

REVISTA INTERNACIONAL DE DERECHO ROMANO

**PERIODICIDAD DEL *CENSUS POPULI*
Y MAGISTRATURA CENSORIA**

**REGULAR RECURRENCE OF THE *CENSUS POPULI*
AND
CENSORIAL MAGISTRACY**

Gema Polo

Profesora Doctora de Derecho Romano

Universidad de Castilla-La Mancha

gema.polo@uclm.es

La permanencia en el cargo magistratual censorio, como es sabido, no sólo era superior a la del resto de magistraturas; además, era no continuo, puesto que tenían que pasar cuatro o cinco años antes de ser nuevamente ocupado. Ciertamente, los

censores debían ejercer el cargo sólo el tiempo suficiente para concluir su tarea, duración que hace entender como cierta, bien desde el momento mismo de su creación o con posterioridad, la existencia de un término a través del cual dicha permanencia quedaba expresamente regulada *plus quam annua ac semestris*.

El censo, entre otros aspectos, constituía una revisión general y periódica de la posición familiar, patrimonial y política de cada ciudadano y determinaba los deberes militares y fiscales de la comunidad. De ahí que, dada la variedad de la población y de las riquezas que en él se contemplaban, debiera ser revisado a intervalos y de ahí que, según lo relatado en las fuentes, cada censo tuviera lugar *quinto quoque anno*:

Varr. L.L. 6,11: *Lustrum nominatum tempus quinquennale a luendo, id est solvendo, quod quinto quoque anno vectigalia et ultro tributa per censores persolvebantur*¹

Censor. D. N, 18, 13: *Idem tempus anni magni Romanis fuit, quod*

¹ **Varr. L.L. 6,11:** Lustrum es llamado el tiempo quinquenal de purificar, esto es, de satisfacer, puesto que, también, en el quinto año se recaudaban por mediación de los censores los *vectigalia* y los tributos.

*lustrum appellabant, ita quidem a Servio
Tullio institutum, ut quinto quoque
anno censu civium habito lustrum
condereatur, sed non ita a posteris
servatum²*

Este periodo de tiempo ha sido distintamente interpretado por la doctrina. Así, mientras que en opinión de DE RUGGIERO³, las censuras, desde el año 209 al 154 a. C., se produjeron cada cinco años, para MOMMSEN⁴, KUNKEL y WITTMANN⁵, significó un periodo cuatrienal y más tarde quinquenal. Si para HERZOG el lustro cuatrienal había sido una excepción, en cambio para MISPOULET⁶ fue lo habitual. De un periodo de tres años y

² **Censor. D. N, 18, 13: El mismo lapso de tiempo fue un gran año para los romanos, aquel que llamaban lustro fue instituido por SERVIO TULLIO de tal forma que, cada cinco años, confeccionado el censo de los ciudadanos, se celebraba el lustro pero no así conservado, por sus posteriores.**

³ **DE RUGGIERO, s.v. censor, en *Dizionario Epigrafico di Antichità Romane, II C-E, Parte I, C- Cónsul*. Ristampa de la prima edizione (1900), Roma, 1961, 159cit., 159.**

⁴ **MOMMSEN, *Abriss des Römischen Staatsrechts*, Leipzig, 1893, 173 s.**

⁵ **KUNKEL/WITTMANN, *Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik*, Manchen, 1995, 395.**

⁶ **MISPOULET, *Les Institutions politiques des romains*, I, París, 1882, 42.**

medio entre censuras hablan autores como WILLEMS⁷ y SERAFINI⁸, mientras que DE BOOR⁹, lo reduce a un trienio.

Si la periodicidad¹⁰ en las operaciones del *census populi* fue establecida en intervalos de cuatro a cinco años, el relato

⁷ WILLEMS, *Les antiquités romaines*, Louvain, 1870, 246.

⁸ SERAFINI, *Il Diritto pubblico romano*, I, Pisa, 1896, 246

⁹ DE BOOR, *Fasti censorii*, Berlin, 1873, 37.

¹⁰ A fin de llevar a cabo un análisis más profundo de este *quinto quoque anno* nos remitimos, en primer término, al riguroso y pormenorizado estudio que ASTIN, *The censorship of the Roman Republic: frequency and regularity*, en *Historia*, XXXI, 1982, realiza con relación a la principal característica, a su juicio, de esta magistratura: la ausencia de continuidad. En este trabajo, el A. establece un patrón o modelo de los intervalos existentes entre las censuras, en un periodo que abarcaría desde el año 443 a. C. hasta el 92 a. C. y que divide en tres fases bien diferenciadas:

(i) 443 a. C.- 318 a. C., a lo largo de esta primera fase, la censura transcurrió a intervalos irregulares y, normalmente, mucho más extensos de los cinco años que, con posterioridad, serían habituales. La media de tiempo fue, aproximadamente, de nueve años.

(ii) 318 a.C.- 209 a. C., en esta fase los intervalos entre censuras fueron mucho más cortos. El intervalo no se apartó mucho de la media, excepto cuando en los últimos años, la Segunda Guerra Púnica ocasionó un manifiesto trastorno. En un principio, los intervalos continuaron siendo irregulares pero, desde el 253 a. C., hay signos de gran regularidad con una marcada preferencia por cinco años.

(iii) 209 a. C.- 92 a. C., fue en esta fase cuando firmemente se estableció el periodo cada cinco años. Del 209 a. C. al 154 a. C., todos los intervalos fueron de cinco años y, a partir de entonces, varios intervalos de seis y siete años se

tradicional nos ha transmitido que los primeros *censores* habrían permanecido en el cargo durante todo el tiempo comprendido entre la celebración de un *census* y otro, hasta que la *lex Aemilia de censura minuenda* del dictador *M. Aemilius Mamercinus*, en el 434 a. C., disminuyó la duración en el cargo magistratual censorio a dieciocho meses¹¹.

**Cic. de leg. 3, 3, 7: (...)Bini sunt,
magistratum quinquennium habent;**

sucedieron, aunque es claro que los cinco años continuaron siendo considerados lo normal.

Asimismo, es interesante el trabajo de BEAUJEU, *Grammaire, censure, et calendrier: quinto quoque anno*, en *REL*, LIII, 1975, 330 ss en cuya opinión, durante muchos siglos, tanto el censo como la designación de censores no estuvo dotado de una periodicidad fija; sólo durante el siglo segundo antes de Jesucristo, la periodicidad de la censura fue regular y de cinco años, no de cuatro.

¹¹ **Cic. de leg. 3, 3, 7: (...)Bini sunt, magistratum quinquennium habent; reliqui magistratus annui sunt; eaque potestas semper esto = Habrá de tenerse una magistratura quinquenal, las demás magistraturas serán anuales, y esa potestad siempre habrá de existir.**

Liv. 4, 24, 5: alios magistratus annuos esse, quinquennalem censuram; graue esse iisdem per tot annos, magnam partem uitae, obnoxios uiuere. se legem laturum ne plus quam annua ac semestris censura esset = Las demás magistraturas son anuales, quinquenal la censura; era grave para ellos vivir sometidos durante tanto años, gran parte de su vida; él promulgaría una ley para que la censura no durase más de un año y seis meses.

*reliqui magistratus annui sunt; eaque potestas semper esto*¹².

Liv. 4, 24, 5: *alios magistratus annuos esse, quinquennalem censuram; graue esse iisdem per tot annos, magnam partem uitae, obnoxios uiuere. se legem laturum ne plus quam annua ac semestris censura esset.*¹³

La noticia que nos han transmitido las fuentes a cerca del surgimiento de la censura en el año 443 a. C., con una duración en el cargo permanente y coincidente con el intervalo *inter census*, generalmente, como reconoce DE RUGGIERO¹⁴, no es admitida por la doctrina. Así, claramente, en opinión de MOMMSEN¹⁵, la tradición habría confundido el intervalo entre las censuras con la

¹² Cic. *de leg.* 3, 3, 7: Habrá de tenerse una magistratura quinquenal, las demás magistraturas serán anuales, y esa potestad siempre habrá de existir.

¹³ Liv. 4, 24, 5: Las demás magistraturas son anuales, quinquenal la censura; era grave para ellos vivir sometidos durante tanto años, gran parte de su vida; él promulgaría una ley para que la censura no durase más de un año y seis meses.

¹⁴ DE RUGGIERO, s.v. *ensor*, cit., 159.

¹⁵ MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.1, Graz-Austria, 1969, 349.

duración normal de las funciones a ella atribuida, de forma que, a juicio del A., la *lex Aemilia* del 434 a. C. fue la que instituyó la *censura* como magistratura distinta y con una duración máxima, desde su creación, de dieciocho meses.

La fecha de promulgación de la *lex Aemilia*, por su parte, es una cuestión que, a su vez, nos lleva a plantearnos, quién fue su verdadero artífice. En este sentido, SIBER, ARANGIO-RUIZ, FUENTESECA o DE CHURRUCA han contextualizado la *lex Aemilia* en una fecha distinta a la indicada por las fuentes, situándola en el año 366 a. C., por lo que suponen que no fue promulgada por el dictador del 434 a. C. *M Aemilius Mamercinus* sino por un casi homónimo suyo, el cónsul del año 366 a. C., *L. Aemilius Mamercinus*. De igual forma, estos autores creyeron que fue la *lex Aemilia* del 366 a. C. la que instituyó la *censura* como una magistratura autónoma. Quienes, asimismo, atribuyen la creación de la magistratura censoria a la *lex Aemilia*, aunque en el 434 a. C., son MOMMSEN, LONGO y SCHERILLO. Finalmente, TORRENT¹⁶ y VALMAÑA¹⁷ han llegado a considerar que, una vez creada la *censura* en el 443 a. C. y limitada su duración por la *lex Aemilia* del 434 a. C., el contenido de esta ley habría sido ratificado en sus mismos términos, por otra ley del año 366 a. C.

¹⁶ TORRENT, *Derecho público*, cit., 170.

¹⁷ VALMAÑA, *Las reformas*, cit., 89.

Apuntábamos como otra de las cuestiones sometidas a debate por parte de la doctrina romanística, la relacionada con el contenido que de la *lex Aemilia* nos han transmitido las fuentes. En concreto, nos referimos al límite temporal que contempla, sobre la base del cual, la permanencia de la magistratura censoria se vio limitada de cinco años, a un año y medio. A este respecto, el mayor oponente que hemos encontrado a este relato es DE MARTINO¹⁸ en cuya opinión y sobre la base de que los magistrados supremos anteriormente encargados de esta labor permanecían en el cargo durante un año, esta ley no habría disminuido sino aumentado a dieciocho meses la permanencia de esta nueva magistratura en las labores censorias.

De cualquier forma, aún siguiendo el relato de la tradición o la interpretación de ésta por parte de la doctrina, la discutida disminución temporal o el este polémico aumento en la duración

¹⁸ DE MARTINO, *Storia Della costituzione romana*, I, 2ª ed., Napoli, 1972, 327 s., y antes que él, como a pié de página nos indica el propio DE MARTINO, HERZOG, *Glaubwürdigkeit*, 29. DE MARTINO, partiendo del hecho de que los magistrados supremos anteriormente encargados de esta labor permanecían en el cargo durante un año, esta ley no habría disminuido sino aumentado a dieciocho meses la permanencia de esta nueva magistratura en las labores censorias. Según la teoría del A., la primera pareja de *censores* nombrados en el 443 a. C. permaneció en el cargo durante un año al igual que el resto de las magistraturas, luego la medida de ampliación del cargo magistratual censorio afectó a los censores del año 435 a. C.

de la magistratura, habría afectado a la primera pareja de *censores* quienes, al menos así nos han sido presentados, habrían sido los únicos en permanecer en el cargo durante los años siguientes a su elección, en concreto, hasta la de los siguientes *censores*, los del año 435 a. C. Pero, con respecto a estos últimos: ¿sólo les fue aplicable a ellos la medida contenida en la *lex Aemilia*?. En el relato ofrecido por LIVIO¹⁹ acerca de un acontecimiento acaecido más de un siglo después de la promulgación de la supuesta *lex Aemilia*, creemos haber encontrado la respuesta.

Liv. 9, 33, 9: (...) *nam, etsi tenuerit lex Aemilia eos censores, quorum in magistratu lata esset, quia post illos censores creatos eam legem populus iussisset, quodque postremum iussisset id ius ratumque esset, non tamen aut se aut*

¹⁹ **Liv. 9, 33, 9:** (...) *nam, etsi tenuerit lex Aemilia eos censores, quorum in magistratu lata esset, quia post illos censores creatos eam legem populus iussisset, quodque postremum iussisset id ius ratumque esset, non tamen aut se aut eorum quemquam, qui post eam legem latam creati censores essent, teneri ea lege potuisse* = Pues, aunque la ley Emilia hubiera podido afectar a los censores en cuya magistratura fue promulgada, puesto que tras la elección de aquellos censores el pueblo había dispuesto esta ley y lo que finalmente hubiese dispuesto, eso es y fue considerado derecho, no obstante, ni ellos ni ninguno de los que después de la promulgación de la ley hubieran podido ser elegidos censores, podrían haber sido obligados por esa ley.

*eorum quemquam, qui post eam legem latam
creati censores essent, teneri ea lege potuisse*²⁰.

Para ello, tendríamos que remontarnos al 310 a. C., año en el que se produjo un enfrentamiento entre el censor APIO CLAUDIO y el tribuno SEMPRONIO, en torno a la prolongación del mandato del censor. El argumento central en la interpretación de la *lex Aemilia* fue, tanto para SEMPRONIO como para APIO CLAUDIO, tal y como VALMAÑA nos indica²¹, demostrar si la ley, a partir de su refrendo por el pueblo, obligó a todos los *ensores* posteriores o sólo a los *ensores* en cuyo mandato fue presentada; dependiendo del argumento que sigamos, si el del censor o el del tribuno de la plebe, así será la respuesta dada.

De este modo, el censor APIO CLAUDIO, sobre la base de una antigua norma de la Ley de las XII Tablas: *ut quodcumque postremum populus iussisset, id ius ratumque esset*²², posteriormente

²⁰ Liv. 9, 33, 9: **Pues, aunque la ley Emilia hubiera podido afectar a los censores en cuya magistratura fue promulgada, puesto que tras la elección de aquellos censores el pueblo había dispuesto esta ley y lo que finalmente hubiese dispuesto, eso es y fue considerado derecho, no obstante, ni ellos ni ninguno de los que después de la promulgación de la ley hubieran podido ser elegidos censores, podrían haber sido obligados por esa ley.**

²¹ VALMAÑA, *Las reformas*, cit., 82.

²² XII Tab. 12, 5: **Cualquier cosa que el pueblo mandase finalmente, se consideró que fuese derecho.**

sedimentada en máxima *lex posterior derogat priori*, la *lex Aemilia* sólo obligó a los censores del año 435 a. C., porque el pueblo refrendó esta ley, después de haberlos elegido.

Pero es que a esta norma decenviral, también se refiere SEMPRONIO al mantener que, precisamente, por el hecho de ser conocida, todos los demás *censores* prefirieron obedecer la *lex Aemilia* antes que aquella anterior por la que se habían nombrado al principio a los *censores* - refiriéndose a la *lex de censoribus creandis* del 443 a. C.²³-

A este respecto, podríamos mantener que la *lex Aemilia* se estableció y ratificó por el pueblo romano tanto para los *censores*

²³ Liv. 9, 34, 6 (...) *cum centesimus iam annus sit ab Mam. Aemilio dictatore, tot censores fuerunt, nobilissimi fortissimique uiri, nemo eorum duodecim tabulas legit? nemo id ius esse, quod postremo populus iussisset, sciit? Immo uero omnes sciuerunt et ideo Aemiliae potius legi paruerunt quam illi antiquae qua primum censores creati erant, quia hanc postremam iusserat populus et quia, ubi duae contrariae leges sunt, semper antiquae obrogat noua* = Al transcurrir ya cien años desde la dictadura de Emilio Marmarco, ¿tantos censores existieron, hombres muy nobles y valientes, y ninguno de ellos leyó las XII Tablas?; ¿ninguno supo que es derecho aquello que finalmente el pueblo ha dispuesto?; muy al contrario, todos lo supieron y por eso se sometieron a la ley Emilia, antes que a aquella antigua por la que los censores habían sido elegidos al principio, aunque el pueblo había dispuesto ésta la última y, puesto que, donde existen dos leyes contrarias, siempre la nueva deroga la antigua.

del año 435 a. C., como para los posteriores; al menos, siguiendo a VALMAÑA, eso es lo que se deduce del comportamiento de los *censores* que se eligieron con posterioridad a la *lex Aemilia*, en la medida en que todos ellos abandonaron el cargo transcurridos los dieciocho meses marcados por la referida ley.

En cambio, siguiendo a DE MARTINO, entendemos que el propósito de la *lex Aemilia* no fue reducir la duración de la magistratura²⁴, principalmente, por dos motivos:

a.- En primer lugar, porque nos parece más lógico y congruente considerar que esta magistratura se concibió desde sus inicios, en armonía con el resto de las magistraturas y con el rasgo a ellas inherente de la temporalidad, como anual y no, según el relato transmitido por la tradición, con un carácter de permanencia hasta la celebración del siguiente *census populi*

b.- En segundo lugar, consideramos que la *lex Aemilia* no disminuyó la permanencia de la magistratura censoria porque, junto a la necesaria existencia de un cargo expreso, la laboriosidad

²⁴ En opinión de VALMAÑA, *Las reformas*, cit., 86, a partir del momento de la promulgación de la ley, la duración de la magistratura se redujo. Es más, la A., a su vez, continuando con la hipótesis planteada por TORRENT, considera que el contenido de la *Lex Aemilia* del 434 a. C. se ratificó en sus mismos términos por otra ley del 366 a. C.

implícita a esta anotación diligente de los individuos en el *census populi*, unida a la ampliación de las competencias que los *censores* adquirieron con el tiempo²⁵, nos llevan a pensar que esta magistratura, a través del término legal establecido en esta ley, se vio ampliada con relación al resto de las magistraturas, a medio año más de permanencia en el cargo.

Ésta es la idea que, entendemos, se extrae del fragmento que de la obra de Pomponio se contiene en el DIGESTO, 1, 2, 2, 17 (*Pomp.enchirid.*)²⁶

*Post deinde, quum censum iam
maiori tempore agendus esset, et Consules
non sufficerent huic quoque officio, Censores
constituti sunt.*

De este fragmento del DIGESTO podemos deducir que, al no ser suficiente el tiempo destinado por los cónsules a la elaboración

²⁵ Tal y como FERNANDEZ DE BUJAN, A. nos indica – *Derecho público romano. Recepción, Jurisdicción y Arbitraje*, duodécima edición, Navarra, 2009, 138-, otras funciones de los censores eran: la enajenación de bienes públicos; el otorgamiento de concesiones sobre bienes o servicios públicos a particulares o sociedades; la participación en el arrendamiento del cobro de los tributos a las sociedades de publicanos; el arrendamiento del suelo público, y todas aquellas actividades que afectaran al erario público en el aspecto económico y financiero

²⁶ A fin de llevar a cabo un análisis pormenorizado del texto de Pomponio, incluido en el Digesto justineano como fr.2 del Título II, Libro I, ver: CRIFÒ, *Materiali di Storiografia romanistica*, Torino, 1998, 51-78.

de las listas censorias, esta función tuvo que ser traspasada a una magistratura especial, la censura, cuya permanencia fue necesario ampliar de un año a año y medio.

En suma y como conclusiones finales, podemos llegar a entender que:

I.- Nacida la *censura* en el 443 a. C., ante la necesidad inminente de dar cumplimiento al *census populi*, su permanencia inicial en conexión con el resto de las magistraturas republicanas, fue de un año.

II.- Con posterioridad al 443 a. C., posiblemente, por medio de la *lex Aemilia* del 434 a. C., fue expresamente regulado un término legal para el cumplimiento de las funciones atribuidas a los *censores*, término que, por otra parte, no habría disminuido sino aumentado el periodo de tiempo de permanencia en el cargo de un año, a año y medio, bien con posterioridad, en el supuesto de mantener las fechas dadas por la tradición o bien desde el inicio de su creación, si consideramos la postura de una parte de la doctrina romanística.

III.- Por tanto, de todas las teorías expuestas, las que más se aproximan a nuestro planteamiento son, de un lado, la de MOMMSEN, según la cual, la *censura* nació en el 434 a. C. a través de la *lex Aemilia* con una duración, desde sus inicios, de dieciocho

meses; de otro, la de DE MARTINO, quien considera que la *censura* surgió en el 443 a. C. con una permanencia de un año para, en el 434 a. C., ser incrementada en seis meses más. Quizá, el propio texto de POMPONIO D. 1, 2, 2, 17 (*enchirid.*) nos esté indicando que, desde su origen, la duración del cargo magistratual censorio fue superior a la del resto de las magistraturas, pero sin llegar a entender, tal y como la tradición nos ha transmitido, que su duración fuera continua hasta la convocatoria del siguiente *census populi*.

Una postura intermedia a las hipótesis planteadas podría ser la de considerar que la *censura*, ciertamente hubiera nacido en la fecha indicada por la tradición, esto es, en el 443 a. C., aunque con una permanencia, desde sus inicios, de dieciocho meses²⁷. Término máximo de duración que, probablemente, ante el incumplimiento de la primera pareja de censores, habría necesitado de una regulación expresa posterior: la contenida en la *lex Aemilia* del 434 a. C.

IV.- De otra parte, podemos igualmente llegar a entender que²⁸, la anteriormente analizada actuación claudiana no supuso

²⁷ KUNKEL/WITTMANN, *Staatsordnung*, cit., 395. Nos indican estos autores que el término dentro del que los censores debían realizar el censo, según la tradición, llega a ser limitado ya en el 434 a. C. a un año y seis meses a través de una *lex Aemilia*, o se extiende incluso, probablemente también, a la primera pareja de censores.

²⁸ DE LAS HERAS/POLO TORIBIO, *Plus quam annua*, cit. 174.

tanto una efectiva violación de la legalidad vigente²⁹, como una actuación falta de cobertura o previsión legal, ante la situación que, de hecho, se estaba originando. Es bastante probable que con anterioridad a este censor y tras la promulgación de la *lex Aemilia*, ningún otro sobrepasara el término de los dieciocho meses, pero Apio Claudio, por primera vez lo hizo y la Historia de Roma nos ha demostrado que no fue el único que así actuó sino solamente el primero (censores del año 169 a. C.). Por tanto, ¿por qué no llegar a considerar la posibilidad de que los censores hubieran podido solicitar el instituto de la *prorogatio*, que años antes había servido para mantener en el cargo a otros ciudadanos?

En efecto, el término legal de los dieciocho meses, es decir, el periodo de tiempo en el que es ocupada la magistratura censoria, pudo haber gozado de la misma eficacia extintiva que el año para el resto de las magistraturas, de modo que los censores habrían estado obligados a *agere censum* en ese determinado espacio de tiempo superior, precisamente por esa labor encomendada, a la del resto de las magistraturas. A pesar de ello, de forma excepcional y previa petición de los interesados, se pudo haber concedido la *prorogatio* con similares efectos a los que el instituto tenía para otras magistraturas. Así es como los censores, ya en calidad de particulares, podrían haber seguido disfrutando de los poderes censorios con el fin de llevar a cabo unas determinadas

²⁹ Como tal violación es concebida por VALMAÑA, *Las reformas*, cit., 87.

funciones, ajenas a la principal labor para la que fueron creados: la elaboración del *census populi*.

En cualquier caso, y para finalizar, al margen de la discutida aplicación del instituto de la *prorogatio* a la magistratura censoria, el hecho más relevante y digno de ser tenido en cuenta, a nuestro juicio, es que la periodicidad en la convocatoria del *census populi* impregnó a la magistratura encargada de darle cauce de una temporalidad y permanencia singulares y distintas de la del resto de magistraturas. Este rasgo inherente a la institución jurídica del *census populi* y extensible a su vez a la magistratura censoria, nos lleva a plantearnos, la existencia de una necesaria protección en el intervalo de tiempo *inter census*; protección encaminada a contemplar y dotar de amparo a aquellas situaciones que de hecho, en el día a día, se originaban en relación con determinadas situaciones jurídicas de los individuos, hasta el momento en que un nuevo *census populi* las dotara de eficacia jurídica; situaciones como, por ejemplo, la del *incensus*, sobre la que ya hemos aportado unas primeras reflexiones en un estudio recientemente publicado³⁰, la del manumitido por el censo o la vivida por el poeta Arquías, en las que nos centraremos en posteriores trabajos.

³⁰ POLO TORIBIO, *Algunas puntualizaciones en torno a la figura jurídica del incensus*, en *Revista General de Derecho Romano*, IUSTEL, XII, 2009.