

# POPULARES VERSUS OPTIMATES: LAS LEGES AGRARIAE EN LA TARDÍA REPÚBLICA ROMANA

*Ana Suárez Piñeiro*

*Instituto de Estudios Gallegos Padre Sarmiento, CSIC*

La Tardía República Romana es un período de continuas luchas políticas donde la oligarquía senatorial (los *optimates*) defiende sus posiciones frente a los intentos reformistas planteados, una y otra vez, por los políticos *populares*. Aquí analizamos esta confrontación a través de las medidas agrarias de la época.

The Late Roman Republic is a time of continuous political conflict. The senatorial oligarchy (the *optimates*) defends its position against the attempts at reform promoted by the *populares*. We analyze this confrontation through the agrarian proposals of the period.

## INTRODUCCIÓN

La visión de la historiografía tradicional presenta la política romana, y en particular su última fase, como un enfrentamiento entre las elites, al margen de la mayoría de la población. Recientes estudios han cuestionado de forma rotunda esta visión, desvelando el papel desempeñado por el *populus Romanus* en la vida política de la época, a través de su presencia en *contiones*, *comitia* o en las calles de Roma<sup>1</sup>. Siguiendo esta perspectiva, consideramos las propuestas legislativas en materia agraria, planteadas desde los hermanos Graco hasta César (133-

<sup>1</sup> Entre otros, destacan los trabajos de F. Millar, *The Crowd in Rome in the Late Republic* (Michigan 1998); G. Laser, *Populo et scaenae serviendum est: Die Bedeutung der städtischen Masse in der Späten Römischen Republik* (Trier 1997); M. Jehne (ed.), *Demokratie in Rome? Die Rolle des Volkes in der Politik der Römischen Republik* (Stuttgart 1995).

44 a.C.<sup>2</sup>) como objeto de estudio para seguir el enfrentamiento que protagonizarán los políticos *populares* y sus adversarios, los *optimates*, ante la necesidad de actuar y justificarse ante ese *populus Romanus*.

## I. LA REFORMA AGRARIA DE LOS HERMANOS GRACO

El contexto en el que se enmarca la legislación agraria, que surge a partir de mediados del siglo II, se relaciona con una situación de crisis en el campo ante el retroceso en el número de *assidui* y de reclutas para el ejército. Se trataba de un grave problema que afectaba a la capacidad militar y expansiva romana<sup>3</sup>. En este marco es en donde debemos situar la ley agraria promovida por Tiberio Graco en el año 133, apoyado por un grupo de colaboradores pertenecientes a la nobleza senatorial (Apio Claudio Pulcher, Mucio Escévola y Licinio Craso).

La proposición de Graco imponía un límite legal de 500 *iugera* por *possessor* sin hijos (por cada hijo 250 *iugera* más), exigiendo la devolución de la tierra sobrante; la propiedad así recuperada sería repartida entre los campesinos pobres, posiblemente en lotes de 30 *iugera*, aunque el tamaño podría variar según la calidad del terreno y la ubicación. La tierra no podía ser enajenada y quedaba sometida al pago de una renta (*ager privatus vectigalisque*). No podemos evaluar el número de beneficiarios afectados por la medida, pero por la reacción de entusiasmo popular que provocó y la fuerte oposición de los acomodados debió de ser importante<sup>4</sup>. La medida afectaba sólo a la tierra pública de Italia, excluyendo el *Ager Campanus*<sup>5</sup>. Quienes se vieran afectados por la reducción de terrenos serían compensados mediante la concesión de un título sobre los 500 *iugera* restantes que podían mantener y con tierra extra en función de los hijos que tuvieran.

Además, la ley daba al pueblo la capacidad de elección de una comisión de tres hombres con autoridad para aplicar el texto legal, *tresviri agris dandis assignandis* (Cic. *leg. agr.* 2.31). Los primeros fueron el propio Tiberio, su hermano Cayo y Apio Claudio Pulcher. Tenían poderes legales de adjudicación y ejecución para sus decisiones, aunque, ya en el 129, estos poderes se revelaron insu-

<sup>2</sup> La fechas serán siempre a.C.

<sup>3</sup> Sobre la legislación agraria del período *vid.* W. Ensslin, "Die Ackergesetzgebung seit Ti. Gracchus im Kampfe der politischen Parteien", *Neue Jahrbücher für das Klassische Altertum Geschichte und Deutsche Literatur* (1924) 15-25; G. Tibiletti, "Ricerche di storia agraria romana", *Athenaeum* 28 (1950) 183-266; D. Flach, "Die Ackergesetzgebung im Zeitalter der römischen Revolution", *HZ* 217 (1973) 265-295; H. Schneider, *Wirtschaft und Politik. Untersuchungen zur Geschichte der später römischen Republik* (Erlangen 1974) 270-361.

<sup>4</sup> App. *BC* 1.9; Plu. *TG* 8-13; Liv. *per.* 58; Vell. 2.2.3; *de vir. ill.* 64; Cic. *Agr.* 2.10 y 31. G. Rotondi, *Leges Publicae Romani* (Milano 1912) 298-299; G. Niccolini, *I Fasti dei tribuni della plebe* (Milano 1934) 143-144; T. R. S. Broughton, *The Magistrates of the Roman Republic I* (Cleveland 1951) 493-494.

<sup>5</sup> Sobre la exclusión del *Ager Campanus* en los planes de los hermanos Graco *vid.* M. A. Levi, "Una pagina di storia agraria romana", *A & R* 3 (1922) 239-252, especialmente 247-248.

ficientes para resolver las disputas que provocaba la determinación de los límites territoriales de las comunidades latinas e italianas.

Para conocer los objetivos de Tiberio contamos con sus propios discursos recogidos por Apiano. En el primero se habla del empobrecimiento, del retroceso de la población en el campo, y del mayor significado que adquiriría el trabajo servil (App. *civ.* 1.7). En el segundo pone el acento en la importancia de la capacidad militar y de la subsiguiente fuerza expansiva exterior romana (App. *civ.* 1.9)<sup>6</sup>.

La *lex Sempronia* se diferenciaba de todas las medidas agrarias adoptadas en su época: frente a la política tradicional de fundación de colonias y asignaciones *viritim* en el nuevo *ager publicus* conquistado, Tiberio ataca el estatuto de derecho de la tierra pública y dota de jurisdicción sobre ella a una nueva comisión. Su ley no afectaba al derecho de propiedad, pero sí al uso de disfrute tradicional sobre las explotaciones del *ager publicus* y, por ello, chocaba frontalmente con los intereses económicos de los grandes propietarios y de buena parte de los senadores (Liv. *per.* 58). La generación inmediatamente anterior a los Graco no había percibido la necesidad de formular audaces planes de reforma; les bastaba con que a las demandas, que de vez en cuando presentaba la población, se les diera respuesta con una amplia política colonizadora, que al mismo tiempo servía a la clase dirigente en sus planes militares. Tiberio, sin embargo, aportó una visión original de la situación al ver en el latifundismo la causa de la crisis general.

Graco llevó su decreto directamente a la asamblea popular (*concilium plebis*). El orden senatorial estuvo representado por el tribuno Octavio; éste opuso su veto (Plu. *TG* 10), despreciado por parte de Tiberio, episodio que concluyó con la deposición de Octavio y la aprobación de la ley (Plu. *TG* 12). El Senado continuó con su negativa y el conflicto se recrudeció cuando Tiberio planteó disponer del legado de Atalo III, que el Estado había heredado de Pérgamo, para sufragar la reforma agraria<sup>7</sup>. Esta disposición entraba de lleno en las competencias tradicionales del Senado. En un clima de fuerte confrontación, Graco planeó reforzar su posición presentándose a la reelección como tribuno pero, finalmente, en una asamblea tumultuosa, fue asesinado junto con algunos de sus partidarios<sup>8</sup>.

Veamos en qué medida fue aplicada la ley *Sempronia*. Desde finales del año 133, la comisión emprendió la puesta en marcha de la reforma. En la práctica,

<sup>6</sup> Para D. C. Earl, *Tiberius Gracchus. A Study in Politics* (Bruxelles-Berchem 1963) 34 ss., se trataría, simplemente, de una expresión más de la lucha de facciones por el poder que polarizan, según él, la vida política del período. Vs. P. A. Brunt, "Review of Earl, Tiberius Gracchus", *Gnomon* 37 (1965) 189-192, y C. Nicolet, "L'inspiration de Tibérius Gracchus", *REA* 67 (1965) 142-158, en sendas recensiones a la obra de Earl. El plan de Tiberio, indudablemente, era mucho más complejo, con implicaciones políticas, sociales y económicas como señala H. Schneider, *op. cit.* 280-281.

<sup>7</sup> *vir. ill.* 64; Plu. *TG* 14.

<sup>8</sup> App. *BC.* 1.14 ss.; Plu. *TG* 16 ss.

se hallaron con muchos problemas y el procedimiento de ejecución se volvió muy lento. Comenzó entonces un proceso de lucha para diferenciar la tierra pública de la privada<sup>9</sup>. A ello debemos añadir la protesta de los aliados en el año 129 (App. BC 1.19): había que establecer un límite entre tierra aliada y tierra pública, muy difícil de fijar en los asentamientos fronterizos. De ahí el descontento aliado que pudo ser utilizado por los enemigos de Tiberio (Cic. *Rep.* 3.29).

Ha sido un tema muy debatido por la historiografía el dilucidar si esta reforma incluía o no a la población aliada<sup>10</sup>. La polémica surge de la contradicción entre nuestras dos principales fuentes, Plutarco y Apiano. Mientras Plutarco, y la tradición posterior, reduce los planes de Graco a los ciudadanos romanos<sup>11</sup>, Apiano plantea la implicación de los aliados itálicos<sup>12</sup>. Parece más probable pensar que la idea originaria de Tiberio fuese dirigida en exclusividad hacia la población romana: Apiano presenta contradicciones en sus textos, es la única fuente que defiende la inclusión de los itálicos en los planes de Graco y, por otra parte, hay que tener presente la complejidad del término *Italioi*<sup>13</sup>. La asignación de tierras a los aliados no parece políticamente productiva ni practicable, sin antes concederles el derecho de ciudadanía (cuestión que no recoge el programa de Tiberio).

La comisión centró su actividad en las comarcas ocupadas por ciudadanos romanos y, a partir del 130, abarcó también la tierra pública en manos aliadas. La consecuencia inmediata fue la aparición de múltiples procesos sobre los límites y derechos de la tierra, con los que los itálicos intentaban oponerse a la actuación de la comisión. La reforma beneficiaría únicamente a los ciudadanos romanos. Sólo así podemos entender los acontecimientos del 129, fruto del descontento de los *socii*. Los aliados llevaron sus peticiones de tierra a la capital, tomando a Escipión Emiliano como portavoz de las mismas (App. BC 1.19). Se pidió que los cónsules, no la comisión, decidieran la evolución de la reforma, lo que en la práctica supuso el fin de los repartos ante la falta de poder de los *tresviri*. Posiblemente, el grupo de poder no se atrevería a anular una ley aprobada por la asamblea popular, limitándose a obstaculizar su ejecución con todos los medios a su alcance. Los resultados de su labor son muy difíciles de cuantificar<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> *ut idem triumviri iudicaret, qua publicus ager, qua privatus esset* (Liv. *per.* 58).

<sup>10</sup> F. Wulff Alonso, "Apiano: la colonización romana y los planes de Tiberio Graco", *Latomus* 45 (1986) 485-504 y 731-750; *Romanos e itálicos en la Baja República* (Bruxelles 1991) 193-212.

<sup>11</sup> Plu. *TG* 8; Flor. 2.1.

<sup>12</sup> App. BC 1.7. A favor de la inclusión de los itálicos en los planes de Tiberio se definió E. G. Hardy, "Were the Lex Thoria of 118 BC and the Lex Agraria of 111 BC reactionary laws?", *The Journal of Philology* 31 (1910) 271. D. C. Earl, *op. cit.* 205; Flach, *op. cit.* 169 ss.; Wulff Alonso, *op. cit.* (1986) 486 ss. y 745 ss.

<sup>13</sup> Para un estudio en profundidad de los posibles valores y significados del término *vid.* Wulff Alonso, *op. cit.* (1986) 731 ss. Este autor se inclina a pensar que el uso de "itálicos" en Apiano se debe, sobre todo, a la justificación final del Imperio y al rechazo a las guerras civiles republicanas, sin olvidar el papel militar de los habitantes de la península.

<sup>14</sup> Entre el 133 y 130 se realizarían 3.000 asentamientos en diferentes partes de Italia según J. Molthagen, "Die Durchführung der gracchischen Agrarreform", *Historia* 22 (1973) 446. L. Perelli, *I*

A partir de entonces, los políticos que siguieron la línea de Tiberio plantearán la concesión del derecho de ciudadanía a los aliados como la única vía para hacer posible la aplicación de los planes de reparto de tierras.

La ley de Cayo Graco del año 122 era continuista respecto a la de su hermano, aunque suponía dos novedades: otorgaba poder a los comisionados para tratar con el *ager publicus populi Romani* fuera de Italia y les permitía conceder asignaciones no sólo individuales (*virittim*) sino en bloque (establecimientos coloniales)<sup>15</sup>. La política colonial se reanudaba tras un vacío de casi 30 años, introduciendo un cambio en el carácter de sus emplazamientos: no eran centros de estrategia militar, ni asentamientos campesinos, sino que se reconocía ya su potencial comercial.

De nuevo fue, sin embargo, la cuestión aliada, al igual que en el caso de su hermano, la que provocará el final del proyecto y la muerte de su promotor. La ley, que preveía la cesión del derecho de ciudadanía a los ciudadanos de las comarcas de derecho latino y del derecho latino a los *socii*, fracasó por la oposición del Senado y, ante todo, por la actitud del tribuno M. Livio Druso y del cónsul C. Fannio, ambos representantes de los intereses senatoriales<sup>16</sup>. Aun así, Cayo no renunció a la continuación de su política de asentamientos. El punto fuerte de su programa no estaba en el reparto de tierras del *ager publicus*, sino en la fundación de colonias. La comisión agraria se había visto muy limitada en su labor por las grandes dificultades a la hora de establecer límites territoriales y los problemas de medición, siendo sus progresos muy lentos. Las colonias, en cambio, ofrecían la posibilidad de asentar a un gran número de ciudadanos en un período de tiempo muy breve. Así, a finales del 123 fueron promulgadas leyes sobre la fundación de colonias en Italia y África<sup>17</sup>. En el sur de Italia se establecieron Capua y Tarento (*Scolacium Minervum* y *Tarentum Neptunia*). En el mismo año, la *lex Rubria de colonia Carthaginem deducenda*, presentada por el tribuno Rubrio, aunque contando con el propio Cayo como verdadero promotor, preveía un establecimiento colonial en la comarca de la ciudad de Cartago, *Iunonia*. Seis mil colonos, entre los que se encontraban *socii* además de ciudadanos romanos, debían recibir lotes de hasta 200 *iugera* de tierra. La *lex Rubria* rompió con el principio de no establecer colonias fuera de Italia: ya que el asentamiento en la península levantaba una dura oposición por parte del Senado y los

*Gracchi* (Roma 1993) 94 ss., no cree que el incremento en el censo de población entre los años 131 y 125 (de 319.000 a 395.000) se traduzca en beneficiarios de asignaciones (supondría 76.000 lotes), optando por una cifra de 30.000 asentamientos.

<sup>15</sup> Aquí se plantea la cuestión de si Cayo propuso dos leyes, una agraria y otra colonial, o sólo una que, partiendo del modelo de su hermano, introducía la fundación de colonias (*vir. ill.* 65; *Liv. per.* 60; *Vell.* 2.6.3; *App. BC* 1.21; *Plu. CG* 5.1; *Flor.* 2.1. *Rotondi, op. cit.* 307; *Niccolini, op. cit.* 159; *Broughton, o. c.* 517-518. *Vid. Perelli, op. cit.* 181. Para *Molthagen, op. cit.* 453, se trataría de una ley colonial más que de un texto agrario, por el testimonio de las propias fuentes; él piensa que Cayo retoma el proyecto originario de su hermano y para ello emprende una política de fundaciones.

<sup>16</sup> *App. BC* 1.23; *Plu. CG* 8; *Vell.* 2.6.2.

<sup>17</sup> *Plu. CG* 8 y 10; *App. BC* 1.23; *Liv. per.* 60; *Vell.* 1.15.

grandes propietarios, ésa era la única posibilidad de llevar adelante los planes agrarios. *Iunonia* facilitaba, por primera vez, suelo provincial destinado a ciudadanos romanos. La posición geográfica de las colonias en Italia significaba que también podían atender, en un futuro inmediato, las necesidades comerciales. De esta manera, la política agraria de Cayo daba un importante y novedoso paso hacia adelante: variar de forma decisiva el papel de las provincias romanas e incluir a los aliados en estos asentamientos. Por tanto, Cayo parece aprender de la situación precedente que había provocado el fracaso de su hermano.

El Senado decidió oponerse a la nueva fundación de Cartago y, en el 121, el tribuno Minucio, en unión con el Senado y el cónsul L. Opimio, intentó anular tal disposición<sup>18</sup>. En los disturbios provocados en dicha ocasión halló la muerte Cayo (Plu. *CG* 14 ss.). La comisión de *tresviri* designada dejó de existir, aunque ya desde el 129 había tenido un valor puramente nominal.

La política senatorial de oposición había estado liderada por el tribuno M. Livio Druso, quien presentó un programa alternativo cuyo objetivo era recuperar el favor del pueblo hacia el Senado<sup>19</sup>. No estaba solo, sino que actuaba junto con destacados líderes senatoriales, como puntal más señalado de la estrategia general de los *optimates* (Plu. *CG* 8.4). Esta vez, la táctica *optimata* se guió por las fórmulas acuñadas por los *populares*: un tribuno de la plebe debía, con ayuda de la asamblea del pueblo, promover leyes populares. Primero dirigió su veto contra la ley sobre la cesión del derecho de ciudadanía a los latinos y del derecho latino a los aliados (App. *BC* 1.23). A principios del 122, aprovechando la presencia de Cayo en Cartago, propuso la fundación de doce colonias para realizar 3.000 asentamientos en cada una; asimismo, fue suspendida la labor iniciada por Cayo de reparto del *ager publicus*, se suprimió el canon impuesto por Tiberio y se cedió a los latinos el *ius provocationis*<sup>20</sup>. De este modo, el Senado logró que Graco perdiera parte de su apoyo y, gracias a ello, en la votación para el nuevo tribunado del 121, no fue reelegido. No hay ninguna noticia en las fuentes sobre la ejecución real de los planes de Druso; muerto Cayo y logrado el objetivo senatorial, no había necesidad de seguir con la farsa de las fundaciones coloniales<sup>21</sup>.

A pesar de sus fracasos, con la reforma agraria de los Graco acaece una verdadera revolución ideológica que sobrepasa sus objetivos inmediatos: la toma de conciencia de que Roma y el Imperio, en cierta manera, se identifican; Roma buscará entonces las soluciones a sus males en el territorio conquistado<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> App. *BC* 1.24; Plu. *CG* 13.

<sup>19</sup> Plu. *CG* 9.1-2. Vs. Cic. *Fin.* 4.66.

<sup>20</sup> Plu. *CG* 9. 3-5; App. *BC* 1.23.

<sup>21</sup> La política colonial de Druso es calificada de cebo (*Köder*) para la plebe empobrecida y desarraigada por parte de L. A. Burchhardt, *Politische Strategien der Optimaten in der späten römischen Republik* (Stuttgart 1988) 63. Vs. J. Boren, *The Gracchi* (New York 1968) 33, sorprendentemente, ve en Livio a un hombre preocupado por los problemas de su época.

<sup>22</sup> A partir de aquí el problema no se podrá separar del discurso imperial, como señala Wulff Alonso, *op. cit.* (1991) 197; una cuestión social adquiere connotaciones militares e imperiales y plantea ya el reparto de los beneficios de la conquista.

## II. EL DESMANTELAMIENTO DE LA REFORMA

El proceso de desarticulación de la reforma agraria diseñada por los Graco había empezado con la *rogatio* Livia del 122. A partir de aquí la tarea se intensificará, como señala Apiano en un discutido párrafo de su obra (*BC* 1.27), con tres leyes agrarias diferentes y consecutivas en el tiempo, cuya identificación e interpretación cronológica han sido muy debatidas por la historiografía<sup>23</sup>.

La primera ley de la que nos habla Apiano (*App. BC* 1.27), que posiblemente fuera aprobada en el año 121, eliminaba la restricción impuesta por Tiberio sobre la venta de las pequeñas tenencias asignadas por los *triumviri*. Sus efectos fueron nefastos en algunos casos: el valor de muchos terrenos se depreciará y los grandes propietarios tendrán la oportunidad de incrementar sus posesiones.

En el año 119 (o 118) se presenta el segundo texto legal (*App. BC* 1.27), la *lex Thoria agraria*. El trabajo de distribución de tierra pública cesó, con lo que, en la práctica, se suprimió la comisión y se garantizaron a perpetuidad (*possessio*) las tierras del *ager publicus* ocupadas hasta el momento, sujetas ahora al pago de un *vectigal* al Estado (reimponiendo el canon condonado por Druso)<sup>24</sup>. Su presentación correspondería al tribuno Espurio Thorio<sup>25</sup>.

Llegamos así a la tercera medida (*App. BC* 1.27), identificada con la ley agraria del 111, que confirmaba la propiedad privada y suprimía el *vectigal* que había impuesto su predecesora en concepto de compensación<sup>26</sup>. Está documentada epigráficamente ya que algunos fragmentos, referidos a tierra italiana, africana y corintia, aparecen en el reverso de la *Lex Acilia repetundarum*<sup>27</sup>: convierte en propiedad privada todo el *ager publicus* distribuido (confirma la disposición existente tanto de tierra pública como privada) y provee jurisdicción sobre cualquier reclamación agraria. La ley fue propuesta y aprobada para establecer el estatus de la tierra pública en Italia y dotar de tribunales competentes para juzgar las disputas que surgieran; el hecho de que las tierras africanas y corintias fue-

<sup>23</sup> De acuerdo con la cronología que aquí ofrecemos, Hardy, *op. cit.* 279 ss. o Flach, *op. cit.* 275 ss. Otra interpretación, planteada por E. F. D'Arms, "The date and nature of the Lex Thoria", *AJPh* 56 (1935) 232-245, nos lleva a contemplar la existencia en el período de hasta seis leyes agrarias: las tres mencionadas por Apiano se situarían entre los años 121 y 118, luego vendría la ley agraria del 111, le seguiría otro nuevo texto legal anónimo imponiendo un *vectigal* y, finalmente, la disposición de Thorio que sitúa en las proximidades del año 100.

<sup>24</sup> *Sp. Thorius satis valuit in populari genere dicendis, is qui agrum publicum vitiosa et inutili lege vectigali levavit* (Cic. *Brut.*136). Con los términos *vitiosa e inutili* estaría refiriéndose a la ley Sempronio de Tiberio.

<sup>25</sup> Niccolini, *op. cit.* 178 ss. y Broughton, *op. cit.* 541, llevan al tribuno Thorio al año 111 (coincidiendo con la tercera ley citada por Apiano).

<sup>26</sup> Para A. E. Douglas la ley agraria del 111 es la misma que la ley *Thoria* y la que ocupa el tercer lugar en el relato de Apiano, basándose en el testimonio común de la supresión de impuestos ("The legislation of Spurius Thorius", *AJ Ph* 77 (1956) 376-395). Vs. E. F. D'Arms, *op. cit.* 235-245; la ley agraria del 111 especifica que cualquier queja sobre la tierra pública debía ser hecha al cónsul, pretor o censor, mientras que la *Thoria* las remite al Senado: describen diferentes tipos de procedimiento referidos al *ager publicus*.

<sup>27</sup> *Lex agraria de agro italico et corinthiaco* (CIL I 1. 200).

ran incluidas indica que el objetivo primario del decreto fue definir con nitidez el estatus de la tierra en disputa, tanto en Italia como en las provincias. Favorecía a los propietarios de tierra pública a los que la *lex Thoria* había garantizado su propiedad hasta un límite de 30 *iugera*.

En la medida en que la ley del 111 regulaba el estatuto del suelo itálico eliminaba las inseguridades de derecho existentes; no obstante, los golpes decisivos a la legislación de los Graco habían sido ya asestados por las dos leyes precedentes. De este modo, Apiano no destaca el año 111, sino que relata como “aproximadamente 15 años después de la ley de Graco (Tiberio), a causa de varios procedimientos legales, el pueblo había sido reducido al desempleo” (App. BC 1.27); puede referirse, por consiguiente, a la *lex Thoria* del 118/119.

Esta legislación posterior a los hermanos Graco se nos muestra como una respuesta reaccionaria por parte de la mayoría senatorial. No obstante, también es cierto que la reforma había dejado en el aire una serie de incertidumbres y problemas que había que solucionar (precisamente al no poder ser consumada), por lo que hoy existe también la tendencia de interpretar de un modo más moderado estas leyes, como un compromiso ante una realidad problemática<sup>28</sup>.

### III. SUCESIÓN DE LEYES AGRARIAS EN EL ÚLTIMO SIGLO REPUBLICANO

Los *optimates* eran los vencedores en materia de política interior, pero en asuntos de política exterior los *populares* colocaron a Mario en la guerra de Yugurta, reforzando su posición hasta el punto de poder plantear una nueva *rogatio* agraria: el tribuno L. Marcio Filipo presentó un proyecto de ley, en el año 104, que parece anulaba la ley del 111, pero rápidamente fracasó en su intento. Se quejaba del reducido número de propietarios que quedaban en la comunidad<sup>29</sup>.

La ley del 111 tendría un valor significativo y duradero en el futuro ya que, a partir de entonces, no se cuestionó el estado del *ager publicus* y se dirigieron definitivamente las miradas fuera del suelo itálico. Así se presenta la siguiente propuesta, correspondiente al tribuno de la plebe Apuleyo Saturnino, en el 103. Estaba encaminada a satisfacer las demandas de los veteranos de Mario, proponiendo para ello nuevos asentamientos en la provincia de África<sup>30</sup>. En cuanto a su contenido, se asume el cambio producido de *ager publicus* a *ager privatus*; desta-

<sup>28</sup> Para E. G. Hardy, *op. cit.* 284 ss., se reconocería de esta manera la situación vigente, cumpliendo las exigencias de los detentadores de tierra pública *in trientabulis* de convertirla en propiedad privada. Para Wulff Alonso sería la demostración de la habilidad de la oligarquía para mantener una situación cuya eliminación generaría nuevos conflictos y peligros, *op. cit.* (1991) 248.

<sup>29</sup> *Perniciose enim Philippus in tribunatu, cum legem agrariam ferret, quam tamen antiquari facile passus est et in eo vehementer se moderatum praebuit, sed cum in agendo multa populariter, tum illud male, non esse in civitate duo milia hominum qui rem haberent* (Cic. *Off.* 2.73). Sobre el tribuno Marcio Filipo *vid.* Broughton, *op. cit.* 560. W. Ensslin, *op. cit.* 20; G. Doblhofer, *Die Popularen der Jahre 111-99 vor Christus. Eine Studie zur Geschichte der späten römischen Republik* (Wien-Köln 1990) 69 ss. Para una datación posterior H. Schneider, *op. cit.* 319.

<sup>30</sup> *Vir. ill. 73*; Cic. *Balb.* 48. Sobre la unión entre Saturnino y Mario en el 103, *Plu. Mar.* 14.



ca el tamaño de las asignaciones previstas: los 100 *iugera* desbordan ampliamente los 30 previstos por Tiberio. Digno de señalar en el proceso de proposición de la ley es la conducta de Saturnino frente al veto de su colega Bebio, al recurrir a la violencia para eludir este obstáculo para lograr finalmente su aprobación, aunque nunca fuese puesta en práctica (Cic. *Balb.* 48). Apiano, por su parte, resalta la oposición de la plebe urbana ante la propuesta de cesión del derecho de ciudadanía a los aliados, que el tribuno plantea al mismo tiempo (App. *BC* 1.29).

En las leyes que Apuleyo promulgó en su segundo tribunado (año 100) se preveía de nuevo un reparto de tierra colonial a los veteranos de Mario fuera de Italia, en las Galias, y la fundación de colonias en Sicilia, Acaya y Macedonia<sup>31</sup>. Se seguiría el principio de asentar veteranos en las comarcas cercanas a las zonas de conflicto, invadiendo un terreno propio de la jurisdicción senatorial. Para asegurarse la aprobación de estas medidas reclamó la presencia en Roma de las gentes que habían servido en el ejército de Mario y contrarrestar así la oposición de la población urbana (App. *BC* 1.29 ss.). En los tumultos que acompañan la discusión y aprobación de la ley hallará la muerte junto con Servilio Glaucia.

Con Apuleyo cambia el papel desempeñado por los veteranos en el campo político. Debido a su número y poder de intimidación podían inclinar la votación de una asamblea popular: ellos apoyaron su elección al tribunado y la aprobación de la *lex agraria*. Frente a la legislación de los Graco que iba dirigida a un amplio sector de la población, Apuleyo limitará su proyecto a un sector determinado de la sociedad, los veteranos. Intentará mejorar su situación por medio de asentamientos en colonias fuera de la península. Fue, por tanto, el primer político en concebir, a nivel sociopolítico, la fundación de un gran número de colonias fuera de Italia en diferentes regiones del Mediterráneo, anticipando el programa de colonización más tarde desarrollado por César<sup>32</sup>.

Un año después (99), Sexto Titio, tribuno de la plebe<sup>33</sup>, presentó otra *lex agraria* que, debido al veto de otros colegas y del cónsul M. Antonio, no salió adelante. Aunque su contenido nos es completamente desconocido, podemos pensar en una continuación del modelo de la ley Apuleya<sup>34</sup>.

M. Livio Druso, como tribuno de la plebe en el año 91, también incluyó entre sus propuestas una *rogatio agraria*; poco sabemos sobre la misma. La ley disponía recuperaciones de *ager publicus* y planteaba la posibilidad de fundar nuevas colonias (App. *BC* 1.35 ss.). Estas medidas fueron anuladas por causas formales durante su tribunado; la comisión de *decemviri* nombrada al efecto tampoco habría tenido tiempo de asumir la enorme tarea asignada. En cualquier caso, parece que era una propuesta seria, planificada para ser llevada a cabo, como lo demuestra la formación de una comisión. Druso había intentado resolver un grave

<sup>31</sup> App. *BC* 1.29; *Vir. ill.* 73. 5; *Liv. per.* 69; *Plu. Mar.* 29.2.

<sup>32</sup> H. Schneider, *op. cit.* 318.

<sup>33</sup> Sobre su tribunado *vid.* Doblhofer, *op. cit.* 101-103. Se le atribuye otra ley sobre la asignación de provincias a los *quaestores*, en la misma línea de la *lex de provinciis consularibus* de Graco.

<sup>34</sup> *Val. Max.* 8.1; *Damn.* 3; *Cic. Agr.* 2.14 y 31.

problema en colaboración con el Senado y otros *optimates*; pero éstos eran demasiado miopes para ver que su política buscaba, en el fondo, un reforzamiento de la propia posición senatorial.

Por otra parte, este tribuno parecía haber comprendido los problemas sociales del momento. Su propuesta agraria se diferenciaba de las tres leyes *optimates* promulgadas tras los Graco. Mientras estas medidas suponían un paso atrás respecto a la legislación reformista, Druso intentó ofrecer de nuevo a la población expropiada del campo y a los habitantes sin recursos de la ciudad un programa que se inspiraba claramente en la política de los tribunos populares<sup>35</sup>.

Con la llegada de Sila surge la necesidad de practicar un plan general de asentamientos de veteranos como resultado de la guerra civil<sup>36</sup>. Además, el dictador tenía que asegurar militarmente las comarcas de Italia que habían apoyado a Mario en la guerra. Intentó solucionar ambos problemas entregando a las guarniciones de las ciudades itálicas, que durante largo tiempo se le habían opuesto, parte del territorio y casas de estas ciudades<sup>37</sup>. Los veteranos no recibieron las tierras como *ager privatus optimo iure*, sino que la tierra confiscada a los municipios itálicos poseía el estatuto de *ager publicus*. Apiano explica esta situación para atar a los veteranos al propio destino de Sila: éstos tenían que apoyar la política del dictador para proteger sus posesiones (App. BC 1.96). Con estos asentamientos no se resolvía el problema social de fondo, ya que en muchas regiones los pequeños campesinos perdían sus tierras a favor de los nuevos colonos. Sila utilizó, pues, el reparto de tierra que desde los Graco había servido a objetivos sociopolíticos, para asegurar el poder conquistado y el dominio militar de Italia.

La *lex Plotia agraria* aparece citada en Cicerón<sup>38</sup> y Dión Casio (38.5.1-2). Establecía el asentamiento de veteranos de Pompeyo y de un Metelo (Gabba especula con la posibilidad de que se tratara de Q. Cecilio Metelo Pío<sup>39</sup>). Se atribuye a Plotio, tribuno en el 70 o 69<sup>40</sup>. La medida, aunque fue aprobada, no pudo

<sup>35</sup> J. Martin, *Die Popularen in der Geschichte der späten römischen Republik* (Friburg 1965) 197, relaciona el plan de Druso con la reforma del ejército de Mario. Vs. Schneider, *op. cit.* 321, insiste en las causas sociales como el crecimiento del proletariado y la diferencia económica entre pobres y ricos que pusieron.

<sup>36</sup> App. BC 1.100. Vid. H. Dvhnfrft, *op. cit.* 322 ss.; D. Flach, *op. cit.* 286 ss.

<sup>37</sup> Apiano calculaba en 120.000 el número de receptores (App. BC 1.104; 96 y 100); Flor. 2.9.27. Cf. Liv. Per. 89 (cita 47 legiones). A Brunt le parece una cifra excesiva, estimando en unos 80.000 los veteranos agraciados con lotes de tierra en 20 o 23 colonias (4.000 por legión). Muy pocas colonias pueden ser identificadas con certeza. Vid. P. A. Brunt, *Italian Manpower 225 BC-AD 14* (Oxford 1971) 303 ss.

<sup>38</sup> Comparándola con otra ley posterior: *Agraria autem promulgata est a Flavio sane levis eadem fere, quae fuit Plotia* (Att. 1.18).

<sup>39</sup> E. Gaba, "Lex Plotia agraria", *La Parola del Passato* 13 (1950) 66-68 analiza el debate historiográfico sobre la datación y autoría de la ley. Vid. También Gabba, "Ricerche sull'esecito professionale romano da Mario ad Augusto", *Athenaeum* 29 (1951) 226, n. 3; R. E. Smith, "The Lex Plotia Agraria and Pompey's Spanish veterans", *CQ* 7 (1957) 82-85; H. Schneider, *op. cit.* 326-328.

<sup>40</sup> Responsable de la *Lex Plotia de reditu Lepidanorum* (Suet. *Caes.* 5; Gell. 13.3.5). R. E. Smith, *op. cit.* 85, propone su identificación con un legado de Pompeyo en su mando contra los piratas; lanza la hipótesis de que el tribuno que promovió la ley sería premiado con ese legado (como

ponerse en práctica por falta de fondos (DC 38.5.2); los veteranos, como parece deducirse del discurso de Pompeyo, hubieron de esperar al 59 para ser recompensados. La cuestión de cómo debían ser recompensados los soldados que habían luchado con Pompeyo y Lúculo en el Este, desde mediados de los 70, influyó poderosamente en la política interior romana de estos años.

En diciembre del 64, el tribuno P. Servilio Rulo presentó su *rogatio*, conteniendo al menos cuarenta cláusulas, en una *contio*<sup>41</sup>; Cicerón nos hace de ella un relato selectivo (*agr.* 2.11 ss.)<sup>42</sup>. Se elegiría a una comisión de diez miembros para establecer colonias en Italia, gozando para ello de *praetoria potestas* durante cinco años. Se proponía distribuir el *ager Campanus* entre 5.000 colonos en lotes de diez *iugera*<sup>43</sup> y el cercano *campus Stellas* de doce. La tierra era insuficiente y se precisaba la compra de más terrenos mediante fondos especiales: los *decemviri* estaban capacitados para vender tierra pública cuya venta había sido sancionada por *senatusconsulto* desde el año 81, pero no realizada, así como dominios de fuera de Italia, en particular en Oriente, que habían llegado a ser propiedad del pueblo romano en el año 88 o con posterioridad; además podían imponer tasas sobre tierra del Estado fuera de Italia y utilizar fondos procedentes de nuevos *vectigalia*, o plata y oro de botines de guerra. Las posesiones silanas (resultado de ventas de proscripciones o de *occupatio*) serían garantizadas *optimo iure*. Los beneficiarios debían ser los plebeyos pobres, sobre todo de la ciudad<sup>44</sup>. La *rogatio* no llegó a ser aprobada por la oposición del Senado, mereciendo el calificativo de ‘demagógica’ por parte de Cicerón (*agr.* 2.10 ss.). Sin embargo, la posible búsqueda de fines políticos no nos debe alejar de su significado social: los grandes recursos que se ponían en manos de los *decemviri* podían asegurar la realización de los planes de reparto dispuestos. Gracias al mantenimiento de los *possessores* silanos (*agri sullani*) se habría podido evitar un rechazo general por parte senatorial. La ley planteaba un compromiso entre los intereses económicos de los *nobiles* y las propuestas sociopolíticas populares (el pueblo debía disfrutar de lo que le pertenecía)<sup>45</sup>. No se dañaban los intereses ma-

lo fue Gabinio en el 66), coincidiendo con el modelo de carrera de un tribuno pompeyano. Broughton, *op. cit.* II, 128, lo sitúa también como tribuno, probablemente, en el año 70 a.C.; vs. Rotondi, *op. cit.* 312, lo identifica con M. Plotio Silvano tribuno en el 89. Gabba se inclina por el año 70, ya que entonces Pompeyo era cónsul junto con Craso y una media de este tipo podría haber recibido todo su apoyo y porque en los primeros meses de este año se produce posiblemente la licencia del ejército de Pompeyo tras las campañas ibéricas con Sertorio.

<sup>41</sup> Sobre el propio valor político de la presentación y discusión pública de la propuesta en la *contio*, vid. F. Millar, *op. cit.* 101-105.

<sup>42</sup> Otras menciones Cic. *Sull.* 65; *Pis.* 4; *Att.* 2.1.3; *Fam.* 8.6.5 y 13.4.1; *Plu. Cic.* 12.2 ss.; DC 37.25.4; *Plin. HN* 7.117 y 8.210. A. Afzelius, “Das Ackerverteilungsgesetz des P. Servilius Rullus”, *C. & M.* 3 (1940) 214-235; G. V. Sumner, “Cicero, Pompeius and Rullus”, *TAPA* 97 (1966) 569-582; D. Flach, *op. cit.* 289 ss.; H. Schneider, *op. cit.* 328-344.

<sup>43</sup> Sobre el *ager Campanus* vid. M. A. Levi, *op. cit.* 249-251.

<sup>44</sup> Cic. *Att.* 1.19.4; *Agr.* 2.70.

<sup>45</sup> H. Schneider, *op. cit.* 337, destaca la destreza con la que fue redactado el texto legal: sin dañar los derechos del gran propietario se tenía en perspectiva, al mismo tiempo, la tierra para las masas empobrecidas y los asentamientos en Italia.

teriales o políticos de los senadores, ni se preveía una reforma de la tierra o un plan de confiscaciones y, en último lugar, tampoco se posibilitaba la elección de Pompeyo al cargo de *decemvir*.

Cicerón basará su crítica en dos argumentos: su rechazo a la venta de propiedades públicas y su negativa a la fundación de colonias en Italia<sup>46</sup>. Detrás de su oposición hemos de ver su negativa constante a cualquier medida legislativa en materia agraria: contrario a utilizar los fondos del erario, a vender propiedad pública o a la compra de tierras en Italia para fundar colonias; mientras que las posesiones silanas eran también intocables. Parece imposible, teniendo en cuenta estos planteamientos, la financiación de una *lex agraria* cualquiera que ésta fuera.

El tribuno L. Flavio presenta, de nuevo en el 60, otra *rogatio* que seguía básicamente el modelo anterior. Disponía la compra de tierras en Italia, especialmente destinadas para el reasentamiento de los veteranos de Pompeyo y de la *plebs urbana*. Preveía la distribución "a todos los ciudadanos" del territorio de *Arretium* y *Volaterrae*, mantenido en posesión de antiguos propietarios a pesar de la confiscación de Sila, así como de tierras adquiridas amistosamente, con el vectigal de las provincias orientales durante cinco años<sup>47</sup>. La oposición senatorial defiende su postura tradicional, temerosa del poder de Pompeyo<sup>48</sup> y, por ello, Flavio no pudo llevar adelante su propuesta ante la ofensiva del cónsul Cecilio Metelo (DC 37.50).

César retoma, en el 59, el espíritu de estas dos últimas *rogationes*<sup>49</sup>. Sin embargo, su propuesta estaba cuidadosamente diseñada para evitar las controversias y obstáculos que éstas habían desatado. Intentaba resolver el problema más urgente de Pompeyo (el asentamiento de sus veteranos) y, además, al igual que la *rogatio* Flavia, pretendía suministrar tierra no sólo a los soldados licenciados, sino también a los pobres de la ciudad de Roma, en un intento de hacer regresar al proletariado urbano al trabajo del campo, repoblando, así, áreas desiertas de Italia<sup>50</sup>. Proponía la distribución de tierras públicas en Italia, que no podían ser enajenadas en un plazo de 20 años, y a diferencia del decreto de Flavio, exceptuaba el *ager Campanus* y *ager Stellas* (DC 38.1) y la tierra confiscada por

<sup>46</sup> Agr. 1.3 y 3.15. Expresa su oposición a la fundación de una colonia en Capua (Agr. 1.21), argumentando una vez más el significado del *ager Campanus* para las finanzas del Estado (2.80).

<sup>47</sup> *Agraria lex a Fravio tribuno pl. vehementer agitabatur auctore Pompeio; quae nihil populare habebat praeter auctorem* (Cic. Att. 1.19.4); DC 37.50. D. Flach, *op. cit.* 291 ss.; H. Schneider, *op. cit.* 345 ss.

<sup>48</sup> *Huic toti rationi agrariae senatus adversabatur, suspicans Pompeio novam quandam potentiam quaeri* (Cic. Att. 1.19.4).

<sup>49</sup> DC 38.1-6; Suet. *Caes.* 14; *Pomp.* 47-8; *Cat. Mi.* 32-2; App. *BC* 2.10-11; Vell. 2.44. Veleyo y Apiano mencionan sólo una ley, como Plutarco en su *Pompeyo* y *Caesar*. Dión Casio, Suetonio y Plutarco en *Catón el Menor* distinguen dos leyes, la primera excluyendo y la segunda incluyendo el *ager Campanus*. La evidencia contemporánea de Cicerón confirma su relato. P. A. Brunt, *op. cit.* 1971, 312-318; D. Flach, *op. cit.* 293 ss.; H. Schneider, *op. cit.* p. 349 ss.; T. N. Mitchell, *Cicero. The señor Statesman* (New Haven & London 1991) 98 ss.

<sup>50</sup> *Plu. Caes.* 14.2-3; *Cat. Min.* 31.4; *Pomp.* 47.3; DC 38.1.

Sila<sup>51</sup>. Habría además tierra adicional, adquirida con los fondos creados por el botín y los nuevos ingresos de Pompeyo derivados de los tributos del Este (desde el final de la guerra de Mitrídates); se compraría sólo tierra de aquellos que desearan vender y a precios que concordaran con los valores de los registros de los censores (DC 38.1).

El proyecto iba a ser administrado por una amplia comisión de veinte miembros para evitar el control de unos pocos y para eliminar también cualquier sospecha de interés personal por parte de César, éste fue descalificado como miembro<sup>52</sup>. Esta propuesta había eliminado los puntos más controvertidos de los intentos legales precedentes para evitar las objeciones más probables. No vulneraba los intereses económicos o políticos de los senadores o *equites*: era una "oferta de equidad"<sup>53</sup>. No obstante, la hostilidad de la oligarquía hacia las leyes agrarias volvió a manifestarse, unida al miedo de que los promotores de la medida asumieran una posición de poder amenazadora. Esta vez fue Catón quien tomó la voz en representación del Senado, conduciendo a César a recurrir a la *coercitio*. Esta postura de fuerza incrementó el apoyo hacia su opositor, con lo que César se vio obligado a abandonar la cámara para dirigirse directamente al pueblo<sup>54</sup>. En los *comitia* se hizo acompañar al *Forum* por algunos veteranos de Pompeyo y no tuvo en cuenta la obstrucción ejercida por su colega Bibulo; finalmente, consiguió que el decreto saliera adelante.

En mayo del mismo año llegó otra nueva ley, de carácter complementario a la anterior (*lex Campana*). Se establecía por ella la división del *ager Stellas* y *ager Campanus* y la fundación de una colonia en Capua; la tierra debía ser dividida para beneficiar a los ciudadanos sin recursos que tuvieran tres o más hijos a su cargo<sup>55</sup>. Afectaría a 20.000 ciudadanos que cumplieran con una cualificación económica para recibir dichos lotes<sup>56</sup>. Ante la falta de tierras se recurre a las amplias posesiones del Estado en Campania<sup>57</sup>. Cicerón establece que el tamaño normal del lote sería de diez *iugera*, sin duda adecuado para las ricas tierras de la región<sup>58</sup>.

<sup>51</sup> Hay algunas dudas en cuanto a lo que la ley especificaba en relación con las tierras apropiadas por Sila, pero la declaración de Cicerón (*Fam.* 13.4.2) de que en el año 59 César *agrum Volaterranum et oppidum omni peiculo in perpetuum liberavit*, implica que el territorio de esta ciudad, que había sido confiscado por Sila, estaba no sólo exento de distribución en esa época, sino que además era confirmado como propiedad de aquellos que entonces lo detentaban. Vid. P. A. Brunt, *op. cit.* (1971) 313, y T. N. Mitchel, *op. cit.* 99.

<sup>52</sup> DC 38.1; Cic. *Dom.* 23; *Att.* 2.62; Schol Bob. 161 St.

<sup>53</sup> Así la califica D. Flach *ein Gebot der Billigkeit* (*op. cit.* 294).

<sup>54</sup> Gell. 4.10.8; Suet. *Caes.* 20.4; DC 38.3.

<sup>55</sup> Suet. *Caes.* 20.3; Vell. 2.44.4; Plu. *Cat. Min.* 33; DC 38.7; Cic. *Att.* 2.16.

<sup>56</sup> App. *BC* 2.10; DC 38.7.3; Plu. *Pomp.* 47.3; *Cat. Min.* 31.4.

<sup>57</sup> Sobre la escasez de tierra para la distribución Cic. *Att.* 2.15.1. Para los objetivos de la ley Campana: Cic. *Att.* 2.16.1; DC 38.7; Suet. *Iul.* 20; Vell. 2.44. 4; App. *BC* 2.10; Plu *Cat. Min.* 33.1. Vid. sobre el número de beneficiarios P. A. Brunt, *op. cit.* 315 ss.

<sup>58</sup> Cic. *Att.* 1.16.1; Agr. 2.76 y 78; doce *iugera* en el *ager Stellas* (agr. 2.85). Sobre el *ager Campanus* vid. M. A. Levi, *op. cit.* 251-252.

Finalmente, un decreto popular del 55 (*lex Mamilia Roscia Alliena Peducaea Fabia*, suplemento de la ley agraria del 59)<sup>59</sup> testifica el vigoroso progreso de la política de asentamientos. Contiene regulaciones sobre la demarcación exacta de los límites entre las nuevas comunidades fundadas en el curso del proceso de colonización; el número de veteranos afectados es de 40.000.

#### IV. VALORACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGRARIA

¿En qué medida estas leyes suponen un avance reformista o un retroceso en la situación social del campesinado? En principio, se pondrá de manifiesto de forma clara un conflicto político permanente: a las propuestas presentadas por políticos *populares*, se opondrá tenazmente la oligarquía senatorial. Pese a ello, algunos intentos reformistas saldrán adelante.

La cuestión agraria es un tema que entra de lleno dentro de los *iucunda plebis: populare legis agrariae nomen* (Cic. Agr. 2.63); *qui vero se populares volunt ob eamque causam ... agrariam rem temptant* (Cic. Off. 2.78). La historia de la legislación de signo *popularis* en materia agraria arranca con los hermanos Graco. Tiberio propone una pequeña revolución: la división del *ager publicus* de Italia (salvo la Campania) a favor del pequeño campesinado y el proletariado de la capital. Sin olvidar una cuestión de fondo, como es la necesidad de mantener el censo de propietarios y, por consiguiente, el número de soldados, la ley tiene un marcado carácter social y reformista. Responde a una situación de retroceso poblacional, disminución del pequeño campesinado y empobrecimiento generalizado de los estratos sociales más débiles.

Una serie de puntos que rodean el texto legal dan prueba de su relevancia. Se trata de una propuesta planificada, para cuya ejecución se crea una comisión con poderes propios. La ley busca fórmulas para autofinanciarse (legado de Atalo III de Pérgamo), lo que suponía una clara injerencia en la competencia senatorial. Además, la *rogatio* habrá de enfrentarse a una dura oposición para acceder al título de ley y Tiberio no dudará en recurrir a fórmulas poco tradicionales para superar el veto de sus opositores, en un contexto en el que la violencia estará también muy presente. Estamos ante una propuesta que exige la división de la propiedad pública y un reparto, al mismo tiempo, de los bienes de la conquista (de los beneficios del Imperio). Corresponde a una interpretación propia del *aequum ius*. Ataca el estatuto de la tierra vigente y crea nuevas posesiones sujetas al pago de un canon al Estado (*ager publicus vectigalisque*).

Éste será el punto de referencia a partir de ahora. Su hermano Cayo seguirá sus pasos, retocando los puntos más vulnerables de su programa. Ante la necesidad de más tierras se abre el proceso de adjudicación al *ager publicus* fuera de Italia y se plantean asignaciones colectivas (aparecen las primeras colonias aso-

<sup>59</sup> Para M. Crawford se trata de parte de la *lex Julia agraria* de César del 59: "La *lex Julia agraria*", *Ateneum* 77 (1989) 179-190) y *Roman Statutes* (London 1996) 763-767.

ciadas a un proyecto agrario). Se asume una situación que se estaba convirtiendo en un problema tenaz y complejo para Roma: la cuestión de los aliados, ya que Cayo incluye a éstos en sus planes de reparto de tierras.

Frente a la reforma de los Graco, la reacción optimata no se hará esperar. La *rogatio Livia* del 122 es muy representativa de lo que será su estrategia. Livio asume el ropaje popular, pero no el fondo de la auténtica política *popularis*. Para minar el apoyo de Cayo, anulará los puntos vitales de su programa: la comisión agraria y la renta de las tierras, proponiendo como alternativa la fundación de doce colonias. Se actúa, pues, a la defensiva, impidiendo la puesta en práctica de las medidas adoptadas y contraatacando con promesas cuya ejecución realmente no se contempla. El siglo II termina con un proceso progresivo de anulación de la reforma: años 121, 119/8 y 111. Se garantiza la *possessio* de las tierras cedidas y acaba suprimiéndose su *vectigal* (*ager optimo iure*).

De nuevo surgirán propuestas del lado popular que consiguen salir tímidamente adelante. Apuleyo propone asentamientos coloniales fuera de Italia e introduce un elemento novedoso, la presencia de veteranos. Sin olvidar la fuerza política del colectivo, la medida implica la asunción de un grave problema social.

Livio Druso supone una respuesta original en el desarrollo de la República tardía al conjugar elementos *populares* y *optimates*. Se puede hablar de uso de la legislación agraria para la consecución de otros objetivos mayores pero, al margen de sus fines, es un modelo de ley agraria planificada para ser llevada a cabo (dispone repartos de *ager publicus* y fundación de colonias). Una excepción en las filas *optimates*.

Sila seguirá en la misma línea, fundando colonias en Italia y concediendo lotes de tierra con estatuto de *ager publicus* a sus veteranos. Su objetivo es evidente: asegurarse el apoyo de sus soldados y controlar las regiones más conflictivas.

La propuesta de Plotio, y sobre todo las de Rulo y Flavio, volverán a traer a la memoria el plan originario de los Graco. La *rogatio Servilia* proponía dividir el *ager* de la región de Campania y la adquisición de tierra para cubrir las necesidades extraordinarias; planifica la consecución de recursos propios para afrontar los repartos, pero su propuesta halla la negativa contumaz de Cicerón. Los *populares* no se echan atrás y con la *rogatio Flavia* intentan de nuevo sacar adelante una ley muy similar a la anterior, que fracasará por las mismas razones.

Por último, César asume el espíritu de estos intentos fallidos y articula una propuesta más conciliadora que lima los puntos de conflicto con la oligarquía optimata: exceptúa el *ager Campanus*; propone la compra de tierras para los veteranos de Pompeyo y los ciudadanos pobres, gracias a los ingresos del botín de guerra, y todo ello gestionado por una amplia comisión. Una vez superada la oposición, César incluye, en un segundo texto legal, la región de Campania para dividirla en lotes cuyos beneficiarios serían ya ciudadanos pobres.

- Los legisladores *populares* buscarán soluciones parciales, en la medida en que las circunstancias de cada período lo permitan, para los problemas de cam-

pesinos y veteranos. Por tanto, sin olvidar que existe la posibilidad de utilizar con fines políticos y demagógicos la legislación agraria<sup>60</sup>, hay que tener presente los beneficios que ésta, pese a todo, pudo reportar en cada momento. Como recapitulación, éstas son las pautas que, en general, asume la legislación agraria presentada por los *populares*:

1. División y asignación del *ager publicus*; primero como *ager privatus vectigalisque* y luego como *ager privatus optimo iure*. A partir de los Graco habrá un deseo de ordenar, medir y aclarar los límites de las propiedades agrarias. Cuando el *ager publicus* no sea suficiente se recurrirá a la compra de nuevas tierras.

2. El destinatario de sus planes será primero el campesino pobre y sin tierras y luego el veterano: gentes del campo que desean obtener un modo de vida seguro, poseyendo sus propias explotaciones.

3. Financiación de sus planes con los recursos de la *res publica*. Desde el legado de Atalo III de Pérgamo, a la venta del *ager publicus*, la imposición de nuevas tasas, *vectigalia*, o el uso del botín de guerra. Se impone un reparto de la riqueza agraria y de los beneficios de la conquista.

4. Ampliación del marco territorial con los planes coloniales (se asume la cuestión de los aliados).

5. Se crea un organismo con prerrogativas propias con comisionados *agris dandis assignandis*.

6. Se recurre a la fuerza legal o a la violencia para lograr la aprobación de las propuestas.

7. El pueblo estará presente en el proceso apoyando algunas medidas (en los *comitia*).

• Los *optimates* nunca percibieron que su constante oposición ahondaba su separación respecto al pueblo, incrementando su rechazo hacia el orden senatorial, ni comprendieron la urgencia de dar una solución rápida y estable a las necesidades de los soldados licenciados. Su respuesta será muy diferente:

1. Presentarán una oposición frontal, sin alternativas viables. No contemplarán la cuestión agraria como un problema social o político y, por ello, reaccionarán a la defensiva, obstaculizando cualquier medida reformista (M. Livio y la legislación que cierra el siglo II desmantelando la reforma de los Gracos). Es muy significativo el rechazo a la propuesta conciliadora de uno de sus correligionarios, Livio Druso, en el 91.

<sup>60</sup> Para W. Ensslin, *op. cit.* 15 ss., la legislación agraria se convierte a partir de los Graco en un arma de lucha partidista por el poder (*parteipolitischen Machthebel*). J. Martín, *op. cit.* 210, distingue leyes de reforma (las Sempronias), leyes de método popular (la *lex Livia*, las *rogationes Titia* y *Flavia*, las dos leyes *Iuliae*), y con fines personales (*rogationes Marcia* y *Servilia*). H. Schneider (*op. cit.* 357 ss.), por su parte, pone en duda el carácter reformista de la legislación agraria porque en ningún momento, a su juicio, se cuestionaría el régimen general del suelo.



Se niegan a la venta de *ager publicus*, al uso de fondos del Estado (por agotar el erario público, Agr. 2.15) y a la fundación de colonias en Italia. Rechazan los asentamientos masivos de veteranos al suponer una grave amenaza por la concentración de poder en manos de sus generales (la postura de Sila responde a una actuación personal, no a una decisión del cuerpo senatorial). Estas circunstancias, a su juicio, ponen en peligro el bienestar de la *res publica* y son contrarias a sus intereses<sup>61</sup>. Estos intentos legislativos responden sólo al deseo de poder (Cic. Agr. 2.15) y lucro personal; son el fruto de la *importuna avaritia*<sup>62</sup>. De ahí los calificativos morales que con los que reprobarán estas propuestas y a sus autores: la ley *Sempronia* de Tiberio, *vitiosa et inutile* (Cic. Brut. 136); la *rogatio Marcia*, *perniciosa* (Cic. Off. 2.73); Saturnino es un tribuno *seditiosus* (*vir. ill.* 73), como Titio, *seditiosus* y *turbulentus* (Cic. de orat. 2.11.48); la *rogatio Flavia* es *levis*, al igual que la *Plotia* (Cic. Att. 1.18); la *rogatio Servilia* una simple *largitio* (Cic. Agr. 2.10).

2. Pueden utilizar la *popularis ratio* como cebo con el que contrarrestar la fuerza en la calle de los *populares*: M. Livio en el 122 y, de forma limitada, su hijo, en el 91.

3. Recurrirán esporádicamente a medidas coyunturales, como la fundación de colonias, a finales del siglo II.

<i>Lex agraria</i>	Año a.C.	<i>Promotor</i>	<i>Definición</i>
<i>Sempronia</i>	133	T. Sempronio Graco (tr. pl.)	Popular
<i>Sempronia</i>	122	C. Sempronio Graco (tr. pl.)	Popular
<i>Rogatio Livia</i>	122	M. Livio Druso (tr. pl.)	Optimate
---	121	---	Optimate
<i>Thoria</i>	119/8	Espurio Thorio (tr. pl.)	Optimate
<i>De agro italico africano et corinthiaco</i>	111	---	Optimate
<i>rogatio Marcia</i>	104	L. Marcio Filipo (tr. pl.)	Popular
<i>Appuleia</i>	103	Apuleyo Saturnino (tr. pl.)	Popular
<i>Appuleia</i>	100	Apuleyo Saturnino (tr. pl.)	Popular
<i>Titia</i>	99	Sexto Titio (tr. pl.)	Popular
<i>Livia</i>	91	M. Livio Druso (tr. pl.)	Optimate*
<i>Cornelia</i>	81	Sila ( <i>dictator</i> )	Optimate
<i>Plotia</i>	70/69	Plotio (tr. pl.)	Popular
<i>Rogatio Servilia</i>	63	P. Servilio Rulo (tr. pl.)	Popular
<i>Rogatio Flavia</i>	60	L. Flavio (tr. pl.)	Popular
<i>Iulia</i>	59	César (cos.)	Popular
<i>Campana</i>	59	César (cos.)	Popular

\* Fines *optimates* conjugados con los valores de la *popularis ratio*.

<sup>61</sup> La *rogatio Titia va contra rem publicam* para Cicerón (Agr. 2.11.48); al igual que la *lex Iulia* (Gell. 4.10.8).

<sup>62</sup> Cicerón (Agr. 2.63) en referencia a la ley de Rulo.