

LA FINANCIACIÓN DE LAS *VIAE PUBLICAE ROMANAE*.

Vanessa Ponte

Sumario: 1. Introducción.- 2. Órganos legitimados para adoptar la decisión de creación de una vía pública.- 3. La financiación de cada vía.- 3.1. La financiación del aerarium.- 3.2. La financiación de la casa imperial.- 3.3. La financiación de municipios, entes menores y propietarios de terrenos.- 4. Cargas y privilegios que conlleva la presencia de una vía pública.- 4.1. Privilegios.- 4.2. Cargas.

1. INTRODUCCIÓN.

El camino, la calzada, la calle, en definitiva, lo que los romanos llaman *vía* constituye la manifestación de una exigencia trascendental del hombre, el movimiento.

Predestinada a dominar el mundo y dictar leyes al universo, en el mundo antiguo ningún pueblo como Roma supo intuir la extraordinaria importancia de un sistema vial correctamente organizado, cimiento de su afán expansionista y siempre adecuado a los intercambios comerciales; expansionismo entendido no sólo en términos de potencia sino, sobre todo, con vocación civilizadora universal.

Superando con las grandes arterias viales cualquier barrera natural, los romanos anularon las dimensiones del tiempo y del espacio que separaban a gentes alejadas geográficamente. A través de los nuevos contactos humanos se consolidó una conciencia de una sustancial identidad ideológica que siguió con una asimilación cultural y política de pueblos diversos. Tal indestructible obra, fruto de una civilización universal sugirió a C. *Rutilius Namatianus*¹ (s. V. d.C) uno de los más significativos e inspirados panegíricos de la romanidad:

*“Fecisti patriam diversis gentibus unam;
profuit iniustus te dominante capi;
dumque offers victis proprii consortia iuris,
Urbem fecisti, quod prius orbis erat”*

Es en la enorme y admirable red del sistema viario extendido a tres continentes donde se materializa con mayor evidencia el impulso irresistible que conduce a Roma a expandir su cultura y a afirmar su instinto de dominación más allá de los confines de la Ciudad Eterna. Y es que si hay un pueblo, una civilización que sea especialmente relacionada e identificada con las grandes arterias de comunicación, ésa es Roma. Roma

¹ *Rutilius Namatianus, De reditu suo*, 63-66.

es un gran Imperio al que, entre otras muchas facetas, se le recuerda siempre por su maravillosa red de calzadas y caminos –*viae*–, rutas de las que aún hoy, en pleno siglo XXI, nos servimos.

Alcanzando su sistema vial el máximo desarrollo, para tal fin fueron empleadas ingentes sumas a las que acompañaron no pocas dificultades y adversidades a las que, fuera de la omnipotencia romana, difícilmente otro pueblo se hubiera podido enfrentar. La conciencia de la extraordinaria relevancia de estos elementos y la presencia de tales cantidades seguro que respaldó la temprana decisión por parte de las autoridades romanas de regular “de forma precisa” los más diversos aspectos de las vías². Así es, Roma no dejó descuidadas sus vías públicas y gozó a lo largo de sus épocas de un completo marco de medidas legislativas acompañado de actuaciones concretas destinadas a regular sus famosas líneas de comunicación. Supo comprender rápidamente la importancia que tuvo el administrar correctamente sus vías, desde su creación hasta su mantenimiento o reparación. Este hecho se alza, una vez más, como prueba del elevado desarrollo del sector público de la Administración romana.

En la actualidad, se considera la red viaria de la antigua Roma un monumento inmortal y extraordinario de increíbles proporciones cuya misión nunca jamás en la Historia ha sido mejor ejecutada; podemos admirar grandiosas obras de ingeniería todavía íntegras, ahora distanciadas dos mil años e incluso más, de meritoria técnica ejecutiva, intachables, de análisis más que útil a nuestros técnicos y que, con seguridad, pervivirán muchos siglos más. A través de ellas rendimos memoria a las raíces de la Historia y de nuestra cultura occidental.

Para la creación de cualquier obra que se pueda imaginar –sea pública o privada– se necesitan unos fondos que atenderán a la misma. En idéntica situación se halla Roma en el momento que decide emprender la construcción de sus vías.

La cuestión relativa a la financiación de las vías públicas romanas –al menos las de Italia– presenta grandes dudas por la escasa documentación que se conserva de esta materia³. Sin embargo, es un tema que se hace necesario investigar; conocer el régimen de creación y de mantenimiento de las vías al que proveen los respectivos entes y personas; ver en qué medida realizan sus contribuciones, de qué naturaleza son estas contribuciones que aquellos entes pueden solicitar a los usuarios de las vías públicas...

Evidentemente, si se trata de un *opus privatum* lo normal es que se le atiende en términos particulares. Mas si la construcción debía calificarse como pública, concretamente, si era una vía pública, ¿cómo podemos imaginar que era atendida su financiación? ¿Con qué tipo de fondos se subvencionaba su creación y posterior mantenimiento?

En nuestros días se entiende que no hay trabajo público sin fondos públicos. Las autoridades romanas disponían de varias fuentes para atender a este tipo de gastos: las propias arcas del Estado para los trayectos esenciales; las cajas de las ciudades atrave-

2 Conforme al planteamiento de A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *Derecho Público Romano y recepción del Derecho Romano en España, Europa e Iberoamérica*, 6ª ed., Civitas, 2002, p. 221. ID. “Perspectivas de estudio en temática de Derecho administrativo romano, surgidas a tenor del pensamiento y de la obra de Giambattista Impallomeni”, en INDEX 26, 1998, (In memoria di Giambattista Impallomeni), pp. 463 y ss., p. 474.

3 Vid. PETIT, P., que se muestra de acuerdo en relación a esta afirmación en su recensión a ECK, W., (*Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit*, München, 1979), en LATOMUS, 1980, nº 39, pp. 751-753. Vid. asimismo, BÉRANGER, J., recensión a ECK, W., (*Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit*, München, 1979), en T., 1981, Fasc. 1, nº 2, pp. 177-178; BURTON, G.P., recensión a ECK, W., (*Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit*, München, 1979), en GNOMON, 1982, nº 54-3, pp. 309-311.

4 FUSTIER, P., *La route*, Paris, 1968, p. 66.

sadas por la vía; y las contribuciones de los ribereños. Sin embargo, no siempre era fácil o posible acudir a estos medios de financiación por motivos de muy diversa índole⁴ por lo que el genio romano no dudó en apostar por otros recursos.

Debemos recordar en este momento dos ideas importantes indicadas por autores como ECK: a) El Estado romano no tiene una doctrina administrativa estricta en Italia e interviene lentamente, según las necesidades que surgen a propósito de campos diversos (como vías públicas o *alimenta*); b) los emperadores de los dos primeros siglos nunca desearon atentar a la autonomía de las ciudades de Italia y tan sólo resulta perturbada esta postura por creaciones esporádicas, en las que la actividad nunca es continua.

Así es, en sus primeros siglos el Estado romano era completamente liberal, practicaba un “no intervencionismo”, una política de *laissez-faire, laissez-passer*. Pero posteriormente muta su actividad. “Aunque desprovisto de una doctrina –afirma PETIT– el Estado intervenía por la fuerza de los hechos en algunos dominios que no eran ajenos a la vida económica. Podemos distinguir, en primer lugar, los trabajos para equipar la construcción de calzadas, tan frecuentemente alabadas, que respondía, en general, a fines estratégicos y solía recaer sobre los soldados: en la Galia, con AGRIPA, entre el 16 y el 13 A.C.; en Dalmacia-Panonia, con TIBERIO, entre el 6 y el 9 D.C., para asegurar que una región en rebeldía estuviera completamente cuadrículada; en el Rin y el Danubio, con CLAUDIO; en Asia Menor, con los FLAVIOS. Estas obras tuvieron, inevitablemente, favorables consecuencias económicas. Si se persigue el estudio técnico de los procedimientos de construcción, sigue quedando, como aspecto fundamental, la circunstancial reconstrucción de la red de calzadas, que ayuda en gran manera, a comprender cómo fueron valoradas las provincias... Se ignora si el comercio terrestre era más importante que el marítimo, más barato y mejor adaptado a las mercancías pesadas (ladrillos, tejas, mármoles), si bien parece ser que la evolución favoreció más a los transportes terrestres (o fluviales) por razones que no tienen nada que ver con el progreso de los equipos técnicos...”⁵.

No resulta complicado reconocer que la construcción de las grandes obras públicas (acueductos, vías o calzadas, edificios, etc...) exigían la aportación de inmensas cantidades procedentes del tesoro público⁶. El tránsito de la República al Principado supone para Italia un conjunto de cambios y, simultáneamente, adaptaciones consecutivas en el establecimiento de un nuevo régimen.

Los órganos de gobierno se crean por la aparición de necesidades ocasionales, concretas, imperativas, de necesidades vitales (como la construcción o reparación de calzadas y caminos públicos, *curatores viarum* atestados desde la época flaviana, pre-cedidos bajo AUGUSTO por senadores encargados del mantenimiento de vías). Todo supone la aparición de una cierta especialización en estos sectores y el destino de determinadas personas a esas tareas (empleados y jefes).

5 PETIT, P., *La paz romana*, Barcelona, 1976 (traducción por J.J. Faci, de la obra original *La paix romaine*), pp. 173-174 y el mismo en recensión a ECK, W., (*Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit*) cit. En relación a las diversas causas que motivan este cambio de actuación política, vid. PETIT, P., *La paz romana*, cit., pp. 173 y ss. Lo que sería más útil es la “historia de las calzadas”, no la investigación de los grandes ejes ya conocidos, sino el estudio de su utilización y de la evolución de su importancia, de la densidad del tráfico por carretera, como diríamos hoy día, elemento capital del *geographic Background* del Imperio romano. En este orden de cosas habría que analizar la política de cada emperador por separado, mediante las piedras miliarias...

6 LOZANO CORBÍ, E., *La expropiación forzosa, por causa de utilidad pública y en interés del bien común*, en el *Derecho Romano*, Zaragoza, 1994, p. 51.

7 NICOLET, C., *Storia di Roma*, Vol. IV, cit., p. 474.

Los propietarios de tierras no estaban exentos de realizar determinadas cargas de naturaleza fiscal, como en Roma el mantenimiento de las vías públicas; por esto cabe suponer que las autoridades fiscales tenían necesidad de tener información lo suficientemente precisa y actualizada acerca del status de la propiedad y modificaciones en el mismo⁷. Impuestos indirectos como las tasas de circulación eran recaudados. Por lo que se refiere al sistema aduanero, éste era complejo, pero, salvo en algunas fronteras, la tasa nunca rebasaba el 2,5 % *ad valorem*, y a menudo era inferior⁸.

Los gastos que rodean al establecimiento de una vía (a la creación de una calzada) se dividieron probablemente entre el tesoro público –si *aerarium* o *fiscus* es algo incierto–, las autoridades locales y los propietarios de las tierras por las que discurrían, aunque los emperadores a menudo realizaban contribuciones personales. En ILS 84 se recuerda que la Via Flaminia y las más importantes vías de Italia fueron reparadas a costa de AUGUSTO. ADRIANO añadió una suma a la contribución de los *possessores agrorum* al coste que conllevó reparar parte de la Vía Apia, y pagó los puentes de una vía en África (ILS 5872, 5875)⁹.

Con el ánimo de entrar propiamente en cuestiones específicas referentes a la materia que da título a este estudio, hay que asentar antes que nada la siguiente premisa: Una vía posee dos facetas básicas en orden a su financiación. La primera en el tiempo es su construcción y, a partir que ha quedado alzada, “demandará” periódicamente ingresos destinados a su mantenimiento.

2. ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA ADOPTAR LA DECISIÓN DE CREACIÓN DE UNA VÍA PÚBLICA

En opinión de SERRIGNY, en la República se necesitaba de un plebiscito para crear una vía –del tipo calzada o similar, con una cierta envergadura–, por ser el pueblo el soberano. DE RUGGIERO¹⁰ simplifica más el procedimiento, poniendo de relieve que bastaría con la decisión del cónsul y, posteriormente, del censor.

Durante el Imperio el panorama cambia siendo el *princeps* quien en última instancia decide al respecto (*quod principi placuit, legis habet vigorem*). En el supuesto de no respetarse la voluntad imperial, o de que la decisión no derivara del mismo, las obras indebidamente comenzadas debían terminarse a expensas de ese órgano o persona que adoptó tal disposición. El Senado también podría adoptar una resolución creadora (obras senatoriales).

Había otro arquetipo de obras que no necesitaban de un decreto imperial, aquellas en las que los trabajos para llevarlas a cabo se ejecutaban sin que el Estado tuviera que correr con los gastos. En todo caso, pensamos en relación a estas últimas que nunca se verían libres de someterse en algún momento a la opinión del *princeps*.

En relación a las vías vecinales, bastaba con un decreto de la curia para establecerlas pues quedaban bajo el cargo de los municipios o ciudades¹¹.

8 PETIT, P., *La paz romana*, cit., pp. 49 y 75.

9 The Oxford Classical Dictionary, s.v. “Roads, roman roads”, Oxford, 1970.

10 DE RUGGIERO, *Lo Stato e le opere pubbliche in Roma antica*, Torino, 1925, caps. I-II.

11 SERRIGNY, D., *Droit public et administratif romain*, Paris, 1862, T. I, pp. 445-446. Recuérdese el pasaje de SICULO FLACCO, *de condic. agr.*, 146.1 (Lachmann): *Viarum omnium non est una et eadem conditio. Nam sunt viae publicae regalesque, quae publice muniuntur, et auctorum nomina optinent: nam et curatores accipiunt, et per redemptores muniuntur. Et in quarundam tutelam a possessoribus per tempora*

3 LA FINANCIACIÓN DE CADA VÍA

Debieron concurrir diferencias notables en cuanto a la forma de soportar los gastos y costes a la hora de construir una vía pública, dependiendo de si se tratase de una gran calzada -*viae regales* o *consulares*-, o bien de caminos y calles de menor envergadura, o de vías vecinales, que como se sabe, eran susceptibles de estar sujetas a un uso público. Por tanto, y como primera premisa de la que partiremos, existe un régimen diferente aplicado en tema de financiación a la construcción de las vías públicas según la vía de la que se hable¹².

En relación a este interesante tema, SERRIGNY¹³ en el siglo XIX diferenció el pago y construcción según se tratase de grandes arterias o vías vecinales:

A) Vías regias o militares: Construidas generalmente a expensas del tesoro público; la ejecución de la construcción en sí era encomendada normalmente a contratistas públicos que debían prestar garantía (eran responsables) por un período de quince años desde el momento de la conclusión de la obra¹⁴.

C.I., 8.12.8 (*de operibus publicis*): *Omnes, quibus vel cura mandata fuerit operum publicorum, vel pecunia ad exstructionem solito more credita, usque ad annos quindecim ab opere perfecto cum suis heredibus teneantur, obnoxii ita ut, si quid vitii in aedificatione intra praestitutum tempus provenerit, de eorum patrimonio (exceptis tamen his casibus, qui sunt fortuiti) reformetur*¹⁵.

Sic. Flacc., *de cond. agr.*, 146.1 (Lachmann): *Viarum omnium non est una eadem conditio. Nam sunt viae publicae regalesque, quae publice muniuntur, et auctorum nomina optinent: nam et curatores accipiunt, et per redemptores muniuntur. Et in quarundam tutelam a possessoribus per tempora summa certa exigitur. Vicinales autem viae de publicis quae devertuntur in agros, et saepe ipsae ad alteras publicas perveniunt, aliter muniuntur per pagos, id est per magistros pagorum, qui operas a possessoribus ad eas tuendas exigere soliti sunt; aut, ut comperimus, unicuique possessori per singulos agros certa spatia assignantur, quae suis impensis tuantur*¹⁶.

summa certa exigitur. Vicinales autem viae de publicis quae devertuntur in agros, et saepe ipsae ad alteras publicas perveniunt, aliter muniuntur per pagos, id est per magistros pagorum, qui operas a possessoribus ad eas tuendas exigere soliti sunt; aut, ut comperimus, unicuique possessori per singulos agros certa spatia assignantur, quae suis impensis tuantur.

12 Puede consultarse algunas obras como las siguientes en orden a la clasificación vial en el mundo romano: ALBURQUERQUE, JM. La protección o defensa del uso colectivo de las cosas de dominio público: Especial referencia a los interdictos de *publicis locis* (*loca, itinera, viae, flumina, ripae*), Dykinson, 2002; CAPITANI, G-GARELLI DELLA MOREA, G.E., s.v. "Strade ordinarie" en *Il Digesto italiano*, Torino, 1928, Vol. XXII, P. 2ª, pp. 641-869 (para el Derecho romano pp. 651-658); CHEVALLIER, R., *Les voies romaines*, Paris, 1997; FRANCHINI, F., s.v. "Strade pubbliche, private e vicinali", en NDI, T. XII, 1940, p. 1ª, pp. 910-917; HOMO, L., *Rome impériale et l'urbanisme dans l'antiquité*, Paris, 1971; MORRONE, M.T., s.v. "Strade" (D. Romano), en NNDI, T. XVIII, Torino, 1971, pp. 469-473; PALMA, A., "Le strade romane nelle dottrine giuridiche e gromatiche dell'età del principato", en A.N.R.W. II, Walter de Gruyter-Berlin-New York 1982; RADKE, G., "Viae publicae romanae", en *PW. Real Encyclopädie, Supplementband XIII*, 1973, pp. 1417-1686; ZOZ, M.G., *Riflessioni in tema di Res Publicae*, 1999.

13 SERRIGNY, D., *Droit public et administratif romain*, cit. T. I, pp. 438 y ss.

14 Recuérdese en este lugar las opciones estudiadas en otro trabajo (PONTE, V., "Los agentes constructores de las vías romanas de carácter público. El recurso a la locatio-conductio para adjudicar los trabajos de alzamiento", en *RGDR*, nº 2 -Justel, 2004-) en relación a la mano de obra empleada y la contratación a la que se recurría. La responsabilidad se transmitía a sus herederos y también afectaba a los *curatores operum*.

15 Es recomendable echar un vistazo a C. Th. I. 24, *de operib. public.*

16 No entraremos a comentar este fragmento en esta sede. Lo que nos interesa del mismo es la afirmación del geómetra acerca de la construcción pública de vías y caminos con ese carácter.

En el siglo IV, en Roma y Constantinopla podía ordenar ejecutar la obra pública el magistrado principal, es decir, el prefecto de la ciudad; en las provincias caía dentro de las atribuciones de los gobernadores –*iudices*-. Si los trabajos eran desempeñados por soldados, entonces eran los generales –*duces rei militaris*- los que debían proceder a dar la orden, principalmente en las fronteras. En fases anteriores conocerían de estos actos los censores, como ya se ha recordado antes. Las obras antiguas podían los magistrados repararlas o mantenerlas sin necesidad de una autorización especial¹⁷.

En cuanto a su mantenimiento –acto posterior a la creación y existencia de la vía-, SERRIGNY responde sumándose a la opinión de BERGIER señalando que los trabajos de reparación de esta clase de arterias procederían de las labores e imposiciones locales, y no como podría creerse de los fondos públicos. Las noticias del Código de JUSTINIANO (10.25.2, *de immunitate nemini concedenda*) respaldan esta suposición:

Per Bythiniam caeterasque provincias possessores in reparatione publici aggeris, et ceteris eiusmodi muneribus, pro iugerum numero, vel capitum, quae possidere noscuntur, adstringi cogantur.

A tenor de estos renglones, se infiere que en las provincias queden obligados los poseedores a la reparación de las calzadas públicas y a demás cargas de esta naturaleza.

El hecho de que la imposición fiscal fuera idéntica para todas las vías es negado por ECK al interpretar que de la expresión del agrimensor SICULO FLACCO “*in quarundam tutelam a possessoribus per tempora summa certa exigitur*” resulta, sin lugar a duda, que no existía para todas las *viae publicae* la obligación de contribuir por parte de los propietarios de tierras sino sólo de una parte de los mismos; ante este estado, resulta imposible conocer qué arterias quedaban financiadas por estos sujetos y cuáles no. En cuanto al término “*tutela*”, el mismo no nos aclara si son gastos debidos en nuevas construcciones o en reparaciones solamente¹⁸.

B) Vías vecinales: Construidas gracias a las faenas y cargas de los vecinos particulares. Por supuesto, su mantenimiento se realizaría gracias a los trabajos y tareas impuestas a nivel local¹⁹. Quizá ocasionalmente también se procedió al arrendamiento de servicios para ambas actividades.

IMPALLOMENI, en lo que respecta a la *munitio*, acude a una división de vías más detallada y, siguiendo su exposición, encontramos:

17 Cfr. SERRIGNY, D., *Droit public et administratif romain*, T. II, cit., p. 236. Quedaba totalmente prohibido que figurara el nombre del gobernador en los monumentos públicos (suponemos que también sobre los miliarios en sede vial) en lugar de la identificación del emperador; era esto un caso de lesa majestad.

18 ECK, W., *Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit*, cit., p. 76. Es de destacar que entre las vías públicas el autor no inserta las *viae vecinales* debido a que argumenta que la *viae munitio* no debe referirse necesariamente a una vía pública sino probablemente a las vías vecinales. Vid. D. 7.1.27.3 (Ulp., 18 *ad Sabinum*).

19 Vid. CAPITANI-GARELLI DELLA MOREA, s.v. “*Strade ordinarie*”, en *Il Digesto italiano*, Torino, 1928, Vol. XXII, P. 2ª, pp. 641-869 (para el Derecho romano pp. 651-658), p. 654: Las vías vecinales eran construidas y mantenidas a expensas de la ciudad y de las aldeas mismas, con el concurso de los aportaciones de los vecinos. Para las de carácter público, en un principio, los trabajos eran ordenados por los plebiscitos; más tarde correspondió al Senado votar los gastos necesarios para la construcción de las calzadas. No resulta nada fácil aclarar el régimen jurídico empleado para tutelar las vías vecinales, idea ya alzada por CAPOGROSSI COLOGNESI (Recensión a CORBINO, A., *Ricerche sulla configurazione originaria delle servitù*, I, Milano, 1981, en BIDR, terza serie, Vol. XXIV (dell’intera collezione Vol. LXXXV), Milano, 1982 -pp. 321-332-, p. 330): “in verità lungo tutta l’età imperiale e forse ancora prima la materia delle *viae vicinales*, dei *limites* e più in generale di tutta la viabilità agraria fu tra le più complesse e intricate e non solo dal punto di vista strettamente giuridico”.

-Vías consulares: generalmente de la mano de *curatores* que se valen de la obra de *redemptores* o contratistas, procediendo a la imposición de contribuciones sobre los propietarios ribereños o, más generalizadamente, sobre las áreas favorecidas (Sic. Flacc., *de cond agr.*, 146.2 ss. (Lachmann): *Nam sunt viae publicae, [regales,] quae publice muniuntur... et in quarundam tutelam a possessoribus per tempora summa certa exigitur*).

-Otras vías públicas: directamente los mismos propietarios privados gravados; así, los dueños de casas que dan a las vías urbanas (D. 43.10.1.3) o los mayores beneficiarios de las vías rústicas. Probablemente, los magistrados encargados de la vigilancia subdividían en tramos entre los varios obligados, como viene expresamente señalado para las vecinales por obra de los *magistri pagorum* (Sic. Flacc. *de cond agr.* 146, 6 ss. (Lachmann): *Vicinales autem [viae]... aliter muniuntur, per pagos, id est per magistratos pagorum, qui operas a possessoribus ad eas tuendas exigere soliti sunt*).

-Vías privadas pero sujetas a paso público, no vecinales: parece que no se imponía a nadie en concreto su mantenimiento y operaría también aquí el principio –más del área privada– de que quien tiene el interés y la facultad de tránsito lleva implícita la facultad de restaurar y mantener la vía transitable por su propia iniciativa y expensas²⁰.

-Vías privadas y comunes: Si alguno hubiera ejecutado algún tipo de obra para su cuidado, previo acuerdo asociativo entre ellos, procedería la *actio pro socio* para conseguir el resarcimiento. Incluso sería aplicable en opinión de IMPALLOMENI el ejercicio de la *actio negotiorum gestorum* si la obra se demuestra útil y el gasto queda/se refleja proporcionalmente contenido. Pero si alguno no tiene tal derecho o facultad para servirse de la calle, podrían tener lugar las características acciones privadas reipersecutorias o penales para la tutela de la propiedad y los interdictos para tutelar la posesión²¹.

Por lo que hemos visto hasta ahora, en el Imperio romano los trabajos públicos se sufragaban en parte con la contribución del Estado y en parte con el desembolso de las ciudades y los habitantes de las provincias²². La tercera parte de los ingresos de las ciudades era afectada a obras públicas y si aquellos no eran suficientes se recurría a otras medidas –*tituli*-. En caso de ser aún insuficientes sus medios, las ciudades de gran importancia, las *clariores*, podían obligar a otras de menor importancia o relevancia, las *minores*, a auxiliarlas en este campo²³.

Una solución más a la que acudieron las autoridades romanas, que además economizaba los grandes gastos que conllevaba crear y mantener una vía pública, fue buscar la mano de obra de los condenados *in opus publicum*.

En efecto, cabían condenas consistentes en el trabajo en vías públicas. Se tiene noticias de emperadores como CALÍGULA –del que nos habla Suetonio, *Caligul.*, 27- que sentenciaba a gentes decentes y honestas a dichas tareas; o como NERÓN, que habiendo emprendido la creación de una cantidad considerable de obras públicas, prescribió el no aplicar otro tipo de condenas que no fueran este tipo de trabajos a aquellos que resultaran convictos de delitos.

Suet., *Caligul.*, 27: *Multos honesti ordinis deformatos prius stigmatum notis, ad metalla et munitiones viarum, aut ad bestias condemnavit*.

20 Vid. IMPALLOMENI, G., “In tema di strade vicinali”, en *Scritti di diritto romano e tradizione romanistica*, Padova, 1996, -pp. 541-560-, p. 546, nt. 26.

21 Vid. IMPALLOMENI, G., *op.cit.*, p.546, que añade en este caso “...a prescindere dalla repressione criminale ove ricorressero gli estremi di un reato”.

22 ECK, W., *Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit*, cit., p. 35, recuerda el caso de los propietarios de terrenos adyacentes a la vía Apia, que asumieron una parte de los costes de su renovación.

23 SERRIGNY, D., *Droit public et administratif romain*, T. II, cit., p. 228.

Suet., *Neron, 31: Quorum operum perficiendorum gratia, quod ubique esset custodiae, in Italiam deportari, etiam scelere convictos, nonnisi ad opus damnari, praeceperat.*

Estas penas, en el caso de los condenados, podían ser a perpetuidad o a un tiempo determinado²⁴. Tales *vincula publica* nos revelan que este tipo de trabajadores se encontraban encadenados, lo que indica la dureza de estas prácticas que nos han dejado lúgubres trozos de caminos²⁵.

Otra hipótesis aceptable en la búsqueda de ingresos sería pensar que funcionarios municipales fueran los responsables de la recogida de tasas en las poblaciones a las que les viniera fijado el pago de *vectigalia* y contribuciones correspondientes a los trazados de vía pública asignados a esa ciudad²⁶.

3.1 LA FINANCIACIÓN DEL AERARIUM

Las consideraciones de PEKÁRY²⁷, a propósito de la financiación llevada a cabo por parte de este ente, distan bastante de la *communis opinio* al señalar que en la República en muy pocos casos el Estado de Roma –*aerarium*– contribuyó; situación que se prolongaría en el Principado, por lo que el erario romano estuvo ausente de un regular sostenimiento (nula influencia, por tanto). A la figura de los emperadores tampoco les concede especial relieve con lo que, salvando unas cuantas excepciones, tampoco supondrían una contribución determinante. Así las cosas, la carga de los costes la soportaron los habitantes propietarios de las tierras por donde pasaban las vías, los municipios y ciudades. En una postura contraria se encuentran WISEMAN o ECK, quienes sí afirman el compromiso estatal al menos durante la República y principio del Imperio en lo que se refiere a construcciones *ex novo* y reparaciones mayores²⁸. Tras el gobierno de CLAUDIO no hay testimonios de participación del Estado en trabajos sobre *viae publicae*. Autores encabezados por DE RUGGIERO también se posicionan alejados de la

24 Sobre los efectos diferentes para el condenado según se tratase de trabajos públicos o de minas, vid., SERRIGNY, D., *Droit public et administratif romain*, T. II, cit., pp. 231-232. Y BRUNT, P.A., “Free Labour and Public Work at Rome”, en JRS (pp. 81-100), p. 86, en donde se alude a la “invitación” a los convictos a trabajar en obras públicas en el siglo II o antes.

25 A lo largo de la *via Flaminia* se han encontrado restos humanos de esta clase de reos trabajadores. Sus condiciones debían ser muy duras y la mortalidad entre ellos elevada. Los motivos de estas condenas parece ser que eran causas leves, como el robo de bestias o en los baños, injurias criminales, desplazamiento de miliarios... Lo que parece probable es que estas condenas se producían frecuentemente, en especial para conseguir mano de obra a cargo de cuadrillas numerosas de desgraciados y malhechores en los que la inexperiencia y el agotamiento han marcado con negligencias o malas ejecuciones determinados caminos romanos. Vid. FUSTIER, P., *La route*, cit., p. 73. ECK, W., *Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit*, cit., p. 73 nt. 230, en este orden de ideas mantiene que “die Verwendung von Soldaten beim Straßenbau, die in den Provinzen nicht ungewöhnlich war..., ist in Italien nur in diesem Fall bezeugt. Möglicherweise war es üblich, Strafgefangene *ad viarum munitiones* abzuordnen; doch findet sich m. W. für Italien Suet. Gaius 27,3 als einziges Zeugnis”.

26 “Doch mu? dies eine Hypothese bleiben”, ECK, op. cit., p. 63.

27 PEKÁRY, T., *Untersuchungen zu den römischen Reichsstrassen*, Bonn, 1968, pp. 91 y ss., concretamente en p. 111 afirma que no ve relevancia en el fragmento de la *Historia Augusta*, Pertinax. 9.2, *Aerarium in suum statum ad opera publica certum sumptum constituit, reformandis viis pecuniam contulit*, por considerarlo in cierto: “...Wir können uns seiner Meinung anschließen und diesen Text, der nicht nur einen sehr fragwürdigen Quellenwert besitzt, sondern an dieser Stelle korrupt überliefert ist, im weiteren unbeachtet lassen”.

28 WISEMAN, T.P., “Roman Republican Road Building” en *PBSR*, n° 38 (1970), pp. 122-152. También los fronterizos se verían implicados. Según nuestra percepción, aunque no sea viable referirse al exacto calibre de la envergadura, el tesoro romano debió involucrarse de una u otra forma en esta aportación.

idea de PEKÁRY pues para el italiano “in tutto il tempo della Repubblica l’ unica fonte di Stato, da cui si attingevano le spese per la costruzione e la manutenzione delle opere pubbliche, era il tesoro, l’ *aerarium populi Romani*”²⁹.

Ya ha sido comentado el caso de AUGUSTO y su contribución personal a la vía Flaminia. Que gran parte de las altas dignidades a las que les confió otras calzadas se sustrajera a estas indicaciones quizá pudo ser el motivo desencadenante de que él mismo ingresara en el *aerarium* sumas de su patrimonio para atender la penosa situación vial, lo que en realidad, si se examina, conlleva a no poder dilucidar o separar las contribuciones del emperador y las del *aerarium* (no existía una gran diferencia entre las dos asistencias)³⁰. La autorización de sumas para estos trabajos procedentes del *aerarium Saturni* debía acordarlas el Senado. Esto explicaría que en numerosas de las inscripciones miliarias aparezca la expresión *ex s.c.*, aunque no sabemos si estas autorizaciones fueron precedidas de las reclamaciones de gobernantes como AUGUSTO ante aquél órgano para que procedieran a su aprobación³¹.

3.2 LA FINANCIACIÓN DE LA CASA IMPERIAL

Teniendo una vez más en cuenta los trabajos de la doctrina comentada anteriormente, la participación de los emperadores en la *munitio* de *viae publicae* se precisa según las siguientes ideas: HERZIG alega que desde CLAUDIO a VESPASIANO todos los emperadores habían contribuido a la financiación de las construcciones viales³². Anteriormente se apuntó el planteamiento de PEKÁRY en relación al tema. ECK³³ critica ambas teorías argumentando que se debe rechazar la postura —un tanto radical, creemos— de PEKÁRY como es la de olvidar todos los casos en los que no se menciona *expressis verbis* en las inscripciones y demás fuentes la participación del *princeps*. De hecho, tan sólo hay tres testimonios conocidos que cumplen los requisitos requeridos por PEKÁRY: uno literario y dos epigráficos en los que aparecen expresiones tan evidentes como *sua pecunia incohavit* o *pecunia sua*. En cuanto al primero, critica que no hay testimonios durante el período señalado de la contribución de algunos emperadores, mientras que en los casos de otros emperadores sí mencionados no se sabe en qué manera participaron, si lo hicieron ellos mismos o si se impuso a otros la carga. Quizá, como se ha dicho en el epígrafe anterior, referente a la financiación estatal, desde CLAUDIO tuvo mayor veracidad e influencia la contribución del emperador, no debiéndose calificar de excepcional esta intervención, aunque no sea posible conocer en qué medida se desarrolló.

29 DE RUGGIERO, Lo Stato e le opere pubbliche in Roma antica, cit., p. 204.

30 En una moneda de la época se lee (ECKHEL, DN., 7.105): *S(enatus) p(opulus)q(ue) R(omanus) imp(eratori) Cae(sari) quod v(iae) m(unitae) s(unt), ex ea p(ecunia), q(uam) is ad a(erarium) de(tulit)*.

31 En este sentido ECK, W., Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit, cit., pp. 70-71-72 en las que interpreta pasajes históricos para apoyar la tesis de financiación del *aerarium Saturni*. En cuanto al Senado, entre las múltiples y variadas funciones en edad republicana no es aceptable negar que pronto se arrogó, al menos de hecho, el poder de disponer sobre el erario y de vigilarlo. Vid. DE RUGGIERO, Lo Stato e le opere pubbliche in Roma antica, cit., pp. 208 y ss., si se desea obtener un acercamiento al proceso que se desarrollaba hasta que se concluía con la asignación dineraria.

32 HERZIG, H.E., Straßenwesen, cit., p. 641. Sugerencia apoyada en las fuentes. Vid. HERRERA BRAVO, R., Ius Fiscii, en Sodalitas, 2, 1981.

33 ECK, W., Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit, cit., pp. 73 y 79. Varios emperadores de los que nos han llegado noticias sobre su contribución fueron AUGUSTO para la vía Flaminia (*Res gestae*, 20; Suet., Aug. 30; Dion Cass. 53.22.1), NERVA para la vía Apia (CIL X, 6820.6824); TRAJANO también a la vía Apia (CIL X, 6833-35.6839); ADRIANO para la Iulia Augusta (CIL V, 8102.8103.8106) y la Apia (CIL IX, 6072.6075); SEPTIMIO SEVERO a la vía Trajana (CIL IX, 6010) y la vía Aurelia, etc...

3.3 LA FINANCIACIÓN DE MUNICIPIOS, ENTES MENORES Y PROPIETARIOS DE TERRENOS

Es innegable que, de una u otra forma, los entes menores como municipios, ciudades e incluso los propietarios de terrenos cercanos a una vía ya existente o de nueva aparición, así como los afectados por el mantenimiento mismo por esa región venían obligados a soportar una cierta imposición fiscal. Se cuentan con numerosos ejemplos de esta actividad en las provincias mientras que en Italia, por el contrario, no son nada abundantes las pruebas. En cambio, es más incierta la imposición fiscal que se determinó para cada sujeto así como si existió una cierta homogeneidad a aplicar a todas las vías.

La posición de la doctrina en torno a este tema también es diversa pues hay estudiosos que se sitúan en la línea de pensamiento que mantiene que el peso mayor en Italia recayó en los propietarios de tierras³⁴. Frente a este planteamiento se alza la opinión de ECK, afirmando que sólo para determinadas vías hubo en la península itálica una obligación perteneciente a los propietarios consistente en su contribución, la cual siempre se solicitaba cuando era reparado el trazo del que eran responsables. La principal diferencia con el posicionamiento anterior es que no es exacto mantener que las contribuciones de estos habitantes se alzarán como primera fuente de ingresos a destinar tanto a la creación de nuevas vías como a su cuidado.

En todo caso, la legislación municipal imponía a los habitantes de las ciudades romanas tener las calles, caminos, vías... en buenas condiciones –*munera*-. Pasajes que nos ayudan a ilustrar estas cargas –*viarum munitio*- para los habitantes los encontramos en CIL IX, 6075, o AE (L'Année épigraphique) 1947, 41-42³⁵. Se comentan a continuación.

CIL IX, 6075: ...*Hadrianus... viam Appiam per millia passus X̄VDCCL longa vetustae amissam adiectis HS|XI|XLVII ad HS DLXI|XC, quae possessores agrorum contulerunt, fecit.*

Por lo que nos dice el *Corpus Inscriptionum Latinarum*, los propietarios de terreno debieron costear la construcción de la vía Apia pero, ¿fue voluntaria la cesión?, ¿partió la petición de ADRIANO o, en su nombre, el *curator viae Appiae*, concretándose en una propuesta tan sólo a los habitantes para que costearan una parte de la vía dañada? Son hipótesis que no nos aventuramos a responder ante la ausencia de datos determinantes.

AE 1947, 41-42: *Frentra(nis) Histon(ensibus) Val(eriae) viae muniende ab Ancrabis hic; [T]eatini M[ar(rucini)] munire d[e]bent via V[a]leria ab A[n]crabas hic mil p. VI.*

Los habitantes de las dos comunidades, los Teatini Marrucini y los Frentrani Histonenses deben cuidar una parte de la vía Valeria, en donde el verbo *munire* se ha

³⁴ Como, entre otros, PEKÁRY, T., *Untersuchungen zu den römischen Reichsstrassen*, cit., pp. 113 y ss. y 169.

³⁵ Para un profundo examen de los mismos así como detallada bibliografía al respecto, Vid., PEKÁRY, T., *Untersuchungen zu den römischen Reichsstrassen*, cit., pp. 93 y ss., 127 y ss., 163... o ECK, W., *Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit*, cit., pp. 61 y ss., 76 y ss. En determinadas inscripciones se informa de que para reparar la *vía Appia* cerca de *Aeclanum* por una distancia de 15750 pasos ADRIANO donó 1157000 sesteracios mientras que los *possessores* contribuyeron con 569100 sesteracios. Vid asimismo CAPITANI, G.,-GARELLI DELLA MOREA, GE., s.v. "Strade ordinarie", cit., pp. 656 y ss.; o CHAPOT, V., s.v. "Via", en CH. DAREMBERG-EDM. SAGLIO, *Dictionnaire des Antiquités Grecques et Romaines*. Tome cinquième, Graz-Austria, 1969, pp. 788 y ss. Más ejemplos de referencias a esta *viarum munitio* residen en C. Th. 3.3.15; CIL X,6954; CIL IX,6072, 6075, etc.

de interpretar como conservar el camino de forma que el tráfico se desarrolle sin ningún obstáculo; se puede, asimismo, presumir que estos ciudadanos pagasen directamente a *redemptores* o *mancipes* ante la lejanía de las obras ya que les habría resultado más incómodo desplazarse hasta el lugar que debía repararse a su costa.

4. CARGAS Y PRIVILEGIOS QUE CONLLEVA LA PRESENCIA DE UNA VÍA PÚBLICA.

4.1. Privilegios

En Roma existían o, si se prefiere, convivían, costumbres y comportamientos diversos en orden a evitar las cargas y deberes que conllevaba el establecimiento y la presencia de un lugar público como lo eran las vías. Conductas toleradas e incluso consagradas por el poder central. Piénsese, a modo de ejemplo, en la admisión general de que los bienes de los personajes encuadrados dentro de la clase de los *illustres* estaban exentos de soportar la obligación que consistía en el mantenimiento de los caminos públicos.

C. Th. 15.3.2 (*de itin. muniendo*): *In muniendis viis iustissimum aequitatis cursum reliquit auctoritas. Singuli enim loca debent quaeque sortiri, ut sibi consulant vel negligentia vel labore. Igitur eos loca iuxta morem priscum delegata curare oportebit.*

Pero el estar dentro de estos grupos privilegiados no sólo era cuestión de pertenecer a determinada clase o posición sino de, simplemente, gozar del favor del gobierno. Además de los *illustres* ya mencionados, encontramos a los altos dignatarios, senadores, consejeros y secretarios de Estado –*notarii*–, empleados de palacio –*palatini*–, la Iglesia, los abastecedores de carne de cerdo a la ciudad de Roma, etc³⁶.

Con el objetivo de erradicar estos abusos, unas veces mayores que otras, se establecen reglas generales y disposiciones para suprimir las inmunidades, incluida la Iglesia³⁷. HONORIO elimina estas inmunidades que, por otra parte, habían supuesto grandes abusos (*propter immensas vastitates viarum*).

Un hecho significativo es que se declara que también los bienes que suponen patrimonio imperial deban soportar las cargas normales, entendiendo por “normales” tanto los gastos o cargas por construcción como por mantenimiento de las vías públicas³⁸:

C. Th., 15.3. 4 (*de itin. muniendo*): *Dudum quidem fuerat constitutum, ut illustrium patrimonia dignitatum ab instauracione itinerum haberentur excepta. Verum propter immensas vastitates viarum certatim studia cunctorum ad reparationem publici aggeris conducibili devotione volumus festinare, nulla ad instructum munitionis huiusce dignitate aut privatorum privilegiorum in qualibet... studiosius adpetita. Etiam istud adiungimus, ut domos etiam clementiae nostrae... par condicio et sollicitudo constringat...*

³⁶ Vid. para todos ellos y otros SERRIGNY, D., *Droit public et administratif romain*, T. II, cit., pp. 221-222.

³⁷ C. I. 1.2.7 (*de Sacrosanct. Eccles.*): *Ad instructionem itinerum pontiumque etiam divinas domos et venerabiles ecclesias tam laudabili titulo libenter adscribimus*. Vid. asimismo D. 50.4.12 (Iav., 6 ex Cassio), *de muneribus ac honoribus*.

³⁸ Vid. C. Th. 15.3.6 (*de itin. mun.*), en el mismo sentido.

C.I. 11.74.4 (*de privil. dom Aug.*): *Absit, ut nos instructionem viae publicae et pontium stratarumque opera, titulis magnorum principum dedicata, inter sordida munera numeremus. Igitur ad instructiones reparationesque itinerum pontiumque nullum genus hominum nulliusque dignitatis ac venerationis meritis cessare oportet. Domos etiam divinas tan laudabili titulo libenter adscribimus.*

Si bien existen otros fragmentos a propósito de materias distintas que dejan espacio a la duda, lo dispuesto en el *Codex Theodosianus* y el Código de JUSTINIANO habla por sí mismo: “Lejos de nosotros que contemos entre los cargos viles la construcción de vías públicas y los trabajos de puentes y calzadas dedicados a nombres de grandes príncipes. Así pues, es conveniente que ninguna clase de hombres se exima por méritos de ninguna dignidad y respetabilidad de la construcción y reparación de caminos y puentes. Y también sujetamos a tan laudable obligación las casas imperiales”.

El motivo que llega a romper con la situación preexistente debe buscarse en que esta categoría de contribuciones no debía ser incluida entre las cargas sórdidas³⁹ –viles, bajas- de las que los personajes e instituciones privilegiadas estaban exentos.

4.2. Cargas

En cuanto al modo ordinario de contribución para los caminos públicos, cree SERRIGNY que “...consistait dans que nous appellerions chez nous centimes spéciaux additionnels à la contribution foncière, *pro jugorum modo, vel capitum*⁴⁰.”

C. Th., 15.3.5 (*de itin. muniendo*): *Possessores et reparationi publici aggeris et ceteris eiusmodi muneribus pro iugorum numero vel capitum, quae possidere noscuntur, adstringi cogantur*⁴¹.

El investigador del Derecho administrativo romano detalla que no se trataba de un impuesto personal –*caput*-. El *caput* aquí reflejado consistía en una cantidad de tierra determinada, una unidad catastral. Por tanto, se aplicaba una contribución territorial, haciéndose mención de los *possessores* y de los *iuga vel capita quae possidere noscuntur*. Una gran cantidad de leyes confirman esta interpretación y prueban que este impuesto, atendiendo a la realidad, gravaba al detentador del fundo (usufructuario, adquirente, anticresista, acreedor...).

³⁹ En tema de cargas sórdidas (prestaciones de trabajo obligatorio y no remunerado), las fuentes de las que más y mejor se extrae información también son el *Codex Theodosianus* (C. Th., 11.16, *de extraordinariis sive sordidis muneribus*) y el *Codex Iustinianus* (10.47, *de excusationibus munerum*); en ellos aparecen, entre otras muchas: la obligación de los habitantes de suministrar caballos para el *cursus publicus*, o sobre los caminos en los que no había establecimientos de la posta (los caballos de la posta a cargo del poder público a través de las grandes calzadas se llamaban *veredi* y los de los privados sobre caminos de travesía sobre recorridos extraordinarios *paravedi*); la obligación de realizar transportes extraordinarios sobre caminos “oficiales” o de travesía (*angariae* eran los transportes realizados sobre vías con animales mantenidos por el estado; *parangariae* los hechos empleando animales de particulares o sobre caminos de atajo). Puede consultarse también C. Th., 8.5 (*de cursu publico*); la obligación de desempeñar tareas y obras de distinta naturaleza; la obligación de proveer *adjumenta* (quizá vehículos y materiales para reparar ciudades); la obligación de trabajar en construcciones y reparaciones de edificios públicos o sagrados; la suerte de construir y reparar vías y puentes.

⁴⁰ SERRIGNY, D., *Droit public et administratif romain*, cit. T. I, pp. 447 y T. II, pp. 229-230, concreta que quedaban exentos de él solamente (*oportet namque per singula iuga certa quaeque distribui, ut par punctis praebendorum sumptuum necessitas imponatur*, C. Th. 15.1.34 y C.I. 8.12 *-de operibus publicis-*) los senadores y los veteranos; estos últimos demandaron a CONSTANTINO dicho privilegio: *Ne quis eorum in operibus publicis conveniatur*.

⁴¹ Cfr. C.I. 10.25.2 (*de immunitate nemini concedenda*).

Además de a imposiciones pecuniarias, los habitantes de las provincias estuvieron, asimismo, sujetos a prestaciones “en natura” u obligaciones personales⁴²:

Atendamos ahora a la disposición de recogida por JUSTINIANO que se transcribe como sigue:

C.I. 11.64.1 (*de collat. fund. patr.*): *Emphyteuticarii possessores, qui mansuetudinis nostrae beneficio ad extraordinaria minime devocantur (munera), sicut caeteri provinciales, obsequium suum itineribus muniendis impendant. Nulla enim ratione debent ab hoc, quod in commune omnibus profuturum est, esse seiungi.*

En el Código de JUSTINIANO aparece una ley de CONSTANTINO del año 319 en donde se declara que los poseores del dominio imperial a título de enfiteutas vienen sujetos, como los otros provinciales, a suministrar *obsequium suum*, reparar los caminos. Evidentemente, se trata –nos comenta SERRIGNY⁴³– de prestaciones personales y no de contribuciones, impuestos o rentas referidas al suelo.

Los provinciales estaban obligados a proporcionar los materiales necesarios para emprender trabajos públicos⁴⁴, transportar objetos a lugares en donde se necesitaban –unas veces cercanos y otras no tanto–, pudiéndose tratar de graneros, *mansiones*, ciudades-, etc...

La ausencia en las leyes de elementos⁴⁵ que determinen las categorías de personas sujetas u obligadas, así como del número de días o jornadas de trabajo... sugiere que existiría una regulación muy variada, influenciada por los usos locales y abandonada al poder discrecional de los gobernadores y de las ciudades, como también ocurre con otras materias diferentes. Estas circunstancias se explican imaginando un régimen en el que el emperador legislador no entraba en “detalles” de este tipo pues no tendrían importancia y, según este punto de vista, no creería necesario ofrecer unas garantías mínimas contra los abusos de poder posibles de sus subordinados u oficiales delegados.

No debemos dejar de recordar, en relación al tema que nos ocupa, que ya las Doce Tablas prescribieron la obligación que caía en el propietario fronterizo a una vía pública cuando ésta se encontraba impracticable: prestar forzosamente el paso a través de su fundo.

D. 8.6.14.1 (Iav., 10 *ex Cassio*): *Cum via publica, vel fluminis impetu vel ruina, amissa est, vicinus proximus viam praestare debet*⁴⁶.

En resumen, acudir al impuesto directo⁴⁷ fue una de las más eficaces formas de financiación de vías en Roma, ya mediante recaudación pecuniaria, ya a través de exigencia de faenas.

42 Como ya se ha indicado en otro estudio a propósito de la mano de obra empleada para construir o mantener vías públicas. Sic. Flacc., *de cond. agr.*, 145.19 ss. (Lachmann): *Vicinales autem viae de publicis quae divertuntur in agros, et saepe ad alteras publicas perveniunt, aliter muniuntur per pagos, id est per magistris pagorum, qui operas a possessoribus ad eas tuendas exigere soliti sunt; aut, ut comperimus, unicuique possessori per singulos agros certa spatia assignantur, quae suis impensis tuentur.*

43 SERRIGNY, D., *Droit public et administratif romain*, cit. T. I, p. 449.

44 C. Th. 15.1.17 (*de operib. public.*): *Sane si quid reparationi alicuius operis postulandum erit, non in pecunia, sed in ipsis speciebus postulare te par est. Si loca aliqua indigent novis stabulis aut horreis, videaris aedificare etiam, si emolumenta publica adverteris postulare.*

45 Hablamos con carácter general porque se conocen reglamentos muy específicos y locales que, en su caso, sí prescriben las jornadas y condiciones de los obligados; ejemplos son la *Lex Coloniae Genitivae Iuliae* o la *Lex Flavia municipalis*, entre otros.

46 *Lex XII Tabularum*, VIII: *Si via per amsegetes immunita escit, qua volet jumentum agito; Festus, de verb. sign., s.v. “Amsegetes”: Amsegetes dicuntur quorum ager viam tangit.*

Otro tipo de recaudación a través del pago lo representaba los derechos de peaje, designados bajo el nombre de *portorium*. La palabra vectigal (de *vehendo*) fue tomada a menudo para referirse a este tipo de impuestos⁴⁸. Venían establecidos sobre el paso de puentes y de caminos. SÉNECA habla de los mismos.

Séneca, *de constant. sapient.*, 14: *Cogitans et in pontibus quibusdam vectigal pro transitu dari*⁴⁹.

Los *portitores* o *telonarii* eran los encargados del cobro en cada uno de esos puntos.

Una última consideración a tener presente, antes de acabar este estudio, es que en general se ha tratado de las contribuciones del Estado o de personas obligadas por éste u otros entes menores para soportar los gastos producidos en la construcción y mantenimiento de una obra pública como son las vías. No obstante no debe pasarse por alto dos datos: A veces, simples particulares o personas de dignidad y rango elevados eran contribuyentes voluntarios. Buscaban con estas conductas darse en mayor consideración; este comportamiento se dio especialmente durante la República. Y, en segundo lugar, las multas, aunque en general ingresaban en el tesoro público, dependiendo del tipo de conducta que castigaran podían ser afectadas al pago de trabajos públicos⁵⁰.

47 Se entiende por impuesto directo aquél por el cual el Estado se dirige directamente contra los contribuyentes a fin de reclamarle una parte de sus ingresos o de su capital, o bien una prestación, o un servicio cualquiera. Definición que nos aporta SERRIGNY, D., *Droit public et administratif romain*, T. II, cit., p. 71. “La plupart de ces mots, comme *vectigal* (qui vient du verbe *vehere*), *annona* et *functio*, supposent, au moins à l’origine, que les impôts consistaient dans des prestations en nature”. La idea que actualmente se expresa con los términos “impuesto” o “contribución”, era designada por los romanos con los términos *tributum*, *stipendium*, *vectigal*, *canon*, *annona*, *functio*, *functio publica*. Vid. BLANCH NOUGUÉS, Juan Manuel, “Principios básicos de justicia tributaria en la fiscalidad romana”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 1998, pp. 54 y ss.

48 Los derechos a aduana también se denominan *portoria* o *telonia*; se pagaban a la llegada de mercancías a los puertos, de ahí el nombre de *portorium*. Se sabe que en tiempos republicanos ya se aplicaban. Cfr. ECK, W., *Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit*, München, 1979, p. 24 en donde el autor da un ejemplo de la decisión de un emperador –Antonino Pío– de establecer la aplicación de un vectigal sobre las calles. ECK, W., *Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit*, cit., p. 78 indica que de este tipo de impuestos no existen indicaciones en Italia por lo que resulta realmente incierta su aplicación en la península.

49 El libro del Digesto dedicado a las donaciones. (24.1.21, *de donat. inter viv.: Si quis pro uxore sua vectigal, quod in itinere praestari solet, solvisset*) también aporta pruebas de estos derechos.

50 SERRIGNY, D., *Droit public et administratif romain*, T. II, cit., p. 234.