Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AÑO XXXVIII — JULIO - DICIEMBRE DE 1970 — Nºs 153 - 154

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

MANUEL SANHUEZA CRUZ
JULIO SALAS VIVALDI
CARLOS PECCHI CROCE
PABLO SAAVEDRA BELMAR
RENATO GUZMAN SERANI

* * *

ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA — CONCEPCION (CHILE)

Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

MARCELINO GAVILAN

NOTAS SOBRE LA HISTORIA DEL REGIMEN JURIDICO AGRARIO

ROMA DURANTE LA REPUBLICA

I

En la Historia de Roma es muy difícil seguir el hilo conductor de una historia agraria. La Historia de Roma es la historia de una civilización arquetípica, que se desarrolla desde la minúscula perspectiva de un pequeño pueblo de campesinos hasta los grandes horizontes de un Imperio.

Esta evolución constante de Roma explica que los historiadores nos muestren esa situación de crisis permanente que va desde los primeros reyes, pasando por la República, hasta los últimos emperadores. En estas crisis se ve siempre el germen de la futura destrucción, pero lo cierto es que la voluntad de poder y de expansión continúa hasta que se cierra el ciclo de la civilización romana y nunca podremos saber si, habiendo seguido otras opciones, Roma hubiese sido lo que fue.

Entre estas opciones hay una tradicional que se repite periódicamente: la vuelta al campo y a la explotación campesina. Esto es más sensible en la época republicana, en la que está más próxima en el recuerdo la figura del labrador romano. Las antiguas virtudes son predicadas por Catón. Más tarde, será Plinio el que lance su diatriba contra el sistema agrario predominante con su célebre frase, repetida por los reformadores de todos los tiempos: los latifundios serán la pérdida de Italia y de las provincias.

II

Acostumbrados a pensar con la mentalidad actual y repitiendo, cuando nos referimos a la propiedad, su carácter absoluto fundado en el Derecho Romano, nos puede parecer que las superficies productivas dominadas por las armas romanas, iban siendo some-

Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

tidas al dominio particular regido por el "ius civile". Así podríamos imaginar que en la época republicana cualquier movimiento reformista debía chocar ineludiblemente con los sólidos cimientos del Derecho Quiritario, de la misma forma que hoy cualquier reforma agraria tropieza necesariamente con la propiedad fundada en los Códigos Civiles de inspiración napoleónica.

Para evitar esta confusión tendremos que recordar que el "dominium ex iure quiritium" sólo surge por la concurrencia de varias condiciones (1):

1º.—En cuanto al sujeto, éste debe ser ciudadano romano;

2º.—En cuanto al objeto, debe recaer sobre cosas romanas, sobre las llamadas "res mancipi";

3º.—En cuanto a la forma, deben cumplirse las formalidades del "ius civile".

Para nuestra finalidad nos interesa destacar los dos primeros requisitos: el subjetivo, ser ciudadano romano y, sobre todo, el objetivo, ser "res mancipi". Las cosas "mancipi" inmuebles eran el suelo romano, el "ager romanus", que había sido objeto de reparto y que constituía así el "ager privatus". La extensión de éste era muy reducida en comparación con el total territorio dominado por Roma.

En la evolución del Derecho Romano se irán extendiendo, progresivamente, los límites del "ager romanus" y las personas a las que se atribuye la cualidad de ciudadanos romanos. Muchas veces serán privilegios particulares y solamente alcanzarán carácter general en épocas más tardías; así, a finales de la República se extenderá a toda Italia, y ya muy entrado el Imperio, en el año 212 después de Jesucristo, se extiende por Caracalla a todo el Imperio la cualidad de ciudadano romano y la condición de "ager romanus" de todo el territorio.

El resto de la tierra que no es "ager romanus privatus" y que está dominado por Roma, o se reserva a los naturales de los territorios ocupados o queda en poder del Estado romano; éste era el "ager publicus" que quedaba a la disponibilidad del "populus Romanus". Sobre el "ager publicus" se constituirán las grandes explotaciones con muy diversos títulos y sobre estas tierras del pueblo romano se dirigirán los ojos de los reformadores.

III

En la Historia de Roma podríamos distinguir, sin precisiones científicas y sin duda con un exceso de síntesis, dos direcciones medulares sobre el suelo agrario:

(1) Entre las muchas obras de Derecho Romano que tratan de esta cuestión podemos citar: **Arias Ramos:** "Derecho Romano", Editorial. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1944; y **Ugo Brasiello:** "Corso di Diritto Romano. La proprietá nella sua essenza e nella sua extensione". Milano, 1925.

Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

1ª.—La de proporcionar tierra a los ciudadanos romanos, bien por la colonización de "tierras nuevas", bien por la reforma agraria;

2ª.—La de impulsar la producción de la tierra.

La primera se centra en la época de la República; la segunda se destaca durante el Imperio.

IV

EL PROCESO DE CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD Y DE LA EXPLOTACION

Roma era un pueblo de campesinos asentados en los alrededores de la ciudad. La unidad tanto política como económica era la familia. La tierra se ocupó en común distribuyéndose entre las distintas familias. La riqueza estaba constituida por los bienes muebles y particularmente por el ganado, así como por los productos obtenidos en la tierra explotada. Más tarde se procede a la división de la tierra entre los ciudadanos, individualizándose así la propiedad, pero ella continuaba cultivándose en común por la familia. Se trataba así de una clase media rural que, como dice Mommsen, tenía posesiones suficientes para que cada familia encontrase en su lote de trabajo el medio de satisfacer sus necesidades (2).

Al individualizarse la propiedad y poder transmitirse, aparece la posibilidad de futuras desigualdades y esto aunque sean difíciles las transmisiones fuera del círculo familiar. El aumento del número de miembros de una familia en relación con otras la irá dejando en situación de inferioridad. Ya de aquí surgirá el impulso de aumentar el ager romanus.

La desigualdad se irá acentuando según se va expandiendo Roma y la primitiva sociedad campesina se irá complicando. Los campos hay que abandonarlos durante las guerras, frecuentes al principio, y después, continuas. Algunos vuelven enriquecidos; otros no vuelven; bastantes han perdido el hábito de trabajar en el campo.

Por todas estas causas, por la dinámica propia de los hechos, se va acentuando la concentración de la propiedad, la creación de los "latifundia".

Al principio, en los primeros siglos de Roma, se tratará de una simple concentración de propiedad que generalmente no lleva consigo una concentración de la explotación y ni siquiera dará lugar al absentismo. El gran propietario se reservaba una parte para sí, para cultivarla personalmente, solo o ayudado, y el resto lo dividía para que lo cultivasen sus hijos, sus esclavos o su clientela, pagando los cesionarios una cantidad de dinero o una parte de los frutos. Aun tratándose de hombres libres, las relaciones de fidelidad de los hijos o los clientes con su patrono, hacían que no hubiese un verdadero vínculo jurídico obligatorio.

(2) "Historia de Roma". Editorial Aguilar, Madrid, 1965, Tomo I, páginas 203 y 240 y siguientes.

Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El latifundio suponía una concentración de propiedad pero no de explotación, la que continuaba siendo de ámbito familiar. Por ello, los romanos consideraban latifundio a la propiedad que excedía de una "huebra", superficie que era la que podía cultivar personalmente la familia campesina y que se estimaba como la unidad natural y económica de la explotación agraria.

Los grandes propietarios constituyeron una verdadera aristocracia pero su ocupación, tan cercana a los demás campesinos, impedía que las relaciones entre los ciudadanos se desintegrasen.

A partir del siglo II, las grandes conquistas, el consiguiente aumento de riquezas y de esclavos y la decisiva intervención en los asuntos públicos de la aristocracia a través del Senado, hicieron cambiar radicalmente la situación.

El gran propietario, patricio y Senador, emplea a los esclavos en sus propiedades, pues es lo que más productivo le resulta, en perjuicio de los hombres libres que antes empleaba. Al mismo tiempo, su riqueza le hace absorber otros dominios y la producción que realiza a mínimo coste, perjudica a los demás campesinos libres. Todos estos hombres despojados van a constituir la masa proletaria, que permanece en el campo o se traslada a la ciudad. Entre estos últimos surgirán los "nuevos ricos", dedicados a las actividades especulativas, y que en pequeña escala se irán sumando a la "aristocracia de la sangre": los patricios.

De esta forma, junto a las diferencias económicas, surgió un profundo abismo social, origen de las tensiones entre patricios y plebeyos y que se intentará resolver en el ruedo político enfrentando al Senado con los Comicios populares, ya menos controlados por los patricios a partir de la decadencia de la clientela.

Naturalmente que esta tensión podía haberse paliado, utilizando el "ager publicus" —que se extendía en primer lugar por toda Italia, y más tarde por las provincias—, como base de reasentamiento de los ciudadanos romanos empobrecidos y, efectivamente, así se hizo en alguna ocasión. Por ejemplo, en el año 232 se votó una ley por la que se repartía entre ciudadanos pobres una región conjuistada más allá de los Apeninos, en el Adriático (3).

Pero lo normal era que los grandes propietarios se atribuyesen el disfrute del "ager publicus", sobre el que constituían grandes explotaciones agrícolas o ganaderas, sin perjuicio, naturalmente, de las adjudicaciones a Corporaciones públicas que en ocasiones, a su vez, las cedían a particulares, y de la fundación de colonias en las provincias menos sujetas que Italia a la codicia de los poderosos.

V

EL "AGER PUBLICUS" Y SUS FORMAS DE CESION O DISFRUTE

El "ager publicus" estaba constituido por todos los terrenos que se encontraban por cualquier título en la disponibilidad del

(3) **André Aymard y Leannie Auboyer:** "Roma y su Imperio". Volumen II de la "Historia General de las Civilizaciones", de **Maurice Crouzet.** Barcelona, 1960.

Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

"populus Romanus", que afirmaba sobre ellos su dominio (4). La mayor parte lo constituían las tierras confiscadas a los pueblos enemigos o derrotados (5). Era, sencillamente, la tierra ocupada durante las guerras victoriosas y la confiscada a los aliados poco leales.

El régimen del "ager publicus" variaba mucho según las distintas situaciones y, al parecer también, según las épocas. En este régimen existía una característica peculiar: la imposibilidad de que el "ager publicus" fuese adquirido en plena propiedad —podríamos decir en "dominium ex iure Quiritium"— por una persona privada, ciudadano romano, o por una comunidad organizada, a menos que se observasen determinadas formalidades (6). Estas formalidades consistían en la necesidad de una ley o de un plebiscito (7). Es decir, que con expresión moderna podríamos afirmar que era necesario tomar un acuerdo en forma constitucional por el "populus Romanus".

Ahora bien, esto no quiere decir que el pueblo romano, que el Estado, se reservase su explotación. Sin necesidad de acudir a una disposición legal, y en ocasiones acudiendo a ella, se entregaba la tierra a los ciudadanos y a las comunidades, o por éstos se disfrutaba sin un título expreso. Entre estas formas de disfrute podemos señalar:

A.—La "posessio".—Esta tiene su origen en la ocupación después de la conquista. La tierra conquistada es "ager publicus" y se transforma en "posessio" por la ocupación efectiva por el ciudadano que la cultiva. Zancán (8) insiste a este respecto en que la "posessio" condicionada al cultivo efectivo no tiene nada que ver, ni con la posesión civil, ni con el "dominium", aunque sea un señorío que tiene de común con la propiedad la exclusividad de la posesión y la exención de los tributos. Es un derecho "sui generis", en el que no se plantea la cuestión de la propiedad (9).

Esta institución parece que Zancán la concreta a las primeras épocas de la República y corresponde, sin duda, a la extensión natural de un pueblo de campesinos que amplía el terreno cultivable; por eso no se concibe un señorío abstracto sino la ocupación efectiva. Por otra parte, mientras no se trate de "ager romanus", no puede constituirse el "dominium ex iure Quiritium", y en los primeros tiempos no es fácil concebir un dominio del Estado con una cesión posterior a los campesinos, que a la vez son soldados.

No parece aventurado pensar que la "posessio" se protegió más tarde por el Pretor con las acciones correspondientes: o la acción publiciana o la acción "reivindicatio utilis", según que se estimase la tierra como "nec mancipis" o como suelo provincial; en resumidas cuentas, lo que después los intérpretes iban a deno-

(4) **Lucio Bove:** "Ricerche sugli agri vectigalis". Editorial Eugenio Lorene, Napoli, 1960. Página 1.
(5) **Bove:** Obra citada, página 2.
(6) **Bove:** Obra citada, página 46.
(7) **Bove:** Obra citada y lugar citado nota (6).
(8) **Leandro Zancán:** "Ager publicus". "Ricerche di storia e di Dirito Romano". Cedam, Milán, 1935. Páginas 6 y siguientes.
(9) **Zancán:** Obra citada.

Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

minar propiedad bonitaria o propiedad provincial. La posesión del titular sería tan firme como la del "dominium", desde el momento que el Estado no se consideraba con derecho alguno.

En épocas posteriores, cuando ya los romanos no eran al mismo tiempo soldados y campesinos, a los veteranos de las guerras también se les entregaban tierras en las provincias que conquistaban o se fundaban colonias con ellos. En el primer caso la situación es la propia de los derechos sobre las tierras provinciales; no es un "dominium" pero se protege como si lo fuera, por una "reivindicatio utilis"; constituye lo que después se ha llamado por los romanistas "propiedad provincial", al no estar sujeto a plazo el disfrute.

B.—**Las colonias.**—En ocasiones se fundaban colonias por una ley especial, en cuyo caso sobre el "ager publicus" podía recaer el auténtico "dominium ex iure Quiritium" disfrutado por los colonos.

La forma de constituir la colonia era propia del "ius civile". Se trataba de una extensión limitada y legal del "ager romanus" entregado a ciudadanos romanos con las fórmulas legales (10).

C.—**"Ius in agri - vectigalis".**—El "ager publicus" se concedió muy corrientemente mediante el pago de una cantidad que se llamaba "vectigalis". La concesión se realizaba por una decisión de un Magistrado o del Senado.

El origen habitual de estas concesiones estaba en los censores. Estos cedían la tierra mediante el "vectigalis" por tiempo determinado. No obstante, se ha hablado a veces de compra-venta. La confusión (11) resulta de la prolongación sucesiva de las concesiones y porque al final de la evolución, ya en la época del Imperio, se hacía por largo tiempo o indeterminado. La concesión de los censores no podía ser a título de venta porque hubiese requerido una ley o un plebiscito. La concesión no podía durar más que la del plazo durante el cual ejercía sus funciones el censor: cinco años. Si bien con la nueva censura se podía ir prorrogando la concesión, o, con más precisión, se realizaba otra concesión temporal.

Sobre la naturaleza del acto de constitución del "vectigalis" se han aventurado varias teorías (12): la del "ius in re aliena", la de una simple posesión, la de una "locatio-conductio", una concesión administrativa e incluso, como decíamos, una "emptio-venditio". No vamos a entrar en estas distintas posiciones sino que únicamente indicaremos que el "ius in agri vectigalis" puede configurarse como un verdadero arrendamiento, "locatio-conductio", sin perjuicio de las especialidades derivadas de su origen.

Las tierras atribuidas a las Corporaciones también se entregaron en "vectigalis". Ya en la época imperial, tanto las tierras estatales como las de otros entes se entregan en "ius in agri vectigalis" con carácter perpetuo.

---

(10) **Bove:** Obra citada, página 5; **Zancán:** Obra citada, página 28.
(11) **Bove:** Obra citada, páginas 17 y 110.
(12) **Bove:** Obra citada, páginas 74 y siguientes.

Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

En algún momento histórico, e incluso antes de que llegasen a tener un carácter perpetuo, a los "vectigalis" el Pretor les llega a conceder una "actio in re" (13).

Un cierto paralelo con las concesiones de los censores —también llamadas "ager quaestorius"— tienen las "trientábulas", que son las concesiones realizadas por el Senado de tierras del "ager publicus", de valor similar al crédito que los concesionarios tenían contra el Estado. La tierra continúa siendo pública y el concesionario debe pagar un tributo, teniendo el derecho de devolver el fundo y restituirse del crédito cuando el Estado tenga fondos suficientes (14).

La importancia que tienen estas formas de cesión (15) es que en ellas se destaca la idea del "ager publicus" como dominio del Estado, y esto aunque se estimase (16) que el "ius in agri vectigalis" constituía una posesión perpetua. Es decir que el "dominium" permanece en el "populus Romanus".

D.—**Posesión precaria.**—Después de las guerras púnicas existen numerosas tierras no cultivadas, que pertenecen al "ager publicus" por las nuevas confiscaciones conseguidas por la suerte de las armas. Estas tierras ya no van a ser objeto de ocupación y consiguiente "posessio" de señorío, ni son concedidas por el censor, sino que se ceden en precario, conservando el Estado todos los derechos del dominio sobre ellas y pudiendo recuperarlas, mientras que el concesionario debe satisfacer una compensación.

No se puede precisar si esta posesión está sujeta a alguna formalidad o basta la ocupación informal. De todas maneras, la posesión o es puramente precaria o constituye un arrendamiento. Lo que no ofrece dudas es su falta de estabilidad y si tenía un carácter gratuito (17).

Con este sistema el Estado pretende no comprometer el destino futuro de las fincas que concede (18). Es una decisión provisional aconsejada por las circunstancias.

E.—Como hemos visto, del "ager publicus" han surgido una serie de situaciones jurídicas muy variadas que van desde el "dominium ex iure Quiritium" —en el menos numeroso de los casos—, derecho absoluto protegido por el "ius civile", hasta la simple posesión precaria, pasando por la "posessio" que, aún sin título de cesión, podría estimarse firme por su carácter inmemorial, y el "ius vectigalis" con título de cesión, con carácter más o menos permanente de hecho, pero con el "dominium" perteneciendo al "populus Romanus".

---

(13) **Bove:** Obra citada, página 175.
(14) **Zancán:** Obra citada.
(15) **Zancán:** Obra citada.
(16) Esta es la posición de **Zancán:** Obra citada, página 33.
(17) **Zancán:** Obra citada, página 32.
(18) **Zancán:** Obra y lugar citados, nota (17).

Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

VI

LAS LEYES AGRARIAS: LA REFORMA AGRARIA

Como indicáramos con anterioridad, las tierras productivas se habían ido concentrando en poder de la aristocracia rural y política, a la vez que las relaciones con los plebeyos se rompían por el absentismo. Esto era especialmente patente en las cercanías de Roma y en el centro de Italia, donde la clase campesina desaparecía y se concentraba en la ciudad, formando el proletariado urbano.

La necesidad de procurar granos a precios bajos para la multitud de ciudadanos desocupados o "subempleados", provoca una política de abastos de precios bajos, con importaciones masivas de cereales. Esta política acentúa la crisis campesina, las pequeñas explotaciones se arruinan y los grandes poseedores de tierras tienen que prescindir aún más de los trabajadores libres y acudir a la mano de obra esclava de costos mucho más reducidos. Paralelamente, la explotación va a cambiar la producción dirigiéndola hacia los viñedos, olivares y hortalizas, y también hacia los pastos y el ganado.

En este ambiente, con los Senadores enriquecidos en parte por sus posesiones sobre el "ager publicus" y con un proletariado urbano concentrado en la ciudad, se va a jugar la partida de la reforma agraria.

Tiberio Graco, Tribuno del pueblo, propuso en el año 133 antes de Jesucristo una ley que llevaba consigo una profunda reforma agraria. Siguiendo el esquema de toda reforma distributiva, se establecen las tierras sobre las que recae —lo que podíamos llamar modernamente afectación de tierras para la reforma—, los beneficiados, las unidades de asentamientos y los órganos encargados de llevar a efecto la ley.

Como precedente de esta ley, denominada "Lex Sempronia", se citaba una Ley Licinia Sexta, promulgada varios siglos antes y sobre cuya verdadera existencia y contenido se tienen muchas dudas.

La "Lex Sempronia" tiene su ámbito de aplicación en las tierras que constituyen el "ager publicus", esto es, no se refiere al "dominium", sino a las posesiones de diferente carácter de que antes hemos hablado.

La afectación de estas tierras estaba dentro del ámbito normal del Derecho. Mommsen (19) expresa que los juristas estaban de acuerdo en la legalidad de la medida, pues ni siquiera podía alegarse la prescripción por tratarse de bienes de dominio público; es decir, desde el punto de vista legal, la medida no era revolucionaria. Otra cosa era que en la realidad de los hechos se causase un grave perjuicio económico a los grandes poseedores, ya que transcurridos incluso siglos, los bienes habían sido recibidos por herencia sin memoria muchas veces de la existencia del dominio público.

No se trataba, pues, de una especie de expropiación, como en las reformas agrarias actuales, sino del ejercicio del "dominium" perteneciente al Estado. La ley, por otra parte, no afectaba a la totalidad de las tierras de un poseedor, sino a las que excedían de

(19) Obra citada, Título II, página 133.

Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ciertos límites: 500 jugeras por poseedor, más 250 por hijo —en hectáreas, 125 y 62,5—; o sea, que en esa extensión la tierra no era afectada (20).

Incluso se viene a dar una garantía para el futuro, ya que sobre esta superficie no afectada se reconoce, según se afirma (21), el pleno derecho, es decir el "dominium". Precisamente, y desde este punto de vista, era necesaria una ley que perpetuase la transmisión del dominio público a los particulares. Parece que también se concedió alguna indemnización, sobre todo por razón de las edificaciones y mejoras que se hubiesen hecho en la finca (22).

El "ager publicus" afectado era exclusivamente el de Italia, pues se trataba de asentar a los ciudadanos cerca de Roma, y no dispersarlos en las provincias. Esta limitación parece lógica, por descontado que se hubiesen encontrado tierras sobradas en las provincias, pues aparte de que la solución de la emigración puede no ser el ideal, tampoco era conveniente despoblar de ciudadanos romanos Italia, ya que en esa época el número de aquéllos se cifra en unos 318.000 (23).

Los beneficiados con la asignación de lotes deben ser ciudadanos romanos exclusivamente. Este es uno de los puntos de mayor restricción, pues se olvida la ley de los itálicos que convivían con los romanos y que compartían sus cargas. No obstante, lo cierto es que en este tiempo es cuando comienzan los proyectos de dar la ciudadanía romana a todos los itálicos.

Las tierras afectadas o recuperadas por el dominio público se distribuyen entre los beneficiarios en lotes de 30 jugeras —7,5 hectáreas—. El estatuto de estos lotes era peculiar: se entregaban a título de arrendamiento perpetuo y hereditario, pero con prohibición de enajenar y con obligación de cultivo. Son limitaciones normales y que se repiten monótonamente en las adjudicaciones de los lotes de reforma en todas las épocas. Se trata con ellas de conservar la explotación campesina, para cuyo mantenimiento y promoción se dictan las leyes de reforma.

Lo que hizo efectiva a la ley fue la creación de un órgano encargado de ejecutarla (24). Se preveía, y así se hizo, el nombramiento de un "triunvirato" que con carácter permanente, aunque elegible por años en los comicios, debía aplicar la ley; a la vez, este órgano tenía facultades para resolver las cuestiones que surgiesen sobre la propiedad, determinando las tierras pertenecientes al Estado y las de los particulares. Este órgano creado viene a ser un reducido Instituto de Reforma Agraria, con amplias facultades ejecutivas y declarativas de derecho.

La Ley Sempronia pretendía, además, que la acción de reforma fuera permanente y que en el futuro, una vez agotado el "ager publicus" distribuible, se otorgasen fondos a los "triunviros" para conseguir más tierras con las que continuar los repartos. Es una ley que se dicta no sólo con la pretensión de solucionar un proble-

(20) **Aymard y Auboyer:** Obra citada, página 194.
(21) Propiamente **Mommsen** —en su obra citada, página 128—, habla de "título perpetuo y garantizado".
(22) **Mommsen:** Obra citada, página 128.
(23) **Aymard y Auboyer:** Obra citada, página 193.
(24) **Mommsen:** Obra citada, páginas 128 y 140.

Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ma del momento, sino con el fin de proceder a la reforma y a los asentamientos indefinidamente.

La ley tenía como finalidad volver a constituir las pequeñas clases campesinas romanas, dando una ocupación productiva y estable al proletariado, en particular al de carácter urbano que afluía a Roma. Además, tenía como objetivo el de mantener el poder de Roma, cuyos ejércitos nutrían sus efectivos en gran parte y como elementos más seguros con los ciudadanos romanos, evitando el progresivo decrecimiento demográfico que se observaba. Se venía a pensar en el antiguo ideal de vida de los campesinos-soldados (25).

Tiberio Graco fue asesinado al poco tiempo de dictarse la ley, pero el Senado se abstuvo de intentar abolirla y se cumplió con una gran rapidez. Esto es admirable, si se piensa en las mediciones y amojonamientos que hubo que realizar. Se instaló en unos años a 80.000 campesinos.

La principal causa de la detención de su aplicación, una vez que amigos y enemigos de Tiberio Graco habían dejado que la ley agraria se aplicase, fueron las repercusiones que tuvieron lugar con respecto a las ciudades itálicas y los ciudadanos latinos. Tanto las ciudades como los ciudadanos poseían tierras en virtud de concesiones del Senado, de plebiscitos o de tratados, "ager publicus" que no estaba en posesión de ciudadanos romanos y cuyos derechos no podían ser olvidados sin atentar al equilibrio de las relaciones con las ciudades en más íntimo contacto con Roma, a las que no se acababa de conceder la ciudadanía romana (26).

Cayo Graco, en el año 123, continuó la dirección de su hermano Tiberio Graco, pero la ejecución de la ley de reforma no podía llevarse más allá; prácticamente se había agotado el "ager publicus", que estaba en poder de ciudadanos romanos, y el poseído por los latinos no podía ser enquistado. Por eso inició una nueva dirección con la fundación de colonias y promovió la creación de algunas en Italia y una en el lugar de la antigua Cartago, poblada con ciudadanos romanos e itálicos, a la que se concedió el Derecho Romano. De esta forma se abría el camino de la colonización fuera de Italia, con la posibilidad de que el proletariado tuviese una ocupación.

Los límites de los lotes adjudicados fueron ampliados, llegándose a las 200 jugeras, a la vez que se suprimía el tributo o censo que se debía pagar. Más tarde, en el año 111 antes de Cristo, se terminaría por admitir la enajenación de los lotes y la posibilidad indirecta de que se volviese a las nuevas acumulaciones de propiedad (27).

También el año 111 antes de Cristo se dicta una ley que suprime las distribuciones del "ager publicus" y da estabilidad a los poseedores en su situación, mediante el pago de un tributo que es más tarde abolido. En realidad, estas distribuciones con carácter más o menos amplio continuarán otorgándose, aunque es cierto que no volverá a aparecer una ley redistributiva como la de los Gracos.

Mario da entrada a los proletarios en el Ejército y recompensa a los veteranos con la entrega de lotes de tierra para ser

(25) **Zancán:** Obra citada, página 49.
(26) **Mommsen:** Obra citada, página 141.
(27) **Zancán:** Obra citada, páginas 57 y siguientes.

Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cultivados. Estas concesiones se repiten y termina por ofrecerse esta recompensa, como medio de animar a los campesinos pobres al reclutamiento y en beneficio de generales ambiciosos (28). Así procedió Sila.

En el año 59, fue César el que independientemente de proporcionar tierras a sus soldados también realiza concesiones en favor de ciudadanos pobres, llegando a instalar 20.000 en Italia, aparte de las colonias que fundó en las provincias.

Todas estas entregas de lotes van consolidándose y originando posesiones perpetuas y transmisibles, que darán lugar, cuando Italia llegue a unificarse en la ciudadanía romana, a verdaderos derechos de dominio, y mientras taanto, en las provincias, a derechos protegidos por acciones reales del Pretor, verdaderas propiedades que se unificarán en su contenido con el dominio, cuando la ciudadanía romana se extienda a todo el Imperio. Es decir, cuando se llega a la síntesis entre el formalista "dominium ex iure Quiritium" y los distintos tipos de "propietas" que los romanistas distinguen bajo el amparo procesal del Pretor (29).

VII

La legislación agraria, la reforma agraria romana, produce sus efectos beneficiosos. Algunos son espectaculares, como es el aumento rapidísimo que se observa en la población, que en un censo llevado a cabo a los seis años de su aplicación se cifra en 76.000 personas, en circunstancias que la tendencia a la disminución era patente antes de la reforma. La instalación de nuevos campesinos, como ya hemos dicho antes, es rápida y masiva; el número de 80.000, en un total de 318.000 ciudadanos romanos, supone un índice altísimo.

Aunque parece cierto que en parte se fue volviendo lentamente a la concentración, no dejó de establecerse sólidamente una clase campesina, y en este sentido fue un acierto el aumento de la superficie de los lotes entregados, lo que permitía una explotación más equilibrada.

Por otra parte, el hecho de que esa nueva tendencia a la concentración —facilitada primero por la abolición del censo que recaía en los lotes, y después por su libre enajenación—, no llegó a hacer desaparecer la pequeña propiedad, lo demuestra la comparación con las zonas donde no se hizo la redistribución sino en mínima parte, como pasó en la Italia Meridional en que los latifundios se perpetuaron.

De forma no premeditada, el cambio de población dentro de Italia reforzó los vínculos culturales y lingüísticos.

Por el contrario, si la reforma se utilizó para conseguir el cambio del poder político, ello no se consiguió.

La lucha iniciada entonces para despojar del control del Senado a la aristocracia, no tiene su triunfo sino después de transcurri-

(28) **Aymard y Auboyer:** Obra citada, página 195.
(29) **Arias Ramos:** Obra citada, páginas 227 a 235.

Artículo: Notas sobre la historia del régimen jurídico agrario. Roma durante la República
Revista: Nº153-154, año XXXVIII (Jul-Dic, 1970)
Autor: Marcelino Gavilán

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

dos setenta años de disturbios y guerras civiles, cuando ya agonizaba la República en las dictaduras militares, en espera del Imperio.

En este sentido, la redistribución de la propiedad de la tierra no trajo la paz social, aunque es cierto que los plebeyos, que fueron los asentados, más que provocar los conflictos sociales habían sido la comparsa en las luchas entre los grupos políticos.

Roma, como en tantas otras instituciones, se adelanta con la reforma agraria de los Gracos a numerosas reformas posteriores. Es cierto que puede haber leyes parciales en otros países, pero no una medida de reforma agraria.

"La historia de la Antigüedad no ofrece ningún ejemplo comparable de la intervención preponderante del Estado para actuar, a expensas de una categoría de sus ciudadanos, sobre la realidad social y para reconstituir una clase en vías de desaparición" (30).

---

(30) Aymard y Auboyer: Obra citada, página 197.