Javier Aguilar Cano

EL IMPUESTO SOBRE EL SUELO EN EL DERECHO ROMANO: DEL *TRIBUTUM SOLI* CLÁSICO A LA *IUGATIO TERRENA* JUSTINIANEA

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Dirigido por el Dr. Albert Gómez Jordán

Grado de Derecho



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2025

Este TFG se ha desarrollado en la modalidad de:

- **Trabajo de investigación**

La investigación se presenta siguiendo las normas para autores previstas en la revista *Glossae: European Journal of Legal History*: https://www.glossae.eu/glossaeojs/about/submissions

RESUMEN

El presente trabajo analiza la evolución del impuesto sobre el suelo en la Antigua Roma desde la época clásica hasta la época de Justiniano, estudiando sus inicios como *tributum soli* (aplicado en los terrenos ubicados en provincias), su transición a la *capitatio-iugatio* en el periodo postclásico a partir de la reforma de Diocleciano (que equiparó el suelo itálico al suelo en provincias), y su tratamiento en época justinianea (en la que desaparecieron definitivamente las diferencias entre propietarios).

Palabras Clave

Tributum soli – propiedad provincial – *capitatio-iugatio* – impuesto sobre el suelo

RESUM

El present treball analitza l'evolució de l'impost sobre el sòl a l'Antiga Roma des de l'època clàssica fins a l'època de Justinià, estudiant els seus inicis com a *tributum soli* (aplicat als sòls situats a les províncies), la seva transició a la *capitatio-iugatio* en el període postclàssic a partir de la reforma de Dioclecià (que equiparà el sòl itàlic al sòl de les províncies), i el seu tractament en època justinianea (en què van desaparèixer definitivament les diferències entre propietaris

Paraules clau

Tributum soli - propietat provincial - *capitatio-iugatio* - impost sobre el sòl

ABSTRACT

This paper analyzes the evolution of the land tax in Ancient Rome from the classical period to the time of Justinian, examining its beginnings as the tributum soli (applied to lands located in the provinces), its transition to the capitatio-iugatio in the post-classical period following Diocletian's reform (which equated Italic land with provincial land), and its treatment in the Justinianic era (in which differences between landowners disappeared definitively

Keywords

Tributum soli - provincial property - *capitatio-iugatio* – land tax

ÍNDICE

Abreviaturas……..……..…….1

Introducción ……..……..…….2

I. El *tributum soli* en la época clásica (siglo I a.C. – siglo III d.C.) 3

1.1 El sistema tributario en época clásica ……..……..…….....3

1.1.1. Términos latinos referidos a impuestos …….……..……..3

1.1.2. Principios informadores del sistema tributario romano……..5

1.2 La propiedad provincial …….7

1.2.1. El suelo en provincias (*ager publicus*) ……...7

1.2.2. Protección procesal de la propiedad provincial ……10

1.2.3. Gestión financiera y de bienes públicos en las provincias …….11

1.3 Concepto y características del *tributum soli* ...…….13

II. La reforma fiscal de Diocleciano: el sistema de la *capitatio–iugatio* (siglo III – siglo V d.C.) .....…….…….....…..17

2.1. Contexto político e institucional durante la reforma fiscal …….17

2.2. Definición y clasificación de los diferentes tipos de *capitatio* ……...…...19

2.3. Terminología y elementos técnicos del sistema *capitatio-iugatio* ……..21

2.3.1. Hecho imponible de la *capitatio-iugatio* ……...22

2.3.2. El *iugum* ……23

2.3.3. El *caput* …….23

2.4. Criterios generales de imposición y administración fiscal …….24

2.5. La figura del *colonus* como sujeto diferenciado del poseedor de suelo provincial ……..25

2.6. Gestión administrativa y registral de los fundos provinciales y de sus elementos …….28

III. La *iugatio terrena* en época de Justiniano (siglo VI d.C.)……..……30

3.1. Eliminación formal de la distinción entre los diversos tipos de propietarios ...30

3.2. Análisis de la Novela 128 de Justiniano ……31

3.2.1. Procedimiento de recaudación del impuesto fundiario, fases administrativas y sanciones a funcionarios ……..31
3.2.2. La *iugatio terrena* y mecanismos de protección a favor de los contribuyentes ……..…34
3.3. Medida de gracia fiscal en la Novela 163 de Justiniano …….36

Conclusiones ……...…….....…38

Bibliografía ……...……...…..……..40

ABREVIATURAS

C.	*Codex Iustinianus*; KRUEGER, P. *Corpus Iuris Civilis*, vol. I, ed. (14ª Edición), Berlin, 1967.
C.Th.	*Codex Theodosianus*, consultado online desde The Latin Library (https://www.thelatinlibrary.com/theodosius.html)
D.	*Digesta Iustiniani Augusti*; MOMMSEN, T: KRUEGER, P. *Corpus Iuris Civilis*, vol. I, 22ª Edición, Berlín, 1973.
Dir./dirs.	Director/directores.
Ed.	Editor.
Gai. Inst.	*Gai Institutionum*, consultado online desde The Roman Law Library (https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/Anglica/gai1_Poste.htm)
Nº.	Número.
P./pp.	Página/páginas.
Pról.	Prólogo.
Ss.	Siguientes.
Vol.	Volumen.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende analizar la evolución del impuesto sobre el suelo en el Derecho romano en tres periodos históricos clave: la época clásica, postclásica – en especial, el periodo del Bajo Imperio tras la reforma de Diocleciano-, y la época justinianea. La justificación del tema nace de la importancia que tiene la fiscalidad como herramienta de control económico y social, estructurando la sociedad romana y su vasto territorio en función de las cargas fiscales impuestas.

El análisis parte de una serie de preguntas: ¿Existía en cada uno de estos momentos un impuesto específico sobre el suelo? ¿Qué denominación recibía, cómo evolucionó con el paso del tiempo y sobre qué sujeto jurídico recaía la carga tributaria? ¿En qué territorios se aplicaba? ¿existen fuentes que expliquen cómo se calculaba o medía su carga tributaria? Para dar respuesta a estas preguntas, nos adentraremos en las fuentes jurídicas romanas.

Respecto a la metodología utilizada, se ha seguido un enfoque histórico-crítico mediante el estudio de las fuentes jurídicas romanas (como las Instituciones de Gayo, el Digesto o el Código de Justiniano) junto a doctrina especializada relevante en la materia. El análisis se desarrolla de forma cronológica para observar la evolución histórica del impuesto sobre el suelo.

El trabajo se estructura en tres capítulos: un primer capítulo dedicado al *tributum soli* en época clásica (aplicado sobre terreno provincial), un segundo capítulo en el que se analiza su evolución a la *capitatio-iugatio* de Diocleciano (fruto de la eliminación de las diferencias entre el suelo itálico y suelo provincial), y finalmente un tercer capítulo en el que se examinan las regulaciones fiscales sobre el suelo en época justinianea (en la que ya no existen diferencias entre propietarios). Todo ello desemboca en unas conclusiones generales del trabajo.

Finalmente, querría expresar mi más sincero agradecimiento al Dr. Albert Gómez Jordán por su constante orientación y dedicación a lo largo de este trabajo. Sus enseñanzas han supuesto para mí nuevos conocimientos que me acompañarán en mi futura trayectoria académica e influirán positivamente en mi desarrollo tanto profesional como personal.

I. EL *TRIBUTUM SOLI* EN LA ÉPOCA CLÁSICA (SIGLO I A.C. – SIGLO III D.C.)

1.1 El sistema tributario en época clásica

Para comenzar con el análisis que nos atañe, debemos determinar con carácter previo el concepto de tributo público en la antigua Roma. Según Fernández de Buján, en el ordenamiento jurídico romano clásico el sistema fiscal estaba compuesto por una imposición estructurada en impuestos directos e indirectos, dirigidos a sustentar la Hacienda pública. Los impuestos directos son aquellos que gravan el patrimonio o los beneficios que obtiene una persona por su actividad profesional o capacidad económica, entre los que encontramos nuestro *tributum soli*. Los indirectos, por otro lado, son aquellos que gravan manifestaciones indirectas de la capacidad económica, como son las transmisiones o la circulación de bienes[1].

1.1.1. Términos latinos referidos a impuestos

Los términos o conceptos latinos que se utilizaban para referirse a los impuestos son el *tributum*, el *stipendium*, el *vetigal* y la *annona*, sin una clara distinción en su uso entre ellos. Con carácter general el *tributum* se pagaba en dinero o en especie según la capacidad económica del contribuyente o el valor del suelo o patrimonio personal. Dentro de la imposición directa destacan el *tributum capitis*, que grava la mera existencia de la persona, y el *tributum soli*, de nuestro interés, que grava el suelo a partir de los datos contenidos en los censos y catastros que más adelante estudiaremos. Por otro lado, el *stipendium* solía ser un pago fijo en dinero, y el *vectigal* un pago variable en dinero o especie, englobando impuestos aduaneros como el *vectigal rotarium*, que era una tasa sobre la circulación de vehículos. Finalmente, la *annona* se utilizó para referirse a los impuestos en especie, que posibilitaba a la Administración pública la capacidad de disposición de mercancías útiles y necesarias para su correcto funcionamiento[2].

[1] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "Ius fiscale: de la imposición directa e indirecta", *Revista digital de Derecho Administrativo* 30 (2023), pp. 80.
[2] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "Ius fiscale: de la imposición directa e indirecta", *Revista digital de Derecho Administrativo* 30 (2023), pp. 81-83.

El término *tributum*, que se interpreta desde la perspectiva del que paga el impuesto, junto al *stipendium*, nombre que recibe por parte de quien lo recibe, tienen su origen en la imposición tributaria a la que se sometía a los pueblos vencidos por el ejército romano con la idea de atender a los múltiples gastos que derivaban de dichas campañas bélicas[3].

De acuerdo con Fernández Uriel, el término *tributum* deriva de tribu e indica de cierta manera su origen impositivo a las tribus dominadas tras ser derrotadas, a las que se les aplicaba un impuesto de guerra. Por su parte, *stipendium* o sueldo, consistía en un símil de un préstamo forzado a los pueblos vencidos a favor del ejército vencedor, para mantener y pagar a sus tropas[4]. Según Tan, este *tributum* era originalmente recaudado de manera local en los múltiples distritos en los que se dividía los dominios de Roma mediante la figura del *tribuni aerarii*, grandes terratenientes de suelos de propiedad pública que realizaban el servicio oficial de cobro de impuestos a los contribuyentes de su propio distrito, para el pago de la soldada. Este modelo descentralizado permitió a Roma fracturar su sistema fiscal en unidades regionales gestionadas por élites locales que dirigían la economía de estos territorios, si bien fue abandonado durante el periodo de transición hacia el sistema imperial, que analizaremos posteriormente[5].

---

[3] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "Ius fiscale: de la imposición directa e indirecta", *Revista digital de Derecho Administrativo* 30 (2023), p. 80.

[4] FERNÁNDEZ URIEL, P., "Algunas precisiones sobre el sistema fiscal romano", *Espacio, tiempo y forma, Historia antigua* 8 (1995), pp. 159-182. En esta obra el autor señala que "con el término '*publicum'*, los autores latinos y las inscripciones designan el impuesto, establecido por el Estado y recogido como propiedad pública. Este impuesto, a su vez recibía otros nombres: '*tributum'*, '*stipendium'*, '*vectigal'*. en un principio tanto el término como el concepto de impuesto no estaba bien definido entre los romanos, utilizándose estas palabras en un sentido relativamente impreciso. El término '*tributum'* proviene de tribu e indica en cierto modo su origen impositivo a las tribus dominadas a las que se obligaba a pagar un impuesto de guerra. Sinónimo en su origen: '*stipendium'* o sueldo, consistía en una especie de préstamo forzado a los vencidos para pagar al ejército vencedor. Es decir, cuando este impuesto estaba simplemente dedicado a mantener y pagar a las tropas, se denominaba '*stipendium'*. Se puede considerar, pues, que '*tributum'* y '*stipendium'*, fueron en sus orígenes una contribución de guerra establecida desde los primeros tiempos por los romanos a los pueblos conquistados".

[5] TAN, J., "Political Cohesion and Fiscal Systems in the Roman Republic", *Frontiers in Political Science* 4 (2022), pp. 3-4 y 8, argumenta que la motivación de los *tribuni aerarii* para realizar este servicio público era que el *tributum* probablemente hacía más económicamente dependientes a sus agricultores vecinos, a favor de dicho terrateniente recaudador, además de dotarlos de un elevado estatus social en una comunidad basada en la jerarquía. Destaca a su vez que los soldados que no recibiesen su paga por parte de los *tribuni aerarii* podían confiscar sus propiedades, según lo dispuesto en Gai. Inst. 4.26-7.

De acuerdo con la definición del jurista Ulpiano, contenida en el Digesto (*Ulp. 10 ad ed*. D. 50.16.17.1)[6], los tributos públicos eran aquellos por los cuales el fisco percibía tributo, como eran los exigidos en los puertos, por las cosas vendibles o las minas. También el mismo jurista (*Ulp. 4 de off. proc.* D.50.4.6.1) describe el deber cívico de pagar los tributos de todos aquellos que hubiesen contraído deudas relacionadas con bienes públicos[7].

1.1.2. Principios informadores del sistema tributario romano

Gracias a las fuentes jurídicas romanas disponibles, podemos comprender los principios informadores del sistema tributario romano. Los principios más determinantes son, según Fernández de Buján, los siguientes:

- Proporcionalidad y Capacidad económica: en *Ulp. 3 op.* D.50.4.4.2 se afirma que las personas sin recursos económicos no quedan obligadas a soportar carga patrimonial alguna, en razón de su propia indigencia[8]. Esto se suma a lo expuesto en *Pap. 19 resp.* D.50.15.5 respecto a que todos los contribuyentes están obligados a aportar la cantidad que les corresponda en proporción a sus predios[9].

- Principio de Igualdad y Generalidad en la imposición: continuando con lo dispuesto por el jurista Ulpiano en *Paul. 52 ad ed.* D.39.4.4, se afirma que los gobernadores y jefes militares también deberán pagar el impuesto de aduanas, salvo respecto de las cosas de uso propio[10].

---

[6] *Ulp. 10 ad ed*. D. 50.16.17: *Inter "publica" habemus non sacra nec religiosa nec quae publicis usibus destinata sunt: sed si qua sunt civitatium velut bona. Sed peculia servorum civitatium procul dubio publica habentur. "Publica" vectigalia intellegere debemus, ex quibus vectigal fiscus capit: quale est vectigal portus vel venalium rerum, item salinarum et metallorum et picariarum.*

[7] *Ulp. 4 de off. proc.* D.50.4.6.1: *Debitores rerum publicarum ad honores invitari non posse certum est, nisi prius in id quod debetur rei publicae satisfecerint. Sed eos demum debitores rerum publicarum accipere debemus, qui ex administratione rei publicae reliquantur: ceterum si non ex administratione sint debitores, sed mutuam pecuniam a re publica acceperint, non sunt in ea causa, ut honoribus arceantur*.

[8] *Ulp. 3 op.* D.50.4.4.2: *Inopes onera patrimonii ipsa non habendi necessitate non sustinent, corpori autem indicta obsequia solvunt.*

[9] *Pap. 19 resp.* D.50.15.5: *Cum possessor unus expediendi negotii causa tributorum iure conveniretur, adversus ceteros, quorum aeque praedia tenentur, ei qui conventus est actiones a fisco praestantur, scilicet ut omnes pro modo praediorum pecuniam tributi conferant. Nec inutiliter actiones praestantur, tametsi fiscus pecuniam suam reciperaverit, quia nominum venditorum pretium acceptum videtur.*

[10] *Paul. 52 ad ed.* D.39.4.4: *De rebus, quas in usus advehendas sibi mandant praesides, divus Hadrianus praesidibus scripsit, ut, quotiens quis in usus aut eorum, qui provinciis exercitibusve praesunt, aut procuratorum suorum usus sui causa mittet quendam empturum, significet libello manu sua subscripto eumque ad publicanum mittat, ut, si quid amplius quam mandatum est transferet, id munificum sit*.

- Benignidad: este principio establece que cuando haya ocasión, se debe aprovechar para dar una respuesta más benigna (*Paul. 1 ad Pl*. D.50.17.168)[11].

- Equidad: la máxima de que siempre que no se pueda averiguar algo sin algún perjuicio deberá optarse por lo que resulte menos contrario a la equidad se encuentra recogida en *Iav. 7 ep.* D.50.17.200[12], un texto del jurista Javoleno.

- Principio de legalidad o reserva de ley: en *Paul. 5 sent*. D.39.4.11.1[13] se recoge que no está permitido al administrador la revocación de los arriendos perpetuos de suelo público, sin la autorización del príncipe. Este fragmento, que es de la época del Principado, nos expresa dos cuestiones relevantes para nuestro estudio. Primero, muestra el concepto de derecho de arriendo perpetuo de suelo público que trataremos en el siguiente punto del trabajo y, por otro lado, nos ejemplifica el principio de legalidad donde no podrá legislarse sin autorización del estamento superior que, en este caso, corresponde al príncipe.

- Principio de Indisponibilidad: el jurista Papiniano, en *Pap. 17 resp*. D.2.14.42, afirma que la regulación fiscal no puede ser derogada por pactos entre particulares[14].

- Racionalidad: el jurista Paulo, en *Paul. 5 sent*. D.49.14.45.1, hace referencia a la razonabilidad de la concesión de una moratoria para el pago de deudas fiscales cuando afirma que no resulta razonable negar una moratoria a los deudores fiscales que lo soliciten, a fin de procurarse el dinero para hacer frente a su deuda. Al respecto, se concedía discrecionalidad al juez, quien concedería como máximo tres meses de prórroga para las cantidades mayores y dos para las menores[15].

---

[11] *Paul. 1 ad Pl*. D.50.17.168: *Rapienda occasio est, quae praebet benignius responsum.*
[12] *Iav. 7 ep.* D.50.17.200: *Quotiens nihil sine captione investigari potest, eligendum est quod minimum habeat iniquitatis*.
[13] *Paul. 5 sent*. D.39.4.11.1: *Agri publici, qui in perpetuum locantur, a curatore sine auctoritate principali revocari non possunt.*
[14] *Pap. 17 resp*. D.2.14.42*: inter debitorem et creditorem convenerat, ut creditor onus tributi praedii pignerati non adgnosceret, sed eius solvendi necessitas debitorem spectaret. Talem conventionem quantum ad fisci rationem non esse servandam respondi: pactis etenim privatorum formam iuris fiscalis convelli non placuit.*
[15] *Paul. 5 sent*. D.49.14.45.1*:"Bona eorum, qui in custodia vel in vinculis vel compedibus decesserunt, heredibus eorum non auferuntur, sive testato sive intestato decesserunt."*

- Principios de Objetividad y Seguridad Jurídica: En *Ulp. 3 de cens.* D.50.15.4 se expresa que estaba previsto en el reglamento del censo, que las tierras se inscribiesen de la siguiente forma: el nombre del fundo correspondiente, la ciudad y lugar en que se ubicase, los dos vecinos próximos que tuviese el fundo, la capacidad de siembra durante los últimos diez años, el número de yugadas, las cepas que tuviesen los viñedos, las yugadas de olivares y número de olivos, lo segado en el prado durante los últimos diez años, y su extensión en yugadas, así como las yugadas que tuviesen los pastos y bosques talares, debiendo estimarlo todo el mismo declarante[16].

Es de vital relevancia para la correcta comprensión del *tributum soli* y su evolución realizar un breve estudio sobre el concepto de propiedad provincial y sus características más relevantes, que pasamos a tratar a continuación.

1.2. La propiedad provincial

1.2.1. El suelo en provincias (*ager publicus*)

La necesidad de hacer productivo el suelo público (*ager publicus*) obtenido de los pueblos vencidos y anexionados a Roma, derivó en el nacimiento de autorizaciones a particulares para cultivar o construir sobre suelo público, a cambio de un tributo. Estos "arrendamientos" eran realizados por el colegio de censores, que asumían la función de custodia y administración del erario público, fijando las condiciones de su arrendamiento. En época republicana, estas concesiones sobre dominio público se realizaban, además de por el Estado, por los municipios, colonias e incluso particulares con dominio sobre dichas tierras. Esta conformación del suelo público de índole agrícola se generalizó durante los siglos III y II a.C., dando lugar a una especie de *ius perpetuum* sobre las tierras

[16] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "Ius Fiscale: Instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario romano", *Revista de Derecho UNED* 5 (2009), pp.198-209, citando a *Ulp. 3 de cens.* D.50.15.4: *Forma censuali cavetur, ut agri sic in censum referantur. Nomen fundi cuiusque: et in qua civitate et in quo pago sit: et quos duos vicinos proximos habeat. Et arvum, quod in decem annos proximos satum erit, quot iugerum sit: vinea quot vites habeat: olivae quot iugerum et quot arbores habeant: pratum, quod intra decem annos proximos sectum erit, quot iugerum: pascua quot iugerum esse videantur: item silvae caeduae. Omnia ipse qui defert aestimet.*

de cultivo, si bien ello no queda determinado de manera clara en las fuentes históricas disponibles hoy en día. Es así como fue surgiendo el concepto de propiedad provincial[17].

Para comprender la propiedad provincial debemos acudir a las Instituciones de Gayo (obra elaborada por el jurista Gayo en el siglo II d.C.). Este dominio sobre el suelo surge porque en las provincias romanas -salvo los territorios a los que se había otorgado el *ius italicum,* que los asimilaba jurídicamente al suelo itálico- los habitantes no podían ostentar la propiedad civil (*dominium ex iure Quiritium*) sobre el suelo. El suelo con *ius italicum* era considerado como un bien privado que se encontraba plenamente en el comercio jurídico y estaba exento de la carga tributaria provincial. El concepto de cosa pública se extrae del siguiente fragmento del jurista Gayo -contenido en Gai. Inst. 2.10- en el que se especifica que las cosas de derecho humano se dividen en públicas y privadas:

> *Hae autem res, quae humani iuris sunt, aut publicae sunt, aut privatae.*

También resulta interesante otro texto de Gayo -recogido en Gai. Inst. 2.11-, donde se detalla el concepto de cosas públicas como aquellas que, no estando en los bienes de ninguno en particular, se consideran como propiedad de todos:

> *Quae publicae sunt, nullius in bonis ese creduntur, ipsius enim universitatis ese creduntur, privatae autem sunt, quae singulorum sunt.*

Si retrocedemos en esta obra al fragmento Gai. Inst. 2.7, puede determinarse que el dominio del suelo provincial podía ser del pueblo romano o del césar (*princeps*), solo pudiendo adquirirse sobre él su posesión o usufructo. Extraemos que este suelo provincial era clasificado como *ager publicus*, pudiendo los provinciales usarlo, enajenarlo o transmitirlo *mortis causa*, pero no siendo considerados propietarios (*domini*) bajo el *ius civile* romano, sino meros poseedores o usuarios.

> *Set in prouinciali solo placet plerisque, solum religiosum non fieri, quia in eo solo dominium populi Romani est, uel Caesaris, non autem possessionem tantum et usumfructum habere uidemur*.

[17] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "Ius fiscale: de la imposición directa e indirecta", *Revista digital de Derecho Administrativo* 30 (2023), pp. 83 y 84.

En Gai. Inst. 2.46 se indica que no se admitía la *usucapio* (como figura del *ius civile*) en los predios de las provincias, precisamente porque sobre el suelo provincial no se podía ostentar la propiedad civil (ahora bien, sí que existía una *exceptio longi temporis praescriptio* que permitía poder adquirir la propiedad provincial por posesión continuada del inmueble provincial). Por lo tanto, la posesión provincial no era una posesión civil ni podía derivar en una adquisición del *dominium ex iure Quiritium per usucapio,* al no encontrarse la tierra provincial en el comercio jurídico civil romano (*extra commercium* civil), por lo que sus usuarios, reconocidos por la autoridad pública, estaban sujetos a cargas fiscales vinculadas a esta misma condición de poseedores como era el *tributum soli*, entendiéndolo cómo una contraprestación por el uso del bien público.

> *Item provincialia praedia usucapionem (non) recipiunt*.

En el periodo del emperador Augusto (27 a.C. – 14 d.C.) se produjo la división entre provincias senatoriales (fundos estipendiarios) e imperiales (fundos tributarios), tal y como viene recogido en Gai. Inst. 2.21:

> *In eadem causa sunt provincialia praedia, quorum alia stipendiaria, alia tributaria uocamus. Stipendiaria sunt ea, quae in bis provincialis sunt, quae propriae populi Romani ese intelleguntur. Tributaria sunt ea, quae in his provincias sunt, quae propiae Caesaris ese creduntur.*

Según Miquel, la imposición directa en la etapa republicana afectaba únicamente a los fundos sobre los que no cabía la titularidad del *dominium ex iure Quiritium*. En general, el *ius honorarium*, reconocido por el pretor[18], permitía protección jurídica a los propietarios peregrinos y propietarios provinciales, si bien éstos no podían ostentar la propiedad civil reconocida y protegida por el *ius civile*[19]. La existencia de estos diversos tipos de propiedad en Roma se encuentra perfectamente determinada en Gai. Inst. 2.40, donde se establece la división del dominio entre la propiedad civil y otros tipos de propiedad:

[18] Cabe tener en cuenta que, en provincias, la función jurisdiccional no era ejercida por el pretor, sino por el gobernador provincial.
[19] MIQUEL, J., *Derecho romano*, Barcelona, 2016, p.171.

Sequitur, ut admoneabus, aput peregrinos quidem unum ese dominium, ita ut dominus quisque sit,, aut dominus non intellegatur. Quo iure etiam populus Romanus olim utebatur: aut enim ex iure Quiritum unusquisque dominus erat, aut non intellegebatur dominus, set postea divisionem accepit dominium, ut alius possit ese ex iure Quiritium dominus, alius in bonis habere.

1.2.2. Protección procesal de la propiedad provincial

La acción reivindicatoria o *rei vindicatio* correspondía a quien hubiese adquirido la propiedad por derecho civil o de gentes[20] -esto es, al propietario civil- por lo que, en consecuencia, los poseedores de fundos provinciales no gozaban de tal protección jurídica. Ahora bien, resulta pacífico que los poseedores de una *ager vectigalis* (modalidad de tenencia de suelo provincial) se hallaban protegidos por una *actio in rem*[21] similar a la acción reivindicatoria. En este sentido, en las distintas reconstrucciones del Edicto Perpetuo[22] definitivo que han llegado hasta nuestros días hallamos formulaciones de esta acción, bajo nombres diversos. Por un lado, de acuerdo con Schulz, se sostiene generalmente que dicho edicto contenía una rúbrica por la que el pretor concedía una *actio in rem* al poseedor, bajo el título "*si ager vectigalis petatur*". Por otro lado, Miquel opina que la propiedad provincial estaba protegida por una acción semejante a la reivindicatoria, pero apareciendo en el edicto del pretor bajo una rúbrica diferente formulada de la siguiente manera: "*si ager stipendiarius petatur*"[23].

Pasamos a continuación a tratar algunas de las reconstrucciones formularias de dicha acción. En 1869, Rudorff propuso una reconstrucción de dicha obra a partir de fragmentos esencialmente del Digesto, obteniendo la siguiente *formula petitoria*[24]:

---

[20] Paulus*, Ad edictum* D. 6.1.23: *In rem actio competit ei, qui aut iure gentium aut iure civili dominium adquisiit.*
[21] SCHULZ, F., *Classical Roman Law*. Oxford, 1951, pp. 381 y 411.
[22] Este edicto analizado por Schulz, y de acuerdo con D'ORS, A., *Derecho privado romano*, Pamplona, 2000, p.89, cuya existencia se conoce de manera indirecta por menciones en diferentes obras antiguas, fue una reforma impulsada por el emperador Adriano, quien encargó al jurista Salvio Juliano la redacción de un edicto pretorio definitivo. Este edicto se basaba en los textos que publicaban los pretores romanos al comenzar su mandato, donde anunciaban las normas y principios que aplicarían durante su gestión. Con la intervención de Adriano, ese edicto se fijó de forma permanente, dejando de ser modificado por cada nuevo pretor.
[23] MIQUEL, J., *Derecho romano*, Barcelona, 2016, p.171
[24] RUDORFF, A.F., *De iuris dictione edictum: edicti perpetui quae reliqua sunt*, Pamplona, 1997, p.76.

SI AGER VECTIGALIS PETATUR

Iudex exto. Si paret agrum vectigalem (stipendiarium, tributarium) de quo agitur, ex aequo AA ese, nisi res arbitratu tuo AA restituatur, quanti ea res est, tantam pecuniam NN AA. c.s.n.p.a.

Posteriormente, en 1927, Lenel modificó la *intentio* de la fórmula puesto que no compartía la reconstrucción de Rudorff. En este sentido, Lenel indicó que tiene más sentido hablar en la *intentio* de "*habere possidere frui licere*" puesto que así es como se describe técnicamente la situación de posesión y usufructo (situación de casi-propiedad) en la Lex Agraria de 111 a.C. La redacción propuesta por Lenel es la siguiente[25]:

SI PRAEDIUM STIPENDIARIUM UEL TRIBUTARIUM PETATUR

Iudex exto. Si paret AA fundum de quo agitur habere possidere frui licere neque ea res arbitrio iudicis AA restituetur, quanti ea res erit, tantam pecuniam iudex NN AA c.s.n.p.a.

En ambas reconstrucciones formularias podemos identificar que, al tratarse de una acción *in rem*, se contiene una cláusula arbitraria o restitutoria que permitiría al demandado obtener la absolución en sentencia si restituye previamente el fundo provincial al demandante.

1.2.3. Gestión financiera y de bienes públicos en las provincias

La administración financiera y la gestión de los bienes públicos de cada provincia se encontraba en manos de un *quaestor provincialis*. En época de Augusto, esta figura se mantuvo en provincias senatoriales y fue sustituido en provincias imperiales por un *procurator Augusti*[26].

El análisis de la obra historiográfica denominada Anales del autor latino Tácito (*Publius Cornelius Tacitus*, si utilizamos el sistema trinominal romano), es de gran utilidad para conocer los acontecimientos ocurridos en la antigua Roma respecto a las cargas fiscales que soportaban las provincias, las cuales eran cobradas por los denominados publicanos, ciudadanos romanos, normalmente de la clase ecuestre, organizados en sociedades

[25] LENEL, O., *Das edictum perpetuum: ein versuch zu seiner wiederherstellung,* Aalen, 1927, p.189.
[26] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "La legislación de Augusto", *Gerión* 35 (2017), pp. 94 ss., FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., *Jurisdicción y arbitraje en derecho romano*, Madrid, 2000, pp. 62 ss.

privadas (*societates publicanorum*), que eran contratados por el Estado romano para realizar servicios como la recaudación de impuestos, especialmente en provincias[27]. Si bien dicha obra data de la época del Principado y no trata de manera explícita el *tributum soli*, nos sirve para observar de manera fehaciente los intentos de frenar los abusos de los recaudadores, dar transparencia al sistema tributario y aliviar algunas de las cargas más impopulares de la ciudadanía. En el primer texto se expone una situación de frecuentes reclamaciones del pueblo quejándose de los abusos de los recaudadores, donde el emperador Nerón se planteó ordenar la supresión de todos los impuestos indirectos. Pero los senadores, según el texto, evitaron tal decisión haciéndole ver que provocaría una merma en los ingresos del Imperio:

> *Tacitus, Annales XIII, 50*
>
> *Eodem anno crebris populi flagitationibus, immodestiam publicanorum arguentis, dubitavit Nero, an cuncta vectigalia omitti iuberet idque pulcherrimum donum generi mortalium daret. sed impetum eius, multum prius laudata magnitudine animi, attinuere seniores, dissolutionem imperii docendo, si fructus, quibus res publica sustineretur, deminuerentur: quippe sublatis portoriis sequens, ut tributorum abolitio expostularetur. Plerasque vectigalium societates a consulibus et tribunis plebis constitutas acri etiam tum populi Romani libertate; reliqua mox ita provisa, ut ratio quaestuum et necessitas erogationum inter se congruere[nt]. temperandas plane publicanorum cupidines, ne per tot annos sine querela tolerata novis acerbitatibus ad invidiam verterent.*

En otro pasaje de la obra, Tácito refleja el delicado equilibrio entre la presión fiscal sobre la población y la necesidad de mantener los ingresos estatales, poniendo de relieve cómo incluso los gestos de generosidad de los gobernantes, como la supresión de impuestos indirectos, eran matizados por el Senado en nombre de la estabilidad financiera:

[27] Así en TÁCITO, Anales, 4.6: *at frumenta et pecuniae vectigales, cetera publicorum fructuum societatibus equitum Romanorum agitabantur.* La figura de los *publicani* se trata en la siguiente obra: FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., *Derecho Público Romano*, Pamplona, 2020 cuando a su vez cita a RODRÍGUEZ ENNES, L., *Minería romana, minería castellana, minería de la América colonial española: Historia de un trato sucesivo*, a Coruña, 2006.

Tacitus, Annales XIII, 51

Ergo edixit princeps, ut leges cuiusque publici, occultae ad id tempus, proscriberentur; omissas petitiones non ultra annum resumerent; Romae praetor, per provincias qui pro praetore aut consule essent iura adversus publicanos extra ordinem redderent; militibus immunitas servaretur, nisi in iis, quae veno exercerent; aliaque admodum aequa, quae brevi servata, dein frustra habita sunt. manet tamen abolitio quadragesimae quinquagesimaeque et quae alia exactionibus inlicitis nomina publicani invenerant. temperata apud transmarinas provincias frumenti subvectio, et, ne censibus negotiatorum naves adscriberentur tributumque pro illis penderent, constitutum.

1.3. Concepto y características del *tributum soli*

El *tributum soli* fue un impuesto que desempeñó un papel relevante en la organización económica y fiscal de la civilización romana, cuya evolución estuvo marcada por los diversos cambios en la gestión tributaria y en la división provincial que, a lo largo de los siglos y las múltiples expansiones territoriales, transformaron la manera en la que se aplicó el tributo objeto de estudio.

Debemos considerar este tributo como un impuesto directo, que son aquellos que gravan el patrimonio o los beneficios obtenidos por una persona en el ejercicio de su actividad profesional, su capacidad económica, en atención a la declaración de bienes contenida en el censo, como mencionamos previamente[28]. No debe confundirse con el *tributum capitis* o *capitatio*, el cual grava la mera existencia de la persona, a título singular, de forma independiente a cualquier otra consideración[29].

El carácter necesario y extraordinario de los impuestos directos conllevaba que cuando el mismo resultase innecesario al no persistir la causa que motivó su aplicación, se suspendiese su exigencia, e incluso si su recaudación fue mayor a la requerida se procedía

[28] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "Ius fiscale: de la imposición directa e indirecta", *Revista digital de Derecho Administrativo* 30 (2023), p. 85, que cita a su vez a THIBAUT, F., "Les impôts directs sous le Bas-Empire romain", *Revue Generale du Droit*, 13 (1899), y a NICOLET, C., *Tributum. Recherches sur le fiscalité directe à l'époque républicaine*, Bonn, 1976.
[29] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "Ius fiscale: de la imposición directa e indirecta", *Revista digital de Derecho Administrativo* 30 (2023), p. 85

a su devolución. Sin embargo, las necesidades económicas crecientes perpetuaron en el tiempo y ampliaron en el espacio la recaudación del *tributum soli*[30].

El *tributum soli* era un impuesto básicamente territorial, configurándose mediante los datos del censo, cumpliendo un papel esencial en la organización política y la actividad financiera de la etapa republicana[31]. De acuerdo con Domínguez López, el régimen tributario de las provincias denominado *stipendium* consistía en una contribución fija en dinero o especie (*annona*)[32], el cual permaneció en las provincias senatoriales, mientras que en las imperiales se sometió al *tributum provinciale*, el cual gravaba de forma directa y proporcional el suelo cuyo dominio correspondía al *princeps*. Éste último terminó por extenderse a las provincias senatoriales, haciéndolos indiferenciables, aún más si cabe cuando Diocleciano suprimió la distinción entre provincias imperiales y senatoriales para armonizar ambas a una misma unidad fiscal[33]. Berger sostiene que este impuesto fue el más importante en las provincias y que se basaba en un estudio del suelo por expertos[34]. Este estudio del suelo correspondía a la realización de censos en los que se registraba y clasificaba la riqueza territorial y mobiliaria del suelo, labor iniciada por Julio César y finalizada en época de Trajano, favoreciendo la imposición en las provincias[35]. Esta creación de censos territoriales consistía en la medición del suelo, en la determinación de la condición jurídica de las fincas a las que se aplicaba el impuesto y en la evaluación de

---

[30] APARICIO, A., "Aportaciones del derecho romano a la fiscalidad moderna", *Revista General de Derecho Romano* 12 (2009), p. 13. El autor indica que "el ciudadano romano, fue siempre reacio al establecimiento de los impuestos directos, por lo que solo cuando las necesidades urgentes y extraordinarias los hacían exigibles, accedía a su pago. Este carácter extraordinario, necesario e imprescindible, conllevaba que cuando el impuesto directo establecido resultaba ya innecesario, pues la necesidad que había llevado a su fijación desaparecía, se suspendía su exigencia, e incluso, cuando se había recaudado más de lo necesario se procedía a su devolución. La imposición directa estuvo pues ligada desde un principio a las operaciones militares y a sus guerras de expansión o defensa y, por ello, en más de una ocasión, la aprobación por las asambleas populares de la declaración de guerra, suponía indirectamente la aprobación de los medios impositivos para hacerla frente".

[31] SAINZ DE BUJANDA, F., *Ordenamiento financiero de la antigua Grecia y el periodo helenístico*, Madrid, 2012, p. 154.

[32] DOMÍNGUEZ LÓPEZ, E., "Veterani: ciertos privilegios fiscales", *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano III* (2016), pp. 521-536.

[33] DOMÍNGUEZ LÓPEZ, E., "Veterani: ciertos privilegios fiscales", *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV. Volumen II* (2021), pp. 159-160.

[34] BERGER, A., *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia, 1980, p.745. El autor define el *tributum soli* como: *"A land tax, the most important impost in the provinces paid either in kind or in money. It was base on a survey of the land and an evalutation by experts. Originalli there was no difference between stipendium and tributum; under the Principate distinction was made depending upon the circumstance whether the province was imperial or senatorial: tributum was paid in imperial provinces, stipedium in senatorial".*

[35] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "Ius fiscale: de la imposición directa e indirecta", *Revista digital de Derecho Administrativo* 30 (2023), p. 87.

su valor de producción mediante la fijación de su naturaleza y cualidades de la tierra[36]. El método de determinación del valor del suelo de cultivo se basaba en sus dimensiones, sus rentas durante el periodo de 10 años, su riqueza mobiliaria y las personas vinculadas a su explotación[37].

Según Fernández de Buján, estos censos sirvieron para fijar con mayor exactitud las bases imponibles haciendo menos necesarios los arrendatarios de impuestos que fueron sustituidos por funcionarios públicos, los cuales tenían un trato directo con los contribuyentes. El autor continúa el análisis haciendo referencia al derecho de la península itálica o *ius italicum*, el cual dejaba a sus ciudades exentas del pago de ciertas cargas impositivas. Asimismo, el autor señala que, tras la imposición de la ciudadanía romana a todos los habitantes libres del imperio mediante la Constitución de Caracalla de 212 d.C., se produjeron cambios en el sistema tributario romano, si bien hay otros autores que discrepan respecto a una afectación real[38]. Según Bancalari Molina, este edicto no afectó al ámbito del *tributum soli* ya que, aunque a partir de su publicación todos los ciudadanos libres del imperio obtuvieron la *cives romana*, gran parte de estos continuaron pagando el *tributum* como hacían anteriormente. Continúa el autor destacando una mención histórica, tendenciosa en su opinión, en la obra *Historia romana* de Dión Casio, que tilda al edicto de herramienta para el expolio y medio para arruinar a los ciudadanos del imperio, con el objetivo de buscar el enriquecimiento de los soldados del ejército romano y al propio emperador. Por otro lado, Rotondi afirma que la *Constitutio Antoniniana* sí tuvo influencia en algunos aspectos impositivos del Imperio. Concretamente con la *Lex Iulia de vicesima hereditatum* de Augusto, que establecía un impuesto del 5% sobre las herencias y legados que ostentaban los ciudadanos romanos, a favor del erario militar. Al imponer dicha *cives romana* a los habitantes libres de las provincias, la base de contribuyentes (*cives tributarii*) de esta vigésima hereditaria aumentó considerablemente. Caracalla también limitó, en favor del fisco, los derechos de sucesión intestada, reforzando la apropiación fiscal de patrimonios sin continuidad

[36] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "Ius fiscale: de la imposición directa e indirecta", *Revista digital de Derecho Administrativo* 30 (2023), p. 88. Sobre el censo en materia fiscal se refieren, *Marcellus liber 3 Digestorum* D. 22.3.10: *Census et monumenta publica potiora testibus esse senatus censuit,* y Antonino Pio en C. 8.15.1*: universa bona eorum qui censentur vice pignorum tributis obligata sunt.*

[37] SAINZ DE BUJANDA, F., *Ordenamiento financiero de la antigua Grecia y el periodo helenístic*o, Madrid, 2012, p. 165.

[38] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "Ius fiscale: de la imposición directa e indirecta", *Revista digital de Derecho Administrativo* 30 (2023), p. 88.

familiar clara[39]. Por lo que no podemos determinar de manera fehaciente que esta norma tuviese un impacto directo en el *tributum soli*, en su concepción jurídica ni en la aplicación y método de cobro[40], si bien podemos extraer que sí tuvo afectación en ciertos aspectos del ordenamiento jurídico fiscal romano.

Respecto a la periodicidad de su recaudación, Nutbrown determina que el *tributum soli* fue el impuesto romano sobre el suelo, cobrado de manera anual, pero sin especificar fecha concreta en la que era exigido. El autor añade que su recaudación fue insuficiente en relación a los gastos que el aparato gubernamental romano soportaba, por lo que se incrementó su frecuencia de recolecta a varias veces en un mismo año[41].

De acuerdo con Leen, el *tributum soli* se pagaba de dos maneras: como una suma fija anual, el *stipendium*, recaudado por funcionarios locales, o en forma de diezmo, las *decumae* ("décima parte"), en especie. Estos recaudadores privados llamados *publicani*, como mencionamos anteriormente en el análisis de diferentes fragmentos de los Anales de Tácito, eran miembros del orden ecuestre. Éstos realizaban contratos para explotar los impuestos directos y pagaban por adelantado al Estado el importe del tributo, que luego les reembolsaba con intereses tras la recaudación, conservando las ganancias. Dado este sistema de incentivos para la aplicación de tasas de interés, fueron comunes los excesos en su recaudación por los publicanos, como ya observamos con la lectura de Tácito[42].

---

[39] ROTONDI, G. *Leges publicae populi Romani*, Milán, 1966, p. 457.

[40] BANCALARI MOLINA, A. "Sobre los efectos del Edicto de Caracalla: Consideraciones histórico-jurídicas." *Studi Classici e Orientali* 3 (2004), pp. 167-182, donde el autor cita a DIO C. 77, 9, 2-5: *"Ὅτι δεινότατόν που καὶ τοῦτο ἔσχεν ὅτι μὴ μόνον ἐς τοὺς στρατιώτας φιλαναλωτὴς ἀλλὰ καὶ ἐς τὰ ἄλλα πάντα καὶ ἥκιστα αὐτῷ ἦν· ἐφ΄ ἓν τοῦτο μόνον τὸ τοὺς ἀνθρώπους πάντας περιδύειν ἀποσυλᾶν καὶ ἐκτρύχειν. Χωρὶς γὰρ τῶν στεφάνων τῶν χρυσῶν οὓς ὡς καὶ πολεμίους τινὰς ἀεὶ νικῶν πολλάκις ᾔτει (λέγω δὲ οὐκ αὐτὸ τοῦτο τὸ τῶν στεφάνων ποίημα· πόσον γὰρ τοῦτό γε ἐστίν; ἀλλὰ τὸ τῶν χρημάτων πλῆθος τῶν ἐπ΄ ὀνόματι αὐτοῦ διδομένων, ⟨οἷς⟩ στεφανοῦν αἱ πόλεις τοὺς αὐτοκράτορας εἰώθασιν), τῶν τε ἐπιτηδείων ἃ πολλὰ καὶ πανταχόθεν τὰ μὲν προῖκα τὰ δὲ καὶ προσαναλίσκοντες ἐσεπρασσόμεθα, ⟨ἃ⟩ πάντα ἐκεῖνος τοῖς στρατιώταις ἐχαρίζετο ἢ καὶ ἐκαπήλευεν, καὶ τῶν δώρων ἃ καὶ παρὰ τῶν ἰδιωτῶν τῶν πλουσίων καὶ παρὰ τῶν δήμων προσήρτει, τῶν τε τελῶν τῶν τε ἄλλων ἃ καινὰ προσκατέδειξεν, καὶ τοῦ τῆς δεκάτης ἢν ἀντὶ τῆς εἰκοστῆς ὑπέρ τε τῶν ἀπελευθερουμένων καὶ ὑπὲρ τῶν καταλειπομένων τισὶ κλήρων καὶ δωρεᾶς ἐποίησε πάσης, τάς τε διαδοχὰς καὶ τὰς ἀτελείας τὰς ἐπὶ τούτοις τὰς δεδομένας τοῖς πάνυ προσήκουσι τῶν τελευτώντων καταλύσας (οὗ ἕνεκα καὶ Ῥωμαίους πάντας τοὺς ἐν τῇ ἀρχῇ αὐτοῦ, λόγῳ μὲν τιμῶν, ἔργῳ δὲ ὅπως πλείω αὐτῷ καὶ ἐκ τοῦ τοιούτου προσίῃ διὰ τὸ τοὺς ξένους τὰ πολλὰ αὐτῶν μὴ συντελεῖν, ἀπέδειξεν)—ἔξω δὴ τούτων ἁπάντων καὶ οἰκίας αὐτῷ παντοδαπάς, ἐπειδὴ τῆς Ῥώμης ἐξώρμησε, καὶ καταλύσεις πολυτελεῖς ἐν μέσαις ταῖς ὁδοῖς καὶ ταῖς βραχυτάταις οἰκείοις δαπανήμασι κατασκευάζειν ἠναγκαζόμεθα, ἐν αἷς οὐχ ὅσον οὐκ ἐνῴκησέ ποτε, ἀλλ΄ οὐδὲ ὄψεσθαι αὐτῶν τινὰ ἔμελλε. Προσέτι καὶ θέατρα κυνηγετικὰ καὶ ἱπποδρόμους πανταχοῦ, ὅπουπερ καὶ ἐχείμασεν ἢ καὶ χειμάσειν ἤλπισε, κατεσκευάσαμεν, μηδὲν παρ΄ αὐτοῦ λαβόντες. Καὶ αὐτίκα πάντα κατεσκάφη· οὕτω πως διὰ τοῦτο μόνον ἐγένετο, ἵν΄ ἡμεῖς ἐπιτριβῶμεν",*

[41] NUTBROWN, E.E., *Our time to speak: The Official Handbook of the Worldwide Taxation Elimination Movement*, Bloomington, 2001, p.98.

[42] LEEN, A., *All Things Ancient Rome: An Encyclopedia of the Roman World*, New York, 2023, p. 625.

De todo lo estudiado en este capítulo, extraemos que el *tributum soli* en época Republicana consistía en un pago anual, con carácter general, recaudado por los publicanos en nombre del estado a los poseedores de predios provinciales, sin fuentes históricas suficientes que determinen de manera clara esta situación jurídica de casi-propiedad del poseedor ni el método exacto de cálculo de su cuantía más allá de lo ya expuesto relativo al cálculo de sus dimensiones, rentas durante el periodo de 10 años, su riqueza mobiliaria y las personas vinculadas a su explotación.

II. LA REFORMA FISCAL DE DIOCLECIANO: EL SISTEMA DE LA *CAPITATIO–IUGATIO* (SIGLO III – SIGLO V D.C.)

2.1. Contexto político e institucional durante la reforma fiscal

El emperador Diocleciano accede al poder en el año 284 d.C. dando origen al denominado periodo del Bajo Imperio, basado en el militarismo, el intervencionismo absolutista en contra del liberalismo republicano previo y un férreo control de la fiscalidad y precios[43].

Este emperador instauró una tetrarquía, con dos augustos y dos césares, dividiendo el imperio en cuatro prefecturas, divididas a su vez en diócesis que agrupaban varias provincias (que a su vez fueron subdivididas en territorios más pequeños) y reformó el censo, llevando todo ello a una transformación del sistema administrativo-fiscal del imperio. El Imperio Absoluto o Dominado (de *dominus*: señor o dueño) se ubica cronológicamente entre el 284 y el 565 d.C. Como consecuencia de una progresiva burocratización y centralización del poder imperial, el principado entró en una etapa de crisis con episodios de anarquía militar que culminaron en el cambio de régimen político protagonizado por Diocleciano[44].

El Derecho romano en esta etapa se denomina derecho posclásico y se prolonga desde el año 230 d.C. (asesinato del emperador Alejandro Severo) al 565 d.C. (muerte del

[43] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., *Derecho Público Romano*, Madrid, 2020, pp. 39-40. Sobre el control de precios véase: Diocleciano, *Edictum pretiis maximis rerum venalium,* 301 d.C.
[44] APARICIO PÉREZ, A., *Las grandes reformas fiscales del Imperio Romano (reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino)*, Oviedo, 2006, pp. 47 ss.

emperador Justiniano). Se caracteriza por un gradual deterioro y centralismo del derecho, con descomposición de conceptos jurídicos que dan lugar al denominado derecho vulgar[45].

Respecto a su estructura jerárquica, según Jones el emperador ostentaba el poder supremo, que comprendía tanto la autoridad legislativa como la judicial y administrativa. Ejercía la potestad de emitir *constitutiones*, que se manifestaban en diversas formas: edictos, mandatos, rescriptos y decretos. Esta competencia le confería un control legislativo absoluto. Además, era el juez supremo en todas las causas, sin limitación jurisdiccional, y desempeñaba la función de comandante en jefe del ejército. La figura imperial se sacralizó progresivamente, adoptando el título de *dominus noster*. Este proceso consolidó la percepción del emperador como un monarca cuya presencia era remota e inaccesible, a la que sólo se accedía mediante estrictas formalidades. La gestión de los asuntos públicos se realizaba mediante la presentación de peticiones, memoriales e informes por parte de los funcionarios.

Por debajo del emperador, continúa Jones, estaba la Corte imperial, que era un aparato cortesano que incluía un conjunto de dignatarios y servidores con funciones en el entorno inmediato del emperador. El órgano consultivo más relevante era el *Consistorium*, que actuaba como el principal órgano asesor del emperador y reunía a los *comites consistoriani*. Este consejo deliberaba en presencia del emperador, aportando asesoramiento en materias políticas y administrativas.

Por debajo de éste, los *scrinia* constituían los principales departamentos de la cancillería imperial. Estaban organizados en tres secciones principales: el *scrinium memoriae*, el *scrinium epistularum* y el *scrinium libellorum*. Cada uno de estos estaba dirigido por un *magister*, que supervisaba un cuerpo de notarios encargados de registrar las peticiones, conservar los documentos oficiales y redactar las respuestas del emperador. Estas oficinas desempeñaban funciones esenciales de registro, correspondencia y redacción, integrándose en la administración "palatina" (relativa al emperador) como centros de tramitación burocrática.

[45] REINOSO, F., *Derecho romano*, Madrid, 2021, p. 6.

En el plano territorial, Jones indica que el poder central se proyectaba a través de una jerarquía administrativa encabezada por los prefectos del pretorio, quienes supervisaban la actuación de los *vicarii* a nivel de diócesis. En las provincias, el gobierno quedaba confiado a magistrados de diferente rango, entre los que se contaban los *consulares* (gobernadores de provincias importantes, de rango superior), *correctores* (sobre todo en Italia y regiones especiales para supervisar su administración) y *praesides* (gobernadores de provincias de menor rango). Este sistema aseguraba el control efectivo del territorio imperial y la ejecución de las órdenes emanadas de la corte[46].

2.2. Definición y clasificación de los diferentes tipos de *capitatio*

No resulta claro si la *capitato-iugatio* fue un impuesto de nueva creación o la evolución de los impuestos *tributum capitis* y *soli*, ya existentes, e incluso si era de naturaleza personal o territorial[47].

Por un lado existe un sector doctrinal que defiende que no se debe distinguir entre impuesto personal y territorial, sino que se trata de un mismo impuesto cuya unidad fiscal es la fuerza de trabajo y la tierra sobre la que se realiza esta. Thibaut defiende que era un único impuesto territorial que se recaudaba a través de la *iugatio* en regiones catastradas y con la *capitatio* en las no catastradas[48]. Para Piganiol, *iugatio* y *capitatio* son dos formas de aplicar un mismo impuesto territorial, en el que en las zonas de pequeñas explotaciones se incorporarían los *iuga* a los *capita*, en cambio, en dominios amplios se sumarían los *iuga* explotados por el dueño y los *capita* de las explotaciones menores[49].

Esta consideración de la *capitatio-iugatio* como unidad fiscal basada en la unión de dos elementos impositivos es defendida a su vez por Ostrogorsky, para el cual la capitación y contribución territorial se retroalimentan entre sí: esta unidad fiscal sería determinada por la porción de tierra de extensión y calidad determinada o *iugum* y, unida a ésta, por la

---

[46] JONES, A.H.M., *The Later Roman Empire, 284-602: A Social, Economic and Administrative Survey*, Oxford, 1964, pp. 42 ss.
[47] Esta falta de claridad viene referenciada por PIGANIOL, A., "La capitation de Dioclétien", *Revue Historique* 176 (1935), pp. 1 ss y por FUENTESECA, M., "El colonus y el impuesto territorial", *Revista internacional de derecho romano* 12 (2009), pp. 66 ss.
[48] THIBAUT, F., "Les impôts directs sous le Bas-Empire romain", *Revue Generale du Droit* 13 (1899), p.287 y p. 481.
[49] PIGANIOL, A., *Histoire de Rome*, París, 1949, p. 424.

persona que la trabaja o *caput*, no siendo posible un *iugum* como objeto de imposición sin su correspondiente *caput*[50]. Por su parte, Del Castillo -bajo el mismo razonamiento, pero considerándolo un impuesto de nueva creación- lo considera un gravamen directo sobre los propietarios de fundos, exigible de acuerdo con varios criterios como los animales utilizados para su explotación, los trabajadores vinculados a este trabajo, entre otros[51].

Otro sector doctrinal, en cambio, niega la unificación de dicho impuesto, subdividiéndolos en varios, tal y como expresa Savigny al defender que la *capitatio terrena* recaía sobre los propietarios, pero la *capitatio humana* sobre los no propietarios[52].

De acuerdo con la doctrina que aboga por una concepción del impuesto de origen múltiple, encontramos diferentes formas de concebir los tipos de *capitatio*. Entre estos cabe destacar aquí la postura de Leo, el cual clasifica las capitaciones en un total de cuatro:

- la *terrena*: recae sobre los fundos.
- la *humana*: recae sobre los poseedores del predio.
- la *plebeya*: en atención a los trabajadores y colonos relacionados con el suelo.
- la *capitatio animalium*: recae sobre los poseedores del suelo según los animales que emplee en su explotación[53].

En paralelo a esta doctrina, pero reduciendo la subdivisión de la *capitatio* a dos, Domínguez López entiende la reforma fiscal de Diocleciano como un intento de clarificar la fiscalidad provincial del imperio mediante la agrupación en las capitaciones:

- *humana*: derivada del *tributum capitis*, basada en circunstancias personales y aplicada sobre el rendimiento de la explotación y el número de trabajadores.

[50] OSTROGORSKY, G., *Historia del Estado bizantino*, Madrid, 2002, pp. 53-54.
[51] DEL CASTILLO, S., *El origen jurídico público del ius fiscale. Parte segunda: las finanzas públicas del Principado en Roma*, Salamanca, 2016, p. 58.
[52] SAVIGNY, F.C., *Vermischte Schriften*, Berlín, 1850, pp. 67 ss.
[53] LEO, F., *Die capitatio plebeya und die capitatio humana im römisch-byzantinischen Steuerrecht*, Berlín, 1990, p. 168.

- *terrena*: derivada del *tributum soli*, de índole patrimonial y que recaía sobre los propietarios inmobiliarios[54].

Atendiendo a lo expuesto previamente, aunando las doctrinas que conciben este impuesto como un único tributo y las que lo separan en elementos impositivos diferenciados, extraemos que nuestra concepción actual respecto a cómo se concebía la *capitatio-iugatio* en época romana no es uniforme, sino que presenta una pluralidad de interpretaciones según las distintas posturas doctrinales estudiadas, derivado de la falta de fuentes históricas que traten este impuesto al detalle.

En nuestro caso, compartimos la visión de la *capitatio-iugatio* como un impuesto de base múltiple -opinión defendida por autores como Leo o Domínguez López- debido principalmente a la subdivisión de capitaciones que exponen en sus respectivas obras. Tampoco queda definido con nitidez la situación jurídica del sujeto pasivo responsable del pago del impuesto sobre el suelo, siendo nombrado "propietario" por algunos autores y "poseedor" por otros, sin justificación aparente.

2.3. Terminología y elementos técnicos del sistema *capitatio-iugatio*

Inicialmente, en época de Diocleciano, el término *capitatio-iugatio* debió entenderse como un término que hacía alusión a los dos impuestos (*capitatio humana* y *capitatio terrena*); sin embargo, a finales del imperio, puede que en algunas provincias el término se redujese a un único impuesto, resultado de la unión de los dos mencionados[55].

Por su parte, López Huguet sostiene que no es correcto utilizar el término genérico *capitatio* para definir la reforma fiscal diocleciana, sino que podemos afirmar que Diocleciano inició un sistema fiscal en los que se asimilaron los elementos antiguos, concluyendo que la *capitatio-iugatio* es un nuevo sistema de cálculo de la riqueza procedente de dos impuestos de naturaleza separada: la *capitatio terrena*, de naturaleza

[54] DOMÍNGUEZ LÓPEZ, E., "Veterani: ciertos privilegios fiscales", *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano III* (2016), p. 534
[55] APARICIO PÉREZ, A., *Las grandes reformas fiscales del Imperio Romano (reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino)*, Oviedo, 2006, pp. 65-66 y p. 70.

territorial (derivada del *tributum soli*) y la *capitatio humana*, de naturaleza personal (derivada del *tributum capitis*)[56].

Con la inscripción en el censo, según Ulpiano, se solicitaba información referente a la edad del declarante, los fundos que poseía así como su nombre, lugar, vecinos, yugadas y cultivo, los esclavos (con su nacionalidad, edad y oficio), los lagos de pesca, puertos, salinas y los colonos[57]. De acuerdo con el apologista cristiano Lactancio, Galerio (emperador tras Diocleciano), suprimió la inmunidad de la *capitatio humana* que previamente concedió Diocleciano a la plebe urbana, incluyendo a Italia y las ciudades que gozasen del *ius italicum*[58]. Junto a otras fuentes históricas cómo una ley imperial, recogida en el Código de Justiniano, la cual elimina la *capitatio humana* de la provincia de Iliria en el año 371 d.C.[59].

2.3.1. Hecho imponible de la *capitatio-iugatio*

El objeto o hecho imponible de la *capitatio-iugatio* difiere según si era *capitatio terrena*, siendo determinado por la propiedad de los bienes inmuebles y debiendo ser pagada por los mismos poseedores[60], o si era *capitatio humana,* aplicada a personas adultas parte de una familia agrícola y a los no poseedores inmobiliarios, responsables de su pago[61].

Destacar la *adiecto sterilium* como procedimiento aplicado al territorio imperial por el que las tierras estériles eran adjudicadas a poseedores particulares para su cultivo de

---

[56] LÓPEZ HUGUET, M. L., "La reforma fiscal de Diocleciano: origen, estructura, determinación y recaudación de la capitatio-iugatio", *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV* (2021), pp. 173-174.

[57] *Ulp. 2 De censibus* D. 50.15.3: *Aetatem in censendo significare necesse est, quia quibusdam aetas tribuit, ne tributo onerentur: veluti in syriis a quattuordecim annis masculi, a duodecim feminae usque ad sexagensimum quintum annum tributo capitis obligantur. aetas autem spectatur censendi tempore; Ulp. 3 De censibus* D. 50.15.4.5-8: *In servis deferendis observandum est, ut et nationes eorum et aetates et officia et artificia specialiter deferantur. Lacus quoque piscatorios et portus in censum dominus debet deferre. Salinae si ^ sie^ quae sunt in praediis, et ipsae in censum deferendae sunt. Si quis inquilinum vel colonum non fuerit professus, vinculis censualibus tenetur.*

[58] LACTANCIO, *De mortibus persecutorum*, Sicca, 318 d.C.

[59] Constitución de Teodosio, Arcadio y Honorio al Prefecto Pretorio Rufino en Constantinopla, 395 d.C., contenida en C.Th. 11.52.1: *Per universam dioecesim Thraciarum sublato in perpetuum humanae capitationis censu iugatio tantum terrena solvatur. THEODOS. ARCAD. ET HONOR. AAA. RUFINO PP. *<A XXX >.*

[60] BERGER, A., "Iugatio terrena", *Encyclopedic Dictionary of Roman Law* 53, Filadelfia, 1953, p. 522.

[61] DOMÍNGUEZ LÓPEZ, E., "Veterani: ciertos privilegios fiscales", *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano III* (2016), p. 534.

manera forzosa, con el correspondiente pago de los impuestos sobre ese suelo[62]. Dicha base imponible se determinaba por el *iugum*, pagando una cantidad fija en un periodo anual por cada *iugum*[63].

2.3.2. El *iugum*

Para el cálculo del *iugum*, de acuerdo con López Huguet, debemos considerar el mismo como una unidad de medida abstracta, dada la heterogeneidad del suelo, siendo originariamente la cantidad de tierra cultivable por una pareja de bueyes, pero valorando a su vez la cantidad, calidad y rentabilidad de las plantaciones, diferenciándolas entre tierras fértiles, medias y estériles[64]. En África, el *iugum* era de una centuria (50 hectáreas), a 200 yugadas[65].

2.3.3. El *caput*

Para Luzzatto, la contribución de cada uno de los *capita* era igual, no teniendo en cuenta el rendimiento efectivo del trabajo[66]. Según Chastagnol, cada persona en edad de trabajo equivalía a un *caput*, con variaciones según la zona de aplicación que hacen considerarlo a su vez abstracto[67]. Según Jones, la población animal de cada predio se evaluaba como fracciones de un *caput*[68]. El tipo de gravamen se determinaría por el valor que se atribuyera a cada unidad fiscal (*capita* o *iuga*), pagándose en dinero en la *capitatio humana* y en especie en la *capitatio terrena*[69].

---

[62] OSTROGORSKY, G., *Historia del Estado bizantino*, Madrid, 2002, pp. 54-55.
[63] MALAVÉ OSUNA, B., *Ciudad tardo-romana, élites locales y patrimonio inmobiliario: a la luz del Código Teodosiano*, Madrid, 2018, p. 211.
[64] LÓPEZ HUGUET, M. L., "La reforma fiscal de Diocleciano: origen, estructura, determinación y recaudación de la capitatio-iugatio", *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV. Volumen II* (2021), pp. 177-178.
[65] Constitución de Valentiniano I y Valente al vicario de la diócesis de África, Mediolano, 17 de mayo de 365 d.C., contenida en C.Th. 11.1.10: *Idem aa. ad Dracontium vicarium africae. omnes, qui per africam opulentas desertasve centurias possident, ad integrum professionis modum necessitati publicae satisfaciant. dat. xvi kal. iun. mediolano Valentiniano et Valente aa. conss. (365 mai. 17)*; Constitución de Honorio y Arcadio a Pompeiano, procónsul de África, Mediolano, 31 de diciembre de 400 d.C., contenida en C.Th. 11.1.28: *veterani terras censibus obligatas, ut cognovimus, vindicarunt, pro quibus tributum solvere dedignantur. quoscumque igitur insertas censibus terras tenere fuerit deprehensum, ilico ad solvenda tributa compelli praecipimus. dat. prid. kal. ian. Mediolano stilichone et aureliano conss. (400 dec. 31).*
[66] LUZZATTO, I., *Iugatio: Novissimo Digesto Italiano*, Turín, 1979, p. 336.
[67] CHASTAGNOL, A., *Aspects de l'Antiquité tardive*, Roma, 1994, p. 336.
[68] JONES, A.H.M., "Capitatio and Iugatio", *The Journal of Roman Studies* 47 (1975), p. 89.
[69] APARICIO PÉREZ, A., *Las grandes reformas fiscales del Imperio Romano (reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino)*, Oviedo, 2006, p.68.

2.4. Criterios generales de imposición y administración fiscal

Para comprender el funcionamiento burocrático y administrativo de la *capitatio-iugatio* romana es necesario analizar su estructura organizativa, caracterizada por una notable configuración jerárquica y territorializada, en la que se combinaban directrices centrales junto a adaptaciones locales. Se partía del edicto imperial, a partir del cual el prefecto pretorio realizaba un edicto propio para determinar el objeto imponible, así como las tasas de recaudación fiscal de su territorio, derivando en los gobernadores provinciales el reparto de cargas tributarias[70]. A su vez, estos gobernadores realizaban su propio edicto para repartir en las diferentes ciudades a su cargo dicha carga tributaria[71].

Para determinar los elementos a los que aplicar dicha carga tributaria, de acuerdo con Aparicio, participaban tres tipos de funcionarios:

- *Censitor*: realiza el catastro y fija la *taxatio* en unidades fiscales (*iuga* o *capita*).
- *Peraequator*: controlaba el trabajo del *censitor* y repartía las tierras estériles o abandonadas para que fuesen también valoradas.

[70] Constitución de Arcadio y Honorio a Hilario, prefecto del pretorio, Mediolano, 30 de mayo 396 d.C., contenida en C.Th. 7.4.22: *Idem aa. Hilario praefecto praetorio. neque scholae neque vexillationes comitatenses aut palatinae neque legiones ullae neque auxilia, qualeslibet ad provincias delegatorias de specierum praebitione pertulerint, audiantur, si pretia poscant ultra ea, quae generali lege divi patris senioris valentiniani constituta sunt. nec enim fas est, ut exigendis annonis militum nostrorum servientes nova possessoribus pro arbitrio proprio indicant. (396 mai. 30);* Constitución de Teodosio II y Valente a Dario, prefecto del pretorio, Apamea, 28 de agosto 436 d.C., contenida en C.Th. 11.5.4: *Idem aa. dario praefecto praetorio. particulari delegationum notitia ante indictionis exordium singulis transmissa provinciis collationis modum a possessoribus multo ante prospectum devotioni solitae, non subitis calumniis tua sublimitas faciat imputari, ut et provincialibus subeundi dispendia necessitas auferatur et officiis ingerendi damna licentia denegetur. dat. v kal. septemb. apameae isidoro et senatore conss. (436 aug. 28);* Constitución de Leo I y Antemio a Heliodoro, conde de las sagradas larguezas, Constantinopla, 1 de julio 468 d.C., contenida en C.J. 10.23.4: *Imperatores Leo, Anthemius. Praecipimus, ut, si forte delegatio, quae ab amplissima praefectura in diversas provincias ex more quotannis emittitur, minus contineat omnes largitionales titulos aut quo modo exactio eorum debet procedere, nihilo minus competentem a viris spectabilibus tam proconsulibus quam vicariis et viro spectabili comite orientis et praefecto augustali nec non rectoribus provinciarum eorumque officiis et curialibus omnium largitionalium titulorum exactionem procurari: vicenarum librarum auri condemnationem prae oculis habentibus, si quid minus exactum vel illatum sacro fuerit aerario, quam prisca et inveterata consuetudo sacris largitionibus inferri constituit. LEO ET ANTHEM. AA. HELIODORO COM. SACR. LARG. *<A 468 D. K. IUL. CONSTANTINOPOLI ANTHEMIO A. II CONS.>.*

[71] Pap. Lips. 63, del 388 d.C., papiro que conserva disposiciones tributarias por el gobernador de Tebaide a la ciudad de Kóptos, en ejecución de un edicto del prefecto de Egipto. CERAMI, P. *Aspetti e problema di diritto finanziario romano*, Turín, 1997, p. 32.

- *Inspector*: actuaba cuando se reclamaba el reparto por un particular o ciudad en el plazo de un año, siendo este patrimonio revisado de nuevo.

En materia de recaudación, Aparicio continúa definiendo los funcionarios responsables:

- *Executores*: recibían el pago de los contribuyentes
- *Susceptores*: gestionaban la recogida de productos y género en las ciudades, dirigiendo la recaudación.
- *Praepositi pagorum*: ayudantes del *susceptor* en cada distrito de la ciudad.
- *Praepositi horreorum*: gestionaban los almacenes de depósito de productos y género recaudado.
- *Arcarii*: recaudadores de la caja del tesoros privado[72].

Según López Huguet, las reformas fiscales de Diocleciano no tuvieron el alcance deseado al no aplicarse de manera uniforme en todas las provincias del imperio, junto a la exención de aplicación de la *iuga* o *capita* en alguna de ellas. Además, no se tenía en cuenta la producción real de los terrenos si no que se basaba en la producción abstracta en función de dicha *iuga* y *capita*, debiendo pagar la *capitatio-iugatio* con independencia de los resultados reales obtenidos, por lo que acabó derivando en una presión fiscal elevada que produjo el abandono de tierras por los pequeños propietarios y concentrando la propiedad de terrenos agrarios en la figura de los grandes tenedores[73].

2.5. La figura del *colonus* como sujeto diferenciado del poseedor de suelo provincial

Durante el estudio de diversas fuentes sobre la *capitatio-iugatio*, observamos continuamente el concepto de *colonus* cuando tratan las figuras jurídicas alrededor del derecho del suelo provincial romano. La motivación para el estudio del *colonus* en este

[72] APARICIO PÉREZ, A., *Las grandes reformas fiscales del Imperio Romano (reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino)*, Oviedo, 2006, p.69. En este fragmento el autor cita la Constitución de Graciano, Valentiniano II y Teodosio I a Cynegius, prefecto del pretorio de Oriente, Constantinopla, 27 de marzo 386 d.C., contenida en C.Th. 13.11.3: *Idem aaa. Cynegio praefecto praetorio. si peraequatore misso aliquis aut procuratorem suum retraxerit aut colonum ad contumaciam retractionis armaverit, ad eum censuum modum, quem vel eo vel procuratore illius absente peraequator adposuerit, ad nostrae sanctionis auctoritatem tenebitur. dat. vi kal. april. constantinopoli honorio n. p. et evodio conss. (386 mart. 27).*

[73] LÓPEZ HUGUET, M. L., "La reforma fiscal de Diocleciano: origen, estructura, determinación y recaudación de la capitatio-iugatio", *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV. Volumen II* (2021), pp. 188.

trabajo radica en determinar si, en alguna fuente histórico-jurídica se le asimila con la figura del poseedor del suelo provincial o si, contrariamente, es una figura jurídica claramente diferenciada y autónoma.

Cómo hemos tratado anteriormente, las personas que ostentaban la posesión de los fundos debían asumir el pago del impuesto de la *capitatio-iugatio* en función del número de personas en edad de trabajo que la explotaban (*caput*). Tal como se ha abordado en el presente trabajo, este sistema fiscal buscaba una recaudación económica que sustentara al imperio, mediante el cálculo impositivo en función de una base teórica-administrativa objetiva y no según la producción real.

Esta necesidad fiscal de garantizar que las unidades de tierra tuviesen un *caput* y *iuga* estables parece corresponder con una progresiva adscripción de estos colonos al predio o gleba (porción de terreno por la que se pagaban impuestos), incentivando la figura del colonato[74] mediante la *adscriptio glebae* que puede extraerse de numerosas constituciones de la época imperial, que analizaremos seguidamente[75].

En la Constitución de Graciano, Valentiniano II, Teodosio I y Arcadio a Cynegius, prefecto del pretorio del Este, Constantinopla, 27 de marzo de 386 d.C., contenida en C.11.48.10[76] y en la Constitución de Graciano, Valentiniano II y Teodosio I a Cynegius,

---

[74] Debemos destacar, respecto a la vinculación de dichos colonos a la tierra que explotaban, la Constitución de Valentiniano I y Valente a Faventius, vicario de Italia, Milán, 31 de julio 365 d.C., contenida en C.11.48.3, por el cual quien obtuviese esclavos procedentes de campos abandonados quedaba obligado al pago de impuestos de la totalidad del terreno del cual procediesen los colonos, no pudiendo estos desvincularse de la tierra y teniendo únicamente libertad para la administración de su patrimonio: *Imperatores Valentinianus, Valens. Quisquis ex desertis agris veluti vagos servos liberalitate nostra fuerit consecutus, pro fiscalibus pensitationibus ad integram terrae professionem, ex qua videlicet servi manere videntur, habeatur obnoxius. Id etiam circa eos observari volumus, qui ex huiusmodi fundis servos ad possessiones suas transire permiserint. * VALENTIN. ET VALENS AA. AD FAVENTIUM VIC. ITALIAE. *<A 365 D. PRID. K. AUG. MEDIOLANI VALENTINIANO ET VALENTE AA. CONSS.>*. El concepto de gleba es mencionado también en la Constitución de Honorios y Teodosio II a Probo, contenida en C.11.48.15: *Imperatores Honorius, Theodosius. Colonos numquam fiscalium nomine debitorum ullius exactoris pulset intentio: quos ita glebis inhaerere praecipimus, ut ne puncto quidem temporis debeant amoveri. * HONOR. ET THEODOS. AA. PROBO. *<A XXX >*.

[75] Según ALFÖNDY, G., *Historia Social de Roma*, Madrid, 1996, p. 285 ss, la *adscriptio glebae* fue un proceso social que acercó las figuras de los *servi* y los *coloni* hasta casi hacerlas indiferenciables, donde este sistema de vinculación de los colonos a la tierra surgido por la *capitatio-iugatio* diocleciana, incentivó el sistema del colonato y la figura del *patrocinium*. Esta era una relación personal en la que, a cambio de protección y alivio económico, el campesino aceptaba la autoridad de un señor rural o *potentior* sobre su terreno y sobre sí mismo, colocándose bajo su arbitrio y haciéndolo dependiente de él. El *potentior* se convertía por tanto en *possessor* del terreno y asumía la carga fiscal de su explotación.

[76] Constitución de Graciano, Valentiniano II, Teodosio I y Arcadio a Cynegius, prefecto del pretorio del Este, Constantinopla, 27 de marzo de 386 d.C., contenida en C.11.48.10: *Imperatores Gratianus,*

prefecto del pretorio del Este, Constantinopla, 27 de marzo de 386 d.C., contenida en C.Th.13.11.2[77], encontramos referencias a la norma de capitación en la que se imponía el pago del impuesto por cada varón y cada dos mujeres, para más adelante ampliarse a cada dos o tres hombres y cada cuatro mujeres. Estos colonos estaban vinculados a un determinado fundo y sometidos a quienes pagaban los tributos de dicho terreno. No recaía, por tanto, en los colonos el pago de los impuestos que correspondiesen al fundo ya que no podían ser demandados por razón de deudas fiscales, al estar simplemente unidos a su gleba (C.11.49.1)[78].

Según la Constitución de Graciano, Valentiniano II, Teodosio I y Arcadio a Cynegius, prefecto del pretorio del Este, Constantinopla, 27 de marzo de 386 d.C., contenida en C.Th.5.17.1[79], quien detentase un colono de otro debía restituirlo a su lugar de origen y además responder por la *capitatio* del periodo que estuvo con él. De esta redacción extraemos de nuevo la vinculación de la fuerza de trabajo (colonos) con la tierra que trabajaban, así como al impuesto territorial de su respectivo predio.

---

*Valentinianus, Theodosius, Arcadius . Cum antea per singulos viros, per binas vero mulieres capitis norma sit censa, nunc binis ac ternis viris, mulieribus autem quaternis unius pendendi capitis attributum est. Quocirca sublimitas tua huiusmodi census per Comanensium et Ariarathensium Armeniae secundae, Amasenorum Helenoponti et Diocaesarensium Cappadociae secundae urbes salubris et temperatae per aequationis modum monumentis publicis iubebit adnecti. * GRAT. VALENTIN. THEODOS. ET ARCAD. AAAA. CYNEGIO PP. *<A 386 D.VI K.APRIL.CONSTANTINOPOLI HONORIO ET EUODIO CONSS.>*

[77] Constitución de Graciano, Valentiniano II y Teodosio I a Cynegius, prefecto del pretorio del Este, Constantinopla, 27 de marzo de 386 d.C., contenida en C.Th.13.11.2: *Idem aaa. et Arcadius a. Cynegio praefecto praetorio. Cum antea per singulos viros, per binas vero mulieres capitis norma sit censa, nunc binis ac ternis viris, mulieribus autem quaternis unius pendendi capitis adtributum est. Quocirca sublimis auctoritas tua huiusmodi censibus per Comanensium et Ariarathensium Armeniae secundae, Amasenorum Helenoponti et Diocaesarensium Cappadociae secundae urbes salubris ac temperatae peraequationis modum monumentis publicis iubebit adnecti. Dat. VI k. april. Constantinopoli Honorio et Evodio conss. (386 mart. 27).*

[78] Constitución de Constantino a Eusebio, *vir perfectissimus* de Licia y Panfiia, 1 de junio 313 d.C., contenida en C.11.49.1: *Imperator Constantinus. Plebs urbana, sicut in orientalibus quoque provinciis observatur, minime in censibus pro capitatione sua conveniatur, sed iuxta hanc iussionem nostram immunis habeatur. * CONSTANT. A. AD EUSEBIUM VIRUM PERFECTISSIMUM PRAES. LYCIAE ET PAMPHYLIAE.*<A 313 D.K.IUN.CONSTANTINO A.III ET LICINIO III CONSS.>*.

[79] Constitución de Graciano, Valentiniano II, Teodosio I y Arcadio a Cynegius, prefecto del pretorio del Este, Constantinopla, 27 de marzo de 386 d.C., contenida en C.Th.5.17.1: *Imp. Constantinus a. ad provinciales.* pr. Apud quemcumque* colonus iuris alieni fuerit inventus, is non solum eundem origini suae restituat, verum super eodem capitationem temporis agnoscat. *1. Ipsos etiam colonos, qui fugam meditantur, in servilem condicionem* ferro ligari conveniet, ut officia, quae liberis congruunt, merito servilis condemnationis compellantur implere. Dat. iii. kal. nov. Pacatiano et Hilariano coss. Interpretatio. Si quis alienum colonum sciens in domo sua retinuerit, ipsum prius domino restituat et tributa eius, quam diu apud eum fuerit, cogatur exsolvere: ipse vero, qui noluit esse, quod natus est, in servitium redigatur.*

Encontramos en la Constitución de Diocleciano y Maximiano a Aurelia Zania Antipatra, Filípolis, 18 de mayo 293 d.C., contenida en C.4.49.9[80], una acción por la que, si el vendedor declarase una *capitatio* menor del predio vendido, el comprador podrá demandarle por esa diferencia de menos en el precio, excepto que el comprador conociese esa carga, en cuyo caso no tendría la acción.

De todo lo expuesto anteriormente, se concluye que, si bien los colonos no eran los sujetos pasivos del impuesto sobre el suelo, se vieron influenciados jurídicamente por este, como se aprecia con la publicación de las diversas constituciones imperiales abordadas, al ser paulatinamente vinculados al suelo que explotaban, como parte integral de su cálculo fiscal.

2.6. Gestión administrativa y registral de los fundos provinciales y de sus elementos

El control registral de la *capitatio* y la *iugatio* fue de suma importancia para la correcta gestión tributaria del imperio, como se extrae de la Constitución de Graciano, Teodosio I y Valentiniano II al pueblo, Milán, 5 de marzo 383 d.C., contenida en C.11.48.9[81], donde se suprime la *capitatio* y la *iugatio* que fueran inscritas en libros públicos o registros de ciudades y provincias sin las pertinentes pruebas necesarias. Este sistema doble de cálculo de impuestos mediante las personas inscritas en el censo (censo por *capitatio*) y las características del terreno o *iugatio* no fue uniforme en todo el imperio por lo que podemos deducir de la Constitución de Teodosio I, Arcadio y Honorio a Rufino, prefecto del pretorio, contenida en C.11.52.1[82], en la que se elimina de la provincia de Tracia el censo de capitación humana, limitando el cálculo del impuesto únicamente a la *iugatio*.

---

[80] Constitución de Diocleciano y Maximiano a Aurelia Zania Antipatra, Filípolis, 18 de mayo 293 d.C., contenida en C.4.49.9: *Imperatores Diocletianus, Maximianus . Si minor a venditore sive sciente sive ignorante dicebatur capitatio praedii venditi et maior inventa sit, in tantum convenitur, quanto, si scisset emptor ab initio, minus daret pretii. Sin vero huiusmodi onus et gravamen functionis cognovisset, nullam adversus venditorem habet actionem * DIOCL. ET MAXIM. AA. ET CC. AURELIAE ZANIAE ANTIPATRAE. *<A 293 S. XV K. IUN. PHILIPPOPOLI AA. CONSS.>*

[81] Constitución de Graciano, Teodosio I y Valentiniano II al pueblo, Milán, 5 de marzo 383 d.C., contenida en C.11.48.9: *Imperatores Gratianus, Valentinianus, Theodosius . Immunitates specialiter datae et iugatio et capitatio libris publicis et civitatum ac provinciarum encautariis sine aliqua probatione factae penes fruentes ereptae in functionem pristinam redeant. * GRAT. VALENTIN. ET THEODOS. AAA. AD POP. *<A 383 D.III NON.MART.MEDIOLANI MEROBAUDE II ET SATURNINO CONSS.>*

[82] Constitución de Teodosio I, Arcadio y Honorio a Rufino, prefecto del pretorio, contenida en C.11.52.1: *Imperatores Theodosius, Arcadius, Honorius . Per universam dioecesim Thraciarum sublato in perpetuum humanae capitationis censu iugatio tantum terrena solvatur.1 . Et ne forte colonis tributariae sortis nexibus absolutis vagandi et quo libuerit recedendi facultas permissa videatur, ipsi quidem originario iure teneantur, et licet condicione videantur ingenui, servi tamen terrae ipsius cui nati sunt aestimentur nec*

Por otro lado, a raíz del estudio del Código Teodosiano y de Justiniano, podemos inferir que, durante el Bajo Imperio, la gestión administrativa de los fundos provinciales se encontraba bien regulada, sin diferenciarse significativamente según la tipología jurídica del terreno. Los fundos patrimoniales (*rei privatae*), que eran propiedad del emperador y de los cuales éste obtenía directamente una rentabilidad, no se alejaban en su forma de gestión tributaria de la correspondiente al resto de fundos, ya que eran explotados por los *possessores* del mismo, debiendo pagar impuestos (canon) en las respectivas oficinas públicas. En la Constitución de Valentiniano I y Valente a Germaniano, conde de las sagradas largiciones, 366 d.C., contenida en C.11.65.4[83], los emperadores Valentiniano y Valente detallaban la forma de pago del canon en dichas oficinas, recibiendo los *possessores* un resguardo de lo pagado, para que antes de los *idus* de enero se hubiera entregado la totalidad de la suma exigida (C.11.65.5)[84].

Lo anteriormente dispuestos nos lleva a afirmar que la regulación jurídica de los diferentes aspectos fiscales dentro de la *capitatio-iugatio* romana no fue uniforme en el tiempo ni en su desarrollo legislativo, como vemos al encontrar sin dificultad múltiples constituciones imperiales detallando el método, fecha y plazos de pago de los impuestos de la época, los funcionarios encargados de su cobro y las sanciones a las que se les sometía en caso de mala praxis, así como la gradual vinculación del colono a la tierra, pero no siendo posible determinar de manera fehaciente la concepción jurídica que se

---

*recedendi quo velint aut permutandi loca habeant facultatem, sed possessor eorum iure utatur et patroni sollicitudine et domini potestate. 2 . Si quis vero alienum colonum suscipiendum retinendumve crediderit, duas auri libras ie cogatur exsolvere, cuius agros transfuga cultore vacuaverit, ita ut eundem cum omni peculio suo et agnatione restituat. * THEODOS. ARCAD. ET HONOR. AAA. RUFINO PP. *<A XXX >*

[83] Constitución de Valentiniano I y Valente a Germaniano, conde de las sagradas largiciones, 366 d.C., contenida en C.11.65.4: *Imperatores Valentinianus, Valens . Placuit, ut emphyteuticorum fundorum patrimonialiumque possessores, quo voluerint tempore et quantum habuerint pensionis paratum (dummodo non amplius quam in tribus per singulos annos vicibus) officio rationalis adsignent ac de suscepto ab eodem securitatem eodem die pro more percipiant, modo ut intra ianuariarum iduum diem omnis summa ratiociniis publicis inferatur: gravissimae poenae subdendo officio, si cuiquam quolibet anni tempore (dummodo nequaquam numerum trinae illationis excedat) solutionem facere gestienti negaverit susceptionis officium, vel si moram fecerit in chirographo securitatis edendo. 1 . Super quo possessores apud curatores vel magistratus aut quicumque in locis fuerint, qui conficiendorum actorum habeant potestatem, conveniet contestari, ut et de officii insolentia constet, in quod exercenda vindicta est, et his possit esse consultum.* VALENTIN. ET VALENS AA. AD GERMANIANUM COM. SACR. LARG. *<A 366>*

[84] En la Constitución de Arcadio y Honorio a Messala, Milán, 16 de mayo 399 d.C., contenida en C.11.65.5, se ordenaba a los jueces que este canon se exigiese a los fundos patrimoniales provinciales y se remitiesen al emperador lo cobrado, imponiendo sanciones a quien no entregase parte del canon, apropiándoselo: *Sciant vero memorati iudices nihil sibi ex privatae rei canone vel ex eo, quod ex isdem titulis contigerit, ad necessitates alias transferendum, nisi malint gravissima severitate eorum licentiam coerceri. * ARCAD. ET HONOR. AA. MESSALAE PP. *<A 399 D. XVI K. IUN. MEDIOLANI THEODORO CONS.>*.

atribuía al poseedor no propietario del predio provincial. No queda claro, según las fuentes estudiadas, si este impuesto influenció a su vez a estos poseedores y la situación derivase en que buscasen protección frente a sus respectivas cargas fiscales estatales en la figura del *potentior*, y éste adquiriese un gran poder de control respecto a los territorios y sus habitantes gracias al sistema del *patrocinium*, tal y como expone Alföndy en su obra *Historia Social de Roma*, citada anteriormente.

III. LA *IUGATIO TERRENA* EN ÉPOCA DE JUSTINIANO (SIGLO VI D.C.)

3.1. Eliminación formal de la distinción entre los diversos tipos de propietarios

En el marco de las transformaciones jurídicas impulsadas por el emperador Justiniano, su Constitución destinada a Juliano, prefecto del pretorio, 530 d.C., contenida en C.7.25.1, representó un hito relevante en la simplificación del derecho de propiedad en el Bajo Imperio. Esta constitución, bajo el título de "*De nudo ex iure Quiritium tollendo*" o "sobre la eliminación del nudo derecho de propiedad quiritaria", eliminó formalmente la distinción clásica entre el dominio *ex iure quiritium* (reservado a los ciudadanos romanos) y los demás tipos de propiedad existentes en época clásica (provincial y peregrina), que ya habían sido eliminados de facto con anterioridad. Justiniano consideró tal diferencia como vacía y superflua, dificultando el estudio de las leyes por estas disposiciones antiguas ya obsoletas, dado que la ya comentada Constitución de Caracalla del 212 d.C. impuso la ciudadanía romana a todos los habitantes libres del Imperio. Además, posteriormente tras las reformas fiscales y administrativas introducidas a partir de Diocleciano, tratadas en el capítulo anterior, la distinción entre *ager italicus* y *ager provincialis* pierde su relevancia jurídica al desaparecer el privilegio fiscal itálico y consolidarse una concepción unitaria de la propiedad sometida a tributación. La constitución de Justiniano referenciada previamente es la siguiente:

> *Imperator Justinianus . Antiquae subtilitatis ludibrium per hanc decisionem expellentes* ***nullam esse differentiam patimur inter dominos, apud quos vel nudum ex iure quiritium vel tantummodo in bonis reperitur, quia nec huiusmodi esse volumus distinctionem nec ex iure quiritum nomen****, quod nihil aenigmate discrepat nec umquam videtur neque in rebus apparet, sed est vacuum et superfluum verbum, per quod animi iuvenum, qui ad primam veniunt legum audientiam, perterriti ex primis eorum cunabulis*

*inutiles legis antiquae dispositiones accipiunt. Sed sit plenissimus et legitimus quisque dominus sive servi sui sive aliarum rerum ad se pertinentium * IUST. A. IULIANO PP. *<A 530-531 >*

Si bien esta constitución nos sirve para comprender el proceso de simplificación y homogenización del concepto de propietario en el imperio romano de época justinianea, derivado de los cambios histórico-jurídicos que hemos analizado previamente, no nos ayuda a comprender la figura jurídica de los poseedores de fundos provinciales, que explotaban las tierras donde no había *ius italicum*. Como ya tratamos al estudiar la época clásica, las tierras provinciales podían ser *ager publicus* (propiedad del pueblo romano) o del emperador, sin posibilidad de gozar de propiedad quiritaria o bonitaria sobre ellas, siendo meros poseedores con derecho de uso, transmisión y enajenación, pero no regulados jurídicamente con precisión bajo las leyes romanas.

3.2. Análisis de la Novela 128 de Justiniano

Para la correcta comprensión del sistema fiscal justinianeo estudiaremos a continuación su novela 128 titulada: "*De collatoribus et aliis capitulis*". Ésta fue publicada en Constantinopla el 6 de junio del 545 y dirigida a Pedro, *praefectus praetorio Orientis*. Según Agudo Ruiz, esta novela constituye un modelo de ley fiscal para la defensa de los derechos de los contribuyentes y estaba destinada a renovar la administración financiera romana[85].

3.2.1. Procedimiento de recaudación del impuesto fundiario, fases administrativas y sanciones a funcionarios

En el capítulo primero de la novela 128 se describe el procedimiento a seguir en la recaudación del tributo fundiario y las sanciones a los funcionarios que intervienen[86]. Este

[85] AGUDO RUIZ, A., "Contribución al estudio de la novela 128 de Justiniano", *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV. Volumen I* (2021), p. 61.

[86] *CAPUT I: Quaecumque ad utilitatem nostrorum collatorum respiciunt <studentes perficere et praesentem ponimus legem, per quam sancimus> per Iulium vel Augustum mensam unuiscuiusque indictionis particulares dispositiones collationum futurae indictionis in foro uniuscuiusque diocesis gloriosissimorum nostrorum praefectorum sub confectione monumentorum manifestari, declarantes quantum unicuique provinciae sive civitati pro unoquoque iugo aut iuliis aut centuriis aut alio quolibet tam in specie quam in auro fiscalium causa imminet, indicantes quoque specierum aestimationem secundum mensam et in unoquoque loco tenentem <consuetudinem>, et quid ex his in arcam inferri aut in unaquaque*

procedimiento comienza con un edicto imperial especial, la *indictio*, exclusivo del emperador. Éste establecía anualmente el procedimiento y la cantidad a recaudar, según los datos del censo y teniendo en cuenta eventualidades que puedan haber sufrido regiones por devastaciones bélicas o similares. Además, estaba prohibido el aumento de la indicción sin la pertinente autorización imperial. La *indictio*, para Cerami, era un presupuesto preparado anualmente por el *praefectus praetorio* sobre la base de los cálculos hechos por los *magistri militum, duces* y encargados de los diferentes *officia*, junto a datos financieros de los *vicarii* y *rectores* provinciales. En caso de insuficiencia o error de cálculo de la misma, se procedía a la *indictiones extraordinariae*[87]. Según Bouchard, la ley fiscal era realizada cada seis meses antes de la apertura del año fiscal, que iniciaba el 1 de septiembre en Oriente y el 24 del mismo mes en Occidente, publicada dos meses antes de esas fechas. Existía un plazo de cuatro meses entre la firma y la publicación de la ley para el reparto del impuesto entre las distintas circunscripciones administrativas[88].

El edicto imperial en cuestión se dirigía a los prefectos del pretorio que actuaban por delegación imperial y son responsables de la recaudación del impuesto. Éstos, en julio o agosto de cada año fiscal, emiten su propio edicto fiscal (*particulares dispositiones o delegationes*) para el reparto de la suma asignada (*modus adscriptionis*) entre las diócesis mediante una *delegatio* a sus vicarios. El edicto del prefecto del pretorio, según De Martino, detallaba las normas para la imposición, la parte del impuesto a pagar *in natura* o en oro por cada unidad fiscal, los precios de la *aederatio*, a quien pagar, la cantidad destinada al arca de la prefectura del pretorio y la restante a distribuir en cada provincia e, incluso, podía establecer un recargo o *superindictio*. En este punto los vicarios eran los encargados de dirigir cada una de las diócesis en las que se dividía las prefecturas,

---

<provincia> dari aut expendi oportet; sic igitur compositas tales dispositiones provinciarum iudicibus mox destinari in prooemiis uniuscuiusque indictionis et per eos proponi in civitatibus sub eis constitutis intra Septembrem aut Octobrem mensem; sed etiam volentibus exemplaria horum ex foro gloriosissimorum praefectorum sine dilatione dari, ut collatores agnoscant quemadmodum debent collationes inferre. Si vero ante insinuationem in alios titulos praeter eos qui continentur particulari dispositione anni collatores fiscalia exsolvant aut in provincia expendant, iubemus eis in eiusdem indictionis collationes haec reputari, ut nullum ipsi patiantur damnum. Si vero secundum a nobis definitum tempus non dirigantur huiusmodi particulares dispositiones, qui quidem per tempus gubernant nostrum praetorium XXX librarum auri poenam persolvant, uniuscuiusque vero provinciae tracteutae viginti librarum auri poenam exigentur. Si autem iudex missus easdem particulares dispositiones in provincia non proposuerit, decem librarum auri poena damnabitur et spoliationem cinguli sustinebit; eius quoque officium quinque auri libras exigetur.

[87] CERAMI, P., *Aspetti e problemi di diritto finanziario romano,* Turín, 1997, pp. 120 ss.

[88] BOUCHARD, H., *Étude sur l'administration des finances de l'Empire romain dans les derniers temps de son existence*, Paris, 1876, p. 335.

indicando mediante su propio edicto a los jueces provinciales la cantidad a recaudar, según el número de unidades fiscales. Estas unidades imponibles registradas en el censo correspondían a los *iuga*, la cual quedaba fijada para cada ciudad hasta la próxima *indictio* o próximo censo general[89].

Finalmente, estos *iudices provinciae* distribuían mediante su edicto, en septiembre u octubre, la cantidad a recaudar entre la curia municipal de cada ciudad de su territorio a través de su contable (*tabularius*), responsable directo de la recaudación. Si la cantidad fijada no era obtenida íntegramente por cualquier causa, la ciudad colectivamente y sus órganos municipales respondían del pago. Los sujetos pasivos de los impuestos eran llamados *collatores*[90].

Para Bouchard, el reparto del impuesto en la ciudad entre sus habitantes correspondía a los *principales*, decuriones que controlaban los referente a la gestión municipal, fijando la cuota individual según los datos censales de cada propietario y su número de *capita* asignado. Los registros de reparto se enviaban al *praeses provinciae*, que los aprobaba y recogía en sus actas[91].

Según Fernández de Buján, este procedimiento garantizaba los principios de objetividad y de seguridad jurídica gracias a la existencia de dichos censos que servían de registro civil de personas a la vez que un catastro de bienes. Añade que defiende también el principio de igualdad y generalidad en la imposición por la prohibición de privilegios fiscales, únicamente permitidos por criterios de justicia para no vulnerar así la legalidad. La ley recoge la previsión, en defensa de los *collatores*, en la que se preveía que los pagos realizados por estos contribuyentes antes de la comunicación oficial (*insinuatio*) se computasen a cuenta de la misma indicción, evitando así la duplicidad o pérdida del pago, bajo multa para los funcionarios que no actuasen de tal modo o no entregasen justificante del pronto pago, revelando una protección jurídica a favor del contribuyente. Esto correspondería con el principio de regularización y compensación entre contribuyentes y fisco. Estas sanciones se extienden a todos los intervinientes mencionados en el proceso

[89] DE MARTINO, F., *Storia della constituzione romana*, Napoli, 1975, p. 421.
[90] AGUDO RUIZ, A., "Contribución al estudio de la novela 128 de Justiniano," *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV. Volumen I* (2021), p. 65
[91] BOUCHARD, H., *Étude sur l'administration des finances de l'Empire romain dans les derniers temps de son existence*, Paris, 1876, p. 337.

recaudatorio que retrasasen indebidamente o no realizasen su correspondiente edicto o no diesen publicidad a sus disposiciones[92].

3.2.2. La *iugatio terrena* y mecanismos de protección a favor de los contribuyentes

El capítulo I de la novela 128 de Justiniano regula a su vez la *iugatio terrena*, impuesto exigido sobre la base de las tierras poseídas. El *iugum* al que correspondía la tierra era diferente según el territorio del imperio, la naturaleza de sus tierras y su cultivo. Dicha ley menciona como unidades fundiarias fiscales la *iuga*, *iulia* y la *centuriae*. El procedimiento inicia al recibir la declaración de los contribuyentes (*professiones*). Según Aparicio Pérez, el *censitor* elaboraba los censos, el catastro local y el registro de los impuestos. La elaboración del catastro partía de la declaración de bienes y derechos realizada por su titular, en la que se recogían los inmuebles, su naturaleza, modo de producción y su valor según estimación propia. También hacía indicación de los animales empleados en la gestión de los bienes, esclavos y la cuantía de capital mobiliario[93].

El capítulo II de la novela establece una medida protectora de los contribuyentes, el calendario fiscal. Justiniano establece que, tras el edicto de los gobernadores provinciales, el cobro de contribuciones *in natura* comienza al principio de cada indicción, y el pago en oro según la costumbre[94]. El pago *in natura* tenía tres plazos: las calendas de septiembre u octubre, de enero y de mayo. El pago en oro se realizaba en las calendas de enero, mayo y septiembre, coincidiendo con el final del año fiscal[95].

Justiniano, en el capítulo III de la novela, concedió gran importancia a la redacción de los recibos de pago de las contribuciones fiscales, para evitar actuaciones fraudulentas de los funcionarios encargados de la recaudación y como medida de protección del contribuyente[96]. Dichos recibos o descargos (*desuscepta sive securitates*) debían contener

---

[92] FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "Ius fiscale: instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario", *Revista de Derecho de la UNED* 5 (2010), p. 29.
[93] APARICIO PÉREZ, A., *La Hacienda pública en el Bajo Imperio Romano. Años 284 a 476 d.C.,* Madrid, 2012, p. 294.
[94] *CAPUT II: Iubemus vero specierum quidem illationem mox ex principiis uniuscuiusque indictionis incipere, argenti vero illationis titulos secundum tempora definita.*
[95] BOUCHARD, H., *Étude sur l'administration des finances de l'Empire romain dans les derniers temps de son existence*, Paris, 1876, p. 338.
[96] *CAPUT III: Pro fiscalibus autem collationibus desuscepta sive securitates particulares aut plenarias omnibus <modis> ab his qui fiscalia suscipiunt fieri definimus, manifestantes et solidorum quantitatem et specierum nec non et iugorum sive iuliorum sive centuriarum, et nomina possessionum pro quibus*

la calidad del suelo y de los cultivos, la superficie del fundo, los nombres de las posesiones por las que recibían las contribuciones y las cantidades pagadas, en oro o especies[97].

Respecto a un posible desacuerdo entre los *collatores* y el fisco por la titularidad de la posesión o la cantidad de tributos exigidos, el capítulo IV dictaminaba que el conservador del catastro presentase a los contribuyentes la documentación pública respecto a sus posesiones y cargas tributarias y, si éste aún dudase, las autoridades tributarias atenderían su caso individualmente[98]. Por otro lado, si el contribuyente sufría una notable disminución de sus rentas por diversas causas, podía acudir al *censitor* para solicitar una reducción del impuesto por disminución del valor de las tierras. Lo mismo podía ocurrir por un aumento del valor de las mismas[99].

En relación con la transmisión de la titularidad de fundos sujetos a cargas tributarias, el capítulo VII de la novela nos detalla que el nuevo titular quedará obligado al pago del tributo cuando empezase a explotarlo, no retroactivamente[100]. Esta transmisión requería de una comprobación documental y decisión formal del juez provincial, quien podía determinar lo contrario[101].

---

functiones suscipiunt. Si vero secundum praedictum modum desuscepta sive securitates non fecerint, iubemus eos et poenam decem auri librarum exigi et tormentis subdi; similiter iudicem provinciae decem auri librarum poenam exigi, si de hoc interpellatus non vindicaverit et compulerit desuscepta sive securitates secundum quem definivimus ordinem conscribi.

[97] VAN DER WAL, *Manuale Novellarum Justiniani. Aperçu systématique du contenu des Novelles de Justinien, Amsterdam,* 1964, p. 36.

[98] *CAPUT IV: Haec autem iubemus observari, ut si quis forsan collatorum dubitat de possessione, pro qua fiscalia exigitur, aut pro fiscalium quantitate, omnibus modis fiscalium descriptionum custodes cogi a provinciae iudice, aut illo neglegente a locorum sanctissimo episcopo, eas proferre et fiscalium ostendere quantitatem et secundum virtutem publicae descriptionis exigi possessorem.*

[99] VAN DER WAL, *Manuale Novellarum Justiniani. Aperçu systématique du contenu des Novelles de Justinien, Amsterdam,* 1964, p. 32.

[100] *CAPUT VII: Si autem aliquando contigerit superindictionem cuiuslibet possessionis conservae aut contributariae fieri, ex illo tempore iubemus superindictum suscipientem exigi pro eo fiscalia, ex quo tradita est ei superindicta possessio; non aliter autem superindictum fieri, nisi ex scripto de hoc examinatio fiat apud provinciae iudicem et sententia eius procedat definiens eum qui debet suscipere superindictum. Si quis autem putaverit se laedi, liceat ei provocare, ut in foro gloriosissimorum praefectorum appellatio examinetur et secundum leges terminum suscipiat.*

[101] AGUDO RUIZ, A., "Contribución al estudio de la novela 128 de Justiniano," *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV. Volumen I* (2021), pp. 77 ss.

Se establece el carácter personal del cumplimiento de las obligaciones tributarias cuando Justiniano, en su capítulo XII[102], establece que el deudor de un contribuyente no está obligado al pago de los tributos impagados por éste, salvo que dicho contribuyente sea totalmente insolvente, aspecto a probar en un procedimiento administrativo ante el *iudex provinciae*[103].

Como hemos estudiado, la posesión del suelo conllevaba la obligación de pago de tributos fiscales, en el capítulo XIV de la novela se señala la prohibición de obligar a contribuyentes al pago de tributos de predios de los cuales no son poseedores[104]. Si prestamos atención a la versión en latín del texto podemos extraer que el tributo territorial graba al efectivo poseedor del predio y no al *dominus* al decir que nadie debe ser molestado por tributos de tierras que no posee ("*quas non possidet"*), utilizando el verbo "*possidere*" y no "*habere*" ni "*ese dominus*". Se nos evidencia, una vez más, que el sujeto pasivo del impuesto territorial es el poseedor efectivo del predio. Continuamos, por tanto, en una ambigüedad en la que no podemos determinar de manera clara la concepción jurídica de este casi-propietario de predios y, si con el paso de los siglos, se le consideró en algún momento propietario en el propio ordenamiento jurídico romano y no solo a nivel práctico a la hora de gestionar el terreno y ser responsable de pagar los impuestos que correspondieran[105].

3.3. Medida de gracia fiscal en la Novela 163 de Justiniano

Como adición a lo anterior y continuando con las Novelas de Justiniano, su novela 163 "*De relevatione tributorum*" o "sobre la remisión de tributos" contiene una medida de

---

[102] *CAPUT XII: Si autem et aliquis pro veritate publica debens tributa dicat executori esse sibi alium debitorem, non licere executori molestiam aliquam denominatis inferre, nisi primus debitor probetur nullo modo omnino posse publica tributa persolvere. Hoc tamen prius requiri apud iudicem provinciae, si pro veritate debitor est is que denominatus est, et ita fiet exactio. In utroque vero casu si quis exequi aut exigere citra ea quae a nobis disposita sunt praesumpserit, et cingulo nudabitur et confiscabitur et exilio tradetur; qui autem iniunxit aut praecepit iudex decem librarum auri exigatur poenam, et officium eius quinque auri librarum subiaceat poenae.*

[103] BONINI, G., *L'úlitma legislaziione pubblicistica di Giustiniano (543-565),* Ravena, 1985, p.159.

[104] *CAPUT XIV: Nullus autem penitus molestetur pro tributis terrarum quas non possidet, sed etiam si contingat agricultores alicui competentes aut inscriptos propriam habere possessionem, illos <pro ea publica exigi tributa, domino eorum nullam pro eis> molestiam sustinente, nisi forte propria voluntate tali functioni se fecit obnoxium.*

[105] AGUDO RUIZ, A., "Contribución al estudio de la novela 128 de Justiniano," *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV. Volumen I* (2021), pp. 80.

gracia fiscal por la que se exime de parte de la carga fiscal a propietarios y cultivadores de tierras con motivo de las crisis económicas generalizadas del Imperio. Nuestro interés en tal normativa radica en que a los sujetos beneficiados, agricultores (*agricolae*) i contribuyentes (*collatores*), se les identifica como propietarios de predios al utilizar el término "*domini praediorum*", y no como poseedores de tierras[106].

Concluimos que, en lo referente al concepto de impuesto sobre el suelo en época de Justiniano, la novela 128 y 163 utilizan los términos *fiscalia tributa* (tributos fiscales), *publica tributa* (tributos públicos), *tributis terarum* (tributos de tierras) o *iugum* (como unidad de medida) para hacer referencia al impuesto fundiario que recaía sobre el poseedor del suelo provincial, la *iugatio terrena*. Del estudio de ambos textos extraemos que la voluntad de Justiniano en su redacción fue la regulación de la administración financiera romana en lo referente al impuesto sobre los fundos provinciales. Esta interpretación es compartida por autores citados previamente como Aparicio Pérez o Van Der Wal, los cuales a su vez analizan las novelas en cuestión y hacen uso de los términos impuesto fundiario junto a *iugatio terrena* para referirse al tributo del cual tratan las novelas aquí estudiadas.

En el marco de la concepción jurídica del sujeto pasivo del impuesto sobre el suelo, el ordenamiento jurídico del Bajo Imperio en época de Justiniano tiene una estructura jerárquica y administrativa consolidada, con mecanismos jurídicos y sancionadores para su correcto funcionamiento, si bien, haciendo hincapié en la figura del poseedor de predios responsable del pago de tributos que ocupa nuestro estudio, se entremezclan continuamente los conceptos de poseedor y propietario, haciéndonos inviable la correcta determinación jurídica del titular del suelo y responsable del pago de sus tributos.

[106] *CAPUT I: Hanc igitur etiam curam nostram domino Christo acceptam ferentes, atque quae praesentibus magni festi salutaris passionis sanctaeque illius resurrectionis diebus conveniunt facientes, merito illi pro republica hanc quoque praesente donationem offerimus, qua et agricolis omnibusque collatoribus (idem vero dictu est praediorum dominis) integrum unum publicorum tributorum canonem in quadriennium dividendum concedimus, hoc est quartam quidem eius partem venturae nonae indictionis, decimae vero, quae hanc secutura est, tantam aliam partem, similiter et quartam simul partem undecimae indictionis, minuentes etiam consuetudines, quae qualitercumque pro his rebus quibusdam praebentur.*

CONCLUSIONES

1.- El *tributum soli* en época clásica recaía sobre el *ager provincialis*, es decir, sobre tierras conquistadas que eran consideradas propiedad del pueblo romano o del príncipe (*ager publicus*). El sujeto pasivo de la carga tributaria era el poseedor de dichas tierras, no el propietario en sentido civil, ya que el *dominium ex iure Quiritium* no se aplicaba al suelo provincial. Este poseedor podía usar, disfrutar, transmitir e incluso enajenar el predio, y además tenía a su disposición una acción *in rem* similar a la reivindicatoria, por lo que si bien no era propietario civil sí que un verdadero propietario (provincial) con protección procesal. El *tributum soli* se calculaba en base a datos de los censos y catastros provinciales, que recogían la extensión, riqueza y capacidad productiva del suelo, a criterio de expertos. En esta época la recaudación estaba en manos de los *publicani*, recaudadores privados que explotaban la recaudación fiscal mediante contratos con el Estado romano. Su intervención, reflejada críticamente por autores como Tácito, fue perdiendo relevancia con el paso del tiempo.

2.- La *capitatio-iugatio* fue un sistema fiscal que tuvo lugar en el marco de la reforma fiscal de Diocleciano -esto es, a partir del Imperio absoluto o dominado-, con la intención de crear una unformidad fiscal en el imperio. Combinaba elementos personales (*caput*) y territoriales (*iugum*) para calcular la carga fiscal, basada en datos de producción abstractos sin tener en cuenta la producción real del suelo. El sistema se asentaba sobre censos administrativos realizados por funcionarios públicos como el *censitor*. En este periodo, la figura del *colonus* adquiere relevancia: si bien se trataba de trabajadores agrícolas vinculados a la gleba (tierra de cultivo), no eran titulares del predio ni sujetos pasivos del impuesto, aunque sí eran integrados en el cálculo fiscal del impuesto sobre el suelo. El sujeto pasivo se encontraba en una ambigüedad jurídica respecto a si se le consideraba propietario o mero poseedor con derechos sobre el suelo, en un contexto en el que se impuso la ciudadanía a todos los habitantes libres del Imperio y en el que la propiedad civil sobre los predios en suelo itálico había perdido su privilegio jurídico-fiscal, desapareciendo así la distinción entre propiedad itálica, peregrina y provincial. En cuanto a los recaudadores, los *publicani* son sustituidos por funcionarios públicos especializados, reflejo del avance hacia un aparato fiscal más estatalizado. No hay un consenso doctrinal unánime respecto a si el impuesto surgió como un único elemento impositivo o a partir de la unión de varios elementos, diferenciados en origen.

3.- En la época justinianea, el sistema fiscal se codifica jurídicamente y el impuesto sobre el suelo aparece regulado, principalmente, en la Novela 128 y 163 de Justiniano, bajo la forma de *iugatio terrena*, basada en datos del catastro a partir de la declaración de bienes de su poseedor. Se elimina la distinción entre los diferentes tipos de dominio y el impuesto se aplica a todos los territorios del imperio sobre sus poseedores, alternando su concepción jurídica en las fuentes entre poseedor y propietario, sin justificación. En algunos pasajes se habla de *domini praediorum* (Nov. 163), y en otros se afirma que el tributo recae sobre quien "*possidet*", no sobre quien "*habet*" o "*est dominus*". Esto refleja una ambigüedad jurídica aún no resuelta. Las fuentes muestran una transformación en la estructura estatal hacia un sistema más centralizado y homogéneo.

4.- A lo largo de este trabajo se ha analizado la evolución del impuesto sobre el suelo en Roma, observando su desarrollo desde el *tributum soli* clásico hasta la *iugatio terrena* justinianea. Esta evolución refleja una transformación en el modo en que el Derecho romano entendía la propiedad, la posesión y la organización fiscal del territorio. A lo largo del tiempo, este impuesto varió en su denominación jurídica, en los territorios en los que se aplicó —ampliándose progresivamente desde las provincias a todo el imperio tras la reforma de Diocleciano— y en el método de cálculo de la carga fiscal, que pasó de estimaciones basadas en censos locales a complejos sistemas administrativos centralizados que combinaban criterios personales y territoriales. El análisis ha permitido constatar la progresiva centralización del aparato tributario, el paso de modelos de recaudación privada a una administración pública jerarquizada, y el papel clave de los censos como instrumento tanto fiscal como de control de la población y los recursos. También ha quedado patente la complejidad en la determinación jurídica de los titulares del suelo, especialmente en los siglos posteriores a Diocleciano, donde la distinción entre propietario y poseedor pierde nitidez en las fuentes. En conjunto, el estudio realizado confirma la importancia del impuesto sobre el suelo como elemento clave para comprender la estructura económica, administrativa y jurídica del mundo romano en su evolución desde la época republicana, pasando por el principado y el Bajo Imperio y hasta la época justinianea.

BIBLIOGRAFÍA

AGUDO RUIZ, A., "Contribución al estudio de la novela 128 de Justiniano", *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV. Volumen I* (2021)

ALFÖNDY, G., *Historia Social de Roma*, Madrid, 1996

APARICIO PÉREZ, A., *La Hacienda pública en el Bajo Imperio Romano. Años 284 a 476 d.C.*, Madrid, 2012.

APARICIO PÉREZ, A., "Aportaciones del derecho romano a la fiscalidad moderna", *Revista General de Derecho Romano* 12 (2009)

- *Las grandes reformas fiscales del Imperio Romano (reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino)*, Oviedo, 2006

BANCALARI MOLINA, A., "Sobre los efectos del Edicto de Caracalla: Consideraciones histórico-jurídicas." *Studi Classici e Orientali* 3 (2004)

BERGER, A., *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia, 1980

BONINI, G., *L'úlitma legislaziione pubblicistica di Giustiniano (543-565)*, Ravena, 1985

BOUCHARD, H., *Étude sur l'administration des finances de l'Empire romain dans les derniers temps de son existence*, Paris, 1876

CERAMI, P. *Aspetti e problema di diritto finanziario romano*, Turín, 1997

CHASTAGNOL, A., *Aspects de l'Antiquité tardive*, Roma, 1994

DE MARTINO, F., *Storia della constituzione romana*, Napoli, 1975

DEL CASTILLO, S., *El origen jurídico público del ius fiscale. Parte segunda: las finanzas públicas del Principado en Roma*, Salamanca, 2016

DIO C., *Historia Romana*, 230 d.C.

DOMÍNGUEZ LÓPEZ, E., "Veterani: ciertos privilegios fiscales", *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano III* (2016)

D'ORS, A., *Derecho privado romano*, Pamplona, 2000

FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., "Ius fiscale: de la imposición directa e indirecta", *Revista digital de Derecho Administrativo* 30 (2023)

- *Derecho Público Romano*, Madrid, 2020
- "La legislación de Augusto", *Gerión* 35 (2017)
- "Ius fiscale: instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario", *Revista de Derecho de la UNED* 5 (2010)
- *Jurisdicción y arbitraje en derecho romano*, Madrid, 2000

FERNÁNDEZ URIEL, P., "Algunas precisiones sobre el sistema fiscal romano", *Espacio, tiempo y forma, Historia antigua* 8 (1995)

FUENTESECA, M., "El colonus y el impuesto territorial", *Revista internacional de derecho romano* 12 (2009)

JONES, A.H.M., "Capitatio and Iugatio", *The Journal of Roman Studies* 47 (1975)

- *The Later Roman Empire, 284-602: A Social, Economic and Administrative Survey*, Oxford, 1964

LACTANCIO, *De mortibus persecutorum*, Sicca, 318 d.C.

LEEN, A., *All Things Ancient Rome: An Encyclopedia of the Roman World*, New York, 2023

LENEL, O., *Das edictum perpetuum: ein versuch zu seiner wiederherstellung*, Aalen, 1927

LEO, F., *Die capitatio plebeya und die capitatio humana im römisch-byzantinischen Steuerrecht*, Berlín, 1990

LÓPEZ HUGUET, M. L., "La reforma fiscal de Diocleciano: origen, estructura, determinación y recaudación de la capitatio-iugatio", *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV* (2021)

LUZZATTO, I., *Iugatio: Novissimo Digesto Italiano*, Turín, 1979

MALAVÉ OSUNA, B., *Ciudad tardo-romana, élites locales y patrimonio inmobiliario: a la luz del Código Teodosiano*, Madrid, 2018

MIQUEL, J., *Derecho romano*, Barcelona, 2016

NICOLET, C., *Tributum. Recherches sur le fiscalité directe à l'époque républicaine*, Bonn, 1976

NUTBROWN, E.E., *Our time to speak: The Official Handbook of the Worldwide Taxation Elimination Movement*, Bloomington, 2001

OSTROGORSKY, G., *Historia del Estado bizantino*, Madrid, 2002

PIGANIOL, A., *Histoire de Rome*, París, 1949

- "La capitation de Dioclétien", *Revue Historique* 176 (1935)

REINOSO, F., *Derecho romano*, Madrid, 2021

RODRÍGUEZ ENNES, L., *Minería romana, minería castellana, minería de la América colonial española: Historia de un trato sucesivo*, a Coruña, 2006

ROTONDI, G. *Leges publicae populi Romani*, Milán, 1966

RUDORFF, A.F., *De iuris dictione edictum: edicti perpetui quae reliqua sunt*, Pamplona, 1997

SAINZ DE BUJANDA, F., *Ordenamiento financiero de la antigua Grecia y el periodo helenístico*, Madrid, 2012

SAVIGNY, F.C., *Vermischte Schriften*, Berlín, 1850

SCHULZ, F., *Classical Roman Law*. Oxford, 1951

TÁCITO, C., *Anales*, 110-120 d.C.

TAN, J., "Political Cohesion and Fiscal Systems in the Roman Republic", *Frontiers in Political Science* 4 (2022)

THIBAUT, F., "Les impôts directs sous le Bas-Empire romain", *Revue Generale du Droit* 13 (1899)

VAN DER WAL, *Manuale Novellarum Justiniani. Aperçu systématique du contenu des Novelles de Justinien*, Amsterdam, 1964.