar y organizar el archivo de las *tabulae, rationes y libri*, estaban expuestos a sobornos, presiones externas o al propio interés, circunstancias que les podían conducir a falsear los documentos públicos en beneficio propio o de terceros. En este sentido, la posible "comunidad de intereses" entre los magistrados y sus subalternos se infiere tanto del hecho ya mencionado de que los *apparitores* eran habitualmente designados de entre sus libertos y clientes, como del estudiado capítulo 48 en el que la prohibición de los magistrados de participar en los contratos públicos se extendía a sus subalternos (*apparitores*), citando de manera expresa a los *scribae* que también estaban obligados a prestar juramento⁸⁶.

Por su parte, el capítulo 90 de la *Lex Irnitana* contenía otra acción *qui volet* con la que el ciudadano controlaba los retrasos en la administración de justicia por parte del magistrado, ya que, conforme a Lamberti, podía exigirle una multa de 1.000 sestericios por cada día de retraso en el señalamiento del *intertium* motivado por su desidia, abandono o mala fe⁸⁷.

Aclara D'Ors que *intertium* es la fórmula abreviada de *in tertium diem* para referirse a la *comperendinatio*. El duunviro era el encargado de señalar la fecha de comparecencia dejando un día entero libre entre el del anuncio del señalamiento y el de la propia comparecencia. En ese tiempo intermedio debía anunciarlo públicamente durante las horas de sol respetando, en su caso, el convenio alcanzado entre las partes y el juez, siempre que no se tratase de un día festivo⁸⁸. Pero el precepto, según Murga, no solo afectaba a los duunviros, sino que en la misma responsabilidad podría incurrir el

85 Sobre el tema, Lourdes Martínez de Morentin, *Estudios de derecho administrativo romano*, *op. cit.*, pp. 143 y ss.

86 Juan Francisco Rodríguez Neila, "Políticos municipales y gestión pública en la Hispania romana", *op. cit.*, pp. 183, 185 y 190.

87 *Lex Irnitana*, cap. 90. Francesca Lamberti, *Tabulae Irnitanae. Municipalità e ius romanum*, *op. cit.*, pp. 185 y ss.

88 Álvaro D'Ors, *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*, *op. cit.*, pp. 177-178.

prefecto que sustituyese al duunviro y los ediles en el ámbito judicial de sus competencias⁸⁹.

En tercer lugar, la actitud obstruccionista del magistrado que, abusando indebidamente de la *intercessio*, evitara sin causa la convocatoria de los comicios estaba prevista en el capítulo 58 de la *Lex Malacitana* y de la *Lex Irnitana* prescribiendo una multa de 10.000 sestercios exigible mediante otra acción de legitimación popular⁹⁰.

Las magistraturas tanto en Roma como en los municipios eran colegiadas, lo que implicaba, conforme a Fernández de Buján, que un mismo cargo fuese desempeñado a la vez por varios ciudadanos con idénticas funciones, pudiendo cualquiera de ellos ejercerlas salvo que se produjese la *intercessio* o veto de un magistrado con igual o mayor *potestas*. Este posible veto, y la correspondiente nulidad del acto vetado, constituía una garantía o control otorgado a los colegas cuyo abuso podía paralizar la vida política, pero con frecuencia se producía una división temporal del poder o un reparto de competencias entre colegas⁹¹.

En los municipios flavios hispanos su regulación se encuentran en el capítulo 27 de la *Lex Salpensana* y de la *Lex Irnitana* que requería una solicitud tramitada con tres días de antelación, no podía emplearse más que una vez en el mismo asunto y nunca para impedir los actos ordenados por la propia ley. De ahí la limitación al veto entre duunviro que no podían desconvocar al Senado ya convocado por el colega⁹² ni impedir la convocatoria de los comicios⁹³.

En relación con esta última, el capítulo 52 de las leyes Malacitana e Irnitana recogía la obligación del duunviro de mayor edad, o del otro si este estaba impedido, de convocar los comicios encargados de elegir a los duunviro, ediles y cuestores para el siguiente año o para lo que quedaba del presente, en el caso de producirse una vacante⁹⁴.

Por ello, el capítulo 58 sancionaba al magistrado que, haciendo uso de la *intercessio* o de cualquier otro modo, impedía su celebración.

Es probable, en opinión de D'Ors, que la ley estatutaria se refiriese originariamente solo a la *intercessio* del duunviro colega y no a posibles violencias cometidas por los particulares. Pero el devenir de la vida municipal pudo aconsejar ampliar este capítulo y agregar a la *intercessio* cualquier otro

89 *Lex Irnitana*, caps. 19 y 25. José Luis Murga, "La 'popularidad' de las acciones en las leyes municipales de la Bética", *op. cit.*, p. 264.

90 *Lex Malacitana* y *Lex Irnitana*, cap. 58.

91 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, *op. cit.*, pp. 168-169.

92 *Lex Irnitana*, cap. 43.

93 José Luis Murga, "La 'popularidad' de las acciones en las leyes municipales de la Bética", *op. cit.*, p. 265

94 *Lex Malacitana* y *Lex Irnitana*, cap. 52.

acto violento o impeditivo⁹⁵. Esto nos parece admisible teniendo en cuenta lo expuesto en el apartado precedente sobre la corrupción electoral y la aprobación por Augusto en el año 18 a. C. de la *Lex Iulia de Ambitu* para sancionar la corrupción, motivada por los desórdenes públicos producidos en las elecciones consulares del año anterior, así como las posteriores *leges Iuliae de vi publica et privata* para castigar a los agitadores que perturbasen los comicios electorales y la administración de justicia⁹⁶.

En este sentido, como señala Rodríguez Neila, los cargos tenían una duración anual, por lo que todos los años había elecciones de magistrados que suponían “una reválida ante la ciudadanía plebeya” de la clase dirigente con campañas competitivas, negociaciones y acuerdos dentro de la élite local de la que salían los candidatos que se iban a encargar de la administración de la ciudad. Esto era de suma trascendencia, ya que justifica la detallada regulación de tales *comitia*⁹⁷ y, a nuestro juicio, la concesión de una acción de legitimación popular con la que el ciudadano pudiera controlar su normal desarrollo, puesto que la obstaculización o el retraso en la convocatoria de las elecciones podía igualmente acarrear importantes consecuencias para el gobierno y la seguridad de la ciudad.

3.6. EL INCUMPLIMIENTO DE LA *LEGATIO*

Entre las cargas locales que el Senado podía imponer se encontraban las *legationes* o embajadas (*munus legationis*)⁹⁸. La *Lex Irnitana* dedica a su regulación los capítulos 44 a 47, articulando un sistema de distribución por sorteo entre los propios miembros de la curia municipal mediante la rotación de decurias y decuriones, la forma en que debían ser nombrados los legados, sus funciones, las posibles excusas que podían aducir para no serlo, la presentación de sustituto y las consecuencias de su incumplimiento. Esta extensa regulación permite aventurar la frecuencia de enviar *legationes* con algún encargo al

95 Álvaro D'Ors, *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*, *op. cit.*, p. 136.

96 Juan Francisco Rodríguez Neila, “Las elecciones municipales en la Bética romana (una aproximación a la *Lex Flavia Malacitana*)”, *op. cit.*, p. 624, vincula este capítulo 58 a las dos leyes de Augusto mencionadas.

97 Juan Francisco Rodríguez Neila, “Las elecciones municipales en la Bética romana (una aproximación a la *Lex Flavia Malacitana*)”, *op. cit.*, pp. 581 y ss.; “Administración municipal romana y casos de corrupción en procedimientos y documentación”, *BRAC*, n.º 168, 2019, pp. 409 y ss.; “Políticos municipales y gestión pública en la Hispania romana”, *op. cit.*, p. 168.

98 Lourdes Martínez de Morentin, *Estudios de derecho administrativo romano*, *op. cit.*, p. 113, n. 334. Sobre los *munera* locales, María Luisa López Huguet, “*Munera civilia*. Tipología, sujeción y exenciones”, *Revista General Derecho Romano*, n.º 20, 2013, pp. 1-15; “Clasificación general de los *munera* locales y exposición de las principales causas de su exención”, *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano II*, dirigido por Antonio Fernández de Buján, coordinado por Gabriel María Gerez Kraemer, Madrid: Dykinson, 2013, pp. 565-587.

emperador, al Senado romano, al gobernador provincial, a otras ciudades e, incluso, a particulares⁹⁹.

En el ámbito de nuestro estudio, el capítulo 45 preveía una multa de 20.000 sestercios exigible por cualquier ciudadano en el caso de que los legados incumplieran dolosamente este servicio municipal, sus excusas no fueran admitidas por la curia o no presentasen sustituto, siendo probable que la sanción se aplicase no solo en los supuestos de incumplimiento general sino también cuando se abandonaba la embajada ya iniciada¹⁰⁰.

Y completando lo anterior, el capítulo 47 disponía que los legados que se excediesen del mandato decurional haciendo o diciendo algo contrario al asunto determinado por el Senado, actuando dolosamente para que otra persona lo hiciera o retrasándose sin causa en la gestión o declaración encomendada debían pagar por el daño causado, permitiendo que fueran denunciados y perseguidos por cualquier ciudadano¹⁰¹.

Para Murga, esta época "de luchas de clases e intervención demagógica", en la que las legaciones estaban a mitad de camino entre la concepción privatística del contrato de mandato y la pública que consideraba los legados como personas enviadas por la autoridad municipal, fue un momento propicio para el control ciudadano en estos asuntos mediante las acciones de legitimación popular¹⁰².

Ciertamente, las acciones *qui volet* permitían una vigilancia ciudadana sobre la clase dirigente puesto que, como atestigua Williams, las fuentes nos acreditan que estas *legationes* eran frecuentes, en ocasiones no exentas de abusos y altos costes, hasta el punto de que Vespasiano ordenó que las mismas estuvieran formadas por un máximo de tres miembros y tanto él como sus sucesores desaconsejaban su envío salvo que fueran necesarias¹⁰³.

99 Francesca Lamberti, *Tabulae Irnitanae. Municipalità e ius romanum*, *op. cit.*, pp. 129 y ss. Sobre el tema, Juan Francisco Rodríguez Neila, "Las *legationes* de las ciudades y su regulación en los estatutos municipales de Hispania", *Gerión*, vol. 28, n.º 1, 2010, pp. 223-273; Armando Torrent, "Legati municipales: Lex Irnitana Caps. 44-47", *Hispania Antiqua*, n.º 35, 2011, pp. 83-111; Antonio Fernández de Buján, *La deuda histórica del arbitraje moderno*, Madrid: Dykinson, 2017, pp. 75 y ss.

100 *Lex Irnitana*, cap. 45. Al respecto, Álvaro D'Ors, *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*, *op. cit.*, pp. 125-126, apoya su afirmación sobre D. 50.7.1, D. 50.7.2.1 y D. 50.7.2.2. Por su parte, la *Lex Ursonensis* en su capítulo 92 establecía una multa de 10.000 sestercios.

101 *Lex Irnitana*, cap. 47. Álvaro D'Ors, *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*, *op. cit.*, pp. 32 y ss., pp. 123-127, para quien la ley no parece referirse al abuso de la embajada para arreglar asuntos propios o particulares de otra persona.

102 José Luis Murga, "La 'popularidad' de las acciones en las leyes municipales de la Bética", *op. cit.*, pp. 269-270. Por su parte, Francesca Lamberti, *Tabulae Irnitanae. Municipalità e ius romanum*, *op. cit.*, p. 129, califica a los *legati* como funcionarios municipales.

103 Plinio el Joven, *Panegyricus Traiani*, 79.6, *Epistulae*, 10.43-44; Dión Casio, *Historia Romana*, 68.24.1-2; Flavio Josefo, *Bellum Iudaicum*, 11.7.3; D. 50.7.5(4).6; ILS 6092. William

Por otro lado, siguiendo a Lamberti, las mismas no siempre debieron cumplirse con agrado, pues obligaban a los decuriones a alejarse del lugar de residencia y de los propios negocios asumiendo, en ocasiones, gastos superiores a los emolumentos que se les pagaban, siendo relevante la ausencia en la ley de una eventual indemnización de los mismos¹⁰⁴.

Estas circunstancias podían dar lugar a los incumplimientos descritos, constituyendo una oportunidad que los ciudadanos podían aprovechar para exigirles responsabilidad, pero, a nuestro juicio, no solo por una cuestión de lucha de clases, sino también por una cuestión de conciencia cívica para evitar conductas ineficientes y reprobables que afectasen tanto a los gastos de las arcas municipales como a la correcta relación política entre el municipio y Roma, la provincia u otras comunidades locales de la que podían derivarse significativas consecuencias.

A este respecto, señala Rodríguez Neila que las embajadas podían tener un encargo muy variado y consistir no solo en la rendición de homenajes al emperador¹⁰⁵, en el agradecimiento por favores concedidos o en la comunicación de noticias como los méritos de determinadas personas, sino también en la presentación de reclamaciones o quejas. Por ejemplo, denunciando alguna actuación del gobernador o ante querellas internas sobre el límite del patrimonio municipal, o cuando se producían disputas entre comunidades en materia territorial o de recursos naturales. Igualmente se podían enviar embajadas para la resolución de los problemas de desabastecimiento de productos básicos, la solicitud de cambios en la comunidad como el acceso al estatuto municipal, el incremento del Senado local, la elevación de los *vectigalia* o el traslado del emplazamiento urbano, la presentación de documentos oficiales como las *tabulae censoria* o la recepción de la copia de decretos o del estatuto municipal¹⁰⁶.

Williams, "Antoninus Pius and the control of provincial Embassies", *Historia*, n.º 16, 1967, pp. 470 y ss.; Álvaro D'Ors, *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*, *op. cit.*, pp. 125-127; Francesca Lamberti, *Tabulae Irnitanae. Municipalità e ius romanum*, *op. cit.*, pp. 128 y ss.

104 D. 29.2.30 pr.; D. 29.2.86 pr., entre otras. Francesca Lamberti, *Tabulae Irnitanae. Municipalità e ius romanum*, *op. cit.*, pp. 128 y ss., señala que el *viaticum* es aprobado con carácter previo por decreto decurional y no parece englobar la posibilidad del reembolso de los gastos afrontados. No obstante, siendo los legados miembros de la propia curia que establecía las compensaciones, se puede creer que las mismas fueran suficientes. *Cfr.* Armando Torrent, "Legati municipales: Lex Irnitana Caps. 44-47", *op. cit.*, pp. 110-111.

105 Juan Francisco Rodríguez Neila, "Las *legationes* de las ciudades y su regulación en los estatutos municipales de Hispania", *op. cit.*, pp. 223 y ss., indica entre estos homenajes los realizados con ocasión de nacimientos, defunciones, sucesiones, victorias, asuntos de culto imperial, ofrecimiento de patronazgo o duunvirato honorífico.

106 Juan Francisco Rodríguez Neila, "Las *legationes* de las ciudades y su regulación en los estatutos municipales de Hispania", *op. cit.*, pp. 223 y ss. *Vid.*, asimismo, Elena Torregaray, "Legationes cívicas y provinciales: La comunicación política entre Hispania y Roma

Por tanto, las *legationes* servían para mostrar al Gobierno central la fidelidad del municipio o para elogiarle por su gestión, pero también para el establecimiento de buenas relaciones que garantizaran beneficios posteriores a la entidad local, la confirmación de los privilegios ya existentes o la solución tanto de los problemas municipales internos como de aquellos que se pudieran tener con la administración provincial u otras comunidades locales.

CONCLUSIONES

En el gobierno de la dinastía flavia (69-96 d. C.) se produjo la promoción masiva de ciudades peregrinas de Hispania al estatuto municipal, sobre todo, tras la concesión del *ius latii* por Vespasiano en el año 73-74 d. C. En el marco de estas leyes municipales se encuadran las *leges Malacitana*, *Salpensana* e *Irnitana* atribuibles al emperador Domiciano y que, imitando el esquema de la capital, organizaron la administración local a través del *ordo decurionum*, las magistraturas y los comicios.

Dichos estatutos regulaban su funcionamiento articulando diferentes mecanismos para prevenir y sancionar comportamientos irregulares o extralimitaciones lo que permite presumir que en el ejercicio de los cargos públicos no siempre primó el interés general, la eficacia y la honestidad. En esta preocupación y lucha contra la corrupción presente en la administración local, los ciudadanos desempeñaron un destacado papel de control a través del ejercicio de acciones de legitimación popular frente a los posibles delitos e infracciones cometidos por los decuriones, magistrados y sus subalternos.

En efecto, estas acciones *qui volet* a caballo entre el derecho público y el derecho privado contribuyeron a garantizar el buen gobierno local y a reforzar la conciencia cívica puesto que, entre los supuestos previstos en las leyes de los municipios flavios hispanos perseguibles mediante las mismas se encontraban ilícitos relacionados con aspectos esenciales de la vida municipal como el nombramiento de los cargos públicos, la correcta gestión de los fondos de la Hacienda pública, la obligatoria convocatoria de los comicios, el normal desarrollo de las cuestiones judiciales y de las elecciones, así como las buenas relaciones del municipio con la administración central, la provincia y otras comunidades locales.

en época imperial", en *Magistrados locales de Hispania. Aspectos históricos, jurídicos, lingüísticos*, editado por Estíbaliz Ortiz de Urbina, Vitoria: Universidad del País Vasco, 2013, pp. 309-331.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, Juan Miguel. "La administración provincial, colonial, municipal y la justicia en la Hispania romana (1): Especial referencia a la Bética romana, su capital Corduba y los magistrados municipales y órganos con *iusdictio* según la *Lex Irnitana*". *Revista General Derecho Romano*, n.º 7, 2006.
- Alburquerque, Juan Miguel. "Concentración y ordenación urbanística del territorio romano: Colonias, conventos y municipios de la Bética". *Revista General Derecho Romano*, n.º 13, 2009.
- Alburquerque, Juan Miguel. "Reflexiones sobre la política jurídico-social Flavia y la consolidación urbanística municipal de la Hispania romana". En *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano II*, dirigida por Antonio Fernández de Buján, editada por Gabriel María Gerez Kraemer. Madrid: Ceu Universidad Cardenal Herrera–Dykinson, 2013.
- Arévalo Caballero, Walenka. "Intervencionismo estatal en materia de libertad de asociación, de Roma al derecho histórico-medieval español". *Revista Internacional de Derecho Romano*, n.º 11, 2013.
- Casavola, Franco. *Studi sulle azioni popolari romane. Le 'actiones populares'*. Nápoles: Jovene, 1958.
- D'Ors, Álvaro. "La nueva copia irnitana de la *Lex Flavia Municipalis*". *Anuario Historia del Derecho Español*, n.º 53, 1983.
- D'Ors, Álvaro. *La Ley Flavia Municipal (Texto y comentario)*. Roma: Pontificia Universitas Lateranensis, 1986.
- D'Ors, Álvaro. *Lex Irnitana (Texto bilingüe)*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 1988.
- De Robertis, Francesco. *Il diritto associativo romano. Dai collegi della Repubblica alle corporazioni del Basso Impero*. Bari: Gius, Latereza & Figli, 1938.
- Fadda, Carlo. *L'azione popolare. Studio di Diritto romano e attuale*. Roma: L'Erma Di Bretschneider, 1894.
- Fernández de Buján, Antonio. "A propósito del interés público como principio inspirador de la actividad financiera ateniense y las *actiones populares romanas*". *Revista General Derecho Romano*, n.º 39, 2022.
- Fernández de Buján, Antonio. "Acción popular y tutela de intereses generales en el Derecho histórico español y el Ordenamiento Jurídico vigente II". *Revista General Derecho Romano*, n.º 35, 2020.

- Fernández de Buján, Antonio. "De la *actio popularis romana* a la acción popular ex artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos". En *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, vol. 1, *Derecho administrativo y derecho medioambiental*, dirigida por Antonio Fernández de Buján, coeditada por Raquel Escutia Romero y Gabriel María Gerez Kraemer. Madrid: Dykinson, 2021.
- Fernández de Buján, Antonio. "Hacia un tratado de derecho administrativo romano". *Revista General Derecho Romano*, n.º 77, 2011.
- Fernández de Buján, Antonio. "*Interdicta publicae utilitatis causa* y acciones populares". *Revista General Derecho Romano*, n.º 32, 2019.
- Fernández de Buján, Antonio. "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía". En *Estudios en homenaje al profesor Francisco Ramos Méndez*. Barcelona: Bosch, 2018.
- Fernández de Buján, Antonio. "La acción popular romana, *actio popularis*, como instrumento de defensa de los intereses generales, y su proyección en el derecho actual". *Revista General Derecho Romano*, n.º 31, 2018.
- Fernández de Buján, Antonio. "La *actio popularis romana* como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE". *Aranzadi Doctrinal*, n.º 6, 2020.
- Fernández de Buján, Antonio. "Las acciones populares romanas: persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos (I)". *Revista General Derecho Romano*, n.º 34, 2020.
- Fernández de Buján, Antonio. "Observaciones a propósito del tránsito de la Iberia griega y púnica a la Hispania romana". *Revista General Derecho Romano*, n.º 2, 2004.
- Fernández de Buján, Antonio. "Un apunte sobre la legitimación popular". *Revista General Derecho Romano*, n.º 29, 2017.
- Fernández de Buján, Antonio. *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*. Madrid: Dykinson, 2021.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano*, 25.ª ed. Cizur Menor: Civitas-Thomson-Reuters, 2022.
- Giagnorio, Michele. "Alcune riflessioni sul rapporto tra il carattere popolare dell'azione e la legittimazione attiva". *Iura & Legal Systems*, vol. 7, n.º 2, 2020.
- Giménez-Candela, Teresa. "La *Lex Irnitana*. Une nouvelle loi municipale de la Bétique". *RIDA*, n.º 30, 1983.

- González, Julián. "The *Lex Irnitana*: a new copy of the flavian municipal law". *JRS*, n.º 76, 1986.
- Lamberti, Francesca. *Tabulae Irnitanae. Municipalità e ius romanum*. Nápoles: Jovene, 1993.
- López Huguet, María Luisa. *Limitaciones a la libertad domiciliaria en derecho romano*. Madrid: Dykinson, 2016.
- López Huguet, María Luisa. "Delicta et quasi delicta perseguidos mediante acciones de legitimación popular en algunas leyes coloniales, municipales y comiciales de la República romana y el primer siglo del Imperio". *Revista General Derecho Romano*, n.º 38, 2022.
- López Román, Luis Manuel. "Publio Clodio y la *lex de collegiis*: una aproximación al fenómeno asociativo de la República Romana". *Espacio, tiempo y forma. Serie II. Historia antigua*, t. 22, 2009, pp. 117-126.
- Lozano Corbi, Enrique Andrés. *La legitimación popular en el proceso romano clásico*. Barcelona: Bosch, 1982.
- Luraschi, Giorgio. "Sulle leges de civitate (*Iulia, Calpurnia, Plautia Papiria*)". *Studia et documenta historiae et iuris*, n.º 44, 1978, pp. 321-370.
- Luzzatto, Giuseppe Ignazio. *Roma e le province: Organizzazione, economia e società*. Bologna: Capelli, 1985.
- Mangas, Julio. *Leyes coloniales y municipales de la Hispania romana*. Madrid: Arco Libros S.L., 2001.
- Martínez de Morentin Llamas, Lourdes. *Estudios de derecho administrativo romano*. Madrid: Dykinson, 2022.
- Mentxaka, Rosa. "Descripción de la organización municipal a la luz de la *Tabula Irnitana* (S.I.P.C.)". En *Estudios dedicados a la memoria del profesor L. M. Díez de Salazar Fernández. Estudios histórico-jurídicos*, vol. 1, coordinada por María Rosa Ayerbe Iribar. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1992.
- Mentxaka, Rosa. *El senado municipal en la Bética hispana a la luz de la Lex Irnitana*. Vitoria: Universidad del País Vasco, 1993.
- Muñiz Coello, Joaquín. "La política municipal de los Flavios en Hispania: El municipio Irnitanum". *Studia Historica*, n.º 2-3, 1984-1985.
- Murga, José Luis. "Las acciones populares en el municipio de Irni". *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano*, n.º 27, 1985.

- Murga, José Luis. "Las acciones populares en la *Lex Genetivae Coloniae Iuliae*". En *Seminarios Complutenses de Derecho Romano I*. Madrid: Marcial Pons, 1989.
- Murga, José Luis. "La 'popularidad' de las acciones en las leyes municipales de la Bética". *RIDA*, n.º 38, 1991.
- Murga, José Luis. "Posible significación del trinomio *actio petitio persecutio* en las leyes municipales romanas". En *Estudios de derecho romano en honor de Álvaro D'Ors*. Pamplona: Eunsa, 1987.
- Ribas Alba, José. "La *Lex Irnitana*: Estructura política y aspectos jurisdiccionales". En *Estudios de derecho romano e historia del derecho comparado. Trabajos en homenaje a Ferrán Valls i Taberner*, editado por Manuel Peláez. Barcelona: Archivo de la Biblioteca Ferrán Valls i Taberner, 1991.
- Rodríguez-Ennes, Luis. "La *actio de positis vel suspensis* y la aparición de los modernos delitos de peligro". En *Fundamentos romanísticos del derecho contemporáneo*, vol. 6. *Derecho de obligaciones*, dirigido por García Sánchez, coordinado por Margarita Fuenteseca Degeneffe. Madrid: Aidrom-Boe, 2021.
- Rodríguez Neila, Juan Francisco. "Las elecciones municipales en la Bética romana (una aproximación a la *Lex Flavia Malacitana*). *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 199, 1978.
- Rodríguez Neila, Juan Francisco. "Estructura municipal de las comunidades béticas en el marco administrativo de la Hispania romana. I. Los órganos de gobierno". *Axerquia*, n.º 10, 1984.
- Rodríguez Neila, Juan Francisco. "Apparitores y personal servil en la administración local de la Bética". *Studia Historica. Studia Antiqua*, n.º 15, 1997.
- Rodríguez Neila, Juan Francisco. "Políticos municipales y gestión pública en la Hispania romana". *Polis*, n.º 15, 2003.
- Rodríguez Neila, Juan Francisco. "Las *legationes* de las ciudades y su regulación en los estatutos municipales de Hispania". *Gerión*, vol. 28, n.º 1, 2010.
- Rodríguez Neila, Juan Francisco. "Administración municipal romana y casos de corrupción en procedimientos y documentación". *BRAC*, n.º 168, 2019.
- Torregaray, Elena. "Legationes civicas y provinciales: La comunicación política entre Hispania y Roma en época imperial". En *Magistrados locales de Hispania. Aspectos históricos, jurídicos, lingüísticos*, editado por Estíbaliz Ortiz de Urbina. Vitoria: Universidad del País Vasco, 2013.

Trisciuglio, Andrea. "Consideraciones sobre la responsabilidad civil y administrativa del magistrado en la experiencia romana". En *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano II*, dirigido por Antonio Fernández de Buján, editado por Gabriel María Gerez Kraemer, Madrid: Ceu Universidad Cardenal Herrera–Dykinson, 2013.

Williams, William. "Antoninus Pius and the control of provincial Embassies". *Historia*, n.º 16, 1967.

Zamora Manzano, José Luis. "La Administración romana en relación al urbanismo sostenible: Transformación, obsolescencia y gentrificación". *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, vol. 1. *Derecho administrativo y derecho medioambiental*, dirigida por Antonio Fernández de Buján, coeditada por Raquel Escutia Romero y Gabriel María Gerez Kraemer. Madrid: Dykinson, 2021.