

REVISTA INTERNACIONAL DE DERECHO ROMANO

EL *IUS FISCALE* EN EL IMPERIO PROTOBIZANTINO

***IUS FISCALE* IN THE PROTOBYZANTINE EMPIRE**

Rosalía Rodríguez
Profesora Titular de Derecho Romano
Universidad de Almería

Rafael Guijarro
Universidad de Almería

1. - INTRODUCCIÓN

El objetivo que nos hemos planteado en este trabajo, fruto de nuestras investigaciones en el ámbito de la fiscalidad justiniana, es exponer las líneas claves a partir de las cuales se puede construir el programa económico de Justiniano, manifiesto en su política legislativa. Pero hay que tener presente que este reinado, en sus facetas jurídica y cultural, resulta

complejo de aprehender, pues en el convivían, no sin ciertas tensiones, elementos de clasicidad, tradiciones bajo-imperiales y rasgos de bizantinismo. Ante la decadencia del modelo de ciudad antigua, urbanísticamente se promovió una nueva ciudad, la ciudad cristiana, en la que se favoreció el comercio, y se desarrolló cierta vida ciudadana¹. Ahora bien, para comprender esta situación, que se fraguó en un periodo de cuarenta años, es imprescindible acercarse a la dimensión financiera de la política imperial.

Justiniano no dejó un mundo en bancarrota, como pretendieron difundir las fuentes literarias contemporáneas, o inmediatamente posteriores. Evidentemente aumentó los niveles de gasto respecto a los emperadores inmediatamente precedentes², pero como una inversión para revitalizar la economía y conquistar una paz clásicamente romana³: Así, desde la

¹ HOLUM, K.G., "The classical city in the sixth century. Survival and transformation", *Age of Justinian*, Cambridge 2005, p. 88. Sobre las complejas relaciones campo-comercio, GRACCO RUGGINI, L., *Economia e società nell'Italia annonaria. Rapporti fra agricoltura e commercio dal IV al VI secolo d.C.*, Milano 1961.

² TATE, G., *Justinien, l'épopée de l'Empire d'Orient (527-565)*, Paris 2004, p. 463, indica que el volumen de gasto público en época justiniana exigía procedimientos de exacción a veces discutibles.

³ Sobre la *pax romana*, RODRÍGUEZ LÓPEZ, R., "Une citoyenneté pour la paix dans les traités de Cicéron", *Journées Internationales d'histoire du Droit, El ejército, la paz y la guerra/ L'armée, la paix*

esfera militar, mantuvo el *limes* del Danubio y del frente oriental, recuperó África, Italia, las islas del Mediterráneo occidental y sureste de España, además de determinadas territorios en la frontera Oriental. Para el éxito de esta empresa aumentó el poderío militar del Imperio Romano. Con ello sumó un 40% de territorio, y aportó más de 1/3 de contribuyentes⁴.

Desde el ámbito administrativo, Justiniano llevó a cabo un ambicioso plan de reforma y mejora de las estructuras públicas, en el marco socio-político de la *renovatio imperii*⁵; así, profundizó en la realidad socio-

et la guerre, Valladolid 2009, pp. 27-38; sobre la paz justiniana. MAIER, F.G., *Bizancio*, Buenos Aires 2002, p. 52.

⁴ SOTO CHICO, J., *Bizantinos, sasánidas y musulmanes. El fin del mundo antiguo y el inicio de la Edad Media en Oriente. 565-642*, Tesis doctoral, Granada 2010, pp. 162-163, 210, defiende las finanzas de Justiniano a lo largo de toda su obra; y el florecimiento económico se percibió más tarde, en las cuantiosas obras públicas y en las condonaciones fiscales realizadas por Justino II y Tiberio II en un contexto de bancarrota, en el mantenimiento del sueldo de los soldados y en los repartos gratuitos de alimentos en la capital, entre otros efectos positivos. Ahora bien, el Imperio se vio sometido a una verdadera bancarrota entre 614-620 dC, en tiempos del emperador Heraclio.

⁵ HALDON, J.F., "The idea of the town in the byzantine Empire", *The idea and ideal of the town between late Antiquity and the early Middle Ages*, Boston 1999, pp. 34-35, escribe que el Imperio de Justiniano fue una mezcla multiracial y multilingüística de culturas, y cuya unidad se sustentaba principalmente en el aparato

económica de mediados s. VI dC., en las disposiciones jurídicas y en los problemas más candentes para la sensibilidad ciudadana. La *renovatio* exigió la aprobación de numerosas constituciones, a un ritmo que vino calibrado por los diferentes acontecimientos políticos⁶. La legislación justiniana individualizó y describió concretos mecanismos de reforma tributaria, puestos en marcha por los legisladores justinianos. Tal reforma se pueden sintetizar de modo genérico en los siguientes items:

- Aumento de la disponibilidad patrimonial de la población, y con ello su capacidad fiscal; consecuencia de una cuidada política económica (aplicación de principios de justicia, legalidad, eliminación de toda forma imposición extrafiscal y meritocracia).
- Simplificación de los cuadros del funcionariado y de la administración de justicia, que en parte se somete a un proceso de descentralización, y eliminación de entes y servicios públicos inútiles), pese a el aumento de los gastos militares y diplomáticos.
- Publicidad del régimen impositivo para defender los derechos del Fisco y tutelar a los súbditos.

administrativo de gobierno. BRÉHIER, L., *El mundo bizantino: Las instituciones del Imperio bizantino*, Méjico 1956, pp. 165-168.

⁶ Sobre los cambios de política interna establecidos por el Emperador, ARCHI, G.G., "Nuovi valori e ambiguità nella legislazione di Giustiniano", *Il mondo del diritto nell'epoca giustiniana. Caratteri e problematiche*, Ravenna 1985, pp. 225-249.

- Recuperación de los créditos fiscales y exacción de los atrasos sin excepción, ni posible condonación.
- Lucha contra la evasión fiscal.
- Agravamiento de las penas por delitos fiscales, excluyendo para los infractores hasta el derecho de asilo.
- Lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, la defensa de los ciudadanos y la paz social, tal y como insistentemente mencionan la mayoría de las normas fiscales.
- Fortalecimiento del tejido social y cívico: urbanismo, agricultura, artesanado, y control de los flujos migratorios, a través de la aplicación de una concreta política financiera; con ello se evitan desequilibrios de población entre los distintos territorios.

Para comprender la resistencia y calado de las medidas adoptadas por Justiniano es imprescindible medir el alcance de las prácticas de autogobierno de los núcleos plutocráticos y latifundistas⁷, la extensión del bandidaje

⁷ PATLAGEAN,E., "L'impôt payé par les soldats au Vie siècle", *Armées et fiscalité dans le monde antique*, Paris 1977, pp. 303-309, expone la relación existente entre los bucelarios, grandes fortunas y patronatos privados, y su repercusiones en el ámbito de la fiscalidad tanto durante el Bajo Imperio como en época bizantina. El agricultor, es un colono prácticamente ligado a la tierra en la que nació, independientemente de que sea o no adscripticio. Nov. 17,4; Nov. 22; Nov. 33; Nov. 34; Nov. 74,4,3; Nov. (80) 81,2, C. 11,47 (48), 23,1. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ,R., *Las*

y de la delincuencia organizada⁸, la crisis económica, financiera y administrativa, las epidemias de peste⁹, la retracción de la actividad artesanal, el abandono de la tierra por parte de los medianos y pequeños inversores¹⁰, y los intensos movimientos poblacionales¹¹. Y frente a ello el Emperador potenció el reforzamiento del papel de los monasterios y del clero, así como el creciente prestigio de las autoridades eclesiásticas¹², las guerras contra los bárbaros y los persas¹³, la actividad agrícola, el floreciente desarrollo del nuevo modelo de

estructuras ideológicas del Código de Justiniano, Murcia 1997, p.237, concluye que la condición de colono y de adscripticio tendía a unificarse.

⁸ Nov. 80,10 (539 dC.).

⁹ Sobre el alcance de esta plaga, véase SALLARES,R., "Ecology, evolution and epidemiology of plague", *Plague and the end of Antiquity: The pandemic of 541-750*, Cambridge 2007, pp. 231-289.

¹⁰ KAPLAN,M., *Les hommes et la terre à Byzance du Viè au Xiè siècle*, Paris 1992, pp. 25; 31-32; 45; 63; 378. Nov. (64) 65 (538 dC.)

¹¹ FEISSEL,D., "Aspects de l'immigration à Constantinople d'après les épitaphes protobyzantines", *Constantinople and its Hinterland*, Cambridge 1995, pp. 367 ss.; RODRÍGUEZ LÓPEZ,R., "Les politiques migratrices à Constantinople (IV-VIè siècle)", *Revue Internationale des Droits de l'Antiquité* 54 (2007) pp. 435-459.

¹² DÍAZ BAUTISTA,A., *Eglises et pouvoir politique, Actes des Journées Internationales d'Histoire du Droit d'Angers*, Angers 1987, pp. 83-90.

ciudad y de las obras públicas básicas, la adaptación de las instituciones jurídicas a las situaciones locales¹⁴, y el fomento del acceso a la función pública de los mejor formados¹⁵, entre otros. Las mismas constituciones subrayaron, que la política fiscal de Justiniano se articulaba en defensa de los contribuyentes, quienes

¹³ Sobre la vitalidad del imperio persa, HOLMES, W.G., *The age of Justinian and Teodora: A history of sixth century*, London 1905 (reed. 2002) pp. 365-419.

¹⁴ Así por ejemplo, la Nov. 32, pr. (536 dc.) se dice: “Ya ciertamente hemos mejorado también otras muchas administraciones de provincias, que antes eran humildes y viles y no eran suficientes para utilidad alguna; pero como las constituimos en superior categoría, fueron hechas más capaces para todo y así amparan los negocios, de suerte que todo ha sido cambiado a mejor estado. Así, pues, han sido creados por nosotros los procónsules, pretores y gobernadores, y la respetabilidad de estos antiguos nombres; han sido aumentadas también sus annonas, y les ha sido dada toda potestad, y se le ha prohibido que arruinen a los súbditos, y que contra ellos se valgan de muchas manos. Robustecimos también la cosa con el juramento más terrible de todos, y no les entregamos los cingulos de otro modo, sino si los que obtienen las credenciales de la administración prestaran así juramento. Y así nos fijamos también en la provincia de la Arabia, investigando la causa por la que son poco productivos los impuestos fiscales, siendo ciertamente una provincia muy abundante, y nos rodea una turba de recurrentes, y todos se lamentan, unos ciertamente denunciando hurtos, otros iniquidades, otros la ocasión de otros daños, y hallamos la causa del mal en la debilidad creada a aquella administración”.

como súbditos debían garantizar la paz social del Imperio¹⁶.

II. LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA COMO OBJETO DE ESTUDIO HISTÓRICO-JURÍDICO

A lo largo de la historia de Roma la administración fiscal experimentó modificaciones de gran calado¹⁷. Como indica Fernández Uriel, los tributos, tasas y demás cargas fiscales han sido tradicionalmente medidas económicas y políticas tomadas por las distintas administraciones estatales; medidas sin duda indispensables para mantener las necesidades de los mismos, pero también impopulares que caían sobre la población con mayor o menor crudeza, o acierto, y siempre parecían excesivas¹⁸. Brown señala que la presión fiscal durante toda la Antigüedad tardía no fue especialmente alta, alcanzando un 10% de los ingresos de los contribuyentes¹⁹; además, rebate la tesis de Jones relativa a que una excesiva presión fiscal agostó la

¹⁵ Nov. 8,8 (535 dC.); Nov. 15,1 (535 dC.).

¹⁶ Nov. 25,4 (535 dC.).

¹⁷ APARICIO PÉREZ,A., *Las grandes reformas fiscales del Imperio romano (reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino)*, Oviedo 2006.

¹⁸ FERNÁNDEZ URIEL,P., "Algunas precisiones sobre el sistema fiscal romano", *Espacio, tiempo y forma* 8 (1995) pp. 159-181.

economía del Imperio, demostrando que en las sociedades agrícolas de ciclo antiguo, una subida de impuestos, como la que se produjo en la Antigüedad tardía, motivaba un incremento de los terrenos cultivados y, por ende, de la producción y la población. Este autor añade que Occidente se mantuvo sano - económica, social y militarmente- en época de Justiniano, y hasta bien entrado el siglo VII dC.²⁰. Por su parte, tampoco Ward-Perkins encuentra signos de decadencia económica ni fiscal en Oriente hasta inicios del siglo VII dC.²¹.

Complejidad y polémica ha suscitado normalmente la posible consideración de un Derecho fiscal en la Antigüedad. Meira estudió el Derecho tributario romano, dándonos una visión panorámica de toda su historia, aunque queda falta de una especificación temporal por periodos; de este modo elaboró un cuadro general de su sistema tributario²². El Derecho financiero, desde el s. XIX dC., con la consolidación de los Estados, tiene contornos muy precisos, llegando incluso, en el presente, a

¹⁹ BROWN,P. *El primer milenio de la Cristiandad occidental.*, Barcelona 1997, pp. 24-25.

²⁰ HEATHER,P., *La caída del imperio romano.*, Barcelona 2006, pp. 559-560.

²¹ WARD-PERKINS, *La caída de Roma y el Fin de la Civilización*, Madrid 2007, p. 180.

²² MEIRA,S., *Direito tributário romano*, Sao Paulo 1978, pp. 9-10.

homogenizarse sensiblemente en la plasmación legislativa de los países de nuestro entorno cultural; consecuentemente esa situación puede "crear" en el estudioso de la Antigüedad unos esquemas mentales bastante rígidos que no debemos trasladar al Derecho Romano, forzando los datos que nos proporcionan las fuentes; así por ejemplo, resultaría imposible plantear un análisis de la fiscalidad en época romana, o protobizantina, tratando de desentrañar exhaustivamente entre las distintas ramas del derecho financiero, y dar sustantividad propia al Derecho tributario, Derecho financiero patrimonial (bienes de dominio público y bienes patrimoniales), Derecho del crédito público y Derecho presupuestario (Aspectos jurídico-político y jurídico-financiero). Resulta de gran interés ofrecer una panorámica de las medidas legislativas, y de los instrumentos de política fiscal en el reinado de Justiniano²³; de ahí que tratemos de demostrar que existió

²³ Sobre el tema, véase CAGNAT, M.R., *Les impôts indirects chez les romains jusqu'aux invasions des barbares*, Roma 1966. [DURLIAT, J., *Les finances publiques de Diocletien aux Carolingiens \(284-899\)*, Paris 1990](#); [CICCOTTI, E., *Lineamenti dell'evoluzione tributaria nel mondo antico. i tributi e l'amministrazione finanziaria*, 1977](#); [CERAMI, P., *Aspetti e problemi di diritto finanziario romano*, 1997](#); [BRANDES, W.-HALDON, J., "Towns, tax and transformation: state, cities and their hinterlands in the east roman world c. 500-800", *Towns and their territorios between late antiquity and the early Middle Ages*, Leiden-Boston-Köln 2000, pp. 141-172.](#) [PATLAGEAN, E., *Povertà ed emarginazione a Bisanzio, IV-VII secolo*, Roma 1986, pp. 186 ss.](#)

un hilo conductor entre todas las disposiciones, y que frente al pensamiento de Tácito, su programa fue de regeneración institucional”²⁴.

Las directrices metodológicas que seguimos en el estudio de esta parcela jurídica parten preferentemente de las líneas marcadas por Fernández de Buján, que aporta una visión global de las situaciones recaudatorias en Derecho romano de gran interés, con un dominio absoluto de la literatura jurídica al respecto²⁵. Pero, este reconocimiento a la labor realizada por este autor, no obsta a que nos hayan sido de gran utilidad los logros alcanzados por otros estudiosos, no sólo respecto a sus aportaciones teóricas, sino también por la diversidad de las fuentes, fundamentalmente romanas, expuestas²⁶. También,

²⁴ Tac. Ann. 3, 27,5: “Los Estados más corruptos son los que más leyes tienen”.

²⁵ De gran interés al respecto, FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., *Derecho público romano: Recepción, jurisdicción y arbitraje*, Madrid 2008, pp. 245-249, y la bibliografía allí citada.

²⁶ EVANS, J.A.S., *The age of Justinian the circumstances of imperial power*, London-New York 1996. DEMICHELI, A.M., “L’amministrazione dell’Egitto bizantino secondo l’editto XIII”, *Legislazione, cultura giuridica, prassi dell’Impero d’Oriente in età giustiniana tra passato e futuro*, Milano 2000, pp. 417-446. DEMICHELI, A.M., *L’editto XIII di Giustiniano in tema di amministrazione e fiscalità dell’Egitto bizantino*, Torino 2000. DRAGON, G., “Two documents concerning Mid-Sixth-Century Mopsuestia”, *Charanis Studies*, New Brunswick 1980, pp. 19-30.

siguiendo la investigación de Fernández de Buján, hemos tratado de captar los valores recogidos en el Derecho del s. VI dC., en tanto valores “supremos” consagrados (o pretendidamente consagrados) por el poder imperial: justicia, igualdad, dignidad, seguridad, ...)²⁷.

III. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL

La construcción de un sistema y de un lenguaje propio excedían de las pretensiones y necesidades que los tiempos demandaban, y los compiladores hicieron tímidos intentos de construir un vocabulario técnico-jurídico, y para el cual recurrieron a la jurisprudencia clásica. Pese a que como disciplina el Derecho financiero

²⁷ FERNÁNDEZ DE BUJÁN,A., “Léxico fiscal e instrumentos de política financiera en Derecho Romano”, *Revista general de Derecho romano* 14 (2010), p. 1, escribe que: “en materia de régimen jurídico fiscal, de iure fiscali, asombra el rigor y la modernidad de las instituciones sobre las que se cimienta la Hacienda Pública Romana, así como el novedoso tratamiento atribuido por la jurisprudencia y la legislación romana a sus principios informadores e inspiradores, y a las cuestiones básicas de su sistema impositivo”. También al respecto, FERNÁNDEZ DE BUJÁN,A., “*Ius fiscale: Instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario*”, *Estudios en Homenaje al prof. Rodríguez Bereijo*, T.I, Thomson-Aranzadi, 2010, pp. 103-134,; APARICIO PÉREZ,A., “Aportaciones del Derecho romano a la fiscalidad moderna. I”, *Revista general de Derecho romano* 12 (2009) pp. 1-42.

surgiera en el s. XIX, los vocablos actualmente propios de esta área de conocimiento ya se utilizaban en el Derecho justiniano, que innovó poco respecto a la tradición romana. Se advierte un uso subliminal del vocablo contribuyente al que a veces se le denominaba indistintamente ciudadano; con lo que tales usos pretendían conseguir una mayor implicación y concienciación respecto al cumplimiento de este deber civil²⁸. Pero también resulta curioso como, según la finalidad de la constitución de contenido fiscal, a veces se utilizara el término tributario, esto es, contribuyente, y en otras ciudadano.

Una de las cuestiones a destacar dentro del análisis de las obligaciones tributarias es el *favor tributarii*, esto es la aplicación en muchos textos jurídicos de un principio en pro del contribuyente²⁹. Y hablamos de obligaciones

²⁸ Sobre el *officium*, véase CREMADES UGARTE, I., *El officium en el Derecho privado romano. Notas para su estudio*, León 1988; RODRÍGUEZ LÓPEZ, R., *De officiis de Cicerón*, En Grecia y Roma. II. Lecturas pendientes, Granada 2008, pp. 303-318. RODRÍGUEZ LÓPEZ, R., *L'officium comme outil au maintien de la religion romaine et de la Res publica*, Turning Points and Breaklines, XIVth European Forum of Young legal Historians, *Yearbook of young legal history*, Pécs 2009, pp. 440-453.

²⁹ Nov. 1,12; Nov. 1,14; C. 1,27,1; Nov. 133,5. SCARCELLA, A.S., *La legislazione di Leone I*, Milano 1997, p. 408, subraya que Justiniano regula por primera vez la relación jurídica de imposición en función casi exclusiva de los contribuyentes, sentando las bases de una normativa específica de la obligación tributaria.

tributarias para así evitar posibles paralelismos con el Derecho financiero actual. Ha de dejarse claro que la vigente legislación tributaria no tiene un remoto precedente en los actos fiscales que se realizaban en Roma, y luego en época justiniana. Ahora bien, los rasgos comunes, que se pueden detectar, son debidos a que ambos han rozado un grado de desarrollo jurídico. A pesar de la profunda brecha histórica y de los parámetros culturales que distancian ambos Derechos, siendo conscientes de los peligros que conlleva cualquier traspolación, hemos considerado conveniente hacer uso de la terminología propia de la ciencia financiera, pero dejando a un lado aquellos términos cuyo contenido era totalmente extraño a la configuración de las figuras romanas y protobizantinas³⁰. Así, la existencia de una terminología rigurosa en la Antigüedad sobre imposición pública mueve a la doctrina a emplear un lenguaje fiscal, para nada anacrónico, como único medio de hacer operativa una profundización sobre el tema.

Las múltiples fuentes de que disponemos hacen viable un conocimiento sobre una regulación legislativa, aunque no

³⁰ BLANCH NOUGUÉS, J.M., *Ordenación sistemática del derecho financiero y tributario actual y derecho fiscal romano*, Derecho administrativo histórico: Jornadas sobre Derecho Administrativo Histórico 1 (2005) pp.90-97, profundiza sobre la distinción terminológica entre *ius fisci*, utilizado en las fuentes del Alto Imperio, y *ius fiscale*, propio de las fuentes post-clásicas y justinianas.

de una práctica judicial, o de un tratamiento doctrinal, por los juristas romanos de época postclásica y justiniana. Pero tal información es suficiente para que podamos mostrar unos perfiles de este estudio, a los cuales atendernos dentro del Derecho justiniano. Por ejemplo, no resulta un despropósito tratar de trasladar ciertas actividades procedimentales que acompañan esas particulares actuaciones fiscales, contenidas en nuestros códigos de leyes, y que implican unas garantías jurídicas para el contribuyente (como la verificación de la existencia de un sistema recaudatorio, en el que un posible exceso de tributación debía ser evitado con la posibilidad de intervención en el proceso del ciudadano, y en el que el perjuicio ocasionado era estimado por comisiones legalmente constituidas)³¹; así, no es absurdo dentro de la concepción del sistema fiscal justiniano aplicar, en determinadas parcelas, tales garantías a la vida jurídica de la época protobizantina. Cuestión distinta es la puntualidad de los casos en los que se produce, e incluso el posible escaso eco que producirían tales hechos en el entramado social. Dado que Justiniano pretendió reformar las distorsiones de la Administración financiera, conformó una regulación, no sólo tutelar de los derechos de los particulares, sino también informadora de la actuación del órgano público.

³¹ C. 1,4,26.

Sin embargo, de otros muchos aspectos del régimen fiscal no tenemos noticias, ya por su inexistencia, ya por su destrucción u olvido, agudizándonos la necesidad de introducirnos en el peliagudo ámbito de la configuración de las instituciones de Derecho tributario. Así pues, este acercamiento en los aspectos, tanto de su terminología como de su contenido, son un *a priori* que ha de respetarse y salvarse para pasar a un ulterior grado de análisis. Únicamente de este modo podrán identificarse y ordenarse aquellos elementos de una misma realidad jurídica, similar a lo que nosotros llamamos Política fiscal, y muy particularmente, obligaciones fiscales. Las figuras que se estudian responden en su configuración y desarrollo al tratamiento eminentemente legislativo seguido para el resto de instituciones jurídicas en el Derecho justiniano. Entre los rasgos característicos del Derecho de este periodo estaba la importancia que se daba a la seguridad del Derecho, en el sentido de promulgación de normas jurídicas; no obstante, el espacio ocupado por el *ius incertum* era necesariamente grande, en comparación con el Derecho Financiero de nuestro tiempo. Realmente la existencia de una serie de principios generales, y de una aplicación extensiva de los mecanismos procesales dispuestos para su protección, hacían innecesaria la creación de una ciencia organizada en torno a un sistema administrativo.

Ahora bien, la investigación se muestra compleja, y se dificulta ante el hecho de que no se disponen de fuentes muy variadas. De un lado, los textos literarios nos serán de gran ayuda, aunque sin perder de vista que se ha de relativizar la trascendencia de sus palabras, para lo que nos será de gran valía conocer la posible relación del autor con el mundo jurídico de su tiempo, y el estilo de su redacción, minucioso e histórico, o deformador de la realidad. De otro lado, las fuentes jurídicas, que han llegado hasta nosotros, de los emperadores que precedieron a Justiniano fueron objeto de selección para su incursión en el *Codex* y en las *Novellae*, dejándose fuera de tales códigos aquellos textos que no atendieran a las necesidades prácticas del momento; así, se conservaron tan sólo aquellos textos que resultaron de interés para los legisladores justinianeos. De ahí que en ninguno de los textos prejustinianeos conservados se pueda percibir un programa claro de política fiscal, sino que las constituciones de contenido tributario anteriores a Justiniano son relativamente escasas, pero aprovechables para una posible continuación de nuestro estudio; y ello, tanto porque revelan aspectos de sus políticas financieras, como por el valor que ellas tenían para los compiladores justinianeos, todo lo cual por su concreción escapa a las pretensiones objeto de nuestra actual investigación. Un factor común al derecho postclásico y justiniano se percibe en el intervencionismo del Poder público en la esfera privada, y en la regulación jurídica de

la actuación pública, tal y como se percibe en las actuaciones legislativas realizadas por los emperadores precedentes: León I el Tracio (457-474 dC.), León II (474 dC.), Zenón (474-475 dC.), Basílico (475-476 dC.), Zenón (476-491 dC.); Anastasio I (491-518 dC.)³².

Sin embargo, ninguna de las fuentes del *Corpus Iuris Civilis* contiene una descripción completa de la política fiscal justiniana, descubriéndonos tan sólo una parcialidad de su plasmación jurídica. Sin embargo los datos que nos proporcionan las fuentes permiten rechazar las tesis que mantienen una naturaleza arbitraria de la actuación pública, pues en el fondo late, sobre todo en época justiniana, un orden regido por una lógica jurídica; y el diferencial con los emperadores que lo precedieron, y lo sucedieron, está en el alto nivel intelectual de sus asesores, y en general de ese periodo de florecimiento cultural, que generó grandes especialistas en las diversas ramas del saber³³.

³² HALDON, J.F., "The idea of the town in the byzantine Empire", *The idea and ideal of the town between late Antiquity and the early Middle Ages*, Boston 1999, p. 52, escribe que las ciudades soportarían, como cuerpos autónomos y de autogobierno, un proceso complejo de erosión a largo plazo de las redes sociales y económicas a partir del s. III dc. Este proceso incluyó un incremento del intervencionismo en la administración civil del Imperio, especialmente respecto a las estructuras fiscales, y un deterioro de las curias municipales.

Un caso concreto de esa estructuración jurídica es que el Poder público articuló mecanismos directamente a disposición del contribuyente, independientemente de quien fuese el propietario del bien sujeto a tributación, y a aquel se le ofrecería la posibilidad de compensar la liquidación de la deuda tributaria mediante resguardos de pago, y evitar así los recargos³⁴. Además, mediante sus acciones correspondientes podían defender sus derechos como contribuyentes; e incluso se articularon mecanismos semejantes a las antiguas acciones populares de época clásica³⁵.

Se tratará de vertebrar la actuación pública a partir del análisis de los textos, desmenuzando en esta actividad cuestiones, acerca de las cuales la doctrina no se ha detenido o ha resuelto apresuradamente. Una lectura más detenida de las referencias bibliográficas sobre el tema nos sitúa en el inicio de una larga búsqueda a través de autores que en un momento determinado han arrojado

³³ CAMERON,A., "Images of Authority: Elites and Icons in Late Sixth Century Byzantium", *Past and Present* 84 (1979) pp. 3-35; MAAS,M., *John Lydus and the roman past. Antiquarianism and politics in the age of Justinian*, London-New York 1992, pp. 67-82, centra el análisis de las relaciones entre el Emperador, y unas élites intelectuales, de gran formación, pero fundamental paganas; estas élites no sólo se concentraba en la metrópoli, sino que vivía y trabajaban en las ciudades de provincias.

³⁴ Edicto 2,1,2; Nov. 119 (130),1 (545 dc.); C. 11,47,20,4 (529 dc.).

³⁵ C. 3.43,1 (534 dc.).

alguna luz, especialmente sobre los perfiles del régimen impositivo en el Derecho romano y protobizantino. Al igual que acontece con el hecho histórico, sucede con las políticas de gasto público, que desde la lejanía de los tiempos son salvadas por el estudioso que las percibe conforme a la mentalidad de su época, influenciado por unas específicas líneas doctrinales. Para nuestro análisis se dispone de un material no excesivamente escaso, compuesto de fuentes jurídicas y literarias; al cual, en base a esa deficiencia, se le tratará de exprimir el máximo posible de información. La doctrina ofrece una visión muy variada. Sin embargo la lectura concienzuda de los autores especializados nos pone sobre aviso respecto a la importancia de la brecha abierta por los detractores de la existencia de una clara política fiscal en época justiniana, tanto por su número, como por la altura científica de alguno de los estudiosos del tema. El dilema es, tanto si existió o no un programa financiero en los legisladores justinianos, como si este sirvió para hacer frente a los problemas reales de la sociedad del momento. Un sector doctrinal pretende negar, incluso silenciar, la existencia en época justiniana de un sistema impositivo. La relativa escasez de las fuentes no puede enarbolarse por sus partidarios, que ni siquiera han hecho una recopilación de las constituciones sobre fiscalidad publicadas en época de Justiniano, y se remiten en general a las opiniones vertidas -con una clara motivación política- por literatos del s. VI dC. Lo que si es evidente es

que el órgano público romano respetaba la propiedad, o por lo menos su valor económico, y no recurría a la requisita como medio de obtención de ingresos.

La fiscalidad se puede comprender como la adición de una esfera interna de gestión, y una externa de recaudación. En la legislación justiniana se aporta suficiente información para el estudio del sistema impositivo, los principios tributarios fundamentales, el *ius fiscale*, y la publicidad de las contribuciones. En el edicto 8,2 se distingue entre los *sacra nostra privata*, el *sacrum patrimonium* y la *nostram domum*, y en la Nov. 40 se hace mención a la condición de afecto al sacro erario (*sacri aerarii conditionis sit*)³⁶. Di Renzo establece la siguiente estructura interna: Las dos arcas de la Prefectura del Pretorio de Oriente (*mensam, et privatam, et publicam*); la caja del Prefecto del Pretorio de Iliria; la caja del *questor* en Mesia y en Scizia; la caja de la *Res privata*; la caja del *Patrimonium*; y la caja de la *Domus Divina*. África e Italia gozaban de autonomía financiera³⁷.

³⁶ Al respecto, DELMAIRE, R., "Le déclin des *Largesses sacrées*", *Hommes et richesses dans l'empire byzantin, IV-VIè siècle, I*, Paris 1989, pp. 270-272, y 275; HALDON, J.F., "Economy and administration. How did the empire work?", *Age of Justinian*, Cambridge 2005, p. 53; APARICIO PÉREZ, A., *Las grandes reformas fiscales del Imperio romano (reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino)*, Oviedo 2006, p. 100.

³⁷ DI RENZO, F., *Il sistema tributario romano*, Napoli 1950, p. 211. DELMAIRE, R., "Le déclin des *Largesses sacrées*", *Hommes et*

Por lo que se refiere a los ingresos públicos los textos jurídicos describen diversas entradas, entre otros: impuesto a tierras conquistadas; botín de guerra; impuesto a herencias y donaciones; impuesto fundiario; *vectigalia*; impuesto de la *annona* (civil/militar); la gestión de la *domus divina*; evergetismo; sobreimposición (*aerikon/ superindictio*); confiscación; requisa; multas y *portoria*. Frente a prácticas precedentes de injusticia y violencia ejercida sobre los súbditos, que los llevaban a la penuria y los imposibilitaba para pagar los tributos, Justiniano siguió una cuidada política económica y de honradez en las autoridades, mediante la cual los súbditos podrían

richesses dans l'empire byzantin, IV-VIè siècle, I, Paris 1989, pp. 270-272, y 275, escribe que ya en el s. V dc. las *Sacrae Largitiones* no participaban en el pago del ejército, sino que esta función es asumida por la Caja del Pretorio. Además, los donativa quinquenales a los soldados fueron suprimidos en el 527 dC. Las *Largitiones* percibían una parte de las tasas locales. Posiblemente en esta época sus servicios no tuvieran sino la función de aprovisionar y de anotar los ingresos y los gastos. Sus actividades se centrarían fundamentalmente en otros campos, como el relativo a los talleres textiles con el monopolio de la seda, antes de definitivamente desaparecer. J.F., "Economy and administration cit., p. 53, escribe que las *Largitiones* fueron con el tiempo menos importantes como departamento fiscal independiente, y pudo incluso dejar de actuar como tal al final del reinado de Justiniano, y durante el s. VII dC. fue absorbido por la Prefectura.

adquirir una mayor disponibilidad patrimonial; consiguientemente también aumentó la capacidad fiscal de la población, reflejado en un crecimiento de los ingresos tributarios en época justiniana. En el caso de los ingresos extraordinarios que se demandaban para fines militares a los provinciales (al mismo tiempo evidentemente contribuyentes), estas extracciones eran deducibles sobre el impuesto fundiario en general; por tanto, no parece que ello fuese compatible con la existencia de un impuesto específico³⁸. Las propiedades personales del emperador, su *domus*, representaban una porción no pequeña de la economía del Imperio y una sustanciosa fuente de ingresos que completaba, cada vez con mayor frecuencia a lo largo del s. VI dC., las partidas necesarias para mantener al ejército, acometer obras públicas o simplemente, cubrir el déficit de un año fiscal negativo. Y pese a las afirmaciones de la doctrina sobre el fracaso de la política militar de Justiniano, y sus efectos negativos en las arcas públicas, los datos aportados por Soto en su tesis doctoral demuestran que las conquistas territoriales supusieron una ampliación del número de contribuyentes, una gran inversión y un aumento considerable de los ingresos³⁹.

³⁸ CERATI, A., *Caractère annonaire et assiette de l'impôt foncier au Bas-empire*, Paris 1975, p. 104, 106-108, 112, 125.

³⁹ SOTO CHICO, J., *Bizantinos, sasánidas y musulmanes cit.*, pp. 199-200, 208-209.

El reverso de los ingresos lo constituye el gasto. El historiador Procopio, colaborador del Emperador en un amplio periodo de su vida del Emperador, sometió a un juicio crítico el empleo de los recursos públicos⁴⁰. Sin embargo, varias disposiciones jurídicas refirieron la existencia en este periodo de informaciones públicas, ya confeccionadas en tablas, ya al pie de las constituciones imperiales en las que se detallaban los gastos públicos. Las partidas de gastos, conforme a las fuentes jurídicas, se pueden concretar en las siguientes: Ejército; urbanismo (civil, religioso y militar); iglesia e instituciones cristianas (donaciones al clero); costes de acuerdos de paz con los enemigos; abastecimiento público; órganos públicos; mantenimiento de las propiedades de la *domus divina*; sueldos de médicos, juristas y abogados; calamidades; y pago de tributos a los enemigos. Un capítulo representativo del control que se ejerce en la gestión de gastos son las obras y servicios urbanísticos; para la buena gestión de estos recursos las constituciones articulaban un protocolo de seguimiento, y si hubiere existido malversación de fondos se preveía la reparación del daño producido a la Hacienda pública. Se eliminó la arbitrariedad de poderes intermedios y se optó por delegar en autoridades

⁴⁰ Sobre la vieja polémica en torno a la interpretación y fiabilidad de Procopio, véase la bibliografía citada por PULIATTI, S., *Ricerche sulla legislazione regionale di Giustiniano. Lo statuto civile e l'ordinamento militare Della prefectura africana*, Milano 1980, p. 13.

locales; además, la gestión y cumplimiento de las obras públicas se realizaba por el Obispo y por tres personas honestas⁴¹. El Cuestor del sacro palacio debía de supervisar que los administradores públicos y los Padres de las ciudades procuraran que los fondos civiles se destinasen a las cosas que eran muy necesarias, tales como obras, puentes, caminos, puertos, murallas.

La gestión de los tributos no estaba homogenizada en todo el Imperio, sino que ésta se realizaba por autoridades diversas: Gobernadores civiles; obispos; curias; Protectores; canonicarios, u otros cualesquiera, que recibían bajo su propia responsabilidad las cantidades de dinero, y las transmitan, e invertían en las utilidades a que eran destinadas. En las constituciones se advierte a los recaudadores que en sus viajes por la provincia, o si iban a otras regiones, debían contentarse con lo que les daba el Fisco, y no generar ningún otro gasto, ni siquiera para el pago de los lugartenientes o soldados que lo acompañasen⁴². Ahora bien, a veces, la exacción de impuestos se dificultaba por la negativa del contribuyente, que se daba a la fuga, o causaba tumultos, y no todo cuerpo militar era apto para auxiliar en las labores de cobranza⁴³. En ocasiones los oficiales en el cumplimiento de la labor recaudatoria eran

⁴¹ C. 1,4,26 (530).

⁴² Nov. 17,9 (535 dc.).

⁴³ Nov. 15 (535 dC.).

denunciados ya por haber cometido abusos o injustamente⁴⁴. Para el proceso de recaudación en cada pueblo era imprescindible la elaboración de un catastro, que se enviaba a Constantinopla y permanecía invariable hasta la siguiente indicción⁴⁵. Además, en el censo fiscal de la provincia se registraban las unidades fiscales, *domus, fundus, villa*, etc., y la cuota que tenían que abonar los poseedores (en metálico o en especie) se establecía proporcionalmente. Queda constatado en numerosas constituciones que muchos funcionarios públicos de la categoría de un ordenanza o alguacil del Presidente de la provincia tenían actitudes dolosas contra el Fisco; defraudaban, y luego se ocultaban en lugares sagrados, ante lo cual el Obispo o cualquier eclesiástico tenía el deber de entregarlo. También para evitar actuaciones fraudulentas se estableció que los recaudadores provinciales reseñasen en las cartas de pago (ápoça, recibo) de manera clara el dinero pagado por los contribuyentes, distinguiendo además la cantidad entregada con ocasión de lo que competía a la caja del Prefecto del Pretorio, y aquello que se destinaba a la caja de las sacras liberalidades⁴⁶; y no tuviesen licencia los recaudadores para hacer transferencias de unos títulos a otros.

⁴⁴ Moschum, pratum 186.

⁴⁵ DI RENZO, F., *Il sistema tributario cit*, p. 206.

⁴⁶ Edicto 2,1,2.

Finalmente otro tema al que se refieren las fuentes jurídicas es la *extinción de la obligación tributaria*, y en ella se trataba del pago; relevación y condonación de los atrasos públicos; compensación; y exención fiscal. Ni siquiera por invasión de los enemigos se debía hacer innovación en los lugares o tiempos acostumbrados para el pago, pues era un acto que se tenía que realizar solemnemente⁴⁷. Se prohibía además a las autoridades públicas que condonasen el cumplimiento de las obligaciones fiscales. El pago en especie comenzaba inmediatamente con la nueva indicción, mientras que los títulos de pago en metálico se hacían en las épocas fijadas⁴⁸. Además, quienes exigían los tributos públicos se servían de pesos y medidas justos, para que ni en esto perjudicasen a los tributarios. Los recibos que recibían los contribuyentes por la *annona* militar eran posteriormente usados como descargo ante los cobradores habituales de impuestos, los cuales debían de restar de la *annona* y en su caso de cualquier otra carga fiscal, la cantidad que figuraba en el recibo en cuestión⁴⁹; en caso de que el recibo superara el importe del total de los impuestos anuales que pagaba su

⁴⁷ Edicto 1,10.

⁴⁸ Edicto 13,10,pr.

⁴⁹ BONINI,R., "La última legislación publicista de Justiniano (543-565)", *Discursos pronunciados en el acto de investidura como doctor 'Honoris Causa' de R.Arié, R.Bonini, A.Fiori*, Granada 1988, p. 77.

poseedor, éste recibía una exención fiscal por uno o más años, hasta cubrir la cantidad que figuraba en el recibo. Numerosas constituciones trataban de las exenciones fiscales, lo cual contradice en parte la política justiniana de eliminación de privilegios; Indica Bonini que se pueden individualizar en época justiniana tres condonaciones generales entre los años: 527 ó 528 dC.; 544 ó 545 dC; 554 dC.

IV. NOTAS CONCLUSIVAS

La rotundidad de la impronta bajo-imperial, hizo que el proyecto justiniano de renovación institucional e ideológico tuviera repercusiones de medio alcance⁵⁰. Tampoco el emperador, ni sus élites intelectuales, pudieron resolver brillantemente las contradicciones que

⁵⁰ Aceptamos la dificultad que supone confrontar los datos que nos ofrecen las disposiciones jurídicas con la realidad contributiva en el estudio de cualquier periodo antiguo, incluso protobizantino; así pues, medir el grado de eficacia de las políticas públicas, resta en un alto grado difícil de precisar. SWIETON,A., "Some elements of centrally planned economy in the late Antiquity? Searching for parallels in the Theodosian Code", *RIDA* 54 (2007) p. 515, al estudiar las constituciones del Código Teodosiano, comenta que en ellas se presentan algunos trazos de una planificación económica centralizada, concebida por los legisladores, pero que no refleja la situación real. Indudablemente hubo algunas soluciones que funcionaron y fueron efectivas, pero quizás no en toda su amplitud.

implicaba el retorno a los valores de la Roma antigua en el marco de un régimen autocrático. De ahí que no hayamos encontrado modificaciones de calado en la configuración del sistema impositivo, sino simples modificaciones al respecto. Ahora bien, los datos que nos proporcionan las fuentes permiten rechazar las tesis, tanto de contemporáneos, como de investigadores actuales, que identifican el gobierno de Justiniano con la arbitrariedad de la actuación pública⁵¹; en su legislación se percibe un orden y una lógica jurídica, debida en gran medida al alto nivel intelectual de sus asesores, y a un movimiento de regeneración cultural⁵². Cada uno de los temas fiscales que se han apuntado en este artículo están siendo objeto de una atención pormenorizada, recurriendo a todo tipo de noticias, y con las que

⁵¹ HOLMES, W.G., *The age of Justinian and Teodora: A history of sixth century*, London 1905 (reed. 2002); CAMERON, A., *Procopius and the sixth century*, California 1985, citan en primera persona los testimonios de Procopio o Juan Lido, y los utilizan para dar entidad a su construcción de las figuras que tratan, presentándolas como verdades indiscutibles.

⁵² BONINI, R., *La última legislación publicista de Justiniano (543-565) cit.*, pp. 76-78, escribe que la materia tributaria y financiera en las novelas justinianas no experimenta aquella degradación de la técnica legislativa muy visible en otros campos, lo que se detecta tanto por el lenguaje utilizado como por la proyección de los temas tratados. Además analiza las disposiciones jurídicas de tiempos de Justiniano teniendo presente “el profundo alejamiento que tan frecuentemente se encontraba entre enunciaciones de principio, en sí mismas laudables, y la realidad concreta.

pretendemos enriquecer la visión económica de un segmento crucial del s. VI dC.