

## LA ALTERNATIVA POPULAR A LA CRISIS DE LA REPÚBLICA ROMANA: LEGISLADORES PARA UNA REFORMA

Ana María Suárez Piñeiro \*

CSIC

### 1. Introducción

Analizamos a continuación la obra de una serie de políticos que fueron capaces de presentar en la República Tardía (desde el 133 a. C.<sup>1</sup> y hasta la figura de César) diversas propuestas legislativas que les permitieron configurar tímidos, y en ocasiones más preclaros, programas de reforma ante la crisis del Estado. Estos políticos fueron denominados *populares* por las propias fuentes de la época. Seguiremos, de este modo, la labor de los dos Gracos, Apuleyo Saturnino y Clodio<sup>2</sup>. Aunque muchos otros intentaron promover medidas de tinte renovador y reformista, con lo cual podríamos ampliar nuestra lista de referencia, ninguno de ellos alcanzó la continuidad y fuerza

---

\* Investigadora contratada (I3P) del CSIC. Instituto de Estudios Gallegos 'Padre Sarmiento'.

<sup>1</sup> Todas las fechas son a. C.

<sup>2</sup> La figura de César exige un estudio aparte como figura que, recogiendo la herencia *popular* alcanza una posición extremadamente poderosa que pone punto y final al período republicano. Véase A. Suárez Piñeiro, "César: ¿un político *popular*?", *Polis* 9, 1997, 249-275.

necesaria para defender propuestas de cambio global. Todos actuarán desde la posición del tribunado de la plebe, aprovechando su capacidad de iniciativa legislativa. Siguiendo su actividad como legisladores, intentaremos descubrir los puntos comunes de su política y definir, de este modo, la existencia de un programa político, representado por los *populares*, opuesto al de los hombres del Senado, los *optimates*.

Debemos recordar, en este punto, la trascendencia que ha cobrado, en los últimos estudios republicanos, la capacidad legislativa de la que gozaba el pueblo. Se está reconociendo, cada vez más, el importante papel que éste desempeñaba en la vida política romana, dando así un giro significativo al estudio de las propuestas legislativas que ante él se presentaban<sup>3</sup>.

## 2. Los hermanos Graco

El gran proyecto de reforma de Tiberio fue su ley agraria. En función de esta propuesta, sin embargo, se verá obligado a emprender otros cambios que afectan al sistema tradicional romano. La deposición de su colega en el tribunado, Octavio<sup>4</sup> y la disposición popular sobre el legado del rey Atalo de Pérgamo<sup>5</sup> completarán su actividad como tribuno del pueblo<sup>6</sup>.

Lo más novedoso era que no proponía el reparto de tierras fruto de confiscaciones a enemigos o aliados, sino de aquellas ilegalmente ocupadas por los ricos propietarios romanos. Llevó la ley directamente ante la asamblea popular (*concilium plebis*), sin someterla previamente a la consideración y discusión del Senado. Esta actuación supuso la deposición del cargo de su

---

<sup>3</sup> Destaca, sobre manera, la última gran aportación de F. Millar, *The Crowd in Rome in the Late Republic*, Michigan, 1998.

<sup>4</sup> *De magistratu M. Octavio abrogando* (Cic. *Mil.* 72; *leg.* 3, 24; *Brut.* 95; Liv. *per.* 58; Diod. 34/5, 7; Plut. *T. Grac.* 10-12 y 14-5; Flor. II, 2, 5; *vir. ill.* 64, 4).

<sup>5</sup> *De pecunia Attali dividenda* (Liv. *per.* 58; Plut. *T. Grac.* 14; Flor. I, 35; *vir. ill.* 64, 5; Oros. V, 8, 4).

<sup>6</sup> Liv. *per.* 58; Plut. *T. Grac.* 8-20; App. *civ.* I, 17. G. Rotondi, *Leges Publicae Populi Romani*, Milano, 1912, 298-301; G. Niccolini, *I Fasti dei tribuni della plebe*, Milano, 1934, 142-151; T. R. S. Broughton, *The Magistrates of the Roman Republic* I, Cleveland, 1951, 493-494. Sobre la legislación de su tribunado véase. D. C. Earl, *Tiberius Grachus. A Study in Politics*, Bruxelles-Berchem, 1963, 16-40; M. A. Peñalver Rodríguez, *En torno a las leyes de Tiberio y Cayo Graco*, Madrid, 1980, 187-253; L. Perelli, *I Gracchi*, Roma, 1993, 75-123.

colega, el tribuno Octavio, por oponerse al proyecto. Desde el planteamiento inicial de un decreto agrario empieza a cuestionarse la verdadera naturaleza del gobierno del Estado: los límites del control senatorial y la soberanía popular o la formulación y dirección de la política provincial.

La primera interpretación que se puede hacer de su ley agraria es que Tiberio fue un conservador iluminado deseoso de regresar a la antigua *res publica*; preocupado por los desplazamientos de población y el descenso en el número de efectivos militares buscaría reconstruir la situación del pequeño campesino tradicional. Apiano refrendaría, en parte, este planteamiento<sup>7</sup>. La segunda, siguiendo a Plutarco, asigna a la reforma agraria un carácter político-social a favor de los estratos más pobres, atenuando las diferencias sociales y dando mayor peso político a la clase de pequeños propietarios; se hallaría, de este modo, en clara consonancia con el marco de la crisis.

Tiberio rompía moldes al deponer a Octavio y superar su veto, o en su reelección al tribunado, así como al proponer tomar el control sobre temas financieros, provinciales o internacionales, competencia de Senado y consulares. La decisión sobre Octavio suponía también una afirmación del principio de la soberanía popular. Era una medida revolucionaria porque iba contra el sistema establecido; hasta entonces el control total de la política correspondía al Senado con su dominio sobre el colegio tribunicio. Pero Tiberio había proclamado que si "un tribuno anula el poder del pueblo, no es un tribuno en absoluto"<sup>8</sup>. Posteriormente, proponía la extensión de la soberanía popular al campo de la política financiera y extranjera, disponiendo del legado de Pérgamo para repartirlo entre los beneficiarios de lotes de tierra para que éstos pudieran organizar sus explotaciones; con esta actitud ofendía en grado máximo al Senado (Plut. *T. Grac.* 14).

Según Plutarco (*C. Grac.* 16), sus propuestas se extenderían a otros campos con el objeto de ganarse el favor de la multitud antes de las elecciones para su segundo tribunado: una *lex militaris*, para la reducción del número de años del servicio militar, una ley *de provocatione*, sobre el derecho de apelación al pueblo y, finalmente, otra *iudiciaria* para la formación de tribunales mixtos con la incorporación de caballeros en juicios por extorsión. Estas

---

<sup>7</sup> Para una reseña sobre las interpretaciones conservadoras véase E. Badian, "Tiberius Gracchus and the Beginning of the Roman Revolution", *ANRW* I/1, 668-731; 692.

<sup>8</sup> Plut. *T. Gracc.* 15; App. *civ.* I, 12.

medidas, que no aparecen en ninguna otra fuente atribuidas a Tiberio, corresponden, más bien, a las disposiciones adoptadas en su día por su hermano Cayo (como el propio Plutarco recoge: C. Grac. 5)<sup>9</sup>.

En el caso de Tiberio, no se puede hablar de una política de grupo, aunque veamos la obra de algunos colaboradores en la elaboración del proyecto agrario. No hay una planificación global de la situación romana y un plan premeditado de reforma global; el punto clave que marcaba la crisis del momento era la situación del campo y, unida a ella, el retroceso poblacional y el descenso en el número de reclutas para el ejército. El tribuno se hizo tremendamente popular con su política agraria<sup>10</sup> y ahí es donde concentró toda su actividad; era una medida grata al pueblo, que quería limitar las penurias de los más necesitados, como el propio Cicerón (*Sest.* 103) reconocerá.

En cuanto a la figura de Cayo Graco, de la carrera de su hermano y su fatal destino aprendió seguramente que su discurso político y apoyo debían tener una base muy amplia. Su legislación se concreta en los dos años de tribunado: 123 y 122. Las fuentes principales son Plutarco y Apiano, aunque se mantienen ciertos problemas de cronología. Parece que el mayor número de propuestas corresponde al primer mandato, mientras que al segundo año pertenecen las disposiciones más controvertidas<sup>11</sup>.

La líneas generales de su reforma presuponen una visión global de las exigencias de las *res publica*. Simplificando al máximo, se puede decir que sus cambios se dirigían hacia dos objetivos en particular: lograr un mayor equilibrio en la relación entre los órdenes y la adecuación de las estructuras del Estado a las necesidades de un gran imperio que se estaba formando. Es difícil ver en qué medida Cayo intentaba favorecer los intereses del grupo popular, que aún no existía como tal; más bien primó, por encima de todo, el deseo de transformar el Estado, tal y como él lo concebía, en interés de la propia Roma.

En el terreno político no se proponía realizar una verdadera reforma democrática: se limitaba a poner freno a los abusos y a controlar la autoridad de los magistrados, propugnando una política social que cuidaba los intereses de las clases inferiores, sin modificar el ordenamiento constitucional del Senado

---

<sup>9</sup> J. Carcopino, *Autour des Gracques. Études critiques*, Paris, 1928, 5-46, valora más a Apiano como fuente fundamental para la actividad de Tiberio que a Plutarco.

<sup>10</sup> App. *civ.* I, 13.

<sup>11</sup> Rotondi, *Leges Publicae* 307 ss.; Niccolini, *I Fasti* 158-179; Broughton, *The Magistrates* 513-4 y 517-518.

y de las magistraturas en sus puntos fundamentales. Se preocupaba por los estratos más desfavorecidos, inaugurando una suerte de dirigismo económico que promovía también la ocupación y el desarrollo económico: leyes agraria y frumentaria, construcción de obras públicas, fundación de colonias para su explotación agrícola y comercial.

Además, era necesario extender los derechos políticos a una base mayor: los itálicos, reduciendo, de este modo, el poder de la oligarquía. En cuanto a los provinciales, no pensaba en cederles la ciudadanía, porque ello habría minado las posibilidades del imperialismo romano; pensaba en distribuir mejor los beneficios del imperio y en frenar los abusos de los gobernadores provinciales mediante su legislación contra la corrupción. Veamos con más detalle su obra legislativa:

***Lex de abactis.*** Esta ley establecía que cualquiera que hubiera sido desplazado de un cargo público por el pueblo sería expulsado de toda candidatura (Plut. *C. Grac.* 4, 1). El principal objetivo que se perseguía era, posiblemente, disuadir a la oposición para no encontrarse con un segundo Octavio frenando sus planes. Establecía, asimismo, que la asamblea popular tenía el derecho incuestionable de deponer de sus cargos a cualquier individuo que fracasara a la hora de mantener su confianza. Por otra parte, reforzaba la convicción de que Tiberio había actuado de acuerdo con la legalidad respecto a Octavio.

***Lex de provocatione.*** Sólo el pueblo podía autorizar una sentencia capital o de destierro contra un ciudadano romano (Cic. *Rab. perd.* 12); cualquiera que así lo hiciera podría sufrir la misma pena (Cic. *Sest.* 61; Plut. *C. Grac.* 4). Suponía garantizar un derecho fundamental del ciudadano, el de apelación ante el pueblo (*ius provocationis ad populum*).

***Lex ne quis iudicio circumveniretur***<sup>12</sup>. Establecía la pena capital para cualquier senador o magistrado menor que aceptara un soborno actuando en funciones de *iudex*, a cambio de pronunciar un veredicto de culpabilidad contra un acusado inocente. Su relación con la ley *de provocatione* es clara: ambas pueden verse como un movimiento para salvaguardar al individuo frente al abuso de procedimientos judiciales por parte de la clase senatorial. El objetivo era prevenir futuros procesos que no estuvieran autorizados por el pueblo y evitar que la clase senatorial utilizara los juicios para eliminar a la oposición política.

---

<sup>12</sup> Cic. *Cluent.* 1, 48 ss.

**Lex Acilia repetundarum**<sup>13</sup> y **lex iudiciaria**<sup>14</sup>. Los *iudices* de la *quaestio perpetua repetundarum* serán, a partir de ahora, reclutados exclusivamente desde fuera de las filas del Senado: los cargos senatoriales no serán juzgados por sus pares, sino por *iudices* de la clase ecuestre. Cualquiera que fuera su intención a priori, con esta medida se aseguró el apoyo de los *equites*. No obstante, las leyes de Cayo no intentaban favorecer sin más los intereses de los caballeros en las provincias, sino proteger, en la manera de lo posible, a itálicos y provinciales de los arbitrios y abusos de los magistrados de la clase aristocrática. La ley judicial protege a los súbditos de Roma e impide que los magistrados puedan expoliarlos impunemente. El texto afectaba a los delitos de concusión, peculado y extorsión cometidos por magistrados romanos.

**Lex frumentaria**<sup>15</sup>. Es la primera de este tipo en la historia romana: establecía distribuciones regulares de cereal a precio fijo por parte del Estado para solventar los problemas de abastecimiento y carestía de un alimento de primera necesidad. A nivel político conseguía atraerse el favor de la plebe, cuyo apoyo era necesario para la aprobación de otras medidas de carácter reformista. Evitaba, al mismo tiempo, las prácticas asistenciales de tipo clientelar. Asimismo, la **lex de horreis** derivaba de las exigencias de ejecución del proyecto frumentario, al establecer la construcción de hórreos destinados a almacenar el cereal distribuido mensualmente a la población (Plut. C. Grac. 6).

**Lex de provinciis consularibus**<sup>16</sup>. El Senado seguía determinando qué provincias correspondían a cada cónsul, aunque debían ser ya designadas antes de la celebración de las elecciones. Reconocía que el Senado era el único cuerpo capaz, por conocimientos y experiencia, de elegir las provincias y no intentó privarle de tal función; su objetivo era asegurar que la elección estuviera libre de personalismos e intrigas. Dejaba a la decisión del pueblo la elección de candidatos, teniendo en cuenta también las obligaciones asignadas. Esta ley no fue eliminada tras la muerte de Graco, sino que permaneció con fuerza hasta ser superada por la **lex Pompeia** del 52.

<sup>13</sup> CIL I 2 n. 583; Cic. *Verr.* I, 51; II, 1, 26.

<sup>14</sup> Liv. *per.* 60; Plut. C. Grac. 5, 1; App. *civ.* I, 22; Diod. 35, 25; Vell. II, 6, 3; Plin. *nat.* XXXIII, 8, 34; Tac. *ann.* 12, 60; Flor. II, 5

<sup>15</sup> Liv. *per.* 60; Cic. *Sest.* 103; *Tusc.* 3, 48; *off.* 2, 72; *Brut.* 222; *Font.* 39; Schol. Bob. 135 St.; Flor. 3, 13...

<sup>16</sup> Cic. *dom.* 24; *prov.* 3 y 17.

**Lex agraria**<sup>17</sup>. Frente a la ley de su hermano, que posiblemente completa y continúa, aporta dos innovaciones: la inclusión de repartos de *ager publicus populi Romani* fuera de Italia y el establecimiento de colonias. En este sentido, al carácter estratégico de los establecimientos precedentes añade el factor de la explotación económica y comercial de las regiones seleccionadas. Así tenemos su **lex de coloniis Scolacium et Tarentum deducendis**<sup>18</sup>, para el establecimiento de dos colonias en Capua y Tarento, y la **lex Rubria**<sup>19</sup>, presentada por un hombre de Tiberio, el tribuno Rubrio, para la fundación de la primera colonia ultramarina, Iunonia, en Cartago<sup>20</sup>. Se trataba de una disposición revolucionaria porque, por primera vez, se fundaba una colonia en territorio provincial, cuya gestión correspondía por entero al monopolio del Senado. El propio Cayo participó activamente en los trabajos de preparación de la colonia en África (Plut. C. Grac. 11).

Con esta política colonial se pueden relacionar sus planes de construcción de vías para mejorar la estructura de comunicaciones, pero no sólo para las nuevas colonias, sino para la Italia rural en general (**lex de viis**)<sup>21</sup>. La mejora de la red viaria se vincula con su política agraria, frumentaria y colonial; en la concepción de Cayo, la construcción de vías buscaba favorecer a Italia en todo su conjunto para ponerla en el mismo plano que Roma.

**Lex militaris**. Disponía ropa y equipamiento gratuito para los soldados, sin disminución de su sueldo; por otra parte, limitaba el alistamiento de cualquier recluta por debajo de los diecisiete años de edad (Plut. C. Grac. 5). Fue otra ley de inspiración social. Perelli, siguiendo a Diodoro (35, 25), supone que la ley iba más allá y que, probablemente, habría intentado extender una cierta tutela jurídica al campo militar<sup>22</sup>.

**Lex de provincia Asia**<sup>23</sup>. Tiberio intentó destinar el dinero del reino de Pérgamo a financiar sus proyectos en Roma e Italia, declarando su intención de organizar los asuntos de la región. El núcleo del reino, sin embargo, estaba organizado como una nueva provincia de Roma en Asia: los impuestos

<sup>17</sup> Vir. ill. 65; Liv. per. 60; Vell. II, 6, 3; App. civ. I, 21; Plut. C. Grac. 5; Flor. II, 1.

<sup>18</sup> Vell. 2, 6, 3; Liv. per. 60; Plut. C. Grac. 8; App. civ. I, 23; vir. ill. 65, 3.

<sup>19</sup> Lex Rubria de colonia Carthaginem deducenda (Plut. C. Grac. 10).

<sup>20</sup> Fue puesta en práctica en el año 122: Plut. C. Grac. 10; App. civ. I, 24.

<sup>21</sup> Plut. C. Grac. 6 y 7; App. civ. I, 23.

<sup>22</sup> Perelli, *I Gracchi*, 190.

<sup>23</sup> Cic. Verr. III, 6, 12.

fueron recaudados sobre una base local hasta la promulgación de la ley de Cayo. A partir de aquí, los ingresos no se percibían a nivel local, sino por *censoria locatio* en la propia Roma. Al tiempo que con esta disposición ganaba el apoyo de los *publicani*, su actuación podía ser vista también como un intento para asegurar la optimización de los recursos de la provincia, ayudando con ello a financiar parte de su programa y a suprimir los arbitrios de los gobernadores provinciales. Esta ley contenía, además, otras disposiciones sobre la definición de límites de la provincia, así como de los territorios inmundos y los sometidos a recaudación, impidiendo que los magistrados romanos dispusieran de los territorios a su antojo. Los ingresos de Asia debían beneficiar al pueblo para sufragar las reformas sociales propuestas por el tribuno (ley frumentaria, agraria y colonial, obras públicas, equipamiento gratuito al soldado). Otras fórmulas de financiación eran la imposición de *vectigalia* y *portoria*<sup>24</sup>.

***Rogatio de sociis et nomine Latino***<sup>25</sup>. Tras el fracasado intento de Fulvio Flaco de ceder la ciudadanía romana a toda la población itálica, Cayo ofrecía la ciudadanía total a los latinos, mientras que proponía la aplicación del derecho latino a los pueblos de Italia. La propuesta nunca se convirtió en ley.

***Rogatio de confusione suffragiorum***<sup>26</sup>. En cuanto al procedimiento electoral, planeó una propuesta por la que las centurias serían llamadas a votar por selección casual de entre las cinco clases acabando con los privilegios de la centuria prerrogativa.

Como vemos, sus primeras disposiciones (decretos *de provocatione* y *ne quis iudicio circumveniat*) se dirigían contra el tipo de acciones represivas que habían sido lanzadas contra Tiberio y sus partidarios, concretamente Octavio y Popilio Laena, como el propio Plutarco observa (*C. Grac.* 4). Junto con el resto de su legislación en materia judicial, constituyen un modelo cuidadosamente pensado para abordar el problema de la creciente acumulación de poder en manos de la nobleza gobernante. La *lex de abactis* se sitúa en la misma línea. La ley agraria, muy temprana, se encamina en otra dirección: su éxito popular estaba garantizado y el apoyo y gratitud que traían consigo eran muy necesarios y beneficiosos para el tribuno. La legislación del 123 fue

<sup>24</sup> *Lex de novis portoriis et vectigalibus* (Vell. II, 6, 3).

<sup>25</sup> Gell. IX, 14, 16; X, 3, 2; App. *civ.* I, 23; Plut. *C. Grac.* 5; 9; 12; Vell. II, 6, 2; Cic. *Brut.* 99; *de or.* 3, 183.

<sup>26</sup> Sall. *ep. ad Caes.* 8, 1; cfr. Cic. *Mur.* 47.

sorprendente en número y relevancia. No parece, por ello, que Cayo pueda ser visto como un individuo que buscaba sólo la consecución de objetivos personales a cualquier precio<sup>27</sup>. Sus medidas alcanzaron tres objetivos fundamentales: corregir pasados pecados de comisión y omisión del gobierno, ganarse el apoyo de sus beneficiarios y minar el control de la oligarquía.

Las leyes sobre cambios constitucionales fueron propuestas en su segundo tribunado (excepto la fundación de Cartago), aunque no alcanzaron su aprobación: la cesión de la ciudadanía a los itálicos y el cambio de orden de votación en los comicios por centurias.

Cayo pretendía, pues, con un plan amplio de reformas, atraerse a diversos grupos sociales en su lucha contra la oligarquía senatorial, proponiendo ventajas materiales como la concesión de tierras, los repartos de cereal o la construcción de obras públicas, para la plebe rural y urbana. En palabras de Plutarco eran leyes (agraria, frumentaria, militar, sobre aliados y jueces) 'para gratificar al pueblo y derribar al Senado' (*C. Grac.* 5). La ley frumenaria entraba dentro de los *iucunda res plebei* (*Cic. Sest.* 103). Y, con su política de obras públicas Cayo contó con el apoyo de contratistas y artesanos (*App. civ.* 1, 23); también se congració con los *equites*, gracias a su legislación judicial. De igual manera, convocó a aliados y latinos para apoyarle (*App. civ.* 1, 23).

Desarrolla, por tanto, un amplio proyecto, ejecutado en sólo dos años de mandato como tribuno, que implica una gran actividad ante la asamblea popular. Otras propuestas parten de miembros de su grupo de apoyo como Fulvio Flaco, Acilio Glabro o Rubrio. Por primera vez en la historia de Roma se presenta un programa complejo y diversificado de reforma, mucho más ambicioso que el de su hermano, pensado para interesar a diversos grupos sociales: pueblo, caballeros, aliados latinos e itálicos.

Es más difícil apreciar un marcado carácter reformista en la obra de Tiberio. El tribuno tiene sólo en mente el proyecto de reforma agraria que, en buena parte, hunde sus raíces en el pasado (recordemos las leyes *Liciniae-Sextiae*); podemos decir que adopta una posición relativamente tradicional. No obstante, no podemos negarle el valor social de su propuesta, haciendo frente a una aguda crisis económica que empezaba a hacer estragos no sólo

---

<sup>27</sup> D. Stockton, *The Gracchi*, Oxford, 1979, 179, rechazaba ya la descripción de Cayo como simple demagogo.

en la población rural, sino que afectaba ya a la población urbana<sup>28</sup>. Un aspecto "revolucionario" sin duda de su plan era buscar tierra para el desposeído en manos del rico propietario romano<sup>29</sup>.

Empujado por la marcha de los acontecimientos ligados a la aplicación de su reforma agraria se ve obligado a asumir nuevas medidas de corte innovador. Actúa directamente ante el pueblo, haciendo uso del *ius agendi cum populo* rechaza el trámite previo de la consulta al Senado. Vuelve a vulnerar su autoridad disponiendo, en favor de los beneficiarios de los lotes de tierra, del legado de Atalo de Pérgamo. Tiberio concedió beneficios materiales para la población rural, asumiendo de forma global un grave problema que afectaba a la estabilidad de la *res publica* y retó directamente la posición de poder del Senado.

Evidentemente, el objetivo de Cayo no era revolucionario si entendemos por ello la aniquilación del sistema existente y la implantación de otro diferente, pero sí reformista. Quería limitar, ante todo, el poder del Senado y de su grupo de apoyo para mejorar la situación de otros sectores sociales. Por eso podemos hablar de un plan de reforma integral, donde, además, muchas de las medidas interaccionan unas con otras.

Se alcanzaba, así, un beneficio inmediato para amplios sectores de la población rural y urbana; en este sentido, se amplía, claramente, el marco de actuación dibujado por su predecesor. Cayo puso de manifiesto la naturaleza

---

<sup>28</sup> La interpretación de la reforma agraria de Tiberio ha sido muy problemática; Earl, *Tiberius Gracchus* 16-40, le niega cualquier carácter económico o social a la medida, aduciendo razones exclusivamente militares. La obra de Tiberio, a su entender, se puede explicar mediante la lucha de facciones, 8-15 y 78 ss. Para D. Shotter, *The Fall of the Roman Republic*, London & New York, 1994, 27, Tiberio no fue más que un manipulador. Vs. P. A. Brunt, "Review of Earl, Tiberius Gracchus", *Gnomon* 37, 1965, 189-192; C. Nicolet, "L'inspiration de Tibérius Gracchus (a propos de Earl, D. C. Tiberius Gracchus, a Study in Politics)", *REA* 67, 1965, 142-158; Stockton, *The Gracchi*, 39.

Sin embargo, H. C. Boren, *The Gracchi*, New York, 1968, 54-62, verá a Tiberio como un político mucho más decidido y consciente de su política desde el principio, atisbando un posible comportamiento revolucionario, frente a un Cayo que se vería más bien empujado por los acontecimientos.

<sup>29</sup> Como Stockton ha indicado, *The Gracchi*, 39. Vs. Perelli, *I Gracchi*, 86 ss., para él la reforma no tenía carácter revolucionario porque no afectaba a la propiedad privada sino sólo al *ager publicus*; por ello, no se puede hablar de expropiaciones, sino de regreso a la legalidad.

urbana de la crisis: había que enfrentarse a una ciudad superpoblada, dominada por el desempleo y la intranquilidad social, agravada por una crisis aguda de suministros<sup>30</sup>.

Además de estas mejoras materiales, incluye otras medidas de carácter cívico y político. En el terreno judicial rompe el monopolio ejercido por el orden senatorial con la incorporación del grupo de los caballeros. Se ha aducido que la ley judicial estaba específicamente diseñada para hacerse con el apoyo del orden ecuestre (App. civ. 1, 22); no obstante, como muy bien ha indicado Nicolet, tendría por objeto, más bien, privar a los senadores de un privilegio convertido en odioso con el paso del tiempo y hacer el ejercicio de la justicia más justo: no se podía ser a la vez juez y parte<sup>31</sup>. En cuanto a su política provincial, asume la difícil realidad que había quedado al descubierto al aplicarse la reforma agraria de su hermano. La implicación de los provinciales era inevitable, pero es cauteloso, renunciando a una cesión total de la ciudadanía a la población itálica (como había propuesto con anterioridad Fulvio Flaco), consciente de que los propios romanos no estarían de acuerdo con el plan. Inicia la colonización ultramarina, entrando de lleno en un terreno propio de la autoridad senatorial, y, para limitar los abusos de poder cometidos contra los provinciales, dispone la *lex repetundarum*. Se preocupó, asimismo, por el control de los ingresos provinciales y por una mayor racionalización de la administración.

Prueba de la dificultad que entraña enjuiciar la obra de los Gracos es el testimonio ambivalente del propio Cicerón, quien llega a alabar sus logros: *Duos clarissimos, ingeniosissimos, amantissimos plebei Romanae viros, Tiberium et Gaium Gracchos, plebem in agris publicis constituisse, qui agri a privatis antea possidebantur. Non sum autem ego is consul, qui, ut plerique, nefas esse arbitret Gracchos laudare, quorum consiliis sapientia, legibus multa esse video rei publicae partes constitutas (leg. agr. II, 10)*. No obstante, con mayor frecuencia criticará el tribunado *turbulentissimus* de Tiberio o la *popularis levitas* de Cayo (*Brut.* 103), que llegaron a hacer añicos el Estado (*republicam dissipaverunt; de or.* I, 38). El propio Salustio

---

<sup>30</sup> El lado urbano de la reforma de Cayo fue resaltado en su día por. H. C. Boren, "The urban side of the Gracchan Economic Crisis", en R. Seager (ed.), *The Crisis of the Roman Republic*, Cambridge & New York, 1969, 54-66.

<sup>31</sup> C. Nicolet, *Les Gracques ou Crise agraire et Révolution à Rome*, París, 1967, (n. 28) 192 ss. Así lo cree también Perelli, *I Gracchi*, 163.

hará de los hermanos Graco un doble juicio, destacando sus nobles principios, pero denostando sus malas artes (*Iug.* 42).

### 3. Apuleyo Saturnino

Lucio Apuleyo Saturnino divide su actividad legislativa en los dos tribunados que ejerce en los años 103 y 100<sup>32</sup>. Su carrera política se verá marcada por una constante oposición con el grupo de poder senatorial, desde el episodio del 104 en Ostia, por el que pierde la procuratela frumentaria en favor de un *princeps senatus*, Emilio Escauro. En su primer tribunado hallamos dos proyectos de ley: una ley agraria y otra sobre el derecho de *maiestas*:

**Ley agraria, de coloniis in Africa deducendis**<sup>33</sup>. Estaba pensada para satisfacer las necesidades de los veteranos de la Guerra de Numidia bajo el mando de Mario. Destacaba el gran tamaño de los lotes de tierra, 100 *iugera*. Para su aprobación hubo de enfrentarse a la oposición de su colega Beblio cuyo veto superó (emulando a Tiberio Graco). La ley, muy discutida y criticada por los *optimates*, en último término no fue puesta en marcha.

**Lex de maiestate**. Daba carácter de ley al concepto de *maiestas populi Romani* y creaba un tribunal ecuestre para juzgar este tipo de causas<sup>34</sup>. Puede verse como una reacción ante la actitud hostil del Senado, de forma que éste no pudiera obstaculizar la aprobación de otros proyectos legislativos. Esta disposición debía posibilitar, al mismo tiempo, el control efectivo de la labor de aquellos magistrados que actuaran en contra de las decisiones del pueblo.

En el año 100 su actividad fue mayor y más significativa:

**Ley agraria**. Propuesta para distribuir el *ager gallicus* conquistado por Mario a sus veteranos, a razón de 100 *iugera* por cabeza<sup>35</sup>. A pesar de la negativa del Senado y de la *intercessio tribunicia*, la ley fue aprobada; los senadores se vieron obligados a jurar su observación (aunque uno de ellos, Q. Cecilio Metelo Numidico, prefirió el exilio, Cic. *Sest.* 101).

---

<sup>32</sup> Sobre su actividad legislativa *vid.* Rotondi, *Leges Publicae*, 329-332; *I Fasti*, 192-194 y 198-204; Broughton, *The Magistrats*, 563 y 575-576.

<sup>33</sup> *Vir. ill.* 73, 1; *cfr.* Cic. *Balb.* 48.

<sup>34</sup> *Rhet. Her.* 2, 17; Cic. *de or.* II, 107; 164; 201; *inv.* 2, 53; *part. or.* 105; *Sall. hist.* I, 62 M.

<sup>35</sup> *App. civ.* I, 29; *Liv. per.* 69 Cic. *Sest.* 37; *Balb.* 48; *dom.* 82; *leg.* II, 6, 14; III, 11, 26.

***Lex de coloniis in Siciliam Achaïam Macedoniam deducendis.*** De nuevo presenta un proyecto para fundar colonias donde distribuir tierras a los veteranos de la Guerra de Numidia bajo el mando de Mario<sup>36</sup>. Como en el caso anterior, la fundación de colonias ultramarinas parece poner de manifiesto la imposibilidad de superar la oposición de los aliados en Italia a nuevos repartos de tierra en su territorio. No obstante, desplazar el proyecto hacia las comarcas extratálticas añadía una nueva dificultad: el enfrentamiento directo con el Senado al inmiscuirse en una de sus áreas de competencia.

***Lex frumentaria.*** Propuesta para disminuir el precio del cereal suministrado por el Estado a la población urbana de 6 1/3 a 5/6 de as. El Senado se opuso frontalmente de la mano del cuestor Q. Cepión, quien criticó el decreto por razones financieras lo que llevó al tribuno a recurrir al uso de la violencia<sup>37</sup>.

Otra discutida ley podría ser obra también de Apuleyo, nos estamos refiriendo a la ***Lex de piratis*** de las inscripciones de Delfos y Cnido<sup>38</sup>. Su marcado carácter antisenatorial impide datarla en la época de reacción oligárquica tras la muerte de Saturnino y Glaucia, en diciembre del año 100. Es difícil fecharla con precisión y, en consecuencia, adjudicarle un promotor. Nosotros nos inclinamos por la figura de Saturnino, quien muy bien podría promover este proyecto en el año 100<sup>39</sup>. Si adelantamos la ley al año precedente, habríamos de pensar en la figura de Glaucia (en cualquier caso, su significado político no variaría)<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> *Vir. ill.* 73, 5; *Cic. Balb.* 48.

<sup>37</sup> Los que participaron en la acción de Cepión merecieron el calificativo de *virī boni* (*Cic. Rhet. Her.* I, 21).

<sup>38</sup> En la primera inscripción aparece la traducción griega grabada sobre el monumento de Paulo Emilio en Delfos (hallazgos de 1893 y 1896); la segunda, conteniendo otra traducción de la misma ley, fue descubierta en Cnido en 1970 y publicada por M. Hassall-M. Crawford-J. Reynolds, "Rome and the Eastern Provinces at the end of the second century B. C. The so-called 'Piracy Law' and a new inscription from Cnidos", *JRS* 64, 1974, 195-220. Niccolini, *I Fasti*, 201, la sitúa entre finales del 101 y principios del 100.

<sup>39</sup> Así lo cree también J. L. Ferrary, "Recherches sur la législation de Saturninus et de Glaucia", *MEFR* 8, 1977/2, 619-660.

<sup>40</sup> Hassall-Crawford-Reynolds, "Rome and the Eastern" 195-200, se inclinan por el año 101 y la figura de Glaucia; aún así reconocen el carácter *popular* de la disposición.

A finales del s. II, las provincias se repartían entre cónsules, pretores y promagistrados. Para las provincias consulares la reglamentación en vigor era la establecida por Cayo Graco: el Senado debía designar cada año, antes de las elecciones consulares, las dos provincias asignadas por *sortitio* a los cónsules. Esta ley parece intervenir en el terreno de la designación de provincias pretorianas; resulta muy probable la hipótesis de que Asia, como Cilicia y Macedonia, fueran hechas así provincia *praetoria*.

El objetivo inmediato era definir las provincias pretorias del año 100; nada permite pensar que haya organizado un gran mando militar confiado a Mario contra los piratas o contra Mitridates. No se hace mención de envíos de tropas a Macedonia; en cuanto a los piratas, parece que la ley quiere preservar y completar, mediante una acción diplomática sobre los reinos orientales, lo adquirido ya por Antonio en su campaña del 102 sin representar, por tanto, una verdadera escalada en la represión de la piratería. Todavía se trata más de proteger y asegurar que de realizar nuevos avances en el territorio.

Algunos autores, por ello, dan a la medida un significado político menor<sup>41</sup>. No obstante, no podemos olvidar su fuerte carácter antisenatorial: durante un año, al menos, la designación de provincias pretorianas se hace por decisión del pueblo; el Quersoneso Caénico es reducido a provincia y sometido a la autoridad del gobernador de Macedonia, quien recibe orden de estacionarse durante 60 días por año y organizar la leva de impuestos (decisiones que correspondían a los legados senatoriales). Por otra parte, las víctimas de la ley son los adversarios de los *populares*, T. Didio, requerido de la provincia mucho antes de lo que deseara para poder explotar su victoria y M. Antonio cuyos logros en la campaña del 102 se minimizan. El Senado, incapaz de competir con los triunfos de Mario en Occidente, había decidido probar suerte en la parte oriental del Imperio. Con esta ley, por consiguiente, los *populares* manifiestan su interés también por Oriente. De ahí que la disposición destaque menos por su contenido que por el hecho de reemplazar al Senado en su labor y competencias tradicionales.

---

<sup>41</sup> A. W. Lintott, "Notes on the Roman Law inscribed at Delphi and Cnidos", *ZPE*, 1976, 65-82; 68 y 72, se declara sorprendido por la falta de medidas importantes y susceptibles de controversia. La ley no toma más que disposiciones de orden menor que, en su mayor parte, podrían haber sido decididas por S.C.; habría allí una paradoja que no basta para explicar la voluntad de los *populares* de extender la competencia de los comicios a causa del Senado y cuyo verdadero motivo habría sido la parálisis del Senado por la ausencia de los cónsules a finales del 101.

En cuanto a sus planes y pretensiones, a menudo se ha aludido a posibles aspiraciones de poder de corte monárquico<sup>42</sup>; como prueba para tal afirmación se puede recurrir a su reiteración en el cargo de tribuno de la plebe (103, 100 y 99). No obstante, precisamente su continuidad como tribuno es lo que le va a permitir, más que ascender a una posición todopoderosa, mantener cierta continuidad en sus planes, practicando una decidida política de signo popular<sup>43</sup>.

En una nitida línea popular se hallan sus leyes frumentaria, agraria o *de maiestate*, con un evidente sentido continuista respecto a las propuestas de los Gracos. Si dejamos a un lado el comentario de Cicerón<sup>44</sup>, que explica la vocación popular de Apuleyo como una revancha personal al perder la procuratela frumentaria, podemos apreciar una relativa unidad y coherencia en sus proyectos, frustrados una y otra vez por la oposición senatorial.

Por lo que respecta a los apoyos populares con los que contaría Apuleyo a la hora de llevar adelante su legislación, se plantea una controversia por el relato que Apiano hace de los últimos momentos del mandato del tribuno. Según esta fuente, el tribuno fracasa finalmente por la falta de apoyo de la *plebs* urbana ante unas medidas favorables a la población rural y aliada (*civ.* I, 29). Algunos autores han dado verosimilitud a esta versión y así, entre otros, Gabba mantiene la idea de que la situación política del año 100 se debía, básicamente, a una oposición entre *plebs rustica* y *plebs urbana*. Los partidarios de Saturnino vendrían del campo, mientras que los habitantes de la ciudad apoyarían a los *optimates* ante su negativa a aceptar una ley agraria que beneficiaba a los itálicos<sup>45</sup>. El análisis pormenorizado de las otras fuentes que retratan la misma época realizado por Schneider resta validez al testimo-

---

<sup>42</sup> *regem ex satellitibus suis se appellatum laetus accepit* (Flor. II, 4); *ab aliis rex, ab aliis imperator est appellatus* (Oros. V, 17, 6).

<sup>43</sup> G. Doblhofer, *Die Popularen der Jahre 111-99 vor Christus. Eine Studie zur Geschichte der späten römischen Republik*, Wien-Köln, 1990, 73-88 ss., analiza toda la carrera política del tribuno confirmando su vocación popular.

<sup>44</sup> Cic. *Har. resp.* 43; *Sest.* 39.

<sup>45</sup> E. Gabba, "Mario e Sila", *ANRW* I/1, 1972, 780 ss. De la misma opinión serán E. Badian, *Roman Imperialism in the Late Republic*, New York, 1968, 207, o E. S. Gruen, *Roman Politics and the Criminal Courts*, 149-78 B. C., Cambridge-Massachusetts, 1968, 182.

nio de Apiano<sup>46</sup>. Por otra parte, el propio Saturnino se preocupó de la situación de la población de Roma promoviendo una ley frumentaria que redujera el precio del cereal distribuido por el Estado.

#### 4. Clodio

Publio Clodio emprendió en el año 58, como tribuno de la plebe, una importantísima tarea legislativa<sup>47</sup>; unos días antes de entrar en el cargo, el 10 de diciembre del 59, propuso una primera serie de medidas, aprobadas el 4 de enero del 58, entre las que se encuentran las más importantes:

**Lex frumentaria.** Abolió la carga económica impuesta por modio para la ración de cereal, con lo que instituyó el reparto gratuito<sup>48</sup>. Este decreto llegaba en una época de particular dureza económica; su importancia quedó reflejada en dos hechos: el incremento de migración de la población rural pobre a Roma y el aumento de las manumisiones para hacer a los libertos sujetos del beneficio de la *frumentatio*.

**Lex de iure et tempore legum rogandarum.** Modificación de la ley *Aelia et Fufia* sobre el uso de la *obnuntiatio* y el veto<sup>49</sup>. Según Cicerón abolió totalmente la ley o, lo que es lo mismo, la práctica de la obstrucción religiosa. Probablemente, como veremos con más detalle a continuación, se trataba sólo de controlar mejor esta práctica ejerciéndose, únicamente, en persona para evitar obstrucciones permanentes, como la protagonizada recientemente por Bíbulo.

---

<sup>46</sup> H. Schneider, "Die politische Rolle der plebs urbana während der Tribunate des L. Appuleius Saturninus", *Ancient Society* 13-14, 1982/1983, 196-204; constata acciones de la plebe urbana entre los años 103-100 de clara conducta antisenatorial (208-218).

<sup>47</sup> Rotondi, *Leges Publicae*, 393 ss.; Niccolini, *I Fasti* 286-298; *Broughton The Magistrates* 195-196. Nos faltan fuentes sobre la extraordinaria actividad legislativa del tribuno; Niccolini recoge al menos trece *leges Clodianae* en el 58. En cualquier caso son una prueba evidente de la intensa actividad de los comicios en dicho período, relanzada por la política de Clodio.

<sup>48</sup> Cic. *Sest.* 55; *dom.* 25; *Ascon.* 8 C; *Cass.* Dio 38, 13; *Schol. Bob.* 132 St.

<sup>49</sup> Cic. *red. in senat.* 11; *har. resp.* 58; *Sest.* 33 y 56; *Vat.* 18; *prov. cons.* 46; *Pis.* 9-10; *Ascon.* 8 C; *Cass.* Dio 38, 13.

**Lex de collegiis.** Suponía la restauración de los *collegia*<sup>50</sup>. Hasta el 64 los *collegia* religiosos y profesionales estaban autorizados sin reglamentación especial; en este año un *senatus consultum* suprimió los *collegia*<sup>51</sup> y prohibió la celebración de los *ludi compitalici*. Una primera tentativa fue hecha a finales del 61 para celebrar los *Compitalia* de enero del 60 por parte de los *collegia*, contra *senatus consultum*. En los *Compitalia* de diciembre del 59/enero del 58, Clodio, con la connivencia del cónsul Pisón, pero contra el tribunio L. Ninnio, hizo celebrar los *ludi compitalici* presididos por su liberto Sex. Cloelio. Cuatro días después el *concilium plebis* votará cuatro *rogationes* entre las que se encuentra la *Lex Clodia de collegiis restituendis novisque instituendis*. En el año 56, después de los enfrentamientos entre las bandas de Clodio y Milón, el Senado suprimirá los *collegia* de tendencia política (Cic. ad Q. fr. 2, 3). Se ignora hasta qué punto la *lex Licinia de sodaliciis* de Craso, votada un año después, respondía a las voces de los Padres, pero es evidente que ambas medidas deben ser relacionadas<sup>52</sup>.

La evolución de la legislación en este terreno es claramente política. En el 64 el objetivo era prevenir las intrigas prerrevolucionarias de Catilina; en el 58, Clodio quiere aprovechar la oportunidad de organizar la lucha contra el grupo nobiliario por medio de bandas de agitadores, disfrazados de *collegia*; en el 56 y 55, se actúa en respuesta a los movimientos clodianos<sup>53</sup>. Clodio utilizó su *lex de collegiis* para adquirir una más directa y variada capacidad de maniobra política. Organizó personalmente sobre una base local una red de *collegia*, reclutados sobre todo entre comerciantes, pero también con una mezcla de población esclava. Lo más significativo es que las nuevas agrupaciones fueron estructuradas en líneas paramilitares: divididas en *decuriae* con

---

<sup>50</sup> Cic. *Sest.* 34 y 55; *p. red. in sen.* 33; *Att.* III, 15, 4; *dom.* 129; *Pis.* 9; *Ascon.* 7-8 C; *Cass. Dio* 38, 13, 2.

<sup>51</sup> *Adversus rem publicam videbantur esse constituta* (*Ascon. in Pis.* 6-7).

<sup>52</sup> En torno a la evolución de la legislación sobre asociaciones en este periodo *vid.* F. M. De Robertis, *Il fenomeno associativo nel mondo romano (Dai collegi della Repubblica alle corporazioni del Basso Impero)*, Bari, 1938, 45 ss.; J. Linderski, "Der Staat und die Vereine", en M. N. Andreev et al., *Gesellschaft und Recht im griechisch-römischen Altertum*, Berlin, 1968, 94-132; J. M. Flambard, "Collegia Compitalicia: phénomène associatif, cadres territoriaux et cadres civiques dans le monde romain à l'époque républicaine", *KTEMA* 6, 1981, 143-166.

<sup>53</sup> De Robertis, *Il fenomeno associativo*, 46, ve aquí a conservadores y populares utilizando a estas asociaciones simplemente como arma de enfrentamiento político con objetivos partidistas.

*duces* al frente y, siguiendo a Cicerón, equipadas con armas y dinero para actuar. Todo ello había servido a Clodio para ajustar su control político sobre las clases inferiores, dotándole de grupos armados que utilizó para atacar a sus oponentes e intimidar a los votantes en las asambleas (Cic. Sest. 34).

***Lex de censoria notione.*** Limita el uso de los *nota censoria*; prohíbe su empleo, a menos que al implicado se le hubiera dado un juicio formal y hubiera sido condenado por el veredicto de ambos censores<sup>54</sup>. La ley fue derogada en el 52 por el cónsul Q. Escipión (Cass. Dio 40, 57). Cicerón, como parte de su retrato descalificante del tribuno, llegó a decir que con esta medida había eliminado la censura como institución<sup>55</sup>.

Posteriormente plantea otras medidas, ya de menor trascendencia:

***Lex de capite civis Romani.*** Decreta la expulsión (*aqua et igni interdictio*) para los magistrados que hubieran condenado a muerte sin sentencia a un ciudadano romano<sup>56</sup>. En principio la medida iba dirigida contra Cicerón por su actuación frente a los catilinarios. No parece probable que fuera una simple repetición de la ley de Cayo Graco, sino que era más aguda que ésta. La medida semproniana estipulaba que ninguna pena capital podría ser dictada sin la autorización del pueblo, amenazando al magistrado que la incumpliese con un *iudicium populi*; por la disposición de Clodio la plebe decretaba la situación de fuera de la ley para todo aquel que hubiera dado muerte de forma impropia a un ciudadano.

***Lex de provinciis consularibus.*** Situó a los cónsules A. Gabinio y L. Calpurnio Pisón en el mando de Cilicia y Macedonia respectivamente; con una segunda medida (*lex de permutatione provinciarum*) asignó Siria finalmente a Gabinio<sup>57</sup>.

***Rogatio de libertinorum suffragiis.*** Propuesta para la inscripción de libertos en todas las tribus (Ascon. 52 C).

---

<sup>54</sup> *Vetus illa magistra pudoris et modestiae censura sublata est* (Cic. Pis. 10); Sest. 55; prov. cons. 46; Ascon. 8 C; Cass. Dio 38, 13; 40, 57; Schol. Bob. 132 St.

<sup>55</sup> Cic. Har. resp. 58; Sest. 55; Pis. 9-10. Nada más lejos de la realidad; conocemos censores después de esta fecha y la reforma clodiana de la institución fue más bien moderada, limitando las posibilidades de expulsar injustamente a un Senador.

<sup>56</sup> Cic. Att. III, 15, 5; Sest. 25 y 53-4; Pis. 16 y 30; dom. 50; 54; 62; 110; Vell. II, 45, 1; Ascon. 46 C; Plut. Cic. 30-1; Cat. min. 35, 1; Pomp. 48, 6; Caes. 14, 9; App. civ. II, 15; Cass. Dio 38, 14-17; Liv. per. 103; Schol. Bob. 130, 147, 168 St.

<sup>57</sup> Cic. Sest. 25; 53; 55; dom. 23; de prov. cons. 3; Pis. 37.

Entre otras medidas de orden secundario destaca el exilio de Cicerón, así como la anexión de Chipre como provincia, a cuyo cargo se designa a Catón.

Algunas de las disposiciones de Clodio, así como su propia figura política, han protagonizado intensos debates historiográficos, sobre todo la ley referida a las indicaciones de la *lex Aelia et Fufia*<sup>58</sup>. No hay acuerdo sobre el punto principal, en qué medida modifica la práctica de la *obnuntiatio* regulada por la ley *Aelia et Fufia*. Cicerón acusa, reiteradamente, a Clodio de haber derogado el primer estatuto conocido para regular las observaciones de los auspicios (*auspicatio*), originario posiblemente de mediados del s. II, poco antes de que la supremacía senatorial fuera cuestionada por los Gracos<sup>59</sup>. Regulaba el uso de la *auspicatio* tanto para los *comitia populi* como los *concilium plèbis*, permitiendo no sólo a los magistrados curules practicar la *obnuntiatio* en asambleas de *concilium plebis*, sino también a tribunos de la plebe en asambleas de los *comitia populi*. Asimismo, organizaba *de iure et de tempore legum rogandarum* el desarrollo de las asambleas legislativas en ciertos *dies fasti*, entre los que estaba el período de *tria nundina*, entre el anuncio de las elecciones y el desarrollo de las mismas.

Cicerón consideraba la ley *propugnacula murique tranquillitatis atque otii* (*Pis.* 9), y su anulación suponía, por tanto, destruir el Estado (*universam rem publicam esse deletam*, *Sest.* 33). El texto respondía, de forma clara, a la actitud del grupo senatorial, habiendo sido inspirado por políticos *optimates* con el objetivo de convertirlo en un instrumento eficaz contra el poder de los tribunos de la plebe<sup>60</sup>. Tenemos el ejemplo de Bibulo utilizándolo contra las

---

<sup>58</sup> A. H. Greenidge, "The Repeal of the Lex Aelia Fufia", *CR* 7 (1983) 158-161; W. F. Mc Donald, "Clodius and the Lex Aelia Fufia", *JRS* 19, 1929, 164-179; S. Weinstock, "Clodius and the Lex Aelia Fufia", *JRS* 27, 1937, 215-222; J. P. V. D. Balsdon, "Roman History, 58-56 B. C.: Three Ciceronian Problems", *JRS*, 1957, 15-16; G. V. Sumner, "Lex Aelia. Lex Fufia", *AJPh* 84, 1963, 337-358; T. N. Mitchell, "The Lèges Clodiae and Obnuntiatio", *CQ* 36/1, 1986, 172-176.

<sup>59</sup> Esta es la fecha mayoritariamente admitida por la historiografía, en torno al 153; no obstante, Sumner, "Lex Aelia", 344 ss., se inclina por una datación posterior, sobre el 132, como una reacción senatorial al primer tribunado de los Gracos.

<sup>60</sup> *Lex Aelia et Fufia... quae nostri maiores certissima subsidia rei publicae contra tribunicios furores esse voluerunt* (*Cic. p. red. in sen.* 11). Cicerón destaca de qué manera la ley había superado épocas muy difíciles sin que ningún renombrado popular hubiera podido abatirla:.... *Aeliam et Fufiam dico, quae in Gracchorum ferocitate et in audacia Saturnini et in colluviones Drusi et in contentione Sulpici et in cruore Cimmano, etiam inter Sullana arma vixerunt* (*Cic. Vat.* 23).

medidas revolucionarias de su colega: un magistrado podía, mediante el *ius obnuntiationis*, obstruir el funcionamiento de una asamblea y evitar la aprobación de legislación que le fuera desfavorable.

Se discute el alcance de la modificación introducida al respecto por Clodio. Para Mc. Donald<sup>61</sup>, los magistrados curules mantuvieron su derecho de *obnuntiatio* en las asambleas electivas, perdiéndolo en las legislativas, mientras que las asambleas podían reunirse en todos los *dies fasti*. Weinstock<sup>62</sup>, en cambio, cree que hay evidencias suficientes de la observancia de la *lex Aelia et Fufia* tras el tribunado de Clodio; siguiendo a Dión Casio (38, 13, 6), considera que el objetivo del tribuno era derogar por completo la ley, pero el Senado, al invalidar su legislación, dejaría sin efecto su intento. En cualquier caso, hay que tener presente los ejemplos de explotación de los *auspicia* a finales de la República; unos y otros se mostraron partidarios de usar y abusar del ritual religioso para un objetivo determinado, independientemente de su interpretación real<sup>63</sup>.

A pesar del testimonio ciceroniano, parece más ajustado creer que Clodio se limitó a convertir en ilegal el abuso particular de la *obnuntiatio*, como el cónsul M. Calpurnio Bíbulo había practicado en el 59 (la obstrucción religiosa de la legislación). En concreto, la ley clodiana contenía una provisión contradiciendo parte de la ley *Aelia* al prohibir la *spectio* y la *obnuntiatio* en días en los que las asambleas populares fueran requeridas para votar propuestas legislativas<sup>64</sup>.

El obstruccionismo legislativo era un grave obstáculo para los reformistas de signo popular. Pero Clodio no necesitaba ultrajar a la oligarquía, aboliendo por completo una prerrogativa de especial significado para ella. Bastaba con situar la *obnuntiatio* al mismo nivel que la *intercessio*, sujeta a los mismas fórmulas de persuasión o intimidación: el anuncio de augurios desfavorables.

---

<sup>61</sup> Mc Donald, "Clodius", 164-179. Concibe la figura de Clodio como instrumento de la política de César; derogaría únicamente la parte de la ley sobre la cual Bíbulo se había opuesto a la legislación de signo popular.

<sup>62</sup> Weinstock, "Clodius", 215-222.

<sup>63</sup> Sobre los lazos entre política y religión véase. C. Bergemann, *Politik und Religion im spätrepublikanischen Rom*, Stuttgart 1992, especialmente 143 ss.

<sup>64</sup> Vid. el análisis pormenorizado de las provisiones de la ley *Aelia et Fufia* realizado por Sumner, "Lex Aelia", 337-358.

rables debía ser hecho en persona ante el magistrado presidente de la asamblea, en un tiempo y lugar prescritos<sup>65</sup>.

Tanto la regulación de la *obnuntiatio* como la disposición sobre los *censores nota* aseguraban los poderes del pueblo, removiendo restricciones sobre el poder legislativo y reduciendo la capacidad de la oligarquía para tomar acciones de castigo por medio de la censura contra posibles disidentes populares.

Valorar su figura, como ya hemos señalado, es difícil por la fuente primaria fundamental de la que disponemos, Cicerón, un enemigo personal acérrimo del tribuno popular. Como indicó en su día Rundell, hemos de protegernos de la invectiva ciceroniana en relación con Clodio<sup>66</sup>. Siguiendo a Cicerón, habría atacado instituciones básicas del Estado y del *mos maiorum*<sup>67</sup>, cavando la propia 'tumba' de la *res publicae* y llevándola a su 'naufragio' (*Pis.* 10). Se le ha calificado de hombre de paja de los triunviros o de alguno de ellos en particular (César o Craso)<sup>68</sup>; no obstante, su actividad política (como el exilio de Cicerón) y su programa legislativo denotan, más bien, un alto grado de independencia frente a los máximos personajes que regían el destino de Roma en aquella época<sup>69</sup>. Su programa, de manera nítida, se ins-

---

<sup>65</sup> La conclusión de Mitchell, "The Leges", 174 ss., concilia la pervivencia de la práctica de la *obnuntiatio* en época posterior a Clodio con el significado político de su limitación.

<sup>66</sup> W. M. F. Rundell, "Cicero and Clodius: The question of credibility", *Historia* 28, 1979, 301-328. Posteriormente, F. Pina Polo, "Cicerón contra Clodio: el lenguaje de la invectiva", *Gerión* 9, 1991, 131-150, especialmente 133-142, analiza con detalle el lenguaje político de Cicerón vertido contra su enemigo, llegando a conclusiones similares.

<sup>67</sup> *Sustulit duas leges, Aeliam et Fufiam, maxime rei publicae salutare; censuram exstinxit; intercessionem removit; auspicia delevit; consules, sceleris sui socios, aerario, provinciis, exercitu armavit; reges qui erant vendidit, qui non eran appellavit...* (*Cic. Har. resp.* 58). Véase también *Sest.* 55 y 56.

<sup>68</sup> Para una revisión sobre las diferentes interpretaciones de su figura *vid.* E. S. Gruen, "P. Clodius: Instrument or Independent Agent?", *Phoenix* 20, 1966, 120-130, planteándose como interrogante si el tribuno era un agente independiente o un simple instrumento en manos de terceros (imagen que nunca corroboró Cicerón).

<sup>69</sup> Para Gruen, "P. Clodius", 127 ss., el éxito de su programa popular de reforma le había supuesto un fuerte apoyo que los triunviros no estaban en condiciones de amenazar. A. W. Lintott, "P. Clodius Pulcher-Felix Catilina?", *G&R* 14, 1967, 162, no encuentra testimonios claros de una vinculación directa de Clodio con los miem-

cribe dentro del marco de la reforma popular. Se erigió como auténtico líder de las masas populares frente a quienes sólo las habían utilizado para fines personales (como César para alcanzar su mando militar, Pompeyo las disposiciones sobre Asia o Craso los acuerdos favorables para los *publicani*). Clodio superó el poder de los triunviros, quienes no pudieron hacerle frente ante su fuerza en la calle. Es necesario recordar su constante actividad en las *contiones* y su fuerte presencia en los *rostra*<sup>70</sup>.

No obstante, aún hay quien destaca como rasgo más característico de su política el deseo de poder y la ambición personal, viendo en su programa legislativo un simple medio para alcanzar el apoyo suficiente que asegurase su posición en el cuadro de gobierno<sup>71</sup>. Por el contrario, a finales del 58 había realizado cambios muy profundos, construyendo una fuerte organización política en Roma, basada ampliamente en la incorporación de nuevos ciudadanos, que controlaba, en cierta medida, el sistema de votación; había liberado a las asambleas populares de las restricciones en su soberanía, al posibilitar la legislación en todos los *dies fasti* y al derribar las regulaciones estrictas sobre obstrucción religiosa; había mantenido la práctica de utilizar la asamblea para determinar asuntos de política exterior, como la adjudicación de las provincias de Pisón y Gabinio y la confiscación de Chipre. Hay que señalar, por otra parte, que su amplio programa legislativo estaba dirigido a sectores sociales muy diferentes, sin olvidar, por supuesto, su peculiar afinidad con las masas populares<sup>72</sup>. Su legislación reportó beneficios materiales y políticos a diversos sectores: proletariado urbano (*frumentationes y collegia*), taberna-

---

bros del triunvirato; Cicerón sugiere, por el contrario, divergencias entre ellos en el año 59.

<sup>70</sup> Cic. *Har. resp.* 55; *p. red. in sen.* 12...

<sup>71</sup> Así se declaran T. Loposzko y H. Kowalski, "Catilina und Clodius-Analogien und Differenzen", *KLIO* 72/1, 1990, 199-200, al comparar la figura de Clodio con la de Catilina.

<sup>72</sup> H. Benner en su monografía sobre Clodio interpreta su política desde la única perspectiva de intentar trabar una relación estable entre el tribuno y la plebe urbana, *Die Politik des P. Clodius Pulcher. Untersuchungen zur Denaturierung des Klientelwesens in der ausgehenden römischen Republik*, Stuttgart, 1987. Véase también J. M. Flambard, "Clodius, les Collèges, la plebe et les esclaves. Recherches sur la politique populaire au milieu du Ier siècle", *MEFR* 89, 1977, 153 ss., quien destaca su importancia a la hora de dar cabida en el espacio político romano a la *rue des pauvres*.

*rii*, libertos, esclavos<sup>73</sup>; tampoco olvidó nunca a caballeros y senadores, con algunos de los cuales mantuvo magníficas relaciones (como con los cónsules del 58 Gabinio y Pisón).

Sin duda, la gran aportación de Clodio a la política de la República tardía fue reconocer el enorme poder político que, en potencia, atesoraba la población urbana<sup>74</sup>. Es peligroso, no obstante, reducir este logro a una mera estrategia, propia de un ideólogo y demagogo de las masas, para cimentar su fuerza, lo que su ambicioso programa político contradice con claridad.

## **5. Hacia un modelo de reforma: el programa popular**

La figura de Tiberio Graco abre el camino para los políticos que presentan planes de reforma generales, aunque podamos hallar precedentes aislados para algunas de sus medidas. Como tribuno de la plebe afronta el principal problema que resquebrajaba el bienestar de la *res publica*: la crisis del campo que afectaba al pequeño campesinado, así como a la capacidad militar y la política expansiva romana. Para llevar adelante su plan de asentamientos territoriales asumirá nuevos retos, afianzando la soberanía popular frente a posibles interferencias del mundo senatorial.

Cayo continúa el trayecto iniciado por su hermano tanto a través de su ley agraria, como con su política de reforzamiento de los derechos políticos de signo popular, pero lo hará con una mayor perspectiva y ambición. El camino de la reforma había sido abierto por Tiberio, y aunque ello le había costado la vida, su ejemplo podía ser proseguido con una mayor seguridad. Presenta, sin duda alguna, el programa más amplio de reforma con iniciativas novedosas en varios campos de actuación. Destacan sus medidas sobre la soberanía popular para alcanzar una mayor capacidad decisoria por parte del pueblo y una mejor defensa de éste frente a la autoridad arbitraria del Senado. Profun-

---

<sup>73</sup> Cicerón veía el apoyo a Clodio fundado en el sector de los comerciantes y las gentes del campo, quienes tenían que cerrar sus negocios para acudir a las *contiones* clodianas: *Quem tu tamen populum nisi tabernis clausis frequentare non poteris* (dom. 89); *cum denique homines in campum non tabernis, sed municipiis clausis venerunt* (dom. 90).

<sup>74</sup> A. W. Lintott, *Violence in Republican Rome*, London, 1968, 190-200, demostró la capacidad de Clodio de recurrir a la violencia como medio político, armando a sus seguidores en la ciudad de Roma.

diza en el plan de reforma agrario ideado por su hermano, incluyendo repartos de *ager publicus* fuera de Italia, además de establecimientos coloniales. Su estrategia es global, ya que incluye la dotación de infraestructuras (*viae, horrea*) y medidas de tipo financiero para la disposición de más recursos (imposición de *vectigalia* y *portoria*, ordenamiento de la provincia de Asia). A nivel sociopolítico, hay que reseñar el intento de extender la ciudadanía a la población latina.

Se trata de un programa amplio y diversificado para alcanzar un gran consenso social y los apoyos necesarios para llevarlo a cabo (plebe urbana y rural, caballeros o itálicos). En el terreno judicial se cuestiona el dominio de los tribunales por parte senatorial, promoviendo la inclusión de caballeros en los mismos; en el ámbito provincial, el nuevo tribunal *de repetundis* pretende lograr una administración más equitativa, liberando a los súbditos de Roma de los abusos de los magistrados<sup>75</sup>.

De nuevo, otro tribuno popular cierra el s. II, recogiendo las secuelas de los programas avanzados por los Gracos. Apuleyo reanuda, así, los repartos de tierra (aunque desde la nueva perspectiva de beneficiar a los veteranos de guerra) en las Galias y África, y mantiene la distribución de cereal a la población urbana. Perpetúa el espíritu de sus predecesores en la defensa de la *maiestas populi Romani* (con la formación de un tribunal ecuestre) y, posiblemente, con la designación popular de provincias pretorianas (*lex de piratis*).

Por último, Clodio retoma plenamente el espíritu de los Gracos: como tribuno de la plebe lanza las ya viejas proclamas populares sobre soberanía popular, instaura las *frumentationes* gratuitas y avanza otras novedades como la liberalización de las asociaciones profesionales y religiosas (*collegia*). Es capaz, por otra parte, de atreverse a modificar fórmulas establecidas de toda una institución del *mos maiorum* como la censura. Fue el mejor a la hora de movilizar y concienciar de su auténtico valor político a las masas urbanas, objetivo prioritario para la ideología de los *populares*.

¿Podemos hablar, a partir de lo hasta aquí indicado, de un programa político de reforma popular?

Por parte de los *populares* los grandes temas del debate político en la Tardía República serán abordados de forma general, en primera instancia,

---

<sup>75</sup> Véase. A. Suárez Piñeiro, "Las leges iudiciariae ante la crisis de la República Romana (133-44. a. C.)", *Latomus* 59/2 (2000), 253-275.

por los Gracos. A nivel socioeconómico, Cayo instaure las *frumentationes* oficiales y A. Saturnino (abaratando las raciones) y Clodio (con los repartos gratuitos) continúan su ejemplo. Tiberio será el primero en presentar un plan de reforma agrario para repartir el *ager publicus* de Italia en favor del pequeño campesinado; su propuesta, planificada con esmero, incluye la formación de una comisión especial para su ejecución y la consecución de recursos propios. Su hermano, Cayo, no hace más que proseguir la obra por él avanzada, introduciendo la entrega de tierras públicas situadas fuera de la península itálica y las asignaciones coloniales. El tribuno A. Saturnino recuperará los repartos territoriales, esta vez para beneficiar a los veteranos, a quienes pretende asentar también en colonias fuera de Italia. Los veteranos serán, a partir de ahora, los grandes protagonistas de la política agraria desde la perspectiva popular como otros campesinos más que se hallan desprovistos de tierras.

Nos encontramos, por tanto, con repartos de tierras, fundación de colonias fuera de Italia y los primeros asentamientos de veteranos. Clodio no participará en este esquema político porque un año antes de su tribunado, en el 59, César ya había actuado de forma decisiva al respecto (*lex Iulia y Campana*).

En la esfera sociopolítica, el punto clave de la política de los Gracos será la defensa de la soberanía popular. Tiberio da los primeros pasos al situar al pueblo como base del poder del tribunado, al que éste debe representar de acuerdo con su voluntad, y al disponer del legado de Atalo de Pérgamo. Cayo amplía esta iniciativa, al afianzar el poder del pueblo para apartar de la vida pública a los magistrados que no se caracterizaran por la rectitud en su gestión, para autorizar sentencias capitales (derecho de apelación), o para controlar la actuación de magistrados en función de jueces. Apuleyo Saturnino también toma partido por esta opción, protegiendo el derecho de *maiestas* del pueblo romano. El último gran tribuno popular, Clodio, asumirá su participación en este terreno de forma rotunda: protege el poder decisorio del pueblo en materia legislativa (frente a posibles extrañas obstrucciones), propone la liberalización del voto por centurias, e incide en la capacidad de control y enjuiciamiento del pueblo sobre magistrados que rebasaran sus competencias en materia judicial.

En cuanto al ejercicio de la justicia, los reformistas parten de nuevo de la figura de uno de los Gracos; en esta ocasión es Cayo quien rompe el monopolio del poder judicial, abriéndolo a la participación de los caballeros. Su tribunal *de repetundis* supone, además, una intervención en apoyo y defensa

de la población provincial. Apuleyo también crea un tribunal permanente para los crímenes de *maiestas*, integrado por miembros procedentes únicamente del orden ecuestre. Clodio no necesitará intervenir ya en este campo por la fuerte remodelación que sufre la esfera judicial a lo largo del último siglo republicano y por el marcado carácter político que adquieren los procesos en los tribunales.

La política ante los aliados es afrontada de manera decidida por primera vez por parte de Cayo, aunque el tema había surgido antes, a partir de la aplicación de la reforma agraria impulsada por su hermano. Propone, en tono conciliador, la extensión de la ciudadanía romana a la población latina. La evolución particular de la problemática provincial, hasta el estallido de la Guerra Social, hará que el problema desaparezca de la escena política.

Los puntos clave de la reforma emprendida desde el bando popular serán los repartos de cereal, la reforma agraria, la soberanía popular (poder legislativo, control judicial y ejecutivo sobre magistrados, sufragio...), mayor equidad judicial (reparto de las responsabilidades) y la extensión del derecho de ciudadanía a la población aliada. Las líneas maestras de la política popular coinciden con los grandes problemas de la Tardía República, ya que los *populares* afrontan la crisis de la *res publica* e intentan atajar sus males más urgentes. En su estrategia política dirigen su ofensiva contra el poder casi omnímodo de la oligarquía (ámbito político y judicial), fortaleciendo el *ius agendi cum populo* como alternativa; se atienden, en otro orden de cosas, las necesidades materiales y políticas de otros grupos sociales (plebe rural y urbana, caballeros...) y se busca la apertura del Estado hacia el exterior (con un mayor control sobre la administración provincial).

Se percibe, por lo tanto, una evidente continuidad en el proceder de los políticos clasificados como *populares*, con constantes referencias al pasado a partir del modelo establecido por los Gracos.

***Resumen:***

A continuación analizamos las propuestas legislativas presentadas en la República tardía por los políticos llamados *populares*. Las leyes *populares*, desde el año 133 a. C., podrían haber constituido un programa de reforma alternativo a la crisis de la República. Sus principales defensores fueron los Graco, Apuleyo Saturnino y Clodio.

***Abstract:***

We analyse the legislative proposals of *populares* politicians at the Late Roman Republic. For us, the *populares* laws, from 133 b. c., could constitute a reform programme as alternative to the crisis of the Roman state. Their foremost upholders were the Gracchi, Appuleius Saturninus and Clodius.