

EL ABANDONO DE LAS OBRAS YA COMENZADAS  
 Y SU REGULACIÓN EN EL DERECHO URBANÍSTICO ROMANO  
 [The Abandonment of the Construction Site Already Started and It's  
 Regulation in the Roman Urban Law]

BELÉN MALAVÉ OSUNA\*  
 Universidad de Málaga

RESUMEN

El trabajo trata de profundizar en el grave problema urbanístico de las obras empezadas y no acabadas definitivamente, analizando las medidas correctoras establecidas por el legislador bajo imperial y su repercusión social durante los siglos IV y V. El estudio se ha organizado en varias partes distintas, según la causa que provoca el abandono de la obra; fundamentalmente, falta de financiación y cese de la máxima autoridad urbana con competencia en la materia, en su cargo o mandato. Para cada uno de estos casos, se establece una medida distinta, a veces, de gran trascendencia y vigencia actual, como es, por ejemplo, la reutilización de materiales nobles procedentes de demoliciones en la obra que ha de ser terminada.

PALABRAS CLAVE: *Opus inchoatum* – *Opus non perfectum* – Responsabilidad de los gobernadores provinciales – Responsabilidad de los constructores y operarios.

ABSTRACT

This work attempts to deepen into the serious urban problem of the initiated construction site and not definitely finished, analysing the corrective measures established by the lower imperial legislator and its social repercussion in the IV<sup>th</sup> and V<sup>th</sup> Century. This study has been organized in various different parts, depending on the cause that triggers the abandonment of the construction site; basically, lack of financing and ceasing of the maximum urban authority with competence in the matter, in their task or term of office. For each of these cases a different measure is established, sometimes of great transcendence and present relevance, as, for example, the re-utilization of noble materials coming from demolitions in the construction site that needs to be finished.

KEY WORDS: *Opus inchoatum* – *Opus non perfectum* – Responsibility of the provincial governors – Responsibility of the constructors and operators.

---

\* Profesora titular de Derecho romano en la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga. Dirección postal: Facultad de Derecho, Universidad de Málaga, Campus de Teatinos, 29071, Málaga, España. Correo electrónico: mbmalave@uma.es

## I. INTRODUCCIÓN

Según se deduce de las normas bajo-imperiales que comentaremos en las siguientes páginas, el abandono de una obra ya comenzada parece que fue un serio problema urbanístico bastante frecuente, al cual se trató de ofrecer solución legislativamente, mediante la promulgación de ciertas disposiciones que establecían medidas correctoras de diversa naturaleza. En efecto, ya se tratara de edificios privados o de edificios públicos inacabados, resulta fácil imaginar sus perniciosas consecuencias para las ciudades y sus habitantes, dado que los problemas planteados no debían distar mucho de los que puede plantear actualmente la misma cuestión. Como puede suponerse, el problema no sólo atañe a la estética de la urbe, claramente comprometida por obras que nunca terminan, sino sobre todo, a la seguridad ciudadana, por varios motivos que a continuación describiremos.

Ante todo, los edificios sin terminar no pueden satisfacer, por esa misma causa, la funcionalidad<sup>1</sup> que se les supone y que, como presupuesto, ha originado o debería haber originado la decisión de ejecutarlos, ya se destinen al uso público de toda la ciudadanía o al uso privado de su dueño. Esto que, en principio, puede parecer una obviedad, no lo es tanto, al menos, en Derecho Romano, cuyas normas bajo imperiales sobre urbanismo insisten particularmente en la pertinencia y utilidad que debe tener toda construcción cuya ejecución se comienza, excluyéndose, por tanto, cualquier obra superflua cuya necesidad no esté plenamente justificada<sup>2</sup>.

Después, en el mejor de los casos, las obras que no se concluyen definitivamente confieren a la ciudad un aspecto lamentable, tanto para sus residentes, como para los visitantes; una cuestión omnipresente en la conciencia del legislador, que de forma reiterada alude al *decus publicus* alterado<sup>3</sup>. Decimos que, en el mejor de los

<sup>1</sup> El artículo 3º,1, a) de la Ley Nº 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación expone los requisitos básicos de la edificación relativos a la funcionalidad, entre los cuales se encuentran, en primer lugar, los atinentes a la “*utilización, de tal forma que la disposición y las dimensiones de los espacios y la dotación de instalaciones faciliten la adecuada realización de las funciones previstas en el edificio*”. Otros requisitos atañen a la accesibilidad; servicios de telecomunicación y servicios postales. Igualmente, añade el mismo artículo como requisitos básicos otros dos apartados que aluden a la seguridad de la edificación y su habitabilidad.

<sup>2</sup> Hay ciertos edificios públicos cuya utilidad se presume siempre; otros en cambio, necesitaban ser justificados antes de proceder a su ejecución. En efecto, la tendencia a coartar toda edificación nueva por parte de la política urbanística imperial se puede constatar fácilmente en un buen número de constituciones imperiales de segunda mitad del siglo IV, entre las cuales destaca por su carácter explícito, CTh. 15,1,27, cuyo texto alude a construcciones de nueva planta *supervacua: augustae in partibus civitatis magis antiqua reddi convenit quam inchoari supervacua*; o CTh. 15,1,17, en cuyo primer párrafo se remite al gobernador consular del Pícono la facultad de decidir qué obras son necesarias y qué otras no: “*si quid sinceritas tua his urbibus, quibus praeest, putaverit deferendum, instaurare antiquum opus rectius poterit quam novum inchoare*”; o CTh. 15,1,16, al insertar en su texto la expresión “*quae ex usu publico, si ita res tulerit: ceterum nihil auspicari quemquam novio peris patieris exceptis stabulorum fabricis quae ex usu publico, si ita res tulerit, non prohibemus institui*”.

<sup>3</sup> Se añaden a *decus* en las fuentes, tanto *forma* como *facies*. La degradación del aspecto estético de las ciudades se hace patente en las leyes imperiales, que aluden al problema en distintos términos. Por ejemplo, a propósito de la obligación de restauración de los edificios públicos, el legislador menciona edificios ruinosos que plagan las urbes por descuido de las

casos, porque, en efecto, a nadie se escapa que los problemas pueden ser mucho más graves: por ejemplo, los edificios abandonados se convierten, a menudo, en habitáculos propicios para actividades de todo tipo: depósitos de basura u otras cosas que quieren desecharse, evadiendo así las molestias que ocasionan los mecanismos reglamentarios para deshacerse de ellas; expoliación de materiales y elementos constructivos de valor<sup>4</sup>; reunión de delinquentes, etc. Pero además –y esto es quizás lo más importante– los riesgos inherentes a una obra inacabada son conocidos por todos y a veces, hasta padecidos por todos; nos referimos a la obstaculización de la red viaria y su circulación con materiales de obra depositados en las aceras o con vallas de seguridad que nunca se quitan, dificultando el paso a pie o con vehículos, o los posibles daños originados por desprendimiento de materiales no fijados definitivamente a la estructura del edificio y que pueden caer en un momento dado. Y esto es sólo un muestreo de las secuelas más comunes, porque, naturalmente, el elenco no es exhaustivo.

Teniendo en cuenta, por tanto, que dejar obras abandonadas constituye una práctica lesiva para todos, al menos, potencialmente, no es de extrañar que el asunto fuese tratado desde el punto de vista normativo como de interés público, adoptándose soluciones congruentes con aquella naturaleza y de ahí que algunas de las disposiciones emanadas para corregir la perversión puedan parecer exorbitantes *prima facies*, tal y como probaremos.

## II. LA LEGISLACIÓN ROMANA Y LA ESPAÑOLA SOBRE OBRAS ABANDONAS

Antes de entrar en materia, creemos que es importante hacer ciertas consideraciones comparativas entre la legislación imperial romana y la actual española

---

autoridades, que no acometen a tiempo las necesarias obras de remozado: CTh. 15,1,11: “*ea tamen instaurando, quae iam deformibus ruinis intercidisse dicuntur, univ[er]sis licentiam damus*”); CTh. 15,1,16: “*Censura tua hanc iudicibus licentiam penitus amputabit, ne aliquid novellum adgrediantur opus veterum inlustrum fabricarum reparatione neglecta;...licentia tribuetur, ut ornamenta urbium ac decora marmorum, quae in aliquo senium temporis sentiunt, ad speciem pristinam et usum congruae utilitatis instaurent*”), de cuyo texto se deduce, además, una especie de nostalgia por el esplendor perdido; CTh. 15,1,15: “[...] *priusquam ea, quae victa senio fatiscerent*”); CTh. 15,1,29: “*Ne quis iudicum nova aedificia moliat, cum opera nonnulla aut...aut neglecta nutarent*”). Por otra parte, el legislador también prohíbe alzar un edificio público nuevo, utilizando elementos constructivos o materiales procedentes de obras nobles, que verán comprometido su aspecto mediante este procedimiento de expoliación y despojo, llenando las ciudades de ruinas: CTh. 15,1,19: “[...] *non contractis veteribus emolumentis, non effossis nobilium operum substructionibus, non redivivis de publico saxis, non marmorum frustis spoliatarum aedium deformatione convulsis*”.

<sup>4</sup>El asunto del valor es obviamente discutible y, sobre todo, cambiante, según las circunstancias económicas y sociales prevalentes. Por ejemplo, es usual encontrar en prensa actualmente noticias acerca de edificios públicos expoliados mientras se llevan a cabo las obras de restauración pertinentes. Concretamente en Málaga, se están difundiendo las sustracciones de elementos constructivos variopintos, entre los cuales se encuentran planchas metálicas que recubren las paredes y, por supuesto, las vigas o viguetas de madera. Pero es más, otras infraestructuras que antes pasaban desapercibidas están llegando a alcanzar un alto valor económico, sobre todo, cuando se trata de grandes cantidades, como ocurre por ejemplo, con el cableado de cobre utilizado para las instalaciones eléctricas.

que regula el asunto, porque de ello se extraerán algunas conclusiones relevantes en torno al fundamento de las normas que harán comprender mejor su alcance y calado.

En primer lugar, la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación establece en su artículo 11º, 2 que es obligación del constructor: “ejecutar la obra con sujeción al proyecto, a la legislación aplicable y a las instrucciones del director de obra y del director de la ejecución de la obra, a fin de alcanzar la calidad exigida en el proyecto”.<sup>5</sup> Como bien se deduce de la mera lectura e interpretación literal del artículo mencionado, no existe alusión a la obligación de terminar completamente la obra, posiblemente porque no sea necesario. No obstante, conviene detenernos un momento en este punto y traer a colación el conjunto de constituciones imperiales romano tardías cuyo análisis comenzaremos en breve. En efecto, los ocho textos que abordan directamente el tema más otros dos que lo hacen circunstancialmente, nada dicen respecto a la obligación de terminar la obra adecuadamente, sino que sólo ordenan terminarla sin más. Es cierto que en CI. 8,10,12,9, el legislador habla de *opus perfectum*, pero creemos que la interpretación de tal expresión debe ser estricta y no extensiva al modo en que debe concluirse la obra, porque la contextualización del párrafo, tanto respecto a la propia norma que lo contiene, como en relación a las otras nueve que le precedieron en el tiempo, así lo aconseja<sup>6</sup>. En definitiva, lo que queremos decir con esto es que, en Derecho Romano, el objetivo primordial que persigue el legislador es que, en cualquier caso, la obra concluya; por decirlo con una expresión coloquial, que la obra termine como sea y para lograr ese objetivo, se articulan diversos medios, de naturaleza diversa que intentaremos sistematizar, a pesar de las dificultades. Tan es así que las obras empezadas y no terminadas constituyen una prioridad urbanística en la planificación de las ciudades del Bajo Imperio Romano; de hecho, como probaremos, según el Derecho Urbanístico romano, las obras no terminadas siempre tienen preferencia sobre las nuevas que se proyecten construir<sup>7</sup>.

Resumiendo, éste es el contexto en que debemos entender el sentido de las disposiciones imperiales: para terminar un edificio empezado todas son facilidades,

---

<sup>5</sup> Otras varias menciones a la terminación de la obra se hallan diseminadas en la citada Ley. Por ejemplo, el artículo 6º, relativo a la recepción de la obra, expresa en su apartado 3º, que: “el promotor podrá rechazar la recepción de la obra por considerar que la misma no está terminada [...]”. Asimismo, la recepción de la obra depende estrechamente de la terminación completa de la misma, tal y como avala el mismo artículo 6, en su apartado 4º, estableciendo un plazo de 30 días tras la terminación, salvo pacto expreso en contrario. De la misma forma, el artículo 7, cuya rúbrica reza *Documentación de la obra ejecutada*, también alude al proyecto que el director de la obra deberá entregar al promotor, sólo cuando esté finalizada.

<sup>6</sup> El párrafo 9 de la c. zenoniana, *de aedificiis privatis* (CI. 8,10,12) será analizado y comentado más adelante. Baste decir ahora que es la disposición más extensa y detallada acerca de la obligación de terminar una obra comenzada, aunque en puridad no recoge la expresión por nosotros mencionada, sino otras análogas de las cuales puede extraerse que el legislador prohibía las *operae imperfecta*. En efecto, éstas son las locuciones: “*opere inchoato imperfectum*”; “*opus perficere*”; “*opere non perfecto*”; “*ab alio coeptum est perficere prohibeatur*”; “*opera consummari*”.

<sup>7</sup> Véanse: CTh. 15,1,3; 15,1,21; 15,1,29.

algunas sumamente sugerentes y de gran trascendencia actual; en cambio, para comenzar un edificio nuevo, todas son dificultades, pues la situación urbana de muchos núcleos de población era absolutamente insostenible y tanto el hacinaamiento, como las dificultades financieras, aconsejaban su prohibición taxativa, a menos que se tratase de un edificio nuevo especial<sup>8</sup>. Por otro lado, el incumplimiento de las normas que establecían la obligación de terminar completamente la obra que se ha empezado, ya se tratara de un edificio privado o uno público, estaba severamente castigado con distintas sanciones que comentaremos<sup>9</sup>.

### III. NUESTRO TEMA

Y ya, sin más preámbulos, la presente contribución tiene por objeto analizar la forma en que se articuló la citada obligación que pesaba sobre constructores y operarios y también sobre las autoridades públicas encargadas de velar por la buena marcha de las obras en las ciudades: la mayor parte de los textos están recogidos en CTh. 15,1 (*de operibus publicis*) y sólo uno en CI. 8,10,12 (*de aedificiis privatis*), observándose semejanzas notables entre unos y otro, pero también importantes diferencias que trataremos poner de manifiesto. En cuanto al orden sistemático de la exposición, hemos preferido prescindir de la cronología de las disposiciones promulgadas y nos hemos decantado por una organización basada en las medidas correctoras articuladas, agrupándolas según su clase o naturaleza, aunque desde este momento anunciamos que su carácter variopinto y heterogéneo ha sido la principal dificultad.

En primer lugar, se observa una primera distinción, según se trate de edificios públicos o de edificios privados. En efecto, todas las leyes imperiales que abordan la cuestión, incluidas en CTh. 15,1, aluden, como es lógico, a edificios públicos sin terminar; en cambio, en CI. 8,10,12,9, se mencionan los edificios privados que no han sido definitivamente acabados, ya fuesen casas señoriales (*domus*) o bloques de pisos (*insulae*). Sin embargo, hemos considerado oportuno basar la distinción en otros criterios que permitirán llegar a ciertas conclusiones relevantes: un primer grupo de normas presenta el rasgo común de la causa de la paralización de las obras, pues según el legislador, los poderes públicos han abandonado la completa ejecución por falta de recursos financieros suficientes. Digamos que la falta de financiación permitió al legislador maniobrar ampliamente al diseñar las medidas correctoras de la disfunción urbanística aludida, pues son varios los expedientes creados para intentar resolver el problema. El segundo grupo, en cambio, presenta una mayor homogeneidad en el tipo de solución arbitrada

---

<sup>8</sup> Se trata de edificaciones públicas eminentemente utilitarias, como almacenes, paradores, torres y murallas. Véase, entre otras: CTh. 15,1,3; 15,1,16; 15,1,17; 15,1,37.

<sup>9</sup> Existe un amplio abanico de sanciones en caso de incumplimiento, como también un amplio abanico de agentes involucrados en el proceso edificatorio que pueden verse afectados por las mismas. Digamos que, en el ámbito de las obras públicas, a quien se cita en las leyes como máximo responsable es el gobernador de la provincia de que se trate; en cambio, cuando se trata de edificios privados, hay más sujetos sometidos a la obligación: constructor o contratista, operario o artífice (*ergolabos vel artifices*).

y aunque la causa no se menciona en las leyes, sí sabemos que se trata de obras abandonadas por los titulares predecesores en el gobierno provincial que dejan su mandato sin haber concluido los edificios comenzados. También en este grupo se analizará el texto relativo a los edificios privados porque lo que ordena la ley es, en esencia, lo mismo que en las anteriores, referidas a edificios públicos. El tercer grupo, integrado acaso por un solo texto, aborda el asunto de las obras nuevas prohibidas que, a pesar de ello, son comenzadas y no acabadas, estableciendo la sanción correspondiente.

#### IV. OBRAS ABANDONADAS POR FALTA DE FINANCIACIÓN. MEDIDAS CORRECTORAS

Bajo este epígrafe hemos reunido tres leyes imperiales que arbitran soluciones radicalmente diversas, algunas de las cuales presentan una gran originalidad y trascendencia actual. Se trata de CTh. 15,1,2; 26 y 36. Todas ellas fueron promulgadas durante el siglo IV, pero la primera en sus albores y las dos últimas en las postrimerías de la centuria y éste es un dato significativo que evidencia de forma notoria la diversa situación de las arcas del Estado durante los primeros decenios y la última década. En efecto, todavía bajo Constantino puede hablarse de cierto saneamiento de las finanzas, gracias, sobre todo, a los recursos de las ciudades, que pasaron al fisco precisamente para hacer posible la fundación de Constantinopla, uno de los proyectos urbanísticos más caros de la historia<sup>10</sup>. Por lo que respecta a

---

<sup>10</sup> Multitud de testimonios relatan cómo fue levantada Constantinopla. Aunque ciertos escritores son de reconocida formación anticristiana y otros son auténticos admiradores entusiastas de la figura de Constantino, todos ellos coinciden en el hecho de la transformación radical que experimentó Constantinopla en sólo unos pocos años, merced sobre todo, a la ayuda material y humana prestada por algunas ciudades, a las que constantemente se les exigía adecuado suministro. Las propias finanzas de la capital fueron absolutamente consumidas con ocasión del embellecimiento y adorno de todos sus barrios y calles, erigiendo edificaciones magníficas en tiempo récord, pero según parece nunca era suficiente, pues el emperador se vio forzado a incrementar los recursos disponibles, estableciendo nuevos impuestos. Pueden consultarse, entre otros, los siguientes pasajes reveladores: ZÓSIMO 2,38,4, donde se cuenta la pobreza extrema y miseria de la gente, sumida en impuestos, para pagar los cuales los más pobres vendían o prostituían a sus hijos (*Itaque videre erat, quoties quartus quisque annus appeteret, quo tributum illud pendendum erat, meras per omnes urbes lacrymas et ploratus: ubi vero iam advenisset, non nisi flagra tormentaue corporibus forum adhibita, qui propter paupertatum extremam sustinere iacturam hanc non possent. Quin et liberos ipsae matres distraebant, et patres filias prostituiebant, ex harum quaestu chrysgyri exactoribus pecuniam offerre coacti*) y los más ricos e ilustres gastaban sus fortunas enteras, sin posibilidad de invocar trato privilegiado alguno (*habebat autem descripta virorum clarissimorum patrimonia, quibus et tributum imposuit, quod ipse follem nuncupavit*). Es más, atiéndose al estado en que quedaron las ciudades incluso después de Constantino: *et huiusmodi sane collationibus urbes exhaustis: nam cum etiam longo tempore post Constantinum duraret earum exactio, paulatim exhaustis oppidorum divitiis ad habitatoribus complura deserta fuerunt*". EUSEBIO, *Vita Constantini* 3,27; 29; 31; 32, en los cuales se relata la continua afluencia de obreros, materias primas y elementos arquitectónicos a la capital: *ac rectoribus quidem provinciarum per Orientem praecepit, ut impensis copiose subministratis, ingens amplumque et magnificum opus illud efficerent [...] ut artifices et operarii, et quaecumque ad opus necessaria ex prudentia tua cognoverit, protinus instante illorum sollicitudine*

los reinados de Teodosio y Arcadio, la realidad financiera era bien distinta, pues la crisis había llegado a su cenit; de ahí que las soluciones arbitradas en los textos se remitan a expedientes muy alejados de las subvenciones estatales. Veamos en primer lugar, CTh. 15,1,2.

Ante todo, existe un problema de determinación del ámbito territorial en la constitución imperial que se contiene en CTh. 15,1,2<sup>11</sup>, derivado del hecho de que Menandro, a quien Constantino el Grande dirige la norma en el año 321, es *magistratus incertus*<sup>12</sup>, lo cual ha hecho sostener entre los romanistas las más variadas conjeturas. Sargenti, Palanque, Piganol o Dupont son algunos de los estudiosos que han entrado en este asunto, formulando hipótesis varias en torno al rango que pudo ostentar el destinatario. Dupont, además, representa la opinión mayoritaria, según la cual, la ley de Constantino se promulgó especialmente para las provincias africanas, respecto a las cuales tenía Menandro competencia exclusiva; así lo expresa el autor: “[...] étant donné le caractère spécial de la charge de Menander et la destination restreinte des autres décisions reçues par l’intéressé, on pensera sans témérité que la cinquième fut aussi édictée pour l’Afrique [...]”<sup>13</sup>.

Para Sargenti, resulta viable que Menandro fuese un prefecto del pretorio con carácter ministerial, deduciendo del estudio comparado entre cinco leyes a él dirigidas, que la relación de tal funcionario con Africa es incontestable, si bien no se muestra partidario de limitar su ámbito competencial exclusivamente a la citada región<sup>14</sup>.

Por su parte, Palanque sostiene que Menandro fue vicario de Diócesis, aunque después rectifica este parecer en consonancia con las opiniones de Stein, puestas de relieve en cierta recensión crítica a su obra<sup>15</sup>. Por lo que atañe a Piganol, Menandro sería uno de los *comites per provincias constitutui sunt*, elevándose su rango

*dirigantur. De columnis vero et marmoribus, quaecumque et pretiosiora et utiliora esse ipso aspectu iudicaveris, cura et ad nos prescribas”.*

<sup>11</sup> “*Idem A. Menandro. Propter negligentiam iudicum, qui imperialia precepta differunt, ad diversas provincias diversos misimus, qui ad scientiam nostram referant, quae vel diligentia promotae viderint, vel desidia corruptae culpaverint. Monendi autem iudices sunt, qui instaurare publica opera debent, ut de effectis eis potius quam inchoatis ad nostram scientiam referant, nisi forte iusta ratione petendum sit aliquos, si forte defuerint, inpensarum titulos provideri. De rebus autem praecipuis maximisque, non de quibuscumque vilissimis nostrum debent interpellare consilium. Dat. III Id. April. Sirmi Crispo II et Constantino II CC. Cons.*”.

<sup>12</sup> Según en el aparato crítico de la constitución referida de MOMMSEN, Theodor, *Codex Theodosianus 1. Textus cum apparatu* (Hildesheim, 1990). Asimismo, PHARR, Clyde, *The Theodosian Code and Novels and the Sirmundian Constitutions. A Translation with Commentary, Glossary, and Bibliography* (Princeton, 1952), p. 423, n. 6, formula la misma opinión, manifestando que su cargo resulta desconocido.

<sup>13</sup> DUPONT, Clemence, *Constantin et la prefecture d’Afrique*, en *Studi in onore di Grosso* (1968), II, pp. 517 ss. El autor menciona una quinta decisión imperial dirigida a Menandro que sin duda es CTh. 15,1,2. En efecto, mediante el análisis de cinco textos incluidos en el CTh., cuyo destinatario es el mismo Menandro, el autor opta por las provincias africanas, sobre todo porque “le fait que de nombreux travaux publics y furent exécutés sous Constantin corrobore cette supposition”.

<sup>14</sup> SARGENTI, Manlio, *Studi sul diritto del tardo impero* (Padova, 1986), p. 137.

<sup>15</sup> PALANQUE, J.-R., *Essai sur le préfeture du prétoire du Bas-Empire* (Paris, 1933), p. 4; y STEIN, E., en *Byzantion* 9 (1934), pp. 327 ss.

al de un conde con competencia extraordinaria<sup>16</sup>. En definitiva, tanto Dupont como Sargenti abanderan la opción de las provincias africanas, y ésta es –pensamos nosotros– la opinión mejor argumentada, pues casa bien con el hecho de que bajo Constantino fueron ejecutados en la zona numerosos trabajos públicos, fundamentalmente de restauración, remozado y reconstrucción<sup>17</sup>.

En segundo lugar, el texto de la ley imperial alude, una vez más, a la desidia de los gobernadores provinciales, que son objeto de las críticas más acerbas, pues se les culpabiliza de muchos de los males padecidos por el Imperio, aunque algún autor se ha esforzado por ajustarlas a la realidad histórica<sup>18</sup>. Lo cierto es que, según Constantino, la negligencia de los gobernadores le ha obligado a enviar inspectores para informarle de la marcha de los asuntos; los que van bien y los que van mal: “*propter negligentiam iudicum, qui imperialia precepta differunt, ad diversas provincias diversos misimus, qui ad scientiam nostram referant, quae vel diligentia promotae viderint, vel desidia corruptae culpaverint*”<sup>19</sup>. Es importante destacar la existencia de ciertas órdenes imperiales no explicitadas cuya ejecución retrasan los gobernadores, aunque puede conjeturarse que no se trataría de cualquier orden, sino más bien de ciertos mandatos relacionados con las obras públicas que los gobernadores debían construir o reconstruir, pues la interpretación del párrafo siguiente así lo sugiere. En efecto, dice el legislador que es conveniente advertir a los gobernadores de provincias *qui opera publica instaurare debent* que sólo están obligados a informar de las obras totalmente ejecutadas y llevadas a efecto, pero no de las que sólo han sido *inchoata*: “*Monendi autem iudices sunt, qui instaurare opera publica debent, ut de effectis eis potius quam inchoatis ad nostram scientiam referant*”<sup>20</sup>, a menos que se dé una circunstancia especial respecto a estas últimas.

<sup>16</sup> PIGANOL, A., *L'Empire Chrétien* (Paris, 1972), p. 344 n.7.

<sup>17</sup> Véase, entre otros: DUPONT, *Les cites de l'Afrique romaine au Bas-Empire* 1 (Paris, 1979) ; *L'Afrique du Nord et le prétendu séisme universel du 21 juillet 365*, en *MEFRA*. 96 (1984).

<sup>18</sup> Por ejemplo, JANVIER, YVES, *La Législation du Bas-Empire romain sur les édifices publics* (Aix en Provence, 1969), pp. 334 ss., quien cita abundante bibliografía sobre los variopintos abusos cometidos por los gobernadores de las provincias, sobre todo, en el ámbito de la construcción. Asimismo, cita las fuentes jurídicas y extrajurídicas en las cuales se manifiesta abiertamente el escándalo social que provocaban. No obstante y a pesar de lo diáfano de todos los testimonios, aún sostiene en la p. 337, y a propósito de la inscripción del nombre del gobernador sobre la obra pública ejecutada, lo siguiente: “on sait combien les anciens Romains avaient l'indignation facile pour des agissements qui nous paraissent maintenant soit tout à fait légitimes, soit bénins [...]”. En efecto, el autor sostiene que la pretensión del regidor de la provincia por hacer constar su nombre tras el del emperador de turno puede considerarse legítima, a pesar de la taxativa prohibición establecida en las leyes imperiales, dado que ostentaba la alta dirección de las obras, tomando la iniciativa, aprobando los planes y controlando su ejecución.

<sup>19</sup> Desconocemos cómo puede conciliarse esta especie de jurisdicción delegada del emperador que los citados inspectores tendrían sobre los constructores, por un lado (algo que parece avalar tanto TÁCITO, *Annales* 3,31, como FRONTINO 101) con la titularidad de la competencia exclusiva sobre la buena marcha de las obras públicas, por parte de los gobernadores en las provincias.

<sup>20</sup> Algún autor antiguo como DURUY, V., *Histoire des Romains depuis les temps les plus reculés jusqu'à la mort de Théodose* (Paris, 1885), VII, p. 203, ha puesto de manifiesto que ésta es una de las pocas normas constantinianas relacionadas con el urbanismo, transmitidas por



Esa circunstancia peculiar está derivada del hecho que no puedan terminarse por falta de fondos suficientes, en cuyo caso, se arbitra una solución acorde con la importancia de las obras comenzadas y que se conecta con el sistema de subvenciones estatales imperante. Resulta evidente que la excepción pergeñada consiste en “*nisi forte iusta ratione petendum sit aliquos*”, es decir, a no ser que hubiese motivo para pedir o solicitar ayuda financiera, respecto a la cual, anticipadamente se dice que será concedida si fuese necesario, imputando los gastos al tesoro público, aunque siempre bajo justificación contable: “*si forte defuerint, impensarum titulos provideri*”. El tesoro imperial englobaba tanto las liberalidades sagradas como la *res privata* y este conjunto que, en definitiva, compone el *aerarium* –repartido en dos cajas regentadas por *comites*<sup>21</sup>– se hallaba perfectamente diferenciado y, sobre todo, separado, de aquellas otras arcas de los prefectos del pretorio<sup>22</sup>. Pues bien, del citado *aerarium* en su conjunto eran libradas las subvenciones acordadas, a las cuales se refiere el texto que analizamos, sin que podamos distinguir, a ciencia cierta, a cargo de qué caja concreta (*sacrarum largitionum* o *res privata*)<sup>23</sup>.

Habitualmente, eran las ciudades las que asumían los gastos ocasionados por las obras con los propios recursos que engrosaban su *arca civitatis*, incluso en caso de que las obras fuesen de interés estatal, siendo la situación sustancialmente análoga en época imperial<sup>24</sup>; sin embargo, esta circunstancia no excluía *per se* la existencia

el CTh. –a pesar de que el emperador fue un gran constructor– cuyo tenor denota una gran preocupación por conseguir máxima eficacia: “il pressa les travaux (los de Constantinopla) avec l’activité impatiente qu’il mettait en tout et qui lui faisait écrire à ses gouverneurs de province: mandez-moi, non pas que vos édifices sont entrepris, mais qu’ils sont achevés”.

<sup>21</sup> Bajo Constantino tuvo lugar la reestructuración de los servicios financieros del Imperio, alrededor del año 325 ó 326 de nuestra era. Sospechamos que el calado de la reforma fue más bien formal que sustancial, al reunir funciones financieras ya tradicionales, en manos de un tercer orden llamado *comitiva*, que proporcionaba el rango de *comes*. En efecto, se trataba del *comes sacrarum largitionum*, a quien se confía la dirección del *fiscus* y el *comes rerum privatarum*, bajo cuya dirección estará la *res privata* y de aparición posterior al primero. Aunque se les suele denominar “ministros de finanzas”, utilizando una expresión con la cual nos encontramos en la actualidad familiarizados, es obvio que sus funciones y competencias no se corresponden exactamente con esa cartera ministerial. Pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: KENT, *The Office of the Comes Sacrarum Largitionum*, en *Bull. Inst. Hist. Research* 71 (1952), pp. 73-76; *Comes Sacrarum Largitionum*, en CRUIKSHANK DOOD, *Byzantine Silver Stamps* (Washington, 1961), pp. 35-45; PIGANIOL, A., *L’Empire Chrétien*, cit. (n. 16), p. 74; CAMERON, *Il tardo impero romano* (trad. it. Bologna, 1995), pp. 130 ss.; DE BONFILS, *Comes et quaestor* (Napoli, 1981), pp. 8 y 24; DELMAIRE, *Largesses sacrées et res privata. L’aerarium imperial et son administration du IV au VI siècle* (Roma, 1989), pp. 26-38. Véase también: EUSEBIO, *Vita Constantini* 4,1 y CTh. 11,30,28, del año 359.

<sup>22</sup> Véase entre otras fuentes: ZÓSIMO 2,33 y CI.10,23,2.

<sup>23</sup> Puede conjeturarse, en cambio, no la cuantía de la subvención, sino la proporción de recursos del tesoro central a la cual sería imputada, siempre para la etapa postconstantiniana. Véase: MALAVE, Belén, *Régimen jurídico financiero de las obras públicas en el Derecho Romano tardío: los modelos privado y público de financiación* (Madrid, 2007), pp. 55 ss.

<sup>24</sup> Al describir y comentar los deberes del procónsul, Ulpiano asegura en D. 1,16,7,1, que es su misión vigilar que las obras sean terminadas completamente en la medida que sea posible por los recursos de la república en cuestión, esto es: “*civitatem vel provinciae caput: Aedes sacras et opera publica [...] si qua coepta sunt, ut consummentur, prout vires eius Reipublicae permittunt [...]*”.

de subvenciones puntuales concedidas desde el tesoro central para casos concretos de edificaciones importantes, al menos en la etapa tardía. De todas formas, las ciudades solían acudir a otros expedientes para solucionar sus problemas de déficit, por ejemplo, compartiendo gastos entre varias de ellas cuando las obras les afectasen (la red vial es el caso más llamativo), o bien por vía impositiva, incrementando de esa forma el nivel de recaudación en caso necesario. No obstante, esta última fórmula no gozaba del favor imperial, dado que, en varias ocasiones, se prohibió establecer nuevos impuestos sin la autorización del emperador<sup>25</sup>.

En definitiva, en CTh. 15,1,2, el legislador pide a los gobernadores varias cosas: en primer lugar, que cumplan diligentemente con su deber de alta dirección de las obras públicas, al parecer, descuidadas, para paliar lo cual ha tenido que enviar inspectores a la región. Después, solicita a los gobernadores que cumplan fielmente con su deber de información o rendición de cuentas acerca del estado de las obras públicas, dejando claro que deben poner en conocimiento de la autoridad imperial sólo aquéllas que están completamente terminadas, a menos que se trate de obras empezadas que necesitan una subvención estatal para poder lograr su terminación. Pero es más, aún tras ordenar así la cuestión, el legislador hace una advertencia final, creemos que referida a las obras abandonadas por problemas de financiación: sólo cabe pedir subvenciones para completar obras importantes y significativas, no para obras triviales: *“de rebus autem praecipuis maximisque, non de quibuscumque vilissimis nostrum debent interpellare consilium”*. El tenor lato y genérico de este inciso final no permite realizar más que conjeturas respecto a las obras públicas concretas a las cuales se refiere Constantino, y aunque existen testimonios muy relevantes acerca del modo en que se financiaban las obras públicas de las ciudades de provincias, nada definitivo puede afirmarse sobre un hipotético régimen general. Pues bien, la disposición que comentamos se integra en el sistema de subvenciones estatales que, con toda probabilidad, habría comenzado ya, pues, en esencia, lo que se extrae de la norma es la concesión por parte del emperador de la facultad de solicitar ayuda cuando las obras públicas sólo hayan podido ser *inchoata* y no terminadas por falta de fondos. Aunque la crisis económica se había dejado sentir ya hacía años, aún no había tocado fondo, pues sabemos que lo haría en décadas sucesivas, evidenciándose especialmente en la última, en la cual se fechan dos constituciones imperiales que a continuación analizaremos.

La primera de ellas es una ley imperial, contenida en CTh. 15,1,26<sup>26</sup>, que se atribuye a Teodosio y dirigida a un tal Polemio, prefecto del pretorio de Ifrúca e Italia, en el año 390. El supuesto que provoca la promulgación de la norma es otra

<sup>25</sup> Véanse las siguientes leyes imperiales: CI. 4,62,1; 4,62,3 y 11,42,1.

<sup>26</sup> *Idem AAA. Polemio Praefecto Praetorio Illyrici et Italiae. Quotiens clariores urbes per singulas quasque provincias expensis propriis et vectigalibus maiorem pecuniam absolvendi cuiuslibet operis necessitate deposcunt, id ex minorum viribus vindicetur, ita ut ante non poscatur, quam omnis summa, quae isdem ex suis compendiis quaeri solet, instaurandis aedibus adsumatur consequens vero erit, ut in notitiam serenitatis nostrae, quotiens habita fuerit haec vectigalium usurpatio, dirigatur, quantum fuerit aliunde praesumptum, per quos expensum, quatenus consummatum. consequens vero erit, ut in notitiam serenitatis nostrae, quotiens habita fuerit haec vectigalium usurpatio, dirigatur, quantum fuerit aliunde praesumptum, per quos expensum, quatenus consummatum. Dat. XVII Kal. Feb. Mediolano Valentiniiano A. IIII et Neoterio Cons.”.*

vez la existencia de obras no terminadas, genéricamente entendidas, en el sentido que no se explicita en el texto ninguna en particular: “[...] *maiores pecuniam absolvendi cuiuslibet operis necessitate deposcunt [...]*”. Aunque la constitución es, a diferencia de otras, muy rica en disposiciones y subdisposiciones, el asunto esencial e hilo conductor son las obras abandonadas que deben ser concluidas; una circunstancia que vuelve a confirmarse al final del texto, mediante la locución *quatenus consummatum*. Sentado este extremo, analicemos seguidamente los datos que refiere la ley.

Ante todo, el legislador expone un problema y la solución arbitrada, pero además, añade ciertos importantes mecanismos de control, mediante los cuales desea verificar el adecuado cumplimiento de la facultad acordada en la ley. En efecto, el problema traía su causa de que algunas metrópolis no podían concluir sus obras por falta de recursos, ya que el montante de los gastos superaba los ingresos fiscales a disposición de las mismas: “*quotiens clariores urbes per singulas quasque provincias expensis propriis et vectigalibus maiorem pecuniam absolvendi cuiuslibet operis necessitate deposcunt [...]*”. Como hemos dicho, los gastos ocasionados por las obras de las ciudades eran financiados con los recursos propios procedentes de varias fuentes<sup>27</sup>, entre ellas, las rentas de las tierras que les pertenecían<sup>28</sup>, las tasas, las *summae honoraria* en su caso, citándose expresamente, además, los impuestos indirectos, llamados *vectigalia*<sup>29</sup>. Todo esto conformaba el arca local, pero a lo visto, a veces, no era bastante para financiar las muy costosas obras públicas. Ante esta constatada insuficiencia de recursos, en épocas precedentes se habría podido solicitar una subvención al tesoro central, tal y como hemos visto, pero ya en las postrimerías del siglo IV, la situación financiera no lo hacía factible. Así, la solución adoptada fue netamente distinta y, sobre todo, congruente con el estado de crisis: “[...] *maiores pecuniam [...]* *id ex minorum viribus vindicetur*, es decir, aquella

---

<sup>27</sup> A pesar de la distinta naturaleza y procedencia de los recursos, debemos decir que todos son tratados por las fuentes jurídicas a idéntico nivel, es decir, ya se tratase de rentas procedentes de los bienes de las ciudades o de sus *vectigalia*, lo cierto es que se citan de forma conjunta en las constituciones imperiales, a excepción de aquellos textos en que se alude a uno de tales recursos en particular.

<sup>28</sup> Tales rentas son mencionadas a menudo en las fuentes jurídicas; entre ellas, Gai. 3,145, a propósito de la diferencia entre compraventa y arrendamiento; y D. 19,2,53, a propósito de los *praedia publicorum*. En cuanto a la doctrina, pueden leerse los siguientes trabajos sobre los bienes en general de las ciudades, entre los cuales las tierras cultivadas, por ejemplo, constituían sólo una especie: DECLAREUIL, J., *Quelques problèmes d'histoire des institutions municipales au temps de l'empire romain*, en *Nouvelle Revue Historique de Droit Français et Étranger* 32 (1908), pp. 565-574. En efecto, las fuentes jurídicas citadas por ciertos autores revelan que las ciudades disponían de talleres, tiendas, casas o pastos, por ejemplo. Cfr. para las ciudades griegas, JONES, A.H.M., *The Greek City from Alexander to Justinian* (Oxford, 1940), p. 149 s.; y la muy conocida del mismo autor, *The Later Roman Empire* (Oxford, 1964), pp. 732 ss. Asimismo, también mencionaba idéntico elenco GANGHOFFER, *L'évolution des institutions municipales en Occident et en Orient au Bas-Empire* (Paris, 1963), pp. 136-139.

<sup>29</sup> Las distintas acepciones del término han sido a menudo puestas de manifiesto por autores antiguos entre los cuales destaca NAQUET, *Des impôts indirects chez les romains sous la République et sous l'Empire* (Paris 1875), pp. 4 ss. Se trata de un término con un amplio sentido, pues alberga rentas de distinta naturaleza y fuentes también diferenciadas.

cantidad de dinero necesaria para la terminación de la obra pública en cuestión podría ser retirada de los recursos de las ciudades *minores*, se entiende que de las provincias que componían la prefectura antes citada. Detengámonos un momento en esta cuestión. Resulta obvio que salen a escena dos tipos de ciudades, *clariores* y *minores*, catalogadas de esta forma sin que se nos hayan transmitido los criterios de clasificación utilizados, si bien creemos plausible que se trate de las mismas ciudades a las cuales se refiere CTh. 15,1,18<sup>30</sup>. Las posibles consecuencias de este tipo de medidas ya fueron puestas de manifiesto por algunos autores que hacen además, una valoración personal de su pertinencia<sup>31</sup>. Por nuestra parte, pensamos que se trata de una medida de urgencia destinada a remediar uno o varios casos puntuales, pero no derivada de una política financiera favorecedora del desarrollo equilibrado entre regiones; de hecho, si bien es cierto que a las grandes ciudades ha de suponérseles mayores necesidades en todos los órdenes, no es menos cierto que de esta forma se propicia el despoblamiento de determinados núcleos urbanos y se dificultan sus expectativas futuras de desarrollo y prosperidad. Lo cierto es que las ciudades importantes podían solicitar y obtener sumas de dinero de las de segundo orden, no sin antes cumplir una serie de prevenciones y requisitos. En primer lugar, el legislador alude a “*ita ut ante non poscatur, quam omnis summa, quae isdem ex suis compendiis quaeri solet, instaurandis aedibus adsumatur*”, es decir, sólo podrán imputar la suma a otras arcas locales cuando hayan agotado lo suyo, esto es, sus propias disponibilidades. Por decirlo de otra forma, no habría opción a exigir las sumas necesarias anticipadamente, sino sólo tras haber consumido las *clariores* sus ingresos ordinarios. Por otra parte, en el último párrafo de la norma queda articulado el siguiente sistema de control : “*consequens vero erit, ut in notitiam serenitatis nostrae, quotiens habita fuerit haec vectigalium usurpatio, dirigatur, quantum fuerit aliunde praesumptum, per quos expensum, quatenus*

---

<sup>30</sup> “*Imppp. Valentinianus, Valens et Gratianus AAA. ad Probvm Praefectum Praetorio. Rectores provinciarum quodcumque opus inchoandum esse necessario viderint in aliqua civitate, id arripere non dubitent. Si civitatis eius res publica tantum in tertia pensionis parte non habeat, quantum coepae fabricae poscat inpendium, ex aliarum civitatum rei publicae canone praesumant, tertiae videlicet portionis. Proposita VII Kal. Feb. Sirmio Gratiano A. III et Egvitio Cons.*”.

“Si los gobernadores de provincias vieses que necesariamente deben ser comenzadas ciertas obras públicas en alguna ciudad, no vacilarán en emprender tales obras inmediatamente. Si el gobierno de esa municipalidad no tiene suficiente con el tercio del conjunto de las rentas de las tierras, tanto como para cubrir el gasto que requieren las obras que han emprendido, tendrán derecho a tomar de otras ciudades el canon, por supuesto dentro del tercio”.

<sup>31</sup> Son dos autores franceses los que con mayor profundidad han abordado este asunto, pero uno de ellos es especialmente crítico en su juicio. Nos referimos a SERRIGNY, D., *Droit Public et administratif romain* (Paris, 1862), II, p. 228 s., quien realiza una comparación entre el París contemporáneo y las provincias francesas, con Roma y las provincias del Imperio, cuyos habitantes experimentaron las muchas fórmulas opresivas practicadas por el poder. De hecho, según SERRIGNY, la causa que propició la caída del Imperio romano definitivamente fue la opresión fiscal de las provincias. Sin embargo, el otro romanista, JANVIER, Yves, cit. (n. 18), p. 371, interpreta la norma en términos bastante más benignos, ya que considera la medida simplemente como una muestra más de la posibilidad que tenía el poder imperial de redistribuir las subvenciones acordadas antes de que fuesen efectivamente utilizadas, como se estimara oportuno.

*consummatum*". Como bien puede leerse, dice el legislador que, siempre que haya lugar a esta apropiación de ingresos fiscales, se ponga en conocimiento del emperador: la suma concreta retirada; los autores del gasto; y cómo la obra ha sido completamente acabada.

En definitiva, una interpretación literal del texto conduce a concluir que, cuando quedaran verificados dos presupuestos (que existan obras sin terminar por falta de recursos en ciudades de primer orden y que además, hayan agotado sus propios ingresos), se permite una *usurpatio vectigalia*, pero siempre cumpliendo los tres requisitos mencionados. Sobre los nombres de los autores del gasto y sobre el informe final de terminación de la obra no es necesario extenderse más; sin embargo, creemos oportuno hacer algún comentario en lo que atañe a la suma de dinero. En efecto, el texto no contiene limitación alguna en torno a su cuantía máxima, por lo que, al menos en principio y teóricamente, era posible agotar las disponibilidades presupuestarias de la ciudad *minor* en cuestión o de varias de ellas, pues no hay en la norma huella alguna de prohibición. El asunto habría pasado quizás inadvertido si no fuese porque sólo dieciséis años antes, Valentiniano I promulga otra constitución imperial recogida en CTh. 15,1,18, que sí establecía, en cambio, limitación: "*ex aliarum civitatum rei publicae canone praesumant, tertiae videlicet portionis*". En efecto, la norma otorgaba facultad a los gobiernos de ciertas municipalidades —no determinadas— para retirar el canon de otras ciudades, siempre dentro del tercio, cuando con su propia cuota, también del tercio, no tuviesen suficiente para acometer las obras públicas necesarias. No obstante, para comprender el sentido de la disposición haría falta describir sucintamente su génesis histórica.

Ya hemos dicho que las ciudades disponían de sus propios ingresos y recaudaciones para hacer frente a las obras, pero no por ello tenían capacidad para actuar libremente, pues paulatinamente fue cercenándose conforme crecía el control imperial. Puede decirse que el siglo III constituye el punto de inflexión respecto a muchas cuestiones importantes, entre ellas, la tradicional libre disposición y gestión de los recursos ciudadanos, ya que a partir de la segunda mitad de la citada centuria comienza el proceso de ingerencia estatal a distintos niveles. Por ejemplo, varias fuentes jurídicas señalan el fin de la autonomía local en cuanto a la posibilidad de maniobrar sobre el sistema impositivo, prohibiendo que fueran establecidos nuevos impuestos o incrementados los existentes sin autorización del emperador<sup>32</sup>. Además, durante la primera mitad del siglo IV, comienza y culmina

---

<sup>32</sup> Ya desde la República era habitual que las ciudades se procurasen ingresos a través de préstamos o impuestos y de ello ofrece testimonio en varias de sus obras CICERÓN, *Pro Flacco* 9,20; *Ad fam.* 15,4,2, aunque resulta especialmente interesante por su estrecha relación con la materia que tratamos, *Ad fam.* 7, 2, pues el orador constata allí una práctica acostumbra-da: se solía exigir un tributo para la ejecución de algún edificio: "*ad facultatem aedificandi liberarem et simul peracute querebare quod eos tributa exigere uetarem prius quam ego re cognita permissem*". Más adelante, en época imperial y ya desde Severo y Antonino, se sucedieron las disposiciones restrictivas y prohibitivas, en torno a la posibilidad de establecer nuevos impuestos o incrementar o disminuir los existentes. Véanse, entre otras, las siguientes fuentes: CI. 4,62,1; CI. 4,62,3; CI. 11,42,1. El de tenor más lato y genérico resulta ser, no obstante, D. 39,4,10,pr. (Herm., 5 *epit.*), al manifestar lo siguiente: "*Vectigalia sine imperatorum prae-*

el proceso de confiscación de las rentas de las ciudades<sup>33</sup>, dado que el fisco las ingresaba todas, devolviéndoles sólo una parte, no con la posibilidad de emplearla en cualquier cosa, sino ordenando que quedase vinculada a una necesidad concreta: los gastos derivados de sus trabajos públicos<sup>34</sup>. Esa porción o cuota de recursos que obligatoriamente quedó afectada a las obras públicas osciló, aunque finalmente alcanzó mayor difusión la cuantía del 1/3 y, con toda seguridad en Occidente<sup>35</sup>. Es más, todo parece indicar que fue en el año 374, cuando Valentiniano I establece definitivamente una regla de reparto, revalidada años más tarde<sup>36</sup>, según la cual, dos terceras partes de las rentas municipales serían ingresados en la Caja de las *sacrae largitiones*, bajo la alta dirección del *Comes* correspondiente, mientras que el otro tercio restante sería recibido por cada ciudad<sup>37</sup>.

---

*cepto neque praesidi neque curatorum neque curiae constituere nec praecedentia reformare et his vel addere vel deminueri licet* (“No está permitido al gobernador, ni al curador, ni a la curia establecer impuestos o modificar los anteriores, ni aumentarlos ni disminuirlos, sin una orden de los emperadores”).

<sup>33</sup> Ya bajo el mandato de Diocleciano, según se deduce de CI. 11,42,1, se había establecido la posibilidad de vincular los recursos locales al gasto considerado más oportuno, pero siempre en función de los deseos del emperador. Por otra parte, con Constantino y sus sucesores, las ciudades perdieron la libre disponibilidad de sus recursos, pues el fisco ingresaba la mayor parte de los *vectigalia* locales, devolviéndoseles sólo una pequeña parte para cubrir sus necesidades. La determinación del porcentaje exacto y el destino exclusivo del mismo fue establecido por Constancio en el año 358, para las ciudades africanas, según CTh. 4,13,5. Sólo pocos años después, Juliano promulgaría cierta reglamentación en virtud de la cual se les restituía a las ciudades todas sus posesiones (*vectigalia et fundi*), aunque de manera bastante efímera. Véanse: CTh. 10,3,1 y AMIANO MARCELINO 25,4,15.

<sup>34</sup> De esta forma quedaba definitivamente cercenada la posibilidad de gastar en cualquier proyecto y en cualquier cuantía. En efecto, el control imperial sobre el gasto local, por ejemplo, en el ámbito impositivo o por ejemplo, en el ámbito de las obras públicas, tiene un reconocido efecto beneficioso sobre las arcas estatales que a nadie se le escapa. De hecho, si las ciudades hubiesen podido gastar incontroladamente y además en cualquier cosa, habría afectado seriamente a su capacidad contributiva respecto del tesoro público central; es por ello que el control gubernativo sobre los entes locales nos parece plenamente justificado, si bien el procedimiento resulta más discutible. Véanse: las pertinentes y ajustadas conclusiones de DUNCAN-JONES, Richard, *Structure and Scale in the Roman Economy* (Cambridge, 1990), pp. 176 ss.

<sup>35</sup> No sabemos con exactitud si esta regla del tercio en sus distintas versiones fue aplicada o no en la *pars orientis*. Algunos testimonios significativos de la segunda mitad del siglo IV, relacionados con las ciudades de Asia, parecen avalar una respuesta negativa, pero en cualquier caso, siempre podemos hacer conjeturas plausibles. En efecto, por la *Epistula Valentiniani Valentis Gratiani de moenibus instaurandis et de redivitibus fundorum civitatum Asiae*, conocida más comúnmente como “Inscripción de Efeso” (*FIRA*. 1, 2, N° 108), fechado entre el 370 y el 371, deducimos que las ciudades financiaban sus obras públicas “a demanda”, esto es, solicitando lo que necesitan y concediéndoles las autoridades imperiales lo que estiman oportuno, sin pauta fija alguna. Sin embargo, no hay testimonios concluyentes sobre la aplicación del sistema del tercio en esta parte oriental del imperio —establecido cuatro años después en Occidente—, si bien sospechamos que Valente confirmaría la regla, como, en general, hizo respecto a la legislación de Valentiniano.

<sup>36</sup> En efecto, la paternidad de la medida se atribuye a Valentiniano I: CTh. 15,1,18 y 4,13,7. Otros textos confirman tanto la autoría de la regla como el tanto por ciento citado. Nos referimos a CTh. 15,1,32 (= CI. 8,11,11); 15,1,33 y 5,14,35 (= CI.11,70,3).

<sup>37</sup> Se trata, como sabemos de CTh. 4,13,7: “*Idem AAA. ad Constantium Proc(onsvlem)*

Por todo lo expuesto y volviendo de nuevo a CTh. 15,1,26, podemos hacer la siguiente reflexión: Teodosio había ideado un nuevo plan financiero para las obras abandonadas por escasez de recursos en los territorios de la prefectura, que consistía en obtener dinero de las ciudades secundarias, pero aún estableciendo serios mecanismos de control, quedaba por determinar, no obstante, la cuestión de la proporción o cuota exacta que dieciséis años atrás ya había sido, sin embargo, concretada. Desde este punto de vista, la política jurídico-financiera en que se integra la ley imperial de Teodosio evidencia cierto retroceso respecto a la de su antecesor Valentiniano y, no sólo porque perpetuaba las diferencias entre ciudades *clariores*, posiblemente capitales de provincias –comercial y militarmente vivas– y ciudades *minores*, olvidadas y abandonadas a su suerte, desde los primeros movimientos de concentración urbana, emprendidos en Occidente un siglo antes, sino, sobre todo, porque no limitaba el porcentaje de ingresos que podía ser retirado.

Queda analizar e interpretar a continuación la disposición contenida en CTh. 15,1,36<sup>38</sup>, del año 397; ciertamente novedosa y de plena vigencia actual, aunque no fundada en la planificación urbanística racional de las ciudades, sino más bien en la circunstancia y la ocasión, como veremos. En efecto, el texto sugiere que *Asterius, Comes Orientis*, había solicitado cierta provisión de fondos a la autoridad imperial –en este caso Arcadio–, para aplicarlos a las obras de las siguientes edificaciones: puentes, calzadas, acueductos y murallas, ya que se hallaban pendientes de terminación definitiva, de nuevo, por falta de financiación (“*quoniam vias pontes, per quos itinera celebrantur, adque aquaeductus, muros quin etiam iuvari provisum sumptibus oportere signasti*”). La solución arbitrada por el legislador es, sin duda, desde nuestra perspectiva, original y nueva, pero también evidencia de forma singular el cénit de la crisis económica, gestada aprox. un siglo antes: “*cunctam materiam, quae ordinata dicitur ex demolitione templorum, memoratis necessitatibus deputari censemus, quo ad perfectionem cuncta perveniant*”; esto es, la totalidad de los materiales procedentes de la demolición de los templos quedarían afectados a las obras mencionadas, para lograr su completa ejecución. Así, Arcadio decide mediante rescripto, declarar afectados a aquellas obras públicas –eminentemente

---

*Afric(ae). Ex redivitibus reipublicae o(n)m(n)iumque titulum ad singulas quaeque pertinentium civitates duae partes totius pensionis ad largitiones nostras (perve)nant, tertia probabilibus civitatum deputetur expensis. (Dat.) VII Id. Sept. Mogontiacy P.C. Grat(iani) A. III et Equitic V.C. Cons.*” Según la conjetura de Mommsen, el texto fue promulgado en Septiembre del a. 374, pero unos meses antes, concretamente en Enero, ya se aludía a esta proporción del tercio en otra constitución imperial (CTh. 15,1,18); en consecuencia, la exacta fecha de la medida no la sabemos con seguridad. Por otra parte, también existen conjeturas sobre los dos tercios restantes que iban destinados a engrosar las partidas de las *sacrae largitionis*, pues es factible sostener que el ministro de finanzas correspondiente imputara a tal caja las subvenciones concedidas a las ciudades cuando éstas las pedían, o bien, las construcciones de interés estatal, edificadas en las ciudades, según los deseos y preferencias del emperador de turno.

<sup>38</sup> “*Idem AA. Asterio Comiti Orientis. Quoniam vias pontes, per quos itinera celebrantur, adque aquaeductus, muros quin etiam iuvari provisum sumptibus oportere signasti) cunctam materiam, quae ordinata dicitur ex demolitione templorum, memoratis necessitatibus deputari censemus, quo ad perfectionem cuncta perveniant. Dat. Kal. Nov. Caesario et Attico Cons.*”.

utilitarias y de naturaleza defensiva— los materiales nobles obtenidos de la demolición de templos paganos, con el específico propósito de llevarlas hasta el final.

*Aspectu primo*, parece que la medida se incardina en una nueva línea de recuperación y aprovechamiento de materiales y elementos constructivos, digna de las más modernas políticas públicas implantadas en los sistemas democráticos, que abanderan el fomento de la responsabilidad social, mediante diversos mecanismos, pero la realidad de las cosas fue ciertamente diversa. En efecto, resulta incontestable que la singularidad de esta ley imperial reside en el original enfoque desde el cual se aborda el problema financiero que subyace en las obras inacabadas, más si se trata de obras absolutamente imprescindibles para el normal desenvolvimiento de la vida ciudadana a las que parece referirse el texto, pero también es obvio que la medida dictada se incardina en el conjunto de disposiciones imperiales de urgencia, adoptadas por la crisis económica acuciante. Tengamos en cuenta que, a pesar de sus bondades, la norma completa un cuadro legislativo caracterizado por la degradación paulatina: ante la demanda de créditos, el legislador elude la concesión de subvenciones en dinero, antaño habituales ante obras de edificios, a todas luces, necesarios, decantándose en su lugar, por promocionar de alguna forma las ayudas en especie y sin pensar más en la posibilidad de que unas ciudades socorran financieramente a otras. Por tanto, más allá de la preocupación imperial por el aspecto estético de las urbes, gravemente afectadas por las obras demolicionarias y más allá también de la preocupación del legislador por el problema de la especulación y trasiego de materiales nobles y elementos constructivos<sup>39</sup>,

---

<sup>39</sup> La normativa romana relacionada con la demolición de edificios es muy prolija, a diferencia de otras parcelas del Derecho Urbanístico Romano, estando inspirada al parecer en el conocido principio *ne urbs ruinis deformatur*, en virtud del cual, la política jurídico-urbanística habría siempre partido de severas limitaciones en torno a la posibilidad de demoler un edificio. En efecto, no hay que esperar al Bajo Imperio para encontrar leyes centradas en ese asunto, sino que ya desde época republicana encontramos muestras de la preocupación legislativa por la conservación del edificio como unidad y su estabilidad, sin tener que recurrir a las demoliciones más que en caso excepcionales. Quizás, el testimonio más significativo sobre la inquietud por la conservación de los edificios privados sea, para la época antigua, la llamada *Lex municipii Tarentini*, en virtud de la cual se prohíbe tanto la demolición del edificio entero, como de alguna de sus partes, sin una autorización del senado municipal que faculte al dueño a hacerlo. Véanse, entre otros: CAPOGROSSI, L., *Proprietà (Dir. rom.)*, en *Enciclopedia del Diritto* (1988), XXXVII p. 195; PHILLIPS, *The Roman Law on the Demolition of Buildings*, en *Latomus* 32 (1973), pp. 94 s.; MOLLÁ-LLANOS, *Prohibición de demolición de edificaciones. Aspectos legales y procesales*, en *Revue Internationale des Droits de l'Antiquité* 42 (1995), pp. 255 ss. Otras conocidas leyes locales son la *Lex Ursonensis* (a. 44 a.C.) o aquella otra *Lex Malacitana*, de finales del siglo I d.C., ambas bastante parecidas a la más antigua en su redacción y ello a pesar del tramo temporal que las separa. Digamos que estas leyes tenían como objetivo, posiblemente, no reducir el número de locales disponibles para la población; en cambio, otras normas fueron promulgadas con el específico propósito de perseguir y penalizar las demoliciones para especular con los materiales obtenidos o los solares vacíos; nos referimos a los Senadoconsultos Hosidiano y Volusiano, de los años 44 y 56, respectivamente. Por otra parte, también conocemos un edicto de Vespasiano, citado en Cl. 8,10,2. Estos dos objetivos diferenciados a los cuales hemos hecho mención ya fueron descritos por HOMO, Leon, *La Roma imperial y el urbanismo en la Antigüedad* (trad. esp. México, 1956), p. 420. En cuanto a la posibilidad de extraer materiales y llevarlos de una construcción a otra, el Derecho Romano



perfectamente constatables ambas, nos encontramos ante un problema puntual, si bien sostenido en el tiempo, respecto al cual se adopta una solución ejemplar, pero del todo circunstancial, provocada por la necesidad de contener el gasto público con todos los medios al alcance y que poco o nada tiene que ver con la adecuada planificación de las ciudades, aunque de forma indirecta pueda impulsar, no obstante, ciertos objetivos urbanísticos: por un lado, la reutilización de materiales de construcción, escasos y caros, entre otros motivos, por las dificultades que implicaba su transporte; por otro, la eliminación o minimización de las molestias y riesgos ocasionados por los elementos y materiales ya derribados. Es difícil extraer conclusiones generales de este género de decisiones pero más arduo es aún incardinarlas en un cuadro de política jurídico-financiera definido, pues los principios rectores del sistema no son homogéneos, ni estables, ni obedecen a un plan concreto. Lo único que podemos constatar es un cambio de trayectoria o tendencia en el Derecho Urbanístico de etapas precedentes en torno al grave problema de las demoliciones arbitrarias o, por decirlo exactamente, un cambio de tendencia en que subyacen dos supuestos diversos: como sabemos, tales agresiones al entorno urbano estaban severamente limitadas, por varias razones que, en esencia, se relacionan con la disponibilidad de viviendas; el aspecto estético de la urbe o la intolerable destrucción del patrimonio urbano *negotiandi causa*. Es más, también fueron prohibidas finalmente las demoliciones parciales, mediante escamoteo de materiales nobles, incluso en caso de que se hicieran cuando algún propietario se viera en la necesidad de utilizarlos en otro edificio suyo. Sin embargo, tratándose de templos paganos, las demoliciones habrían sido autorizadas y posiblemente fomentadas —sobre todo tras el reinado de Juliano—; en consecuencia, resulta permitida la retirada de materiales tras haberse consumado una demolición que es permitida, pero nunca antes del derribo, es decir, nunca se permitió la expoliación del edificio y el traslado de materiales a otras obras por necesarias que fuesen.

#### V. OBRAS ABANDONADAS POR DISTINTOS AGENTES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO EDIFICATORIO, CON RESPONSABILIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE TERMINAR LA OBRA. MEDIDAS CORRECTORAS.

Existen otro grupo de leyes bajo imperiales cuyo tema es igualmente las obras inacabadas, pero no por falta de financiación, sino por otros motivos no explicitados. El único dato seguro que, a la vez, constituye nota común de las normas es la mención del sujeto competente en el proceso de edificación que, por lo mismo, se halla obligado a terminar la construcción definitivamente, pero

---

experimenta un curioso proceso de limitación progresiva de los poderes dominicales, en el sentido que los propietarios podían hacer los cambios que considerasen oportunos libremente, hasta que el estado consideró conveniente preservar el adecuado aspecto de las ciudades, prohibiendo tales maniobras, e incluso prohibiendo disponer legados de elementos unidos a los edificios. Las fuentes a las cuales nos referimos son: Senadoconsulto Aciliano —parcialmente transmitido en D. 30,41— y ESPARTIANO, *Vita Adriani* 18,2; un rescripto de Marco Aurelio y Lucio Vero, citado en D. 30,41,7; Cl. 8,10,2 y 8,10,7.

que, sin embargo, no lo ha hecho, por razones sólo hipotizables; es más, alguno de los textos sugiere que no se trata, en rigor, de una obra abandonada, sino más bien una obra que, simplemente, no ha podido ser terminada bajo el mandato del gobernador provincial saliente. Así, ya hemos desvelado en parte que tres de estas constituciones imperiales están relacionadas con los gobernadores de provincias y las obras públicas bajo cuya dirección se ejecutaban. En cambio, la última ley imperial, más tardía —fecha durante el último cuarto del s.V—, atañe a los agentes involucrados en el proceso de construcción de los edificios privados, ya fuesen maestros constructores u operarios, si bien considerados por el legislador a idéntico nivel respecto al cumplimiento del deber de terminar la obra. Por lo que respecta a las medidas correctoras arbitradas en estas normas, diremos que, básicamente, pueden reunirse en una: obligar a los sucesores en el cargo a terminar las edificaciones emprendidas por otros. Tras esta sumaria introducción, veamos los textos.

### 1. *Gobernadores de provincias.*

Bajo esta rúbrica, hemos querido agrupar tres leyes imperiales contenidas en CTh. 15,1,3; 15,1,21 y Cl. 8,11,22, porque, como veremos, parten de un supuesto análogo: prohibir a los gobernadores de provincias emprender obras públicas nuevas mientras no terminen las ya comenzadas. En efecto, la c. recogida en CTh. 15,1,3<sup>40</sup>, fue promulgada en el año 362 por el emperador Juliano —según la conjetura de Mommsen<sup>41</sup>— y dirigida al prefecto del pretorio de Oriente, Segundo. Se trata de un texto bastante parco en detalles, pero a la vez sintomático de un cierto estado de cosas reinante. Ante todo, de nuevo son los gobernadores de provincias el objeto de la disposición que, sustancialmente reviste el carácter de advertencia o recomendación, en el sentido que deben tener bien presente lo que el legislador va a ordenar. Como hemos tenido ocasión de exponer páginas atrás, la historia del Bajo Imperio es, en parte, la historia de una tensión entre poder central y poder provincial, sobre todo, en lo que concierne a la cuestión urbanística, íntimamente relacionada a su vez, con la cuestión financiera y el control del gasto público. Son muchos los textos que manifiestan una contundente repulsa hacia el modo de proceder de los gobernadores de provincias, que, como sabemos, ostentaban en aquel ámbito territorial la más alta dirección de las obras, junto con los procónsules, aunque, normalmente, la supervisión era ejercida por ciudadanos escogidos de entre los decuriones de cada municipio, encargados de la obra de que se tratase, según el territorio al que concerniese, en calidad de *curatores operum*<sup>42</sup>. Tan alta

<sup>40</sup> “*Idem A. Secundo P.P.O. Provinciarum iudices commoneri praecipimus, ut nihil se novi operis ordinare ante debere cognoscant, quam ea compleverint, quae a decessoribus inchoata sunt, exceptis dumtaxat templorum aedifica ionibus. Dat. III Kal. Jul. Constantino A. VII et Constantio C. Cons.*”.

<sup>41</sup> El nombre del emperador consiste en una reintegración aportada por Mommsen, basándose tanto en el destinatario, como en la alusión expresa a la construcción de templos nuevos.

<sup>42</sup> Describamos sucintamente cuál era la situación en Roma y en provincias. Sabemos que fue Augusto quien reorganizó la administración de Roma. Por lo que hace a las obras públicas, eran los censores quienes concluían los contratos y las recibían, quedando los edificios al

competencia y función habría hecho suponer más responsabilidad en el gobierno de las provincias, pero todo parece indicar que, precisamente, fue al contrario, hasta el punto que puede hablarse, incluso, de una auténtica competición entre gobernadores<sup>43</sup> por hacerse con la mejor reputación a base de edificios nuevos colosales sin las más mínima utilidad, sólo por *captare famam*<sup>44</sup>. La verdad es que aquel colapso urbanístico generalizado en que consistió la época bajo imperial debía haber sido remediado muchos decenios antes, pero no hubo preocupación mientras duró la bonanza económica; cuando, sin embargo, paulatina y sostenidamente se instauró la crisis, a los gobernadores no pareció importarles y el poder central jamás encontró en ellos el apoyo y la cooperación que habrían sido deseables;

---

cuidado directo de los ediles. Aunque formalmente, los príncipes nunca tomaron el poder de los censores, en la práctica sí era ejercido por los mismos, de tal manera que todo lo relativo a las obras públicas de la capital estaba bajo su cuidado y dirección. Cuando lo creyó oportuno, Augusto confió a funcionarios permanentes especiales la dirección de las obras públicas, creando los *curatores aedium sacrarum et operum locorumque publicorum (tuendorum)*. Pero dado que serían cuatro curatelas las que componían un colegio único, a éstas se añadirían los *aquarum* y *viarum*. Lo que se desconoce a ciencia cierta es la fecha en que los *curatores* pasan de una situación de independencia en etapa altoimperial a estar bajo la autoridad del prefecto de la ciudad, órgano que asume las funciones relativas a la construcción y reparación de edificios públicos. A propósito de las fechas, se nos han transmitido testimonios dispares, entre inscripciones y leyes imperiales dirigidas al *praefectus urbi*. Incluso una autoridad como CHASTAGNOL, André, *La Préfecture urbaine a Rome sous le Bas-Empire* (Paris, 1960), p. 45 ss., sólo puede determinar un tramo temporal ciertamente amplio, pues menciona los años que van desde el 312 al 344. Por otra parte, en las provincias, ya hemos dicho que también existían *curatores operum publicorum*, esta vez bajo la autoridad de quien hubiese asumido el gobierno provincial, a quien correspondía determinar en qué medida y respecto a quién estaba obligado el *curator* como consecuencia de la propia actividad; una circunstancia de la que ofrece testimonio D. 50,10,2,1, diciendo que los curadores hacen negocio con los constructores, mientras que los poderes públicos los hacen con los curadores; por tanto, corresponde al gobernador de la provincia determinar quién está obligado, en relación a quién y por cuánto.

<sup>43</sup> Y no sólo entre gobernadores, sino también entre ciudadanos particulares adinerados que gustosamente financiaban las obras para uso público en las ciudades donde residían. Es más, alguna fuente jurídica hace alusión a este hecho, prohibiendo taxativamente que un privado ejecute una obra nueva, si ésta tiene por finalidad rivalizar con otra ciudad: D. 50,10,3, pr. (Macer, 2 de off. Praes.): “*opus novum privato etiam sine Principis auctoritate facere licet, praeterquam si ad aemulationem alterius civitatis pertineat, vel materiam seditionis praebeat, vel circum theatrum, vel amphitheatrum sit*”. Por lo que respecta a las obras nuevas construidas a expensas del Estado, D. 50,10,3,1 se encarga de matizar que está prohibido ejecutarlas sin autorización del Príncipe: “*publico vero sumptu opus novum sine Principis auctoritate fieri non licere, constitutionibus declaratur*”.

<sup>44</sup> Expresión contenida en CTh. 15,1,31, como tendremos ocasión de comprobar. Véase, en especial: BERNARDI, Aurelio, *The Economic Problems of the Roman Empire at the Time of its Decline*, en *Studia et Documenta Historiae et Iuris* 45 (1979), p. 135, autor que escribe una extensa n. 77, sobre el alto nivel de competitividad existente entre los gobernadores de provincias, ordenando comenzar obras públicas nuevas a expensas del Estado, incluso sin autorización oficial alguna. Dado que además, el siglo IV fue especialmente conflictivo en este punto, BERNARDI, llega a localizar un tramo de años—del 326 al 394—del todo significativo, por el ritmo febril de las construcciones. La Galia, Siria, Mesopotamia, Africa y Antioquia vieron aumentar inopinadamente sus edificaciones, sobre todo, las de naturaleza defensiva y las relacionadas con la red viaria.

tanto es así que, las fuentes jurídicas insisten denodadamente en la prohibición de construir sin permiso imperial, a través de los años<sup>45</sup>. Pues bien, en C.Th. 15,1,3, encontramos una primera referencia al objetivo prioritario del legislador: prohibir a los gobernadores de provincias tomar ninguna decisión en relación con obras públicas *ex novo* (“*provinciarum iudices commoneri praecipimus, ut nihil se novi operis ordinare*”) antes de haber terminado completamente las que hayan sido comenzadas por sus predecesores (“*ante debere cognoscant, quam ea compleverint, quae a decessoribus inchoata sunt*”), con la sola excepción de la construcción de templos (“*exceptis dumtaxat templorum aedifica ionibus*”)<sup>46</sup>. Nos encontramos ante una norma que no supone un hecho aislado dentro de la legislación imperial; antes al contrario, forma parte de un amplio conjunto de leyes que, desde la segunda mitad del siglo IV, fueron promulgadas con el específico propósito de cercenar en lo posible la facultad de la máxima autoridad provincial en relación con los edificios públicos nuevos. En efecto, del conjunto de tales disposiciones se extrae una idea clara: los emperadores quisieron reducir las construcciones nuevas a la mínima expresión, es decir, el ritmo constructivo febril de antaño quiso ser cortado de raíz, supeditando la posibilidad de edificar una obra nueva a varias condiciones: restaurar en primer lugar todos los edificios antiguos o ruinosos, o terminar de ejecutar los edificios comenzados, aunque hayan sido empezados por gobernadores anteriores que hayan cesado en su cargo. En consecuencia, el mensaje era diáfano y contundente: no habría financiación para edificios nuevos, mientras hubiese obras de restauración pendientes u obras aún sin acabar<sup>47</sup>, a excepción de determinadas edificaciones que, por su naturaleza eminentemente utilitaria,

---

<sup>45</sup> La lectura de algunos textos puede producir incluso sonrojo. Los más duros están contenidos en C.Th. 15,1,31 y 37. El primero de ellos es una ley del año 394 que, en primer lugar, califica como *crimen publicum* el hecho de que el gobernador inscriba su nombre sobre una obra terminada en lugar del nombre del emperador. A continuación, el legislador dice que no debe permitirse a un gobernador bajo ninguna excusa conseguir buena fama y reputación por una incontentada actividad constructora, es decir, haciendo obras nuevas; pero si, por ventura, pone las bases de un edificio nuevo sin permiso imperial, que lo termine completamente de su propio bolsillo. En cuanto al otro texto, dictado en el 398, prohíbe a los gobernadores incurrir en temeridad, al ordenar construir un edificio nuevo sin consultarlo antes al emperador, como tampoco debe atreverse a arrancar o transportar materiales de un edificio a otro sin la autorización del prefecto del pretorio; en cambio –con cierta ironía imperial– se permite expresamente dirigir toda la devoción y esfuerzo constructivo a levantar almacenes y puestos de correos *arbitratu proprio*. Además de estas leyes, otras varias insisten en calificativos de esta índole para designar la argucia consistente en ordenar ejecutar una obra con fondos estatales sin haber consultado nada y sin obtener permiso alguno: *sacrilegam audaciam* (C.Th. 15,1,27) y *audacius quam consultius* (C.Th. 15,1,28).

<sup>46</sup> Véase, a este propósito, la interpretación de JANVIER, Yves, cit. (n. 18), p. 123, demasiado estricta a nuestro juicio: “L’exception faite pour ceux-ci pouvait concernir, sois l’interdiction de construire à neuf, soit au contraire l’achèvement d’ouvrages comencés. C’est avant tout le nom du destinataire, attesté par d’autres lois dans la même fonction en 362, qui permet de se rallier à la première de ces deux interprétations, car elle devient la seule possible dès lors qu’on attribue la loi à Julien”.

<sup>47</sup> Además, suponiendo que cualquiera de las condiciones se cumpliera o ambas, en caso necesario, aún había que obtener permiso imperial para edificar *ex novo* con financiación estatal.

puedan ser levantadas *ex novo* y cuya tipología aparece en las normas de forma expresa y detallada: almacenes (*horrea*), paradores (*stabula*), torreones (*turres*) y, como en el caso de esta ley, templos nuevos.

Aunque la ley 3 refleja fielmente el contexto religioso especial en que fue promulgada y, por tanto, no es suficientemente ilustrativa del género de obras que los emperadores quisieron exceptuar de la *prohibitio*<sup>48</sup>, sí debemos tener en cuenta que cubre perfectamente el carácter excepcional de la construcción *ex novo* permitida, de la misma forma que las otras edificaciones civiles, cuya mención es singular y no genérica, alejándose así de la dinámica acostumbrada en muchas leyes imperiales.

Por otra parte, llamamos la atención sobre el hecho de que la ley de Juliano obliga a los gobernadores a terminar obras que ellos mismos no emprendieron, sino predecesores suyos y, ni siquiera los más inmediatos, sino todos en general. Tener que hacer esta advertencia expresa sólo puede estar relacionado con un fenómeno que, sin embargo, sí fue puesto de manifiesto un siglo después y, a propósito de los edificios privados, en CI. 8,10,12,9: es posible que rehusaran terminar obras comenzadas por otros, precisamente con tal pretexto, ordenando en su lugar la ejecución de otros proyectos constructivos más acordes con sus gustos y preferencias, entrando de esta forma en una espiral perniciosa.

Dieciocho años más tarde, en el 380, Teodosio I promulga la constitución imperial recogida en CTh. 15,1,21<sup>49</sup>, dirigiéndola a Eutropio, prefecto del pretorio. Ante todo, se ha discutido acerca de las posibles localizaciones territoriales de esta prefectura de Eutropio, sin que el texto de la ley pueda arrojar pista alguna<sup>50</sup>. En efecto, nos encontramos de nuevo ante una de las numerosas constituciones imperiales insertas en el *de operibus publicis* teodosiano relativas a la prioridad de las restauraciones de edificios antiguos y terminación de obras comenzadas. A diferencia de otros textos, éste se muestra menos parco en adjetivos, siendo otra vez los gobernadores de provincias el auténtico destinatario de su contenido. La interpretación literal de la norma sugiere que existen dos partes diferenciadas; la primera expone que cada uno de los gobernadores debe dirigir sus cuidados y su solicitud personal a la salvaguarda de los edificios públicos más antiguos y sólo después de conseguir restaurar su esplendor y su adecuado uso, podrán construir alguno nuevo: "*singuli quique iudicum primo omnium in tuendis veteribus aedificiis*

<sup>48</sup> Juliano había prometido la igualdad de cultos, pero, en realidad, favoreció a los paganos. Véase: PIGANIOL, A., cit. (n. 16), pp. 151 ss.

<sup>49</sup> "*Idem AAA. Eutropio P. P.O. Singuli quique iudicum primo omnium in tuendis veteribus aedificiis publicis impendant propriae sollicitudinis curam, tum adgrediantur nova. Adque studio cautae celeritatis, quidquid a superiore reppererint inchoatum, quasi a se coeptum noverint explicandum. Dat. XVI Kal. Septemb. Hadrianop. Gr. Ano A. V et Theod. A. I Cons.*".

<sup>50</sup> PALANQUE, J.-R., cit. (n. 15), pp. 54 ss., opina que se trataría de la prefectura de Oriente, incluyendo *Illyricum* oriental, ejercida con Neoterio colegiadamente. Por su parte, JONES, A.H.M., *Collegiate Prefectures*, en *Journal of Roman Studies* (1964), p. 79, se decanta por la opción del *Illyricum* oriental solamente, ya que siendo contrario en general a la hipótesis colegiada, habla de que, a principios del reinado de Teodosio I, difícilmente podría haberse servido de un prefecto distinto para *Illyricum*, habida cuenta de las dificultades por las que pasaba la región.

*publicis impendant propriae sollicitudinis curam, tum adgrediantur nova*". Ya que hemos hablado de prioridad de las restauraciones necesarias, diremos que en el texto, esta idea se refuerza expresamente con la expresión *primo*, lo que viene a confirmar nuestra interpretación acerca de que el legislador no prohíbe en rigor construir una obra pública de nueva planta, sino que, en realidad, sólo condiciona su eventual edificación al cumplimiento de una obligación urbanística preferente, cual es, restaurar, remozar o reconstruir –ya que un genérico *tuendis* no permite distinguir– *vetera aedificia publica*. Por otro lado, esto queda avalado por el *tum* de la locución final. La segunda parte del texto integra una nueva disposición que se enlaza a la primera mediante *adque*, como veremos. En ella, el legislador advierte a Eutropio que los gobernadores deben saber que están obligados a llevar a buen fin, con diligencia y celeridad, todas las obras que encuentren comenzadas por un predecesor, como si ellos mismos las hubieren empezado: "*adque studio cautae celeritatis, quidquid a superiore repperint inchoatum, quasi a se coeptum noverint explicandum*". La norma nos sitúa de nuevo ante el mismo problema de las obras comenzadas y no terminadas. La obligación de llevarlas hasta el final diligentemente también la interpretamos como prioritaria respecto de la facultad de construir obras nuevas, aunque en este caso, sólo se sobreentiende, ya que no aparece de manera expresa en esta segunda disposición. En consecuencia, los gobernadores deben terminar todas las construcciones que encuentren empezadas antes de ordenar la ejecución de una obra nueva. En cuanto a la interpretación del último inciso –*quasi a se coeptum noverint explicandum*–, cabría interpretar que la obligación va referida tanto a las obras de otro gobernador, como a las suyas propias, que deberán ser acabadas cuanto antes, sin embargo, nos parece más plausible la siguiente lectura: el legislador ordena que se terminen las construcciones comenzadas del mismo modo en que se haría si las hubiera comenzado él mismo, lo cual induce a pensar que, quizás, se habría difundido una práctica consistente en ir marginando las obras comenzadas por otro, precisamente por tal circunstancia; de otro modo, no entendemos una advertencia de este estilo. Es más, incluso, un siglo después, el legislador sigue insistiendo sobre el particular, pues, como veremos, en CI. 8,10,12,9, se da noticia de cierta corruptela consistente en impedir que contratistas intervengan para terminar convenientemente los edificios que otros han comenzado<sup>51</sup>.

Hasta bien avanzado el siglo V no se promulgó, al parecer, más legislación sobre este asunto o, al menos, no han quedado huellas. Fue en el año 469, cuando el emperador León dicta la ley imperial contenida en CI. 8,11,22<sup>52</sup>, de nuevo

<sup>51</sup> "[...] *nec vero alius eiusdem artis quod ab alio coeptum est perficere prohibeatur, quod contra aedificatores ausos fuisse ergolabos vel artifices cognovimus, cum neque ipse finem imponerent eis quae fabricari coeperant neque ab aliis eadem opera consummari sinerent, sed intolerabile inde damnum iis inferre conarentur, qui domos extruere parant [...]*".

<sup>52</sup> "*Imp. Leo A. Erythrio P.P. Nemini iudicium liceat in hac inclitya urbe vel in provincias nova opera inchoare, priusquam ea, quae coepta invenerit a decessore vel praedecessoribus suis, vetustate diruta, aut desidia derelicta, diligenti studio instantiaque compleverit, cum ex hoc plurimum laudis acquirat, si ea culta et perfecta reddiderit, quae vetusta sunt et instaurationem requirunt, quaeque ab aliis initiata et imperfecta resederant. Dat II Kal. Mart: Constantinop. Marciano et Zenone Cons.*".

dirigida a un prefecto del pretorio, el de Oriente<sup>53</sup>.

Ante todo, debemos saber que León I fue un legislador urbanista muy preocupado por los asuntos relacionados con la planificación de Constantinopla, aunque tal como evidencia nuestra ley, también preocupado por las ciudades de las provincias. En efecto, conocemos esta peculiar inclinación suya por otra constitución imperial de su sucesor Zenón, que ya hemos citado varias veces (CI. 8,10,12), en cuyo texto se menciona a León hasta en tres ocasiones; constituyendo tales referencias la fuente básica de la tradición indirecta sobre una enigmática ley urbanística leoniana de gran trascendencia que, desgraciadamente, no nos ha llegado<sup>54</sup>. Sabido esto, no debe extrañar que León vuelva a insistir sobre el problema de las obras inacabadas mediante una ley a propósito. Efectivamente, el texto inserto en CI. 8,11,22 puede calificarse como una especie de compendio de las anteriores, en el sentido que describe todas las actividades urbanísticas que, prioritariamente, deben asumir los gobernadores de provincias y el prefecto de Constantinopla, antes de acometer la ejecución de una obra nueva. Lo primero que menciona el legislador son las obras inacabadas, seguidas a continuación por las antiguas que requieren restauración, lo cual induce a pensar que, para el legislador, son las obras públicas no terminadas las que suponen mayor problema y complejidad en el entramado urbanístico: “*nemini iudicium liceat in hac inclyta urbe vel in provinciis nova opera inchoare, priusquam ea, quae coepta invenerit a decessore vel praedecessoribus suis, vetustate diruta, aut desidia derelicta, diligenti studio instantiaque compleverit*”.

De nuevo nos encontramos ante la misma solución legislativa dispuesta muchos años antes reiteradamente: las obras públicas *ex novo* son relegadas —o, al menos, eso se pretende— a un último lugar, en todo caso, anecdótico, en la planificación urbana de las ciudades, pues únicamente podrán ejecutarse cuando hayan sido convenientemente terminados los edificios que hubiesen comenzado, o bien el magistrado saliente, o bien otros predecesores no inmediatamente anteriores en

---

<sup>53</sup> En cuanto a la fecha de la ley, según JANVIER, Yves, cit. (n. 18), p. 295, se trataría del 29 de febrero del año 472, mientras que el editor del Código justiniano presenta como data el 28 de febrero del año 469, al promulgarse bajo el consulado de Marciano y Zenón.

<sup>54</sup> El Prefacio de la Constitución de Zenón *de aedificiis privatis* (CI. 8,10,12) es claro al respecto: “*Cognovimus igitur ex iis, quae a magnificencia tua ad nos relata sunt, divinam legem immortalis memoriae patris nostri Leonis, quam posuit de iis, qui in hac inclita urbe aedificare vellent, ambiguam esse Viteri in nonnullis partibus propter male interpretantium comenta [...]*”. En efecto, Zenón admite saber a través de Adamancio, prefecto de Constantinopla, que una divina ley de inmortal memoria de León, promulgada para los que desearan construir casas en la capital, resultaba ambigua en algunos puntos, precisamente como consecuencia de una interpretación inadecuada, interpretación que precisamente es la que pretende ajustar Zenón, añadiendo además, nuevas disposiciones. En definitiva, debemos concluir que León promulgó cierta reglamentación urbanística global que no ha sido transmitida más que indirectamente, aunque conocemos parte de su contenido por las alusiones que hace su sucesor Zenón, cuando aborda la norma sobre distancia intermedia obligada entre edificios privados y altura máxima permitida (CI. 8,10,12,2 y 8,10,12,4, respectivamente). Es más, la Ley zenoniana que, por fortuna, sí nos ha llegado nace, en realidad, con el objetivo preciso de rectificar y completar aquella norma anterior de León, circunstancia que explica y justifica la gran cantidad de detalles que contiene.

el tiempo. Ello viene a confirmar nuestra inicial sospecha acerca de la probable existencia de construcciones inacabadas correspondientes a distintos y sucesivos mandatos, cuyas obras eran por costumbre abandonadas sin que nadie asumiera la obligación de ejecutarlas definitivamente, disponiéndolas así para el uso público de toda la comunidad de manera congruente.

Como hemos dicho, justo detrás de las obras sin terminar se mencionan las *vetustate diruta* y las *desidia derelicta*. Se trata de las obras públicas deterioradas por el paso del tiempo y las abandonadas por desidia. Estas dos categorías, si así pueden llamarse, también entran en el elenco de prioridades urbanísticas que han de asumir los gobernadores, en el sentido que, como bien dice la norma: “*diligente studio instantiaque compleverit*”, es decir, que con cuidado diligente y toda la aplicación que sea necesaria deben prestar dedicación a las obras ruinosas por antigüedad que por tal motivo deben ser restauradas y aquellas otras simplemente abandonadas, sin motivo alguno. Cuando antes decíamos que esta ley constituye un compendio de las anteriores sobre la materia, nos referíamos a que su texto describe todas las actuaciones urbanísticas irregulares que cabe pensar, siempre en relación a la obligación establecida de relegar la edificación nueva a un último lugar. Es más, dado que el panorama urbanístico de las ciudades se pinta desolador, con planes sistemáticamente incumplidos por las propias autoridades públicas, lanzadas sin escrúpulo a un gasto injustificado e incontrolado en edificaciones nuevas, el legislador se ha visto forzado a realizar explícitamente un elenco de las necesidades constructivas que, básicamente son sólo dos en esa época tardía: edificios sin terminar y edificios antiguos ruinosos sin restaurar y, aunque a propósito de estos últimos, el legislador imperial también se pronuncia<sup>55</sup>, lo cierto es que son las obras inacabadas las que trascienden el ámbito de lo público para llegar incluso hasta el ámbito privado, como veremos en breve.

Por otra parte, la ley que comentamos vuelve a insistir en lo mismo en su segundo párrafo, al señalar lo siguiente: “*cum ex hoc plurimum laudis acquirat, si ea culta et perfecta reddiderit, quae vetusta sunt et instaurationem requirunt, quaeque ab aliis initiata et imperfecta resederant*”. En efecto, el emperador León describe lo que debe hacer el magistrado de que se trate para obtener los más grandes elogios: lograr el ornato y la total ejecución, respectivamente, de las edificaciones que son antiguas y requieren obras de restauración y aquellas que, habiendo sido comenzadas por otros, han quedado sin terminar. Ya tuvimos ocasión de hablar acerca de la popularidad y buena reputación que presidían, como objetivos, las

---

<sup>55</sup> En efecto, podemos decir que la legislación urbanística bajo imperial realiza un tratamiento jurídico paritario respecto a los dos conocidos supuestos, edificios incompletos y edificios antiguos o ruinosos, arbitrando soluciones y, en su caso, sanciones que son idénticas. En algunas ocasiones, se menciona exclusivamente las obras sin terminar (fuentes que hemos citado y analizado); en otras, se alude sólo a los edificios antiguos que necesitan obras de reparación o restauración (CTh. 15,1,14: *vetera reformentur*; 15,1,15: *quae victa senio repararent*; 15,1,16: *veterum inlustrium reparationem neglecta*; 15,1,17: *instaurare antiquum opus*; 15,1,19: *sed excolendis veteribus*; 15,1,27: *antiqua reddi convenit*; y, finalmente, otras veces se mencionan conjuntamente, como ocurre en CTh. 15,1,29, del a. 393: *aut neglecta nutarent, aut coepta penderent*; o en CTh. 15,1,21, ya comentada, o como es el caso de la norma leoniana que analizamos.



actividades urbanísticas de los gobernadores provinciales; no se trataba de una invención de algunos escritores, sino de un hecho constatado en las propias leyes imperiales, como hemos comentado. Lo único que cabe discutir es el valor que pueda atribuirse a tal comportamiento, en el sentido de si pueden considerarse acreedores del colapso financiero del Imperio, a consecuencia de su irrefrenable impulso por llenar las ciudades de moles, aunque sobre este asunto ya nos hemos pronunciado. Lo que sí parece claro es que, a finales del siglo V, el legislador parece empeñado en querer sustituir aquella peculiar conducta por otra: si se quiere adquirir *plurimum laudis*, la fórmula es terminar todo lo que encuentren empezado bajo otros mandatos y ordenar restaurar todos los edificios antiguos o ruinosos. Sólo a conseguir esto deben dedicar su esfuerzo, aplicación, solicitud personal y cuidado diligente.

## 2. Constructores y operarios.

Este epígrafe tiene por objeto analizar un texto que se halla inserto en una constitución imperial verdaderamente relevante en el ámbito jurídico-urbanístico del Bajo Imperio y de todo el Derecho Romano en general. Se trata de la constitución de Zenón *de aedificiis privatis*, publicada probablemente en el año 476 d. C. y recogida en CI. 8,10,12, aunque la disposición que nos interesa es el fragmento noveno al completo. Tal como tendremos ocasión de comprobar, se trata de una norma que entraña una de las ingerencias más graves e incisivas al poder de disposición de los particulares en relación a la construcción de casas, por razones de interés público. Hemos creído oportuno analizarla y comentarla en esta sede, por varios motivos: ante todo, y a pesar de que está dedicada a los edificios privados en general (*domus o insulae*), presenta una sorprendente analogía formal y sustancial con toda la normativa anterior emanada sobre las obras sin terminar, siendo especialmente manifiesto el parecido que se observa respecto a la ley imperial de León inmediatamente precedente. En segundo lugar, en ella también el legislador obliga a maestros constructores y operarios a que asuman la obligación de terminar definitivamente la obra, aunque ellos mismos no la hayan comenzado, dado que esta circunstancia no debe constituir un obstáculo en la planificación de la ciudad. Finalmente, lo más importante, quizás, sea revelar que el carácter de la disposición es marcadamente iuspublicista, aún dentro de un contexto de Derecho Privado<sup>56</sup> y, en consecuencia, está plenamente justificado comentarla junto a otras normas de Derecho Público.

---

<sup>56</sup> Sobre esta cuestión reflexionan ampliamente algunos autores que han querido reinterpretar la constitución de Zenón, ajustándola en sus precisos términos. En efecto, tradicionalmente se ha sostenido que se trata de una ley imperial que regula las relaciones de vecindad y aunque es evidente que ésta es una circunstancia incontestable, no es menos cierto que no ha debido pasar a la historia legislativa del urbanismo romano por esta razón, sino justo por la contraria, es decir, por llevar hacia el ámbito jurídico-público cuestiones que secularmente habían estado en manos de los particulares. Y es más, en estricto rigor, diremos que el principal mérito de esta ley es integrar normas limitadoras de la propiedad de Derecho Privado y de Derecho Público en idéntica proporción y también en importancia, entidad y trascendencia. No obstante, los romanistas que han estudiado la norma con más detenimiento se muestran conscientes de la complejidad que representa encuadrar taxativamente las disposiciones en

Pues bien, tratándose de una disposición bastante peculiar, con aquel carácter público que hemos querido anticipadamente revelar, alejado de las alusiones al interés exclusivo de los propietarios vecinos de otros varios fragmentos de la misma constitución, hemos decidido transcribir aquí el texto: “*Provideat autem magnificencia tua, ne qui ergolaborum vel artificum opere inchoato imperfectum hoc reliquant, sed eum qui opus inchoaverit accepta mercede cogat opus perficere aut praestare damnum, quod inde aedificatori eveniat, et omnem noxam ex opere non perfecto oriundam: quod si pauper forte sit qui id deliquit, verberibus caedatur et urbe eiciatur. Nec vero alius eiusdem artis quod ab alio coeptum est perficere prohibeatur, quod contra aedificatores auso fuisse ergolabos vel artifices cognovimus, cum neque ipsi finem imponerent eis quae fabricari coeperant neque ab aliis eadem opera consummari sinerent, sed intolerabile inde damnum iis inferre conarentur, qui domos extruere parant [...]. Qui autem ab alio coeptum opus ideo absolvere recusat, quod alios inchoaverit et ipse simile cu millo qui opus dereliquit iudicium subeat*”.

En primer lugar, sabemos que Zenón comienza el fragmento 9, dirigiendo una orden al prefecto de la ciudad de Constantinopla<sup>57</sup>, para que tome las medidas oportunas y las prevenciones que sean necesarias en relación a las casas y demás edificios o construcciones privadas<sup>58</sup> que estén sin terminar. Es claro que, hasta este momento, ninguna otra norma había exigido a un *praefectus urbi*, con sus consabidas funciones de policía y administración, una intervención tan incisiva sobre el poder de disposición de los particulares<sup>59</sup>. Digamos que el legislador había entendido que, por más que se tratase de edificios privados, la cuestión de las obras

un ámbito u otro. Véase, entre otros: BONFANTE, Pietro, *Corso di Diritto romano*, II: *La proprietà* 1 (Milano, 1966), pp. 312-319 y 336 s.; SIMSHÄUSER, *Socialbindungen des Eigtums im römischen Bauwesen der späteren Kaiserzeit*, en *Scritti in onore di Guarino* (1984), IV, p. 1803; MALAVÉ, Belén, *Legislación urbanística en la Roma imperial. A propósito de una Constitución de Zenón* (Málaga, 2000), pp. 19 ss. No pudo haberse expresado con mayor acierto, al menos, en nuestra opinión, CAPOGROSSI, L., cit. (n. 39), p. 222 s., al decir: “Con questa [hablando de la c. de Zenón] infatti [...] l’intreccio fra principi e questioni d’ordine ‘pubblico’ e regole di carattere più strettamente privatistico appare ormai strettissimo. In verità questa c. sembra definire un appoggio nuovo rispetto agli aspetti urbanistici, dove i rapporti fra proprietari vicini sono ormai considerati da un punto di vista essenzialmente pubblicistico, quasi come questioni, diciamo così, di ‘ordine pubblico’ o comunque signate da un preminente interesse di carattere sociale”.

<sup>57</sup> Se trata de Adamancio, destinatario de la c., mencionado justo antes de comenzar el prefacio en la inscripción: “*Imp. Caesar Zeno pius victor triumphator semper maximus semper venerandus Augustus Adamantio pu.*”. No sabemos exactamente cuándo ejerció Adamancio la prefectura de la ciudad (Constantinopla); una circunstancia que impide fechar con exactitud la ley. Véase: HARTMANN, *Adamantios*, en *RE.P-WI*, 1 (1893).

<sup>58</sup> Dado que Zenón alude genéricamente a *opere*, sin especificar. Además, en el contexto de la c. imperial ha de interpretarse forzosamente así, pues el objeto de la regulación son las casas residenciales y los bloques de pisos de alquiler, pero también otras edificaciones menores anexas muy problemáticas, desde el punto de vista urbanístico, como son las terrazas, los balcones, las escaleras, las tiendas, etc...

<sup>59</sup> De la administración de Constantinopla conocemos pocos detalles por la escasez de fuentes. Véase, por ejemplo, el elenco de atribuciones que realiza DE MARTINO, Francesco, *Storia della Costituzione romana* (Napoli, 1975), V, p. 354 s., a propósito de la prefectura urbana de Constantinopla.

sin terminar era y es, todavía, de orden público, y así quisimos argumentarlo en las primeras páginas. Hasta ahora hemos hablado de una abierta ingerencia pública en las relaciones jurídico-privadas, siendo nuestros argumentos los derivados de una interpretación literal del fragmento: en efecto, el desarrollo habitual de las contratas de obra quedaba desnaturalizado en la práctica, por obra de la norma, ya que el prefecto estaba obligado a inmiscuirse en el arrendamiento de obra que describe el emperador de forma sumaria, con el objeto de lograr que la construcción en cuestión quede definitivamente terminada y en condiciones de ser usada (“*provideat autem magnificentia tua, ne qui ergo laborum vel artificum opere inchoato imperfectum hoc reliquant*”). El legislador obligaba al contratista a terminar la obra ya empezada, tanto si la comenzó él mismo directamente, como sus operarios subordinados, ya que si no se ha pactado expresamente la intervención exclusiva del primero, el desenvolvimiento habitual de este tipo de relaciones consiente la participación de auxiliares.

Por otro lado, el prefecto estaba obligado no sólo a vigilar la buena marcha de la obra y que se llevara a buen término, sino que además, debía castigar al *conductor* que no la hubiese finalizado a indemnizar daños y perjuicios, evaluando el importe y alcance de los mismos; no en vano, si el arrendador de la obra no llegaba a concluirla en su totalidad, se hacía responsable de los daños y perjuicios ocasionados por tal motivo, quedando obligado a una congruente indemnización: “*sed eum qui opus inchoaverit accepta mercede cogat opus perficere aut praestare damnum, quod inde aedificatori eveniat, et omnem noxam ex opere non perfecto oriundam*”.

En cuanto al ilícito que desencadena la imposición de la sanción establecida—seguidamente veremos otra distinta para los operarios—, debemos decir que tenemos una sospecha y es que, probablemente, no sólo se castigaba el hecho de no terminar la edificación privada que fuese, sino también el retraso excesivo en concluirla respecto a la fecha de entrega pactada y ello porque el perjuicio que a la comunidad se infiere en ambos casos es similar. Ahora bien, la duda se nos plantea respecto a si el modo en que se realiza la obra contratada era o no tenido en cuenta; por decirlo en otros términos, no sabemos a ciencia cierta si la sanción se haría extensible a los supuestos de obras completamente terminadas pero no realizadas según lo convenido, esto es, de acuerdo con los planos o proyectos originales. Es cierto que, en buena parte, ya hemos adelantado la respuesta, cuando en las primeras páginas de este trabajo hicimos alusión a la *ratio* que fundamenta estas normas. En efecto, la obligación establecida en el fragmento, acerca de dejar la obra *perfectum* se refiere a dejar la obra acabada, terminada o concluida completamente, sin alusión alguna a la forma en que se haya hecho o, al menos, así lo creemos nosotros. Bien es cierto que la interpretación podrá variar sustancialmente, en función del sentido restringido o extensivo que otorguemos a la expresión<sup>60</sup>, pero nosotros preferimos decantarnos por la opción mencionada,

---

<sup>60</sup> *Opus perfectum* puede significar no sólo “obra llevada hasta el fin”, sino también “obra acabada sin vicio o defecto”, contrapuesto entonces a *opus non perfectum*, entendida como obra inacabada o como obra terminada que, sin embargo, adolece de defecto o vicio. Obsérvese a continuación la consecuencia jurídica: si estuviera contemplado en la norma también la segunda acepción, los contratistas, independientemente de la actuación del *locator*, responderían de los

pues la alternativa supone marginar el sentido genuino de la expresión e ignorar el fundamento de la norma.

Para sostener esta opinión, nos hemos basado fundamentalmente en una interpretación contextualizada de la regla, así como una interpretación comparada con el conjunto de leyes que hemos analizado y, sobre todo, en relación a otro texto (CTh. 15,1,31) que analizaremos seguidamente. La regla forma parte de un conjunto de disposiciones jurídico-urbanísticas de gran trascendencia actual, que se hallan presididas por su sentido práctico; por decirlo de otra forma, respecto a este asunto, lo que interesa al emperador, ante todo, es que la obra empezada se termine y no es que dé igual el modo, pero en todo caso, importa mucho menos. Tan mínimamente se tiene en cuenta que, según veremos, en CTh. 15,1,31, cuando se trata de un edificio público comenzado sin licencia, el legislador ordena lo mismo: terminarlo completamente; eso sí, sin utilizar fondos estatales. Por otra parte, en el grupo de normas que hemos comentado no existe ni una sola alusión al modo en que debe concluirse la obra, sino exclusivamente a la obligación de acabarla.

Resumiendo, en la *locatio conductio operis*, el contratista es obligado a finalizar la obra y a entregarla en el término convenido y si éste no se ha fijado, en el tiempo que normalmente se emplee para llevarla a buen fin. Para exigir tales obligaciones, el *locator* cuenta con la *actio locati*, siendo de su exclusiva competencia ejercitarla o no, pero en este último caso, no se vería obligado a responder el contratista, puesto que se trata de un contrato privado. Dado que el legislador no puede controlar el ejercicio de la acción, autoriza expresamente al prefecto de la urbe —con independencia de la actuación del arrendatario— a obligar coactivamente a los contratistas a llevar a cabo en su totalidad el edificio privado proyectado, y en su caso, a pagar la indemnización pertinente.

El acendrado carácter iuspublicista de la disposición<sup>61</sup> y su tenor eminentemente punitivo queda constatado, sobre todo, en la sanción establecida para el caso en que el contratista sea insolvente, pues, entonces, será azotado y expulsado de la ciudad (“*quod si pauper forte sit qui id deliquit, verberibus caedatur et urbe eiciatur*”), finalizando desde ese momento el aparente paralelismo con la estructura propia de los contratos de arrendamiento, en los cuales no están previstas, como sabemos, tan graves consecuencias. No obstante, tenemos la sospecha de que el emperador se ha mostrado inmisericorde por un motivo que explica justo después; es decir, esta dureza, no demasiado congruente con la entidad del supuesto, sólo puede explicarse mediante conjeturas: o la situación urbana era verdaderamente insostenible, habiéndose generalizado la práctica del abandono de obras por puro capricho, dibujándose así un panorama urbanístico caótico, tanto desde el punto

---

daños y perjuicios causados como consecuencia de los *vitia* inherentes a la construcción. No obstante, véanse: D. 50,16,5,1 y D. 19,2,30,3; pasajes de los cuales se extrae que *perfectum* e *imperfectum* es obra acabada o inacabada, respectivamente.

<sup>61</sup> De nuevo, CAPOGROSSI, L., cit. (n. 39), p. 223, quien comparando la norma con otras contenidas en la constitución imperial, dice textualmente que junto a éstas, otras presentan un carácter más inmediatamente público, refiriéndose a la disposición que establece la obligación de completar la construcción de edificios ya iniciados.

de vista estético como de la seguridad ciudadana, o la situación urbana, en especial, lo atinente a la construcción privada, se hallaba en manos de ciertos grupos que operaban según los patrones propios del hampa. Lo explicamos. Recordemos que Zenón constata una práctica habitual y difundida, según la cual, los grandes constructores que monopolizaban la ejecución de obras en la ciudad, no sólo no las llevaban a término una vez iniciadas, sino que tampoco permitían la intervención de pequeños constructores para finalizarlas, acaparando así el sector de la construcción<sup>62</sup>: “*Nec vero alius eiusdem artis quod ab alio coeptum est perficere prohibeatur, quod contra aedificatores auso fuisse ergolabos vel artifices cognovimus, cum neque ipsi finem imponerent eis quae fabricari coeperant neque ab aliis eadem opera consummari sinerent, sed intolerabile inde damnum iis inferre conarentur, qui domos extruere parant [...]*”. Ante esta situación irregular y siempre condicionado por motivos de pública utilidad, dispuso idénticas sanciones para aquellos constructores que, arbitrariamente obstaculizasen la intervención de otros decididos a completar el edificio ya comenzado. Resulta evidente que ese otro sujeto del mismo oficio (“*alius eiusdem generis*”) al que se le impedía realizar su labor era un tercero elegido por el propietario o, incluso, por el prefecto, cuando el propietario mostrase pasividad, por ejemplo. Lógicamente, lo interesante era que la obra se acabara definitivamente, sea por quien fuese, no tanto para el mismo propietario como para la ciudad, y a tal efecto, nadie podía oponerse. Consecuentemente, si alguien rehusara terminar una construcción comenzada por otro, sufriría la misma pena que el que la hubiese abandonado: “*Qui autem ab alio coeptum opus ideo absolvere recusat, quod alios inchoaverit et ipse simile cu millo qui opus dereliquit iudicium subeat*”.

En conclusión, una norma peculiar para una situación también peculiar que, a pesar del tiempo transcurrido, podría trasladarse, sin demasiado esfuerzo, a nuestros días y no desentonar en absoluto. El legislador de fines del siglo V interviene normativamente con el objeto de corregir una práctica potencialmente lesiva para todos en general, incidiendo en la dinámica habitual de los arrendamientos de obra y desvirtuándola en determinados aspectos, como acabamos de decir, mediante el establecimiento de una disposición que podemos catalogar como limitación de Derecho Público a la propiedad inmobiliaria urbana.

## VI. OBRAS NUEVAS COMENZADAS Y DESPUÉS ABANDONADAS POR ESTAR PROHIBIDAS

Finalmente, sólo queda comentar la ley imperial recogida en CTh. 15,1,31, ya mencionada en alguna ocasión a lo largo del trabajo. En el año 394<sup>63</sup>, el em-

<sup>62</sup> Véase: PENDÓN, Esther, *Régimen jurídico de la prestación de servicios públicos en Derecho Romano* (Madrid, 2002), p. 311, autora que explica la dinámica habitual seguida por los ciudadanos en la contratación de los servicios de una corporación de profesionales, acudiendo a su sede social, en busca de personas conocidas, cuya publicidad les precedía. Por otra parte, sigue diciendo, no debemos pensar que fuesen modestos trabajadores, sino que más bien se hallaban organizados en sólidas corporaciones para hacer frente a la variada demanda ciudadana.

<sup>63</sup> “*Idem AAA. Rufino. P. P. O. Si qui iudices perfecto operi suum potius nomen quam nostrae perennitatis scriberint, maiestatis teneantur obnoxii. Illud etiam repetita sanctione decernimus, ut*

perador Arcadio dicta esta constitución, dirigida a Rufino, prefecto del pretorio de Oriente, con el propósito de establecer dos importantes prohibiciones; en consecuencia, la ley se halla dividida formalmente en dos partes bien diferenciadas, que analizamos a continuación. En primer lugar, el legislador se refería al hecho de que los gobernadores no podían inscribir su nombre sobre una obra terminada, en lugar del nombre del emperador, pues en caso de contravenir la prohibición serían acusados de lesa majestad: “*si qui iudices perfecto operi suum potius nomen quam nostrae perennitatis scriberint, maiestatis teneantur obnoxii*”. Aunque es obvio que en esta primera disposición se mencionan las obras acabadas, no hace al caso analizarla en esta sede, pues se encuentra relacionada con el objeto de estudio de este trabajo sólo de forma tangencial<sup>64</sup>. Mayor relevancia tiene, sin duda, la segunda disposición, más extensa y compleja, sobre todo, porque confirma nuestra hipótesis inicial acerca de la preocupación real de los emperadores. En efecto, el legislador ordena que no se permita a los gobernadores, bajo ninguna excusa, adquirir buena reputación y prestigio, mediante construcciones nuevas por las cuales la gente reconozca su esfuerzo y labor: “*Illud etiam repetita sanctione decernimus, ut nemini iudicum liceat novis molitionibus industriae captare famam*”. De nuevo aquí nos encontramos los mismos tópicos que en la legislación urbanística precedente del siglo IV: prohibición de construir edificios públicos de nueva planta y singular llamada de atención a los gobernadores provinciales en

---

*nemini iudicum liceat novis molitionibus industriae captare famam quod si quis in administratione positus sine iussu nostro aedificii alicuius iacere fundamenta temptaverit, is proprio sumptu etiam privatus perficere cogetur quod ei non licuerat inchoare nec provincia permittetur abscedere prius, quam ad perfectam manum coeptum perduxerit et, si quid de quibuslibet publicis titulis in ea ipsa fabrica praecepto eius impensum fuerit, reformarit. Dat. III Non. Jul. Const. P. Arcadio III et Honor. II AA. Cons.”.*

<sup>64</sup> El derecho de inscripción del propio nombre sobre la obra pública financiada cuenta con una dilatada tradición en el Derecho Romano, tal y como confirman varias fuentes literarias (PLINIO 36,4 y CICERÓN, *de domo sua* 50,130) y jurídicas. En efecto, los ciudadanos romanos eran proclives a hacer liberalidades variopintas con objeto de hacer ingresar entre los bienes de titularidad estatal ciertas obras o edificios privados para el público uso. Este modelo de financiación fue ampliamente practicado y difundido, casi al mismo nivel que la financiación pública. El ciudadano podía ver inscrito su nombre en los frontispicios de los edificios que habían costado, siendo esta fórmula una vía ideal para perpetuar la memoria o hacer propaganda mientras aún se vivía; ahora bien, el ejercicio de este derecho se hallaba meticulosamente regulado. La fuente básica es D. 50,10,3,2, donde se alude a los sujetos legitimados: *Princeps* o el particular que haya sufragado los gastos y no estaba permitida la inscripción del nombre del gobernador, según se dice expresamente en D. 50,10,4. Sólo creemos que cabe una posibilidad y es inscribir su nombre junto con el del emperador, si es que una interpretación *a contrario* de CTh. 15,1,31 lo hace plausible. No obstante, todo parece indicar que este asunto trajo problemas, pues en D. 50,10,2,2, se encomienda a los gobernadores velar por que el nombre del fundador ya inscrito no se borre para inscribir el de otros, si bien desconocemos a quiénes pueda referirse el texto. Pensamos que los arquitectos, artistas o técnicos implicados en los proyectos de obra quizás ambicionaban también la inscripción mencionada. Además, otras fuentes describen importantes detalles como la inscripción de la cantidad de dinero aportada junto al nombre o la distinción entre sujeto que financia la ejecución de la obra y sujeto que paga sólo su ornamentación con mármoles (D. 50,10,7,1); en definitiva, un curioso derecho cuyo ejercicio estaba perfectamente reglado.

cuanto ordenación urbanística se refiere. Aunque ya hemos dicho que no vamos a analizar la primera disposición, referida al derecho de inscripción del nombre sobre la obra terminada, creemos oportuno hacer algunas reflexiones. La c. 31 quizás sea la norma que más abiertamente muestra la tensa relación mantenida entre poder central y poder provincial. El texto parece sugerir cierto desgaste en el poder central por falta de autoridad, en el sentido que había gobernadores que se atrevían a inscribir su nombre sobre la obra, sustituyendo el del emperador de turno, pero, además, algunos tenían la osadía de empezar la ejecución de obras nuevas sin el pertinente permiso imperial. Conviene recordar ahora que, mientras las restauraciones no requerían ninguna licencia especial, pues todos en general podían llevarlas a cabo<sup>65</sup>, las obras nuevas estaban seriamente limitadas, según hemos dicho y ya desde el siglo II se exigía la obtención de licencia imperial para poder construir. Si a este requisito básico, añadimos las estudiadas prevenciones establecidas por el legislador para construir una obra nueva, diseñando, como recordaremos, un preciso orden de prioridad, entenderemos que, a fines del siglo IV, ejecutar una edificación pública *ex novo* sería, sin duda, un acontecimiento puramente anecdótico y excepcional que, además, fue severamente castigado en caso de hacerse sin permiso. Sin embargo, todo parece indicar que la inercia de la costumbre se impuso y aún hubo casos en los cuales los gobernadores contravinieron la prohibición alzando nuevas construcciones. Pues bien, de la lectura del texto se deduce que la solución arbitrada —o más bien, la sanción— se hallaba en consonancia con la gravedad del problema y es en este punto donde queremos poner especial énfasis. En efecto, “*quod si quis in administratione positus sine iussu nostro aedificii alicuius iacere fundamenta temptaverit, is proprio sumptu eta iam privatus perficere cogetur quod ei non licuerat inchoare*”, es decir, si el gobernador en cuestión intenta comenzar las obras de un edificio sin permiso, se le obligará a acabar lo que nunca debió empezar a sus propias expensas, incluso cuando vuelva a ser un simple particular, es decir, cuando termine el mandato. Por tanto, el legislador obliga al gobernador incumplidor no sólo a sufragar los gastos de la obra nueva de su propio bolsillo, sino que cuando cese en el cargo y vuelva a ser un simple particular, subsistirá la obligación de pago. Ante todo, queremos llamar la atención sobre un punto. A diferencia de las normas anteriores, no se trata de una obra lícita inacabada por cualquier causa, sino que se trata de una obra nueva absolutamente ilícita por falta de licencia imperial y a pesar de esa circunstancia, la ley obliga a terminarla. Por decirlo en otros términos, para el legislador, haber prescindido del permiso reglamentario constituye un mal menor; lo verdaderamente importante y prioritario es acabar la obra, aunque se haga a las propias expensas del gobernador. Nótese, además, que lo adecuado habría sido ordenar la demolición de la obra ilícitamente iniciada, sin embargo, no fue ésta la solución arbitrada, lo cual coadyuva a confirmar nuestra idea inicial acerca de que lo relevante es terminar la obra definitivamente más que terminarla de forma adecuada. En cuanto al resto de la disposición, digamos que trata de abundar en lo mismo, perfilando algunas cuestiones: “*nec provincia permittetur abscedere prius,*

---

<sup>65</sup> CTh. 15,1,11.

*quam ad perfectam manum coeptum perduxerit et, si quid de quibuslibet publicis titulis in ea ipsa fabrica praecepto eius impensum fuerit, reformari*". En efecto, para asegurar el efectivo cumplimiento de la obligación de pago, se le impide al gobernador abandonar la provincia antes de haberla conducido a buen término. Por otra parte, la norma termina ordenando reintegrar cualquier gasto que se haya hecho a propósito de la obra nueva ilícita, por orden suya, si se hubiese imputado el importe a cualquier partida pública<sup>66</sup>. En el contexto eminentemente punitivo de la constitución se entiende la prohibición de salir de la provincia antes de terminar la obra definitivamente, si bien nos parece exorbitante, como también resulta lógico que se ordene reintegrar a las arcas estatales cualquier gasto hecho con ocasión de la obra nueva, ya que, como quisimos poner de manifiesto páginas atrás, la posibilidad de obtener una subvención estatal para la construcción de un nuevo edificio siempre estaba supeditada a una previa solicitud en la cual se justificara adecuadamente su necesidad. Así las cosas, tratándose de una obra no autorizada, la dotación de fondos públicos quedaba totalmente excluida y dado que cualquier gasto debe entenderse, entonces, no justificado, se ordena su devolución.

[Recibido el 26 de junio y aprobado el 7 de julio de 2008].

---

<sup>66</sup> Cfr. la interpretación de JANVIER, Yves, cit. (n. 18), p. 213: "ni, si quelque dépense avait été, pour cette même bâtisse, imputée sur son ordre à tel ou tel compte public, avant qu'il ne l'ait annulée".