

Del derecho romano al derecho administrativo. *La dogmatica odierna* y metodología aplicativa como hilo conductor

GLORIA ROJAS QUINTANA¹

RESUMEN

En el presente artículo se analiza la viabilidad metodológica de aplicar las categorías dogmáticas del derecho administrativo contemporáneo al estudio de fuentes normativas del derecho romano, particularmente en su vertiente fiscal. Tomando como eje de análisis el *Edictum de pretiis rerum venalium* de 301 d. C., se exploran las nociones de competencia, potestad, organización, actividad administrativa y garantías jurídicas desde una clave funcional y teleológica. A partir de la metodología de la *dogmática odierna* romana y de la metodología aplicativa administrativista, se argumenta que ciertos instrumentos normativos del *ius publicum* romano pueden ser comprendidos como formas premodernas de actuación administrativa, estructuradas en función de la *utilitas publica* como principio legitimador. El estudio pretende demostrar la existencia de estructuras racionales comunes que permiten reconstruir el contenido funcional de la actuación administrativa en Roma

1 Máster de investigación especializado en Comercio Internacional de la Universidad de Córdoba, Córdoba, España. Colaboradora del área de Derecho Romano y personal investigador predoctoral Universidad de Córdoba, Córdoba, España, y de la Universidad La Sapienza, Roma, Italia. Correo-e: gloria.rojas@uco.es. Enlace Orcid: 0009-0008-1807-6499. Fecha de recepción: 1.º de agosto de 2025. Fecha de modificación: 2 de octubre de 2025. Fecha de aceptación: 6 de octubre de 2025. Para citar el artículo: Rojas Quintana, Gloria, "Del derecho romano al derecho administrativo. La *dogmatica odierna* y metodología aplicativa como hilo conductor", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 35, 2026, pp. 185-224. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n35.08>.

en términos jurídicamente coherentes, aportando así una base sólida para el diálogo entre historia del derecho y teoría jurídica moderna.

Palabras clave: derecho público romano, experiencia jurídica administrativa, *dogmatica odierna*, metodología aplicativa, potestades administrativas, *utilitas publica*.

From Roman Law to Administrative Law. *Dogmatica Odierna* and Applied Methodology as a Connecting Thread

ABSTRACT

This article analyzes the methodological feasibility of applying the dogmatic categories of contemporary administrative law to the study of normative sources of Roman law, particularly in its fiscal dimension. Taking the *Edictum de pretiis rerum venalium* of 301 A. D. as the axis of analysis, this article explores the notions of competence, authority, organization, administrative activity, and legal guarantees from functional and teleological perspectives. Using the methodologies of contemporary Roman legal dogmatics and administrative law, the article argues that certain normative instruments of Roman public law can be understood as premodern forms of administrative action structured around *utilitas publica* as a legitimizing principle. The study seeks to demonstrate the existence of shared rational structures that enable the reconstruction of the functional content of administrative action in Rome in legally coherent terms. This, in turn, provides a solid foundation for dialogue between legal history and modern legal theory.

Keywords: Roman Public Law, Administrative Legal Experience, *Dogmatica odierna*, Applied Methodology, Administrative Prerogatives, *Utilitas publica*.

INTRODUCCIÓN: LA HISTORICIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS DESDE LA DOGMÁTICA ODIERNA Y LA METODOLOGÍA APLICATIVA

El objeto del presente artículo es realizar un análisis de la experiencia jurídica romana en su vertiente fiscal comprobando, para tal fin, la viabilidad de aplicar ciertas construcciones dogmáticas *ius* administrativistas modernas. Para ello, se aplicará una metodología específica, basada en el uso de la *dogmática odierna* (derecho romano) en sinergia con la metodología aplicativa (derecho

administrativo), y se tomará como referencia un instrumento fiscal concreto el *Edictum de pretiis rerum venalium* de 301 d. C. promulgado por Diocleciano².

La doctrina jurídica *ius* administrativista, en sus reconstrucciones históricas, ha considerado tradicionalmente y de forma mayoritaria el siglo XVIII, y en particular a la Revolución francesa, como el periodo gestacional de los principales elementos conceptuales que conforman la noción moderna de Administración pública³. Sin embargo, en las últimas décadas ha cobrado especial relevancia el análisis de la experiencia jurídica romana en el ámbito del *ius publicum*, concretamente en lo relativo a los fenómenos administrativos, y de forma más específica, a aquellos de índole fiscal⁴. También se ha

- 2 Ha sido utilizada para el análisis la obra de Theodor Mommsen, *Der Maximaltarif des Diocletian*, Berlín: Verlag von Georg Reimer, 1893. Los fragmentos indicados en lengua castellana corresponden a la traducción realizada por Marta Gesino de Arregui, *El Edicto de Diocleciano sobre precios máximos. Traducción y notas*, Buenos Aires: Instituto de Historia Antigua y Medieval José Luis Romero, 1966. También se ha consultado Lauffer von Siegfried, *Diokletians Preisedikt*, Berlín: W. de Gruyter, 1971.
- 3 Luca Mannori y Bernardo Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma: Laterza, 2001, p. 269; Eduardo García de Enterría, *Révolution française et administration contemporaine*, París: Economica, 1993, pp. 21 y ss.; Luis Medina Alcoz, *Historia del derecho administrativo español*, Madrid: Marcial Pons, 2022, p. 83. Se tomó también como referencia a los autores citados: Sabino Cassese, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milán: Giuffré, 2010, pp. 111 y ss.; Antonio Fernández de Buján, "Derecho administrativo romano y Impallomeni", *Index*, vol. XXVI, 1998, p. 483, quien ofrece una motivación al respecto, señalando dos razones, que citadas textualmente: "La inexistencia de un cuerpo unitario de normas exteriormente obligatorio; y, la no separación clara entre las normas administrativas y normas reguladores de las relaciones entre los ciudadanos".
- 4 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, Madrid: Civitas, 1996. Fue el primer romanista español en constituir una línea propia de investigación dedicada al derecho administrativo en su vertiente fiscal romana, objeto de estudio del presente trabajo. Su abundante bibliografía sobre la materia combina un enfoque técnico con una metodología comparatista, aplicando criterios del derecho administrativo actual a la experiencia jurídico-romana, lo que ha generado contribuciones de gran utilidad para la comprensión de fenómenos jurídicos contemporáneos. Véanse, entre otros, los siguientes trabajos: "Atenas y Roma como modelos de actividad financiera", *Revista General de Derecho Romano*, n.º 42, 2024; "Ius Fscale: De la imposición directa e indirecta", *Revista General de Derecho Romano*, n.º 40, 2023; *Derecho público romano*, 27.ª ed., Madrid: Aranzadi, 2024; "Ius Fscale: De la imposición directa e indirecta", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 30, 2023, pp. 75-102; "A propósito del interés público como principio inspirador de la actividad financiera ateniense y las acciones populares romanas", *Revista General de Derecho Romano*, n.º 39, 2022; "Principios tributarios: una visión desde el derecho romano", en Antonio Fernández de Buján (dir.), Raquel Escutia Romero y Gabriel M. Gerez Kraemer (eds.), *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Madrid: Dykinson, 2021, pp. 299-325; "Del sistema tributario *Ius fscale*: principios informadores del sistema tributario romano", en *Principios generales del derecho. Antecedentes históricos y horizonte actual*, Madrid: Dykinson, 2014, pp. 109-130; "Clasicidad y modernidad del derecho fiscal romano", *Revista General de Derecho Romano*, n.º 260-261, 2012, pp. 151-170; "Hacia un tratado de derecho administrativo y fiscal

experimentado un notable desarrollo metodológico a partir de la aplicación de lo que la doctrina especializada ha denominado "dogmática moderna u odierna"⁵. Esta consiste en la utilización de conceptos jurídicos y estructuras contemporáneas para el análisis de las instituciones y fenómenos del ordenamiento romano. Se caracteriza por haber demostrado ser de extraordinaria utilidad para la ciencia jurídica por convertir las aportaciones romanistas en instrumentos de uso para la ciencia jurídica contemporánea⁶. Como señala Betti, se trata de un enfoque que no solo es legítimo, sino que proporciona claros beneficios al permitir una lectura sistemática y estructural del derecho romano a través de las categorías analíticas del derecho moderno, siendo

romano", en Antonio Fernández de Buján y Gabriel M. Gerez Kraemer (coords.), *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*, Madrid: Dykinson, 2011, pp. 13-51; "Clasicidad del *ius fiscale* romano: principios informadores de su sistema tributario", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 16, 2010, pp. 72-83; "Ius fiscale: instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario romano", *Iura*, n.º 58, 2010, pp. 1-32; "Léxico fiscal e instrumentos de la política financiera en derecho romano", *Revista General de Derecho Romano*, n.º 14, 2010; y "Ius fiscale: instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario romano", *Revista General de Derecho Romano*, n.º 5, 2009, pp. 185-210. Otros autores españoles han seguido una metodología análoga en sus estudios sobre derecho público romano, consolidando así una línea de investigación especializada en el análisis funcional del *ius publicum* en clave administrativa.

- 5 Biondo Biondi, *Scritti giuridici*, vol. I, *Problemi generali*, Milán: Giuffrè Editore, 1965, pp. 221-322; Emilio Betti, "Educazione giuridica odierna e ricostruzione del diritto romano", *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano*, vol. XXXIX, 1931, pp. 45 y ss.
- 6 Vid. nota 3 y Juan Miguel Albuquerque Sacristán, "Protección de bienes de dominio público: experiencia administrativa romana", en *Derecho administrativo histórico*, Santiago de Compostela: Junta de Galicia - Escuela Gallega de Administración Pública, 2005, pp. 17 y ss.; Juan Manuel Blanch Nogués, "Reflexiones en torno al interés jurídico del tributo y del derecho fiscal romano", en Antonio Fernández de Buján y Gabriel M. Gerez Kraemer (coords.), *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*, Madrid: Dykinson, 2011, pp. 115-150; del mismo autor, "Observaciones sobre un impuesto de época postclásica: *La collatio glebalis*", en Antonio Fernández de Buján y Gabriel M. Gerez Kraemer (coords.), *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano II*, Madrid: Dykinson, 2013, pp. 529-547; Belén Malavé Osuna, *Régimen jurídico financiero de las obras públicas en el derecho romano tardío: Los modelos privado y público de financiación*, Madrid: Dykinson, 2007; María Eugenia Ortuño Pérez y Eva Andrés Aucejo, "Los sujetos privados como sistema de colaboración social en el procedimiento de recaudación tributaria en Italia", en Antonio Fernández de Buján (dir.), Andrea Trisciuglio y Gabriel M. Gerez Kraemer (coords.), *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano III*, Madrid: Dykinson, 2016, pp. 595-659; Carmen Jiménez Salcedo, "Una mirada hacia la defensa cívica de los derechos: orígenes del defensor *civitatis*", en Ana Rosa Martín Minguíjón, Karen María Vilacoba Ramos, José Nicolás Saiz López (coords.), *Conceptos, métodos y fuentes para el estudio de la antigüedad. Líneas de investigación actuales*, Madrid: Dykinson, 2023, pp. 708 y ss.

así metodológicamente oportuno⁷. No obstante, esta metodología ha sido objeto de críticas relevantes. Autores como De Francisci cuestionaron la utilidad de aplicar categorías dogmáticas modernas al estudio del derecho romano, llegando a afirmar que quien recurre a tales esquemas "*sarà un felicissimo dogmatico, ma non è uno storico*"⁸. Sin embargo, como bien observa Betti, De Francisci no pudo sustraerse del todo al empleo de estas categorías en sus propios estudios sobre derecho procesal y derecho público. De hecho, la aplicación de conceptos contemporáneos al análisis de la experiencia jurídica romana se ha consolidado como una práctica de gran eficacia en el campo romanista, especialmente cuando se abordan realidades complejas como la Administración pública⁹. Tampoco puede ignorarse que esta metodología ha demostrado su validez de aplicación en estudios específicos caracterizados por la complejidad del objeto de análisis, como la organización administrativa o las cuestiones fiscales romanas, requiriendo así el uso de esquemas conceptuales actuales para ser adecuadamente comprendidos y analizados¹⁰.

El método expuesto posibilita una doble contribución al conocimiento jurídico: la primera es que abre la puerta a la aplicación de conceptos propios del derecho moderno al estudio de la experiencia romana y la segunda es que permite la identificación propia de estructuras clásicas en las premisas conceptuales modernas. Es decir, en el caso concreto del estudio de la experiencia administrativa romana, permite tanto la aplicación de conceptos administrativistas como la identificación de estructuras propias del derecho administrativo contemporáneo en época clásica. En este sentido, la metodología *dogmatica odierna* opera como una herramienta que habilita una especialización temática, puesto que, si bien es una aproximación generalista en cuanto a su planteamiento teórico, se adapta y se particulariza según la rama del derecho contemporáneo desde la cual se proyecte el análisis.

A diferencia del ámbito privado del derecho, la identificación de caracteres y rasgos atemporales en los conceptos e instituciones jurídicas del derecho público supone un ejercicio de especial complejidad. De un modo sumamente acertado, advertía ya Rotondi sobre el alto grado de abstracción que supone el hallazgo de estructuras comparativas y la aplicación de

7 *Ibid.*, p.45.

8 Pietro de Francisci, *Storia del diritto romano*, vol. II, parte I, Roma: Anonima Romana Editoriale, 1929, p. 217 (nota 17). Que, traducido al castellano, se comprende como: "será un feliz dogmático, pero no será un histórico".

9 Emilio Betti, "Educazione giuridica odierna e ricostruzione del diritto romano", *op. cit.*, p. 35, cita 1.

10 En este sentido, véase nota 6 y N.B. *Vid.* nota 8, donde el autor, académico experto en derecho financiero, fiscal y tributario y no romanista, ofrece un análisis de la experiencia clásica con fundamentos del actual ordenamiento jurídico demostrando que se trata de una metodología legítima aceptada no solo por la ciencia romanista.

conceptos modernos a la experiencia pública romana¹¹. Así, lo demuestran las múltiples contribuciones publicadas con éxito que presentan un tipo de análisis basado en la aplicabilidad de metodologías y conceptos contemporáneos a la experiencia pública jurídico-romana. En efecto, en dichas contribuciones son hallados comportamientos, estructuras y formaciones similares, en determinados aspectos, a las instituciones y actividades administrativas actuales, demostrando así la viabilidad del método propuesto¹².

Como se tratará de demostrar en este trabajo mediante la aplicación de la dogmática *odierna* y pese a que el mayor desarrollo en materia administrativista tuviera lugar a partir de la ya mencionada Revolución francesa, no resulta aventurado afirmar la existencia de elementos con una naturaleza de corte pre-Administración en periodos históricos predecesores, como es el caso que nos ocupa durante los catorce siglos del Imperio romano. Con esta afirmación no se pretende enmarcar el origen de las principales ramas del derecho público (como es el caso concreto del derecho administrativo o fiscal), sus conceptos e instituciones en el periodo histórico que abarca el Imperio romano. Lo que se pretende es instaurar como premisa de estudio la existencia de una consolidada experiencia jurídica en el *ius publicum* romano, de un carácter lo suficientemente complejo y abstracto, que permite constatar la existencia de determinados rasgos comunes a conceptos e instituciones clave del derecho público actual¹³. Como consecuencia, a efectos de este estudio, el término *experiencia* se refiere al conjunto de aspectos, estructuras y rasgos del derecho administrativo y fiscal modernos susceptibles de ser identificados, al menos en su esencia, en el periodo romano¹⁴.

11 Giovanni Rotondi, "*Leges publicae populi romani*", en *Scritti Giuridici*, vol. I, Milán: Giuffrè, 1933, pp. 1-4. Si bien el autor destaca la dificultad en la aplicación de conceptos modernos a la experiencia pública del derecho romano, indica (en el desarrollo mismo de la premisa de la inaplicabilidad) la posibilidad de hallar estructuras, comportamientos y formaciones similares en el *ius publicum*. Incluso otros autores llegan a negar esta posibilidad de manera más tajante. En este sentido, resulta de especial interés atender a las reflexiones de Franco Casavola, "*Diritto romano e diritto europeo*", *Labeo*, vol. XL, 1994, p. 165, quien observa que los juristas romanos conciben al hombre como *civis*, es decir, como individuo aislado y no como parte de un sujeto colectivo soberano, lo que dificultaría una aproximación desde la perspectiva del interés general. Sin embargo, y como se expone en esta contribución, si bien es cierto que debe admitirse el alto grado de dificultad, no puede afirmarse la imposibilidad metodológica: existen numerosos trabajos realizados bajo esta premisa que han concluido con éxito. La existencia y reconocimiento de posturas contrarias en la línea de estudio elegida aporta un notable valor argumentativo y fomenta una mayor profundidad analítica.

12 *Vid.*, notas 3 y 5.

13 Fernando Sáinz de Bujanda, *Ordenamiento financiero de la antigua Grecia y el período helenístico*, Madrid: Dykinson, 2012, pp. 5 y ss.

14 Antonio Fernández de Buján, "*Derecho administrativo romano y Impallomeni*", *op. cit.*, 1998, p. 483. El autor sostiene que parece adecuado legitimar el uso de la expresión

Por tanto, la denominada *dogmática odierna* consiste en la utilización de conceptos jurídicos y estructuras contemporáneas para el análisis de las instituciones y fenómenos del ordenamiento romano¹⁵.

Establecida esta metodología como punto de partida, resulta imprescindible plantear la siguiente cuestión: ¿existe un método propio del derecho administrativo que pueda ser legítimamente trasladado al estudio romanista? En respuesta a este interrogante, cabe recordar las aportaciones de González Pérez, quien sostiene que la complejidad, autonomía y particularidad del derecho administrativo moderno exigen, o al menos justifican, la existencia de una metodología específica. Este argumento es particularmente relevante cuando nos situamos en el ámbito de estudios aplicados, donde el enfoque requiere procedimientos analíticos precisos que permitan abordar adecuadamente la relación entre norma, hecho y decisión administrativa¹⁶. En esta misma línea, y con mayor concreción metodológica, Rodríguez de Santiago desarrolla lo que denomina la metodología *aplicativa* del derecho administrativo, centrada en el estudio de las reglas de racionalidad que deben regir la actuación administrativa. Este enfoque se concentra en aspectos esenciales como la identificación y valoración de los hechos relevantes, la construcción y concreción de la norma aplicable al caso concreto, la utilización de precedentes y prácticas reiteradas (incluso de naturaleza no vinculante), así como en la articulación argumentativa de decisiones adoptadas bajo criterios de optimización y ponderación entre intereses públicos concurrentes¹⁷.

Como se tratará de demostrar en este trabajo con el análisis del régimen jurídico del *Edictum de pretiis rerum venalium* (vid. epígrafe 3), la traslación de la metodología aplicativa al estudio del derecho administrativo romano permite constatar cómo, en la práctica, la Administración romana enfrentaba problemas de gestión pública y adoptaba decisiones bajo esquemas que, aunque no formulados en los términos actuales, respondían a patrones de racionalidad, eficiencia y equilibrio entre intereses que hoy reconocemos como característicos de la buena administración.

moderna "derecho administrativo", perteneciente a la tradición romanística, como fórmula de referimiento metodológico a la experiencia administrativa en Roma.

15 Emilio Betti, "Educazione giuridica odierna e ricostruzione del diritto romano", *op. cit.*, 1931, pp. 45 y ss.

16 Jesús González Pérez, "El método en el derecho administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.º 22, 1957, p. 17.

17 José María Rodríguez de Santiago, *Metodología del derecho administrativo: Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*, Madrid: Marcial Pons, 2016, p. 12.

1. ANÁLISIS TERMINOLÓGICO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Dado que, aplicando el método científico expuesto en el epígrafe precedente, en el presente trabajo se pretende constatar la viabilidad de utilizar construcciones dogmáticas modernas para analizar instrumentos jurídicos pretéritos, previamente resulta imprescindible realizar cierto análisis terminológico de naturaleza comparativa. Con ello se persigue un triple objetivo. En primer lugar, la identificación práctica de esquemas y comportamientos pre-Administración pública en el marco temporal que ocupa la experiencia jurídico-romana. En efecto, sin perjuicio de destacar las diferencias propias del distinto periodo temporal en el que rigen dichas instituciones, se tratará de demostrar la posibilidad de remontar el origen, en modo muy incipiente, de ciertos conceptos jurídico-administrativos cuyo nacimiento generalmente es situado por la doctrina en épocas más recientes.

A continuación, se ofrece una enumeración de algunas instituciones "clave" del derecho administrativo actual y su relación con instituciones similares vigentes durante la experiencia jurídico-romana.

1.1. LA ATEMPORALIDAD DEL *UTILITAS PUBLICA*

El *interés público* es un término cuya complejidad radica en su indeterminación y su amplitud de uso en diversas ramas del derecho. La dificultad para definirlo con precisión se refleja ya en los primeros estudios doctrinarios. Así, Cannada-Bartoli observa como el término *interesse* aparece en múltiples contextos jurídicos con sentidos diversos, definiendo su naturaleza polifacética y papel transversal dentro del ordenamiento jurídico¹⁸.

En este sentido, García de Enterría lo categoriza como un "término jurídico indeterminado"¹⁹ y, del mismo modo, Santi Romano ofrece, mediante un riguroso análisis sobre la indeterminación del término, una concepción según la conformación tripartita entre Administración, *Stato* y sociedad²⁰. De manera más específica, relaciona De la Morena y de la Morena la necesidad del interés público como "arranque lógico" para la satisfacción de las necesidades de la "comunidad pública" y la utilización del mismo como un instrumento jurídico dispuesto por el poder político de la propia comunidad, entendiendo así los términos de *Administración* e *interés público* correlacionados

18 Eugenia Cannada-Bartoli, "Interesse (diritto amministrativo)", *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXII, Milán: Giuffrè, p. 1.

19 Eduardo García de Enterría, "Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 89, 1996, pp. 69-89.

20 Santi Romano, "Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato (1930)", en *Scritti minori*, vol. II, Milán: Giuffrè, 1950, pp. 299 y ss.

entre sí por los conceptos de medios y causa que define el contenido esencial del actuar estatal²¹. Tal y como se deduce de las definiciones doctrinales expuestas, en el ámbito del derecho administrativo, la noción de interés público adquiere un papel central y determinante, puesto que constituye el fundamento y la justificación última de la actividad administrativa del Estado. Como indica Orlando, el derecho administrativo puede entenderse como "*il sistema di quei principi giuridici che regolano l'attività dello Stato pel raggiungimento dei suoi fini*"²². Sin embargo, este principio no encuentra su conformación en la historia contemporánea ni en la dogmática *iustpublicista* moderna. Muy al contrario, su genealogía intelectual se puede remitir a la experiencia jurídica romana, donde se halla una categoría funcional equivalente: la *utilitas publica*.

La *utilitas publica*, reiteradamente utilizada en fuentes jurídicas y textos imperiales, permite identificar un primer modelo operativo de racionalidad administrativa que justifica la intervención del poder no a partir de una autolegitimación soberana, sino en virtud de su servicio a fines colectivos. Por tanto, si hoy la Administración se define en clave teleológica por su conexión instrumental con el interés general, en Roma ya es posible reconocer una experiencia normativa análoga, en la que la acción del Estado se articula desde y para la *utilitas communis*. Precisamente por ello utilizar el concepto de *utilitas publica* como criterio legitimador nos habilita a hablar de una forma primitiva (pero jurídicamente significativa) de experiencia administrativa en Roma. En esta clave pueden reinterpretarse otras categorías clásicas (como potestades, procedimientos, competencias o garantías) desde el prisma funcional que ofrece la racionalidad finalista, permitiendo reconstruir en términos coherentes un universo institucional que no conocía aún la sistematización moderna del derecho administrativo, pero que respondía a imperativos funcionales similares: orden público, cohesión social y utilidad colectiva. Indica Alburquerque Sacristán que la evolución de la *utilitas publica* en la experiencia romana es sumamente compleja y que se encuentra fuertemente marcada por una tensión estructural entre la utilidad de la comunidad y la utilidad del Estado como ente autónomo. En un primer estadio, coincidente con la etapa republicana y el principado clásico, la *utilitas rei publicae* es concebida como *utilitas omnium*, esto es, como el beneficio de la colectividad integrada en el *populus Romanus*, no como un interés institucional diferenciado de ella²³. Esta equivalencia entre *res publica*

21 Luis de la Morena y de la Morena, "Derecho administrativo e interés público: Correlaciones básicas", *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, 1983, p. 848.

22 Vittorio Emanuele Orlando, *Principi di diritto amministrativo*, Florencia: Barbèra, 1908, pp. 19 y ss. Traducido al castellano se comprende como: "El sistema de cuyos principios jurídicos regulan la actividad del Estado para el alcance de sus fines (u objetivos)".

23 Juan Miguel Alburquerque Sacristán, "Notas acerca de la *utilitas publica*", *Revista General de Derecho Romano*, n.º 5, 2005, pp. 16-17.

y *utilitas communis* se manifiesta en los textos de la época, que proyectan sobre el poder público una lógica de servicio más que de soberanía: el emperador actúa no como *dominus*, sino como magistrado al servicio del pueblo²⁴. Sin embargo, a partir del siglo III d. C., especialmente con la consolidación del poder imperial tardoantiguo, se produce un viraje significativo: la *utilitas publica* comienza a identificarse con el interés del Estado, entendido como estructura autónoma frente a la sociedad civil. Las constituciones imperiales de esta época, así como el aparato normativo recogido en el Codex Theodosianus y las Novellae, recurren a la *utilitas publica* para justificar expropiaciones, imposiciones fiscales, limitaciones patrimoniales o restricciones procesales, sin necesidad de fundarse en una coincidencia directa con los intereses individuales o comunales²⁵. Como señala Alburquerque, se impone así una lógica de supremacía del interés estatal, que se presume coincidente con el bien común, aunque no siempre lo exprese²⁶. No obstante, esta evolución no puede interpretarse como una ruptura radical. Incluso en su fase más autoritaria, el discurso jurídico sigue invocando la *utilitas omnium* como fundamento ético y político de la intervención pública, en un intento de preservar la legitimidad del poder mediante su vinculación simbólica (y a veces real) con la justicia, la equidad y la razón (*iustitia, aequitas, ratio*)²⁷. Así lo expresa Ulpiano en su conocido fragmento sobre la tutela interdictal de los bienes públicos: "*interdictum hoc publicae utilitatis causa proponi palam est*", en el que queda explícita la finalidad comunitaria que justifica la protección jurídica de ciertos bienes frente a usos privados que comprometan su acceso general²⁸. Esta concepción, rica en matices y oscilaciones, encuentra una valiosa síntesis en las conclusiones de Longo: la *utilitas publica* es una categoría evolutiva, que se adapta a las formas de ejercicio del poder y a las expectativas sociales de cada época, pero que conserva su función como principio estructurante de la acción estatal. En sus palabras, se trata de una "noción indisolublemente ligada a la *res publica*, a las actitudes del poder frente a los *cives* y a la configuración de sus derechos frente al Estado"²⁹. Por ello, puede

24 Giorgio Jossa, "L'utilitas rei publicae nel pensiero imperiale dell'epoca classica", *Studi Romani*, n.º 11, 1967, pp. 388 y ss.

25 Joseph Gaudemet, "Utilitas publica", *Revue d'Histoire du Droit*, n.º 29, 1951, pp. 485 y ss.; Marialuisa Navarra, "Utilitas publica—utilitas singulorum tra IV e V sec. d. C.", *Studi di Storia del Diritto Italiano*, n.º 63, 1997, notas 7-15, 19-37, 41-42, 45, 47-48, 50, 54, 55-60, 64, 70-77, 80-83, 85-86, 89, 94, 96-100, 105, 109, 111 y 113, pp. 269-296.

26 Juan Miguel Alburquerque Sacristán, "Notas acerca de la *utilitas publica*", *op. cit.*, p. 19.

27 *Ibid.*, p. 20.

28 D. 43.9.1.1 "*Interdictum hoc publicae utilitatis causa proponi palam est: tuetur enim vectigalia publica, dum prohibetur quis vim facere ei, qui id fruendum conduxit*".

29 Giannetto Longo, "Utilitas publica", *Labeo*, n.º 18, 1972, p. 71.

sostenerse con fundamento que la *utilitas publica* opera como una forma temprana de racionalidad administrativa teleológica.

1.2. ¿QUO VADIS "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" EN LA EXPERIENCIA ROMANA?

El concepto de *Administración pública* ha evolucionado como una construcción doctrinal plural, en la que convergen distintos criterios metodológicos para intentar captar la complejidad de una realidad institucional que, lejos de ser homogénea, se manifiesta en múltiples niveles funcionales, organizativos y normativos. Esta diversidad conceptual ha dado lugar a tres grandes concepciones analíticas que han sido desarrolladas sistemáticamente por la doctrina administrativista: la concepción objetiva, la subjetiva y la teleológica. Estas tres construcciones no deben entenderse como categorías excluyentes ni como estadios sucesivos de una evolución doctrinal lineal, sino como dimensiones complementarias de una misma realidad jurídico-política: la Administración como institución de poder, estructura de gobierno y cauce de acción pública. Solo esta triple clave permite una comprensión satisfactoria del fenómeno administrativo, como manifestación del poder público institucionalizado y con una orientación a la realización del interés general³⁰.

La primera de estas concepciones, históricamente la más temprana, es la Administración en sentido objetivo, que encuentra su origen en la necesidad de delimitar funcionalmente las tareas estatales tras la consolidación del principio de separación de poderes. Según esta visión, la Administración pública se identifica con la actividad concreta mediante la cual el Estado ejecuta las normas jurídicas, organiza los servicios públicos y actúa materialmente sobre la realidad para satisfacer necesidades colectivas. Este enfoque fue central en las primeras formulaciones del derecho administrativo como disciplina autónoma, al permitir distinguir la función administrativa (de carácter práctico, operativo y de gestión) de las funciones normativa y jurisdiccional, atribuidas al legislador y al juez, respectivamente³¹. Este modelo resulta de conveniente aplicación en los supuestos en los que se pretende definir qué tipo de actos, comportamientos o procedimientos constituyen materia administrativa, más allá de la estructura orgánica de los órganos involucrados. Así, por ejemplo, se consideran manifestaciones objetivas de la Administración tanto la ejecución de obras públicas como la tramitación de procedimientos de policía, la concesión de autorizaciones o la prestación de servicios sociales. La utilidad de este enfoque estriba en su capacidad para capturar la especificidad funcional de la acción administrativa, diferenciándola de otras

30 Luis José Béjar Rivera, "El concepto de derecho administrativo: una visión teleológica", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 14, 2010, p. 225.

31 Guido Zannobi, *Corso di diritto amministrativo*, Milán: A. Giuffrè, 1958, pp. 44-47.

funciones estatales por sus efectos operativos inmediatos: producir efectos concretos, organizativos y operativos en el mundo externo³². No obstante, esta concepción funcional de la Administración (centrada exclusivamente en la actividad material desplegada por el Estado) ha sido objeto de revisión crítica por parte de la doctrina administrativista. En efecto, como señala García de Enterría, no toda aplicación de normas por parte del Estado puede ser calificada técnicamente como "actividad administrativa". Existen numerosos supuestos, como la gestión parlamentaria o el autogobierno del poder judicial, en los que se realizan actos ejecutivos que, sin embargo, por su naturaleza instrumental interna o su vinculación a otros poderes del Estado, no encajan propiamente en el ámbito del derecho administrativo³³. En las mismas líneas indica Béjar Rivera que buena parte de la actividad que hoy desarrolla la Administración incluye funciones de naturaleza reglamentaria e incluso cuasi jurisdiccional, lo que pone en evidencia la insuficiencia del criterio meramente objetivo para delimitar con rigor el campo del fenómeno administrativo. En consecuencia, como subraya De la Morena y de la Morena, estas dificultades han obligado a consolidar un segundo enfoque, de carácter subjetivo, que atiende no ya a lo que se hace, sino a quién lo hace, identificando la Administración con el conjunto de entes y órganos que, integrados en el poder ejecutivo, actúan con potestades públicas en nombre del interés general³⁴.

Esta segunda perspectiva parte del criterio orgánico: lo administrativo es lo que realizan los entes, autoridades y órganos del poder ejecutivo estatal o de las entidades públicas descentralizadas dotadas de potestades jurídicas. En este modelo, la legitimidad del acto deriva de la titularidad institucional de quien lo emite. Esta concepción ha sido particularmente útil para estructurar el régimen jurídico de la Administración pública, delimitar competencias, distribuir responsabilidades y fijar criterios de imputación. En el ámbito español, autores como Entrena Cuesta señalan que la comprensión de la Administración como estructura es imprescindible para identificar el marco organizativo desde el cual se ejerce el poder público con eficacia y responsabilidad jurídica³⁵. Sin embargo, también este segundo enfoque parece encontrar límites sustanciales al contrastarse con la complejidad institucional del Estado contemporáneo. La Administración actual no puede considerarse

32 Luis de la Morena y de la Morena, "Derecho administrativo e interés público", *op. cit.*, pp. 64-66.

33 Eduardo García de Enterría, *Curso de derecho administrativo I*, Madrid: Civitas, 2022, pp. 58-59.

34 Luis de la Morena y de la Morena, "Derecho administrativo e interés público", *op. cit.*, p. 64 y ss.

35 Rafael Entrena Cuesta, "El concepto de Administración pública", *Revista de Administración Pública*, n.º 32, 1960, pp. 74-76.

unívoca ni homogénea: en su seno conviven órganos con funciones reglamentarias, resolutorias, técnicas y consultivas, cuyo ejercicio no siempre encaja en las categorías tradicionales del derecho administrativo³⁶. Existen entes formalmente administrativos que no ejercen funciones típicamente ejecutivas y, a la inversa, actores no integrados orgánicamente en el poder ejecutivo que desarrollan actuaciones materialmente administrativas³⁷. Esta pluralidad funcional evidencia que ni el criterio objetivo, centrado en el contenido de la actividad, ni el criterio subjetivo, basado en la titularidad del órgano, resultan suficientes para explicar el fundamento último del poder administrativo. Ambos describen qué se hace o quién actúa, pero no logran justificar por qué la Administración existe como institución constitucionalmente necesaria. Es precisamente en esta insuficiencia donde adquiere pleno sentido la tercera gran construcción doctrinal: la concepción teleológica, que redefine el fenómeno administrativo a partir de los fines públicos que justifican su legitimidad y orientan su acción³⁸.

Desde esta perspectiva teleológica, la Administración pública se define por la finalidad que orienta su existencia: la satisfacción del interés general. La clave no reside ni en el contenido inmediato de sus actos ni en la estructura formal de sus órganos, sino en la conexión funcional entre ambos y los fines que el ordenamiento jurídico les impone. La Administración se concibe como una institución instrumental, esto es, como una estructura organizada para hacer efectivos los valores, principios y objetivos del sistema constitucional. En palabras de Béjar Rivera, la Administración es "una estructura funcionalmente organizada y jurídicamente normada cuya misión es materializar el contenido ético-jurídico del orden constitucional"³⁹. De ahí que esta concepción imponga una lógica de legalidad finalista: la Administración no se legitima solo porque actúa conforme a derecho, sino porque lo hace con el propósito de cumplir fines públicos normativamente definidos. Esta visión finalista cobra una especial densidad a partir de la obra de León Duguit, cuya doctrina representa una ruptura radical con las concepciones tradicionales del poder administrativo. Duguit niega la existencia de un derecho subjetivo de poder público; en su lugar, plantea que quienes ejercen funciones públicas no tienen prerrogativas, sino deberes sociales que deben cumplir en virtud del principio de solidaridad social. El poder no se justifica por sí mismo,

36 Luis José Béjar Rivera, "El concepto de derecho administrativo: una visión teleológica", *op. cit.*, pp. 215-216.

37 Luis de la Morena y de la Morena, "Derecho administrativo e interés público", *op. cit.*, pp. 66-68.

38 Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, *Derecho administrativo constitucional*, Santiago: Olejnik, 2024, pp. 144-148.

39 Luis José Béjar Rivera, "El concepto de derecho administrativo: una visión teleológica", *op. cit.*, pp. 225-226.

sino en función de su utilidad colectiva: "el Estado no tiene voluntad propia; no es más que la suma de funciones que deben organizarse para garantizar la cohesión social"⁴⁰. Esta teoría transforma la noción de Administración, ya no se trata de una estructura de dominación formal, sino de una función positiva dirigida a satisfacer necesidades esenciales. La Administración es, en esencia, servicio público, y su validez jurídica depende de su eficacia como medio de realización del interés común⁴¹. Desde esta doctrina se entiende que la Administración pública no puede concebirse como titular de un poder autónomo, sino como una institución funcional que existe en virtud de los fines que cumple. Este planteamiento anticipa la concepción teleológica moderna del derecho administrativo, en la que la legalidad se reconstruye no como forma vacía, sino como racionalidad finalista. Esta idea también confluye con el desarrollo histórico del derecho subjetivo. Como han mostrado los estudios sobre Savigny, Jhering o Gierke, el paso del *ius* como deber objetivo al derecho subjetivo como posición individual protegida por el ordenamiento fue paralelo a la consolidación del Estado moderno. Pero incluso en esa evolución, el derecho subjetivo se subordinó al interés general cuando se trataba del obrar público. Así, Jhering definió el derecho como "interés jurídicamente protegido", incorporando ya una lectura funcionalista que hoy encuentra continuidad en la reconstrucción de los deberes institucionales de la Administración frente a la colectividad⁴². La concepción teleológica, en consecuencia, no se limita a ser un modelo explicativo más, sino que cumple una función integradora. Desde su lógica, la actividad administrativa (concepción objetiva) solo adquiere relevancia si está dirigida a fines constitucionales; la estructura administrativa (concepción subjetiva) solo es jurídicamente válida si está diseñada para cumplir eficazmente con esos fines. La teleología no es un instrumento de expansión

40 Léon Duguit, *Las transformaciones del derecho público y privado*, traducción de Adolfo Posada, Buenos Aires: Heliasta, 1975, pp. 25-26. *Apud* Jaime Orlando Santofimio Gamboa, "Léon Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del derecho", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 5, 2011, pp. 68-69.

41 *Ibid.*, pp. 70-72. Duguit afirma que los actos de los gobernantes no tienen valor jurídico más que cuando tienden a la satisfacción de los fines de servicio público, los cuales sustituyen a la idea clásica de soberanía como fundamento del derecho público.

42 *Vid. Historia del concepto de derecho subjetivo*, pp. 17-19, donde se analiza la formulación de Jhering, según la cual el derecho subjetivo no debe concebirse como un poder absoluto del individuo, sino como la protección institucional de un interés socialmente relevante. Jhering afirma: "El derecho es el interés jurídicamente protegido", lo que implica que todo derecho subjetivo está subordinado al fin general que lo legitima. Esta concepción funcionalista anticipa, en clave liberal y moderna, la tesis según la cual el ordenamiento jurídico no reconoce prerrogativas individuales aisladas, sino posiciones jurídicas orientadas a la realización de fines objetivos, particularmente en el ámbito del derecho público.

del poder, sino una herramienta de su legitimación material. Solo cuando la Administración actúa como garante de bienes públicos y agente de cohesión social puede considerarse jurídicamente válida. En este punto, la doctrina de Duguit sitúa la solidaridad como fundamento último del orden jurídico, donde se exige a la Administración una orientación permanente hacia el servicio, la utilidad común y la integración colectiva. El poder se transforma así en deber, y la autoridad en función.⁴³

De las consideraciones realizadas en torno a las distintas acepciones de Administración pública se desprende que la concepción teleológica no se limita a ser un modelo explicativo más, sino que cumple una función integradora. Desde su lógica, la actividad administrativa (concepción objetiva) solo adquiere relevancia si está dirigida a fines constitucionales; por su parte, la estructura administrativa (concepción subjetiva) solo es jurídicamente válida si está diseñada para cumplir eficazmente con esos fines. Además, dicha función integradora no solo permite conciliar distintas posturas doctrinales contemporáneas, sino que también permite utilizar, con extrema cautela, determinados conceptos jurídicos-administrativos contemporáneos a periodos históricos previos. En este sentido, teniendo en cuenta la reconstrucción histórica del concepto de interés público llevada a cabo en el epígrafe precedente se deduce que, entre las tres grandes posturas doctrinales sobre la Administración pública (la objetiva, la subjetiva y la teleológica), es esta última la que mejor se adapta para aproximarse analíticamente a la experiencia jurídico-política romana. En efecto, la ausencia en el derecho romano de una organización administrativa sistematizada y diferenciada según los parámetros modernos impide aplicar con rigor los enfoques subjetivo y orgánico, mientras que el enfoque estrictamente objetivo, centrado en la ejecución normativa, resultaría insuficiente para captar la lógica interna de la intervención pública romana. Por el contrario, la concepción teleológica, al definir la Administración en función de los fines públicos que legitiman su actuación, permite identificar con mayor claridad aquellas estructuras jurídicas y dispositivos normativos romanos orientados a la realización de objetivos colectivos. De este modo, no se trata de trasladar categorías modernas de forma anacrónica, sino de utilizar el criterio finalista como herramienta hermenéutica para reconstruir la racionalidad pública del *ius publicum* romano. En esta tarea, el concepto de interés general se revela como categoría puente, ya que permite enlazar directamente con nociones jurídicas ampliamente desarrolladas en las fuentes romanas, como *utilitas publica*, *utilitas communis* o *utilitas rei publicae*. Estas expresiones, presentes en

43 Léon Duguit, *Las transformaciones del derecho público y privado*, op. cit., pp. 25-29. Apud Jaime Orlando Santofimio Gamboa, "Léon Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del derecho", op. cit., pp. 72-75.

textos legislativos, jurisprudenciales y doctrinales, funcionan como justificación estructural del obrar público en Roma y anticipan, en clave histórica, la función que en el derecho administrativo moderno cumple el principio de interés público como fundamento legitimador del poder administrativo. Así, parece que es legítimo hablar de una Administración en sentido teleológico en el mundo romano, en la medida en que puede identificarse una constante orientación del aparato institucional hacia fines de utilidad común, articulados jurídicamente a través del lenguaje de la *utilitas*. Precisamente por ello, utilizar el concepto de *utilitas publica* como criterio legitimador nos habilita a hablar de una forma primitiva (pero jurídicamente significativa) de experiencia administrativa en Roma. En esta clave, pueden reinterpretarse otras categorías clásicas (como potestades, procedimientos, competencias o garantías) desde el prisma funcional que ofrece la racionalidad finalista, permitiendo reconstruir en términos coherentes un universo institucional que no conocía aún la sistematización moderna del derecho administrativo, pero que respondía a imperativos funcionales similares: orden público, cohesión social y utilidad colectiva.

1.3. TÉRMINOS DE TIPO INSTRUMENTAL

En el marco de un análisis orientado por una concepción teleológica de la Administración pública, que comprende la actuación del poder público no tanto por su forma institucional como por la finalidad objetiva que persigue, podría resultar metodológicamente legítimo (y, desde una perspectiva funcional, plenamente coherente) aplicar las categorías dogmáticas del derecho administrativo contemporáneo al estudio de fuentes normativas premodernas que revelan una estructura de poder organizada y orientada expresamente al logro de fines colectivos. Esta operación hermenéutica se fundamenta en la idea de que la Administración no debe entenderse exclusivamente como una categoría jurídica estática, vinculada a una determinada forma de organización del Estado moderno, sino como un fenómeno institucional que se configura allí donde el poder político despliega medios normativos y organizativos para intervenir la realidad social con el fin declarado de proteger el interés general. Bajo esta clave de lectura, los determinados expedientes del *ius fiscale* romano no deben comprenderse exclusivamente en un sentido económico, sino que permiten ser interpretados como una manifestación clara de una actividad administrativa de tipo limitativo, expresada en forma normativa, adoptada por una autoridad competente, dirigida a un colectivo definido y dotada de consecuencias jurídicas específicas⁴⁴.

44 Antonio Fernández de Buján, "Léxico fiscal e instrumentos de la política financiera en derecho romano", *op. cit.*, 2010, pp. 7-9. Allí se hace referencia a un total de 17

Para estructurar el análisis de dicha fuente resulta necesario delimitar conceptualmente los elementos centrales que configuran cualquier forma de actuación administrativa, conforme a la sistematización doctrinal actual. El primero de estos elementos es la competencia, que en el marco del derecho administrativo se entiende como la atribución jurídica de una función pública a un órgano determinado, a través de normas generales que distribuyen potestades con base en criterios objetivos de materia, territorio, jerarquía y tiempo. Como indica López Benítez, esta competencia no es facultativa ni disponible por el titular: es irrenunciable, imprescriptible e indelegable salvo en los casos expresamente previstos por la ley⁴⁵. Con carácter general, en el caso determinados instrumentos fiscales, el emperador actúa en ejercicio de una competencia normativa atribuida por su condición institucional de *Princeps*, es decir, como órgano supremo del poder político romano, concentrador de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. Lejos de un mero acto de voluntad personal, lo que aquí se expresa es el ejercicio de una función normativa en el marco de un aparato estatal ya plenamente estructurado, en el que las decisiones imperiales se ejecutaban a través de una red administrativa compuesta por prefectos, gobernadores y funcionarios locales.

Esta dimensión organizativa permite introducir el segundo elemento clave, siendo este la existencia de una estructura institucional articulada, dotada de permanencia, medios técnicos, funcionarios subordinados y un reparto funcional de tareas. En el lenguaje contemporáneo, se comprende por organización administrativa el conjunto de órganos y entes que forman parte del aparato del poder público y que se relacionan entre sí conforme a reglas de jerarquía, dependencia, cooperación y desconcentración⁴⁶. La Administración romana, aunque no concebida aún como cuerpo jurídico separado del Estado, operaba ya como una maquinaria institucional dotada de racionalidad funcional y proyección territorial, que permitía la ejecución uniforme de las decisiones adoptadas por el centro político. La aplicación de instrumentos fiscales, por tanto, no es concebible sin esta estructura subyacente, que garantiza tanto su promulgación como su implementación y control.

Un tercer elemento esencial para comprender la actuación administrativa desde una clave instrumental es la potestad jurídica, concebida en el derecho administrativo contemporáneo como una facultad funcional atribuida por el

expedientes de la política fiscal romana que permiten un análisis en sentido jurídico conforme al reconocimiento de la experiencia administrativa romana.

45 Mariano López Benítez, *Derecho administrativo, t. I, Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, 5.ª ed., Madrid: Tecnos, 2023, pp.144 y ss.

46 Antonio Bueno Armijo, *Derecho administrativo, t. I, Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, 5.ª ed., Madrid: Tecnos, 2023, pp. 103-105.

ordenamiento a un órgano público para producir efectos jurídicos unilaterales sobre la posición de los ciudadanos, con fundamento en el principio de legalidad y en aras del interés general. Como han destacado Rebollo Puig y López Benítez, las potestades no son manifestaciones de poder arbitrario ni prerrogativas personales, sino técnicas normativas integradas en un sistema racional de ejercicio del poder público; se configuran como atribuciones inalienables, irrenunciables e imprescriptibles, cuyo ejercicio está sujeto a límites materiales, formales y de control jurisdiccional⁴⁷.

En esta lógica, el derecho administrativo distingue entre distintos tipos de potestades según su objeto funcional. La potestad reglamentaria consiste en la capacidad de dictar normas generales y abstractas con rango infralegal, ya sea para desarrollar una ley (reglamentos ejecutivos) o para actuar en ámbitos que la ley ha atribuido expresamente a la Administración (reglamentos independientes). Su ejercicio debe respetar los límites derivados de la reserva de ley, la jerarquía normativa, la interdicción de la arbitrariedad, así como los principios de publicidad, motivación y participación pública⁴⁸. Desde esta sistematización dogmática, puede observarse que el derecho romano, aunque carente de una categoría de reglamento en sentido técnico, atribuía al emperador una función normativa centralizada mediante diversos tipos de *constitutiones principum*. En el fragmento D. 1.4.1 pr., Ulpiano afirma que lo que al príncipe le parece adecuado tiene fuerza de ley, pues el pueblo, mediante la *lex regia*, le ha conferido todo su imperio y potestad⁴⁹. Esta atribución normativa imperial, ejecutada a través de mandatos específicos, muestra una estructura funcional comparable a la potestad reglamentaria moderna en cuanto al tipo de efectos y a su carácter general.

Por su parte, la potestad ejecutiva (también denominada de autotutela ejecutiva) permite a la Administración imponer coactivamente el cumplimiento de sus actos, sin necesidad de acudir a los tribunales. Esta facultad se manifiesta en medidas como la compulsión directa sobre bienes o personas, la ejecución subsidiaria o las multas coercitivas. Según Rebollo Puig, se trata de una potestad esencial para asegurar la eficacia del acto administrativo y está sometida a los principios de necesidad, proporcionalidad, audiencia previa y control *ex post*⁵⁰. En el ámbito romano, puede advertirse un precedente funcional en el conjunto de atribuciones de los *praesides provinciae*,

47 Mariano López Benítez, *Derecho administrativo*, op. cit., pp. 144 y ss.

48 Manuel Rebollo Puig y Diego J. Vera Jurado, *Derecho administrativo*, t. I, *Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, 5.ª ed., Madrid: Tecnos, 2023, pp.163 y ss.

49 Ulp. D. 1.4.1 pr., *Institutiones, libro primo*, edición de Sandro Schipani (dir.), *Iustiniani Augusti Digesta Seu Pandectae*. Traducido al castellano: "Lo que al príncipe le pareció adecuado y aprobó tiene fuerza de ley, pues el pueblo, mediante la ley regia, le ha conferido a él todo su poder y autoridad".

50 Manuel Rebollo Puig y Diego J. Vera Jurado, *Derecho administrativo*, op. cit., pp.201 y ss.

quienes tenían la responsabilidad de ejecutar de forma directa y efectiva los mandatos imperiales. En D. 1.18.6, Ulpiano señala que el gobernador debe prohibir exacciones violentas o injustas, así como garantizar que nadie sufra lucro indebido o daño. Este tipo de intervención coactiva, institucionalmente delegada y normativamente respaldada, revela una lógica de autotutela pública estrechamente vinculada a la protección del interés imperial⁵¹.

La potestad sancionadora constituye una atribución especialmente garantizada, mediante la cual la Administración impone consecuencias desfavorables a quienes infringen normas administrativas. Su ejercicio está sometido a los principios del derecho sancionador: legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia y debido procedimiento contradictorio. Rebollo Puig insiste en que el carácter sancionador de un acto administrativo no se define por su forma, sino por su contenido material, y que la función punitiva de la Administración debe estar sujeta a las máximas exigencias de motivación y proporcionalidad⁵². En el derecho romano, si bien no existía un sistema sancionador con garantías formales, se advierte una función correctiva dentro del aparato administrativo. El *Codex Iustinianus* 1.27.1 y el *Codex Theodosianus* 1.7.1 recogen normas mediante las cuales los superiores jerárquicos podían sancionar directamente a subordinados negligentes o desobedientes. Aunque carecían de control jurisdiccional externo, estas medidas tenían un contenido funcionalmente semejante a la potestad sancionadora, al menos en lo que respecta a la tutela del interés público y la disciplina interna.

La potestad inspectora, entendida como la capacidad de verificar el cumplimiento normativo, realizar visitas, solicitar documentación o efectuar controles técnicos, cumple una función esencial tanto preventiva como comprobatoria. En el sistema actual, su ejercicio requiere habilitación legal expresa y está limitado por los principios de legalidad, motivación, necesidad, idoneidad y respeto a derechos fundamentales como la inviolabilidad del domicilio o la protección de datos personales. Como subrayan Rebollo Puig y López Benítez, la potestad inspectora tiene un valor instrumental elevado, ya que actúa como presupuesto de otras potestades (sancionadora, correctiva, preventiva), y su ejercicio debe estar suficientemente motivado y documentado⁵³. En el contexto romano, puede observarse en el rol del gobernador provincial una obligación general de vigilancia. D. 1.18.4 recoge expresamente que el *praeses provinciae* posee el mayor *imperium* en su provincia

51 Ed. Sandro Schipani, *Iustiniani Augusti Digesta Seu Pandectae*, op. cit.

52 Manuel Rebollo Puig y Diego J. Vera Jurado, *Derecho administrativo*, op. cit., pp. 209 y ss.

53 *Ibid.*, pp. 229 y ss.

después del príncipe, lo que le confería amplias competencias para garantizar el cumplimiento del derecho y el orden en su territorio⁵⁴.

En el ámbito económico, la potestad recaudatoria habilita a la Administración para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tanto en período voluntario como en fase ejecutiva, mediante la aplicación del procedimiento de apremio. Esta potestad se estructura en una secuencia procedimental que permite a la Administración dictar providencias de apremio, practicar embargos y subastar bienes, todo ello bajo control jurisdiccional diferido. Según el *Manual*, esta potestad tiene una fuerte vinculación con la ejecución forzosa y se diferencia de la mera gestión recaudatoria en que habilita a la Administración a incidir directamente sobre el patrimonio del obligado tributario⁵⁵. En el derecho romano, el poder fiscal se manifestaba de forma muy directa. En D. 48.10.1, Marciano establece que, en caso de fraude en el pago de tributos, el gobernador puede emplear coacción, incluso mediante procedimientos inquisitivos. Se advierte aquí una estructura institucional orientada a garantizar la eficacia del ingreso público mediante técnicas que, aunque menos garantistas, cumplen funciones equiparables a la potestad recaudatoria actual.

Por último, la potestad expropiatoria, que permite a la Administración privar a un particular de la titularidad de un bien por causa de utilidad pública y mediante indemnización, se encuentra hoy sometida a una intensa regulación constitucional y legal (artículo 33.3 CE). Requiere procedimiento específico y declaración expresa de utilidad pública, necesidad de ocupación y fijación del justiprecio. En Roma, aunque no existía como tal una institución jurídica definida bajo este concepto, pueden documentarse prácticas sistemáticas de requisa, confiscación o afectación de bienes con fundamento en la *utilitas rei publicae*. El *Codex Theodosianus* 11.16.1 contiene disposiciones que obligaban a los habitantes a poner bienes, servicios o transporte al servicio del abastecimiento imperial. En este sentido, se observa una racionalidad administrativa de intervención patrimonial que, aunque desprovista de las garantías modernas, responde a una lógica semejante de subordinación del derecho individual a una causa pública.

Por último, aunque desde una visión estricta del derecho administrativo contemporáneo, el ordenamiento jurídico romano no reconoce aún un sistema de garantías individuales semejante al que caracteriza al actual Estado de derecho, sí pueden detectarse elementos estructurales que anticipan, al menos de forma incipiente, las funciones que hoy atribuimos a los principios

54 Ulp. D. 1.18.4, ed. Sandro Schipani, *Iustiniani Augusti Digesta Seu Pandectae*, op. cit.. Traducido al castellano: "El gobernador de la provincia tiene, en ella, el imperium más alto después del príncipe".

55 Manuel Rebollo Puig y Diego J. Vera Jurado, *Derecho administrativo*, op. cit., pp. 241 y ss.

de legalidad, proporcionalidad y control del poder. La existencia de límites materiales al ejercicio de las potestades (como la necesidad de motivación pública, la adecuación entre medio y fin, y la protección de la ciudadanía frente a decisiones arbitrarias). Esta lógica permite hablar, en términos funcionales, de una racionalidad administrativa compatible con los actuales esquemas garantistas, si bien aún en un estado prejurídico. En el modelo moderno, las garantías se estructuran en tres niveles: garantía de competencia (el órgano debe estar legalmente habilitado), garantía procedimental (el procedimiento debe respetar reglas que aseguren la participación y la transparencia) y garantía sustantiva (la medida debe ser adecuada, necesaria y proporcionada al fin que persigue)⁵⁶. Estas tres dimensiones permiten reconstruir un sistema en el que la autoridad pública no actúa de manera arbitraria, sino bajo parámetros de racionalidad interna, legitimidad externa y control institucional.

Como ha tratado de demostrarse, el análisis terminológico en perspectiva histórica no implica una trasposición anacrónica de conceptos e instituciones jurídicas, sino una operación hermenéutica fundada en la identificación de elementos estructurales comunes entre modelos jurídicos distintos. Con este andamiaje, en el siguiente epígrafe se pretende reconstruir el *Edictum de pretiis rerum venalium* utilizando justificadamente nociones como competencia, organización administrativa, actividad administrativa, potestad administrativa o garantías frente al ejercicio del poder público. Con ello se pretende ofrecer al lector un ejemplo concreto y plenamente coherente de actuación administrativa, entendida como la proyección normativa y operativa del poder político sobre la esfera privada en nombre del interés público, en la experiencia jurídica romana. Esta lectura permite no solo una comprensión más rica del fenómeno romano, sino también una valoración crítica de la continuidad conceptual entre la utilitas publica y el interés general, entre la normatividad imperial y la función administrativa moderna.

2. ANÁLISIS EDICTUM DE PRETIIS RERUM VENALIUM

2.1. CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO EN EL QUE APRUEBA LA NORMA

El ascenso de Diocleciano al poder el 17 de noviembre de 284 d. C. marcó un momento crucial en la historia institucional del Imperio romano. Con él se inaugura la etapa comúnmente denominada Bajo Imperio, caracterizada por una reconfiguración profunda del sistema político, económico y jurídico.

56 *Ibid.*, pp. 195-208.

El período precedente había sido testigo de una crisis de gran envergadura, cuyos efectos estructurales se manifestaron en la desorganización fiscal, la devaluación monetaria, el colapso del comercio interprovincial y el debilitamiento de las fronteras frente a los pueblos bárbaros. Lejos de tratarse de una simple transición de poder, la llegada de Diocleciano supuso una auténtica refundación del aparato estatal romano, con una orientación marcadamente intervencionista en los planos económico y jurídico⁵⁷.

La necesidad de reformas se encontraba ampliamente justificada. Durante las décadas anteriores, la inflación, la pérdida de confianza en la moneda y el deterioro de la hacienda pública habían generado un entorno de inestabilidad que afectaba tanto a las estructuras de recaudación fiscal como al abastecimiento urbano y militar. Las guerras fronterizas (particularmente contra los pueblos germánicos y sármatas) no solo suponían una presión financiera adicional, sino que eran utilizadas como argumento político para reforzar la centralización del poder y legitimar medidas excepcionales de control económico. De hecho, en el propio preámbulo del *Edictum de pretiis rerum venalium* se alude a la necesidad de garantizar la paz después de derrotar a los enemigos exteriores, presentando la estabilización de precios como una prolongación jurídica de la victoria militar⁵⁸.

En este contexto, la política económica de Diocleciano asumió una lógica claramente estructural. Frente a los enfoques liberales que habían caracterizado ciertos períodos anteriores, el nuevo modelo imperial impuso un marco de control rígido sobre las variables fundamentales de la economía: producción, distribución y precios. Esta transformación tuvo una dimensión técnica, pero también ideológica: el emperador dejó de concebirse como un árbitro del mercado para convertirse en garante directo del equilibrio económico y social del Imperio. La consolidación del absolutismo político (expresado en el ceremonial imperial, en el reforzamiento del ejército y en la jerarquización administrativa) fue paralela al despliegue de una racionalidad jurídica orientada a estructurar de forma precisa la intervención del poder público en la vida económica⁵⁹.

Uno de los pilares de este nuevo orden fue, sin duda, la reorganización fiscal. Diocleciano emprendió una reforma de gran alcance basada en la imposición directa, la revisión del censo y la distribución territorial equitativa del tributo (*capitatio-iugatio*), que implicaba una medición sistemática de tierras, bienes y personas a efectos impositivos. Esta técnica permitía planificar los

57 José María Blázquez Martínez, "Inflación, subida galopante de los precios y devaluaciones de la moneda en el final del mundo antiguo", *Jano*, n.º 141, 1974, pp. 113-120.

58 *Edictum de pretiis rerum venalium*, Praefatio: "Acem firmam perpetuo custodire debemus instrumentis defensionis iusticie mandati".

59 Jérôme Carcopino, "Dioclétien et la Tétrarchie. À propos d'un livre récent", *Revue Historique*, n.º 3-4, 1947, p. 296.

ingresos fiscales a largo plazo y reducir los márgenes de discrecionalidad en la recaudación. Paralelamente, se reforzaron los mecanismos de control administrativo mediante la creación de nuevas provincias, la división en diócesis y la expansión del aparato burocrático, bajo la supervisión de los *praefecti praetorio*, *vicarii* y gobernadores provinciales⁶⁰.

La emisión de moneda también fue objeto de reformas. La introducción del *nummus* (moneda de bronce con un contenido fijo de plata) y la reorganización de las cecas buscaban restaurar la confianza en el numerario, tras el descrédito acumulado por monedas como el *antoninianus*, cuya sobreemisión había contribuido significativamente a la inflación en el siglo III. La pérdida de valor del *aureus*, que acabó por desaparecer como unidad de referencia, es un síntoma claro de la magnitud de la crisis monetaria previa a las reformas dioclecianas⁶¹.

En este contexto social, político y económico, el *Edictum de pretiis rerum venalium* aparece como una medida jurídica extraordinaria, pero coherente con la lógica general del reformismo imperial. Su objetivo inmediato era controlar los efectos más visibles de la inflación (la subida desmedida de precios, la especulación, el acaparamiento), pero su justificación remite a una concepción más amplia del poder como instrumento para la conservación del *status rei publicae*. La referencia explícita a la *salus publica*, a la *iustitia* y a la *moderatio* como fundamentos ético-políticos del Edicto refuerza esta dimensión institucional. Como medida normativa, el Edicto no solo define un límite económico, sino que expresa una voluntad jurídica de orden: estabilizar el mercado no como finalidad técnica, sino como condición de la justicia en el cuerpo político romano⁶².

La comprensión de este contexto resulta indispensable para abordar con precisión la dimensión jurídica del *Edictum*. Lejos de ser un acto aislado o improvisado, representa el punto culminante de una serie de transformaciones fiscales, monetarias y administrativas que revelan una auténtica racionalidad pública. Desde esta perspectiva, el análisis del contenido material constituye uno de los puntos más reveladores del modo en que el derecho público romano, especialmente en su vertiente administrativa, fue capaz de articular una respuesta normativa integral ante una crisis económica de proporciones sistémicas. Lejos de adoptar una técnica legislativa fragmentaria, reactiva o simbólica, el *Edictum* se presenta como una disposición general

60 Simon Corcoran, *The Empire of the Tetrarchs: Imperial Pronouncements and Government, AD 284-324*, Oxford: Oxford Classical Monographs, 2000.

61 George Depeyrot, *Crisis e inflación entre la Antigüedad y la Edad Media*, Barcelona: Editorial Crítica, 1996, p. 206.

62 María Salazar Revuelta, "Naturaleza jurídica de las competencias del *praefectus urbi*: evolución de la figura desde sus orígenes al Alto Imperio romano", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 30, 2023, p. 185.

y sistemática, caracterizada por una notable precisión técnica, tanto en la definición del objeto regulado como en la configuración de su estructura dispositiva. En él se plasma con toda claridad una intervención pública de tipo limitativo, que impone restricciones expresas a la libertad económica justificada mediante la *utilitas publica*, sin que por ello se suprima completamente la lógica del mercado. Desde una perspectiva funcional y organizativa, lo que aquí se manifiesta es una forma típica de actividad administrativa de limitación, entendida como aquella que tiene por objeto imponer a los particulares deberes, prohibiciones o restricciones en el ejercicio de sus derechos subjetivos, con el fin de salvaguardar o promover intereses generales definidos⁶³. Esta actividad se caracteriza por su carácter imperativo, por su despliegue unilateral y por su vocación de orden público: no busca pactar, sino dirigir; no pretende fomentar, sino corregir; no redistribuye recursos, sino que impone límites en nombre de una finalidad colectiva. En este sentido, la fijación de precios máximos responde con claridad a una lógica de ordenación autoritaria de la actividad económica, cuya motivación declarada (preservar la estabilidad del mercado y proteger a la población de la especulación) remite a una concepción del interés general como límite a la libertad individual. La *utilitas publica*, invocada de forma reiterada en los fundamentos del edicto, opera aquí como criterio teleológico estructural, perfectamente asimilable al principio de interés general que justifica, en el modelo contemporáneo, la intervención administrativa sobre el mercado.

Desde el punto de vista jurídico, esta actividad se expresa en una norma general, cuyo alcance debe analizarse atendiendo a su ámbito objetivo y subjetivo de aplicación. El ámbito objetivo está constituido por los bienes, servicios o situaciones jurídicas sobre los que se proyecta la norma: en este caso, el conjunto de productos esenciales enumerados en el texto y sometidos a un precio máximo. El ámbito subjetivo se refiere a los destinatarios concretos de la norma: vendedores, comerciantes, transportistas, distribuidores y, en general, cualquier operador económico incluido en el tráfico de dichos bienes. Esta doble dimensión permite delimitar con precisión la función normativa desempeñada: ordenar conductas, establecer límites, fijar consecuencias y definir con claridad las relaciones jurídicas entre poder público y ciudadanos afectados⁶⁴. Se trata, por tanto, de un acto normativo que conjuga, con singular equilibrio, la función reguladora del poder con la preservación de un margen operativo para los particulares. Por tanto, en el

63 Mariano López Benítez, *Derecho administrativo*, op. cit. pp. 155-164.

64 *Ibid.*, pp. 146-147.

presente epígrafe se ha procedido a realizar un análisis siguiendo un esquema diseñado a partir de estudios administrativistas actuales⁶⁵.

2.2. ESTRUCTURA DEL *EDICTUM*

El *Edictum de pretiis rerum venalium* presenta una organización interna que, lejos de obedecer a un esquema aleatorio o meramente retórico, responde a una estructura normativa racional y ordenada, comparable en muchos aspectos a la sistemática de las disposiciones de carácter fiscal del actual ordenamiento jurídico español. Tal como se desprende del análisis de su contenido, y a partir de la edición latina de Theodor Mommsen y su traducción castellana a cargo de Marta Gesino de Arregui, puede considerarse que el Edicto consta de un preámbulo, de un cuerpo articulado dividido en capítulos temáticos que delimitan con claridad el objeto, el ámbito de aplicación, las fuentes normativas, el régimen sancionador y el contenido material de la intervención.

En este sentido y con base en un análisis de tipo jurídico, puede estructurarse en cuatro grandes secciones:

- a. *Primera sección (preámbulo)*. De marcado contenido ideológico y justificativo, el preámbulo invoca principios como la *iustitia*, la *moderatio* y la *utilitas publica* como fundamentos éticos y políticos de la intervención económica. Se expone aquí la motivación del acto y se presenta la medida como respuesta al desorden del mercado y a la avidez de los comerciantes.
- b. *Segunda sección (principios reguladores)*. En esta parte se establecen las directrices generales de la intervención organizadas en cuatro apartados:
 - *Normas tributarias*. Se definen las bases del sistema económico-fiscal sobre el que se inserta la regulación de precios.
 - *Fuentes normativas*. Se invoca la autoridad del emperador como fuente de legitimidad jurídica suprema, consolidando el carácter de norma imperial del Edicto.
 - *Aplicación*. Se fijan las reglas básicas de cumplimiento, destacando la prohibición de fijar precios superiores a los estipulados, aunque se permite legalmente rebajarlos.
 - *Ámbito geográfico*. Se delimita su aplicabilidad al *universus orbis Romanus*, sin excepciones territoriales.

65 Antonio Fernández de Buján, "Léxico fiscal e instrumentos de la política financiera en derecho romano", *op. cit.* pp. 7-9.

- c. *Tercera sección (sanciones)*. Se establecen las consecuencias para quienes infrinjan las disposiciones, incluyendo, en los casos más graves, la pena capital, sin contemplarse procedimientos de contradicción.
- d. *Cuarta sección (desarrollo de los precios máximos)*. Esta parte constituye el núcleo material del Edicto. En ella se enumeran, con extraordinaria precisión, un amplio listado de más de 1.300 productos y servicios, clasificados en 32 categorías, que incluyen alimentos básicos (trigo, cebada, aceite, vino), materiales de construcción, animales, vestidos, herramientas, medicinas y también salarios profesionales, desde los de los obreros hasta los de los médicos, juristas y profesores. La estructura del listado es rigurosamente funcional: cada ítem se acompaña de su correspondiente medida (peso, volumen y unidad) y del precio máximo autorizado, expresado en denarios.

2.3. DELIMITACIÓN OBJETIVA DE LA INTERVENCIÓN Y ESTRUCTURA NORMATIVA DE LA MEDIDA IMPERIAL

Desde el punto de vista de su ámbito objetivo, el *Edictum* se dirige a regular los precios máximos de una amplísima serie de bienes y servicios de uso cotidiano, cuyos valores habían experimentado una escalada inflacionaria sin precedentes. En efecto, en la parte del prefacio se reconoce que la libertad comercial había degenerado en desorden estructural y que las medidas de contención previamente adoptadas se habían mostrado ineficaces. La necesidad de intervenir surge, pues, de un diagnóstico preciso: el mercado ha dejado de autorregularse conforme a criterios de justicia y ha de ser reconducido por la autoridad pública hacia un funcionamiento compatible con el bien común⁶⁶.

Para cumplir con este objetivo, el Edicto introduce la denominada "cuarta sección" (*vid.* epígrafe 3.2). Este diseño no responde a una voluntad puramente catalogadora, sino que revela una lógica de un ordenamiento económico que aspira a establecer un patrón general de justicia distributiva. Por tanto, la intervención no pretende anular el comercio privado, sino disciplinarlo a través de límites legales expresos, contruidos en clave de razonabilidad y proporcionalidad.

La fijación de precios máximos es una técnica normativa que evidencia una preferencia por la regulación indirecta: en lugar de fijar un precio único obligatorio (como sería propio de un modelo de planificación económica centralizada), se establece un techo máximo, dejando al particular la posibilidad de fijar un precio inferior. Se trata de una estructura normativa que

66 Marta Gesino de Arregui, *El Edicto de Diocleciano sobre precios máximos*, *op. cit.*, pp. 19-22, pp. 6-9

impone una limitación objetiva, pero que al mismo tiempo preserva cierto margen de libertad económica, configurando así un modelo de intervención compatible con el principio moderno de mínima intervención.

Desde la dogmática administrativa actual (*vid.* epígrafe 2), este diseño se correspondería con una medida administrativa de limitación dirigida a garantizar la asequibilidad de bienes básicos sin sustituir por completo las reglas del mercado⁶⁷. En efecto, se trata de ordenar el comportamiento de los sujetos privados (comerciantes) en el ejercicio de actividades privadas (actividad empresarial) de forma coactiva (establecimiento de deberes o prohibiciones que están relacionados con la fijación de un precio máximo de los productos) para la consecución de un interés general (reducir la inflación, garantizar la asequibilidad de bienes básicos). En este sentido, se establece que quedan obligados los "vendedores" al cumplimiento (deber) de la "moderación" en la venta de los artículos determinados, cumplimiento el precio máximo establecido por el Edicto, bajo el control de la "potestad inspectora" ejercida por los órganos públicos. Corresponde este esquema a la definición de potestad inspectora definida (*vid.* epígrafe "Análisis terminológico en perspectiva histórica")⁶⁸.

67 Mariano López Benítez, *Derecho administrativo*, *op. cit.*, pp. 155-160.

68 Marta Gesino de Arregui, *El Edicto de Diocleciano sobre precios máximos*, *op. cit.*, p. 22: "Hasta qué punto es raro que una situación que beneficia a los hombres sea aceptada espontáneamente y siempre el miedo como preceptor resulta ser moderador justísimo de los deberes; nos agrada, pues, que si alguien resistiere la forma de este estatuto sea sometido por su audacia a la pena capital. Pero nadie piense que se decreta el rigor, pues a la vista está que el modo de apartar el peligro es el cumplimiento de la moderación. También estará sujeto al mismo castigo aquel que, en contra de este estatuto, por el ansia de comprar favoreciese la codicia del vendedor. Tampoco estará libre de pena aquel que posea los artículos necesarios para vivir y usar y considere que, a raíz de esta disposición moderadora, debe ocultarlos; pues más grave aún debe ser el castigo del que provoca la escasez que del que se agita contra lo estatuido. Apelamos, pues, a la devoción de todos para que la ley dictada en beneficio público se respete con benévola deferencia y debido celo, principalmente porque se ve que en este estatuto no se han tomado provisiones para cada ciudad o pueblo o provincia, sino para todo el orbe, en cuya ruina se sabe que se encruelen unos pocos, cuya avaricia no han podido mitigar o saciar ni la abundancia de los tiempos ni las riquezas en procura de las cuales se han esforzado. Los precios de los que nadie podrá excederse en la venta de cada artículo se indican más abajo". En traducción de Theodor Mommsen, *Der Maximaltarif des Diocletian*, *op. cit.*, p. 9: "Quia igitur et apud maiores nostros hanc feren-darum legum constat fuisse rationem, ut prescripto metu confpesceretur audaci quod rarum admodum est humanam condicionem sponte beneficam deprehendi, et senper praeceptor metus iustissimus officiorum invenitur esse moderator -placet, ut, siquis contra formam statuti huius conixus fuerit audentia, capitali periculo subiugetur. Nec quisquam duritiam statui putet, cum in promptu ad sit perfugium declinandi periculi modestiae observantia. Eidem autem periculo etiam ille subdetur, qui conparandi cupiditate avaritiae distrahentis contra statuta con-senserit. Ab eiusmodi quoque noxa imunis nec ille praestavitar, qui habens species victui adque usui necessarias post hoc sivi temperamentum existumaverit subtrahendas, cum poena vel

Además, no se trata de corregir una disfunción localizada, sino de reorganizar el espacio económico en su conjunto conforme a criterios de equidad pública. La inclusión de productos asociados al aprovisionamiento militar, al sostenimiento urbano y a las prácticas religiosas indica, además, que la norma responde a una concepción integral de los bienes necesarios para la vida cívica y política. Se configura así una suerte de canasta básica jurídica de subsistencia, que fija límites no solo al precio, sino al abuso de posición económica, con efectos prácticos comparables a las leyes modernas de precios regulados o control de mercado en situaciones de emergencia. Así, el deber de no exigir precios por encima de lo legalmente permitido no es una obligación contractual, sino una obligación pública derivada directamente del contenido normativo del Edicto. De manera semejante, el deber de no provocar escasez ni ocultar mercancías se convierte en una carga jurídica vinculada a la posición objetiva del sujeto en la cadena de aprovisionamiento.

El contenido material del Edicto se refuerza también mediante su estructura retórica, que acompaña la parte dispositiva con un largo preámbulo doctrinal y moral, en el que se invocan conceptos como *aequitas*, *moderatio*, *iustitia* y, sobre todo, *salus publica*, mencionados en apartados anteriores. Esta combinación entre rigor técnico y apelaciones éticas remite directamente a una visión teleológica del derecho público, en la que la norma no es un instrumento mecánico de ordenación, sino una manifestación racional de una voluntad institucional orientada al bien común. Como señalada Scevola, la *utilitas publica*, tal como se concibe en el texto objeto de análisis, no es una fórmula genérica, sino el principio de organización de todo el orden normativo del Imperio en tiempos de crisis. Por tanto, puede comprenderse que el contenido material del *Edictum* configura un modelo pleno de actuación administrativa de intervención económica, con los rasgos propios de una disposición estructural, general y finalista. Su diseño interno responde a principios que hoy consideraríamos esenciales en cualquier norma administrativa de alcance general: abstracción (se regulan conductas determinadas), generalidad (se aplican a una pluralidad indeterminada de sujetos), proporcionalidad (se permite el precio menor, pero no el superior) y publicidad (se busca su conocimiento masivo). No se trata, por tanto, de una decisión aislada del poder, sino de una auténtica actuación pública codificada jurídicamente. El Edicto regula, organiza, limita y orienta la actividad económica, cumpliendo con ello todos los elementos funcionales que hoy asociamos a la noción de Administración pública en sentido material.

gravior esse debeat inferentis paenuriam quam contra stat(u)ta quatientis. Cohortamur ergo omnium devotionem, ut res constituta ex commodo publico benignis obsequis et debita religione custodiatur, m(ax)ime cum eius modi statuto non civitatibus singulis ac populis adque provinciis, sed universo orbi provisum esse videatur, in cuius pe(rnici)em pauci atmodum desaebiste nos-cantur, quorum avaritiam nec prolixitas temporum nec divitiae, quibus studuisse cernuntur, m(iti)gare aut satiare potuerunt".

Este contenido, al ser articulado por el emperador como órgano normativo supremo, confirma además que nos encontramos ante una disposición jurídicamente situada en el terreno de la Administración pública, aunque esta no se conciba aún como un aparato separado del resto del poder estatal. La Administración, en la Roma tardoimperial, se identifica con el ejercicio racional del poder en nombre del interés general, en una expresión del ejercicio de los organismos públicos en sentido teleológico (*vid.*, epígrafe 2.2). En este caso, esa racionalidad se expresa con claridad en la estructura normativa del *Edictum*, que ordena el funcionamiento económico del Imperio sobre la base de una política de justicia distributiva, legitimada en la protección de la *res publica* frente a los excesos de la avaricia individual. En este punto, la delimitación objetiva de la norma se convierte no solo en un elemento técnico, sino en un espejo del modelo de Estado que la sustenta. Un Estado que, lejos de abdicar de sus funciones reguladoras, las reivindica como expresión de su legitimidad institucional.

2.4. COMPETENCIA NORMATIVA Y EJECUTIVA

En el caso determinados instrumentos fiscales, el emperador actúa en ejercicio de una competencia normativa atribuida por su condición institucional de *Princeps*, es decir, como órgano supremo del poder político romano, concentrador de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. Lejos de un mero acto de voluntad personal, lo que aquí se expresa es el ejercicio de una función normativa en el marco de un aparato estatal ya plenamente estructurado, en el que las decisiones imperiales se ejecutaban a través de una red administrativa compuesta por prefectos, gobernadores y funcionarios locales.

La eficacia jurídica de una norma de naturaleza general no se define únicamente por la claridad de su contenido ni por la legitimidad de la autoridad que la emite, sino también (y de forma crucial) por la estructura institucional encargada de su aplicación. En este sentido, el *Edictum* no solo representa una manifestación normativa del poder imperial, sino también un dispositivo de acción operativa, cuyo despliegue territorial y ejecución práctica revela la madurez institucional alcanzada por el aparato administrativo romano en tiempos de la tetarquía. La norma no se agota en su proclamación, sino que exige de la Administración imperial una red compleja de aplicación, vigilancia, verificación y, eventualmente, sanción, lo cual convierte al Edicto en una expresión plena del funcionamiento administrativo en sentido material.

Desde una perspectiva organizativa, la ejecución del Edicto exigía un aparato institucional suficientemente articulado como para garantizar su cumplimiento efectivo en todos los territorios bajo dominio romano. Aunque el texto no menciona expresamente los órganos encargados de su aplicación, la literatura jurídica especializada ha señalado con acierto que su efectividad

solo era posible gracias a la existencia de una red administrativa jerárquica, implantada territorialmente y dotada de competencias ejecutivas amplias. La estructura de gobierno desarrollada por Diocleciano, basada en la división funcional del poder entre los *Augusti* y los *Caesares*, la multiplicación de provincias, la creación de diócesis y la consolidación del papel de los *prae-fecti praetorio*, *vicarii* y gobernadores provinciales permitió una capilaridad sin precedentes en la ejecución de decisiones normativas de carácter general.

2.5. DESTINATARIOS DE LA NORMA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN TERRITORIAL

Una de las características más significativas del *Edictum* reside en la manera en que construye su eficacia jurídica a partir de la universalización de los deberes que impone. La norma, en efecto, no se proyecta sobre un sector específico ni se limita a intervenir en relaciones contractuales concretas, sino que se estructura como un acto de ordenación general que vincula a todos los agentes económicos del Imperio. Este alcance subjetivo, lejos de constituir un rasgo accesorio, revela una arquitectura jurídica compleja que anticipa de forma embrionaria los elementos centrales de lo que hoy denominamos el régimen general de las relaciones entre Administración y ciudadanos en el marco del derecho administrativo. Desde la perspectiva formal, el Edicto se dirige de modo explícito a la generalidad, fórmula que refuerza su carácter omnicompreensivo. No hay limitación territorial ni sectorial en su aplicación; la medida pretende desplegarse en todo el espacio político del Imperio, como un dispositivo normativo estructural orientado a reconfigurar la economía en su conjunto. Esta voluntad de aplicabilidad general se ve reflejada también en el uso sistemático del plural genérico (*emtores, venditores, negotiatores, operarii*), que indica que la norma no se proyecta sobre sujetos individualizados, sino sobre categorías funcionales reconocibles dentro del sistema económico y social. En términos modernos, se trataría de una norma dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, cuya posición jurídica se define en atención a su capacidad objetiva de incidir en el interés general, y no por su voluntad o condición subjetiva.

Desde la óptica material, el Edicto configura a todos los sujetos participantes del tráfico económico (productores, comerciantes, profesionales, arrendadores, contratistas, consumidores) como titulares de deberes jurídicos definidos en función de su rol estructural.

En lo que respecta a su ámbito territorial de aplicación, el Edicto se presenta, sin ambigüedad, como una disposición de alcance universal. La fórmula empleada en su encabezamiento no es una mera hipérbole retórica, sino una declaración de aplicabilidad concreta que extiende la obligatoriedad de la norma a todas las provincias del Imperio. No se contempla en el texto ninguna excepción regional, ni cláusulas de adaptabilidad local. Por el contrario, el tono uniforme y categórico de su redacción indica que su

implementación debía ser homogénea, sin ajustes por razón de las particularidades territoriales. Esta decisión responde, sin duda, al carácter sistémico de la crisis económica que se pretendía afrontar. La inflación, la especulación y el desabastecimiento no eran fenómenos localizados, sino dinámicas estructurales que afectaban al conjunto del espacio imperial. Por tanto, la solución jurídica debía tener un alcance igualmente estructural.

2.6. GARANTÍAS Y MECANISMOS DE CONTROL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Uno de los aspectos más problemáticos del *Edictum*, desde una perspectiva contemporánea del derecho administrativo, reside en la escasa articulación de mecanismos de garantía y control para los particulares frente al poder. En efecto, si bien el Edicto manifiesta una voluntad normativa profundamente orientada al interés general y se despliega a través de una estructura administrativa sofisticada, su diseño jurídico deja en evidencia una marcada asimetría entre la autoridad pública y los destinatarios de la norma, especialmente en lo que respecta a la protección de las posiciones jurídicas individuales.

La lógica estructural del Edicto parte del principio de que el interés público, identificado como *utilitas publica*, prevalece sin fisuras sobre cualquier expectativa subjetiva. Este planteamiento, en consonancia con la doctrina política del *dominatus*, presupone que la intervención del poder imperial, cuando se dirige al restablecimiento del orden económico o social, no debe encontrar freno en garantías procedimentales de tipo liberal. En consecuencia, el Edicto no establece recurso alguno contra la aplicación de sus disposiciones ni prevé vías de revisión o impugnación de actos individuales derivados de su ejecución. Se impone así una lógica unilateral: el ciudadano obedece, la Administración ejecuta.

Esta ausencia de garantías se refleja de manera contundente en el régimen sancionador previsto en el Edicto. La transgresión de los precios máximos se castiga con pena capital, sin que se establezca distinción entre infractores activos y pasivos, ni posibilidad alguna de graduación, eximente o alegación en contrario. Tanto el vendedor como el comprador quedan sometidos a la misma sanción y no se contempla ningún procedimiento contradictorio. Esta configuración evidencia una concepción punitiva del derecho público orientada a la ejemplaridad, más que a la proporcionalidad⁶⁹. Desde la óptica moderna, estaríamos ante un ejercicio del *ius puniendi*, carente de garantías formales esenciales, como la audiencia previa, la motivación del

69 Marta Gesino de Arregui, *El Edicto de Diocleciano sobre precios máximos*, op. cit., pp. 21-22; en traducción de Theodor Mommsen, *Der Maximaltarif des Diocletian*, op. cit., pp. 8-9.

acto, el principio de legalidad en sentido estricto o el acceso a la revisión jurisdiccional⁷⁰.

En lo que respecta a los procedimientos de control del cumplimiento de los deberes impuestos, el Edicto tampoco explicita mecanismos administrativos o judiciales específicos. La norma es ejecutada por órganos imperiales territoriales, quienes actúan como agentes de aplicación directa de la norma sin necesidad de motivar su actuación ante el afectado. No existe, en consecuencia, una instancia neutral o independiente ante la cual el ciudadano pudiera alegar vulneración de su esfera jurídica o exceso en la interpretación del texto. Esta omisión, si bien comprensible en el contexto institucional del Imperio tardío, pone en evidencia una dimensión autoritaria de la Administración pública romana. El interés del Estado justifica plenamente la intervención, pero no admite contrapesos.

Sin embargo, sería erróneo considerar que esta ausencia de garantías responde a una ignorancia del valor de la justicia o de la equidad. El Edicto, en su preámbulo, apela con fuerza a los principios de *iustitia* y *aequitas*, y se presenta como una norma razonable y moderada. Esta declaración sugiere que la autoridad reconocía la necesidad de no exceder los límites de la necesidad pública, aunque no lo articulara en términos jurídicos procedimentales⁷¹. Es decir, existía un concepto material de garantía, la moderación en el ejercicio del poder, aunque no se tradujera en instituciones formales. Esta moderación aparece también en la cláusula que permite precios inferiores al máximo, reafirmando que el Edicto no pretende destruir la libertad económica, sino reconducirla hacia el bien común.

Desde el punto de vista del control institucional, el único contrapeso real al poder de ejecución era el autocontrol del propio aparato administrativo. Al carecer de órganos independientes o mecanismos de recurso efectivos, la aplicación justa del Edicto dependía del criterio de los funcionarios imperiales. En la práctica, esto abría la puerta a posibles abusos, arbitrariedades o incluso a aplicaciones selectivas de la norma. Los estudios arqueológicos y documentales han mostrado que el Edicto tuvo niveles muy desiguales de implementación en función del territorio y del cuerpo administrativo responsable.

CONCLUSIONES

En el presente artículo se ha pretendido demostrar, desde una metodología jurídica sistemática, que la experiencia romano-administrativa, especialmente

70 Manuel Rebollo Puig y Diego J. Vera Jurado. *Derecho administrativo*, op. cit., pp. 174-179.

71 Marta Gesino de Arregui, *El Edicto de Diocleciano sobre precios máximos*, op. cit., pp. 20-22; en traducción de Theodor Mommsen, *Der Maximaltarif des Diocletian*, op. cit., pp. 7-9.

en el ámbito fiscal, puede ser interpretada con las herramientas conceptuales del derecho administrativo moderno sin incurrir en anacronismo, siempre que dicha operación hermenéutica se fundamente en la identificación de estructuras funcionales y no en equivalencias terminológicas. El análisis desarrollado ha partido de la premisa de que, aunque el derecho administrativo como disciplina autónoma nace en la modernidad ilustrada y codificadora, ello no impide identificar en épocas anteriores (en particular en el derecho romano) fenómenos normativos, organizativos y funcionales equiparables en su racionalidad operativa. Esta reconstrucción se ha realizado a través de una metodología de tipo estructural y comparativa, la llamada *dogmática odierna*, que ha permitido proyectar con precisión conceptos tales como potestad, organización administrativa, competencia, actividad administrativa, interés general o legalidad material sobre un contexto histórico anterior a su sistematización teórica. Esta aproximación no solo ha permitido leer con coherencia jurídica los fenómenos de gestión pública en Roma, sino que también ha servido para establecer una doble contribución al conocimiento. Por un lado, evidenciar que el derecho romano contiene ya estructuras jurídico-administrativas funcionalmente operativas. Por otro, mostrar que los fundamentos de la Administración pública moderna no emergen *ex nihilo*, sino que poseen antecedentes racionales y normativos en la tradición jurídica romana.

La clave interpretativa que ha permitido articular esta proyección ha sido la concepción teleológica de la Administración, entendida como la actividad organizada del poder público dirigida al cumplimiento de fines de interés general. A diferencia de las concepciones objetiva (centrada en la actividad) o subjetiva (centrada en el órgano), la concepción teleológica ha permitido superar los límites analíticos de estas aproximaciones al ofrecer una lectura funcional, estructural y finalista de las intervenciones públicas. En esta clave, el concepto de *utilitas publica*, reiteradamente atestiguado en textos jurídicos, políticos y normativos romanos, ha sido identificado como el antecedente conceptual del actual principio de interés público. Esta noción, lejos de constituir una simple fórmula retórica, cumple la función de legitimar, justificar y limitar la actuación del poder imperial, incluso en contextos de marcado autoritarismo.

A la luz de lo expuesto, queda justificada la validez del marco conceptual aquí adoptado como instrumento de análisis técnico-jurídico de una fuente normativa de época romana que, pese a su evidente distancia temporal y formal respecto a los modelos actuales, refleja con claridad un patrón de actuación pública orientado al interés colectivo. La utilización de nociones como competencia, potestad, organización, actividad administrativa de limitación y garantía no supone, por tanto, una mera aplicación mecánica de esquemas dogmáticos modernos, sino una reconstrucción sistemática

de las condiciones estructurales que permiten reconocer una manifestación temprana (aunque no codificada) del fenómeno administrativo.

El caso concreto del *Edictum de pretiis rerum venalium* ha sido abordado como ejemplo paradigmático de actuación administrativa en sentido teleológico. El análisis de su contenido normativo ha permitido verificar que nos encontramos ante una disposición jurídica estructuralmente compleja, que regula con precisión un conjunto amplio y diversificado de bienes y servicios, estableciendo techos de precios conforme a un criterio de razonabilidad, necesidad pública y justicia distributiva. La norma no pretende suprimir el mercado, sino encauzarlo por medio de la actividad administrativa de limitación; no busca intervenir por arbitrariedad, sino por exigencia funcional de la *res publica*. La organización del listado, la técnica de regulación indirecta (tope y no precio fijo) y la inclusión de principios como *aequitas* y *iustitia* en su preámbulo refuerzan esta lectura, mostrando una clara racionalidad de política pública en clave de legalidad material. Asimismo, el Edicto se dirige a una pluralidad indeterminada de sujetos (no por designación individual, sino por categoría funcional), lo que permite reconocer en su formulación una universalización jurídica de deberes, comparable a la que hoy define las relaciones generales entre Administración y ciudadanía. El deber de no vulnerar los precios máximos, de no provocar escasez o de actuar conforme a las condiciones de equilibrio económico fijadas por el Estado constituyen una carga impuesta *ex lege* por razón del rol que el sujeto desempeña en el sistema económico, y no por un acto individualizado o una relación voluntaria. Esta estructura de deberes normativos generales configura una forma embrionaria, pero jurídicamente relevante, de sujeción administrativa estructural.

Desde la perspectiva de la ejecución, el Edicto revela una dimensión institucional de notable densidad. Su aplicación en el *universus orbis Romanus* no fue simbólica, presupone una arquitectura administrativa jerárquica, territorializada y técnicamente capaz, asentada en la reforma organizativa impulsada por Diocleciano. La multiplicación de provincias, la introducción de diócesis y el reforzamiento del cuerpo funcional constituyen elementos indispensables para garantizar la eficacia de la medida. Desde el punto de vista del derecho administrativo actual, este despliegue puede ser interpretado como la condición operativa del principio de eficacia institucional, esencial para cualquier forma de intervención estatal homogénea. Sin embargo, uno de los aspectos más críticos del Edicto es su asimetría en materia de garantías. A pesar de su finalidad redistributiva y de su estructuración racional, la norma no contempla mecanismos de revisión, contradicción ni control externo. La sanción de pena capital sin distinción ni procedimiento revela un uso autoritario del poder, en el que la *utilitas publica* justifica plenamente la exclusión de las posiciones subjetivas del ciudadano. Pudiéndose así comprender dicho aspecto como una falta de control derivada de la

ausencia de una separación de poderes. No obstante, en el plano interno, el Edicto recurre a categorías como *moderatio*, *aequitas* o *iustitia* como formas de contención sustantiva del poder, configurando así un primer modelo de legalidad material, que aunque no codificado procedimentalmente, sí revela la existencia de un ideal de limitación racional de la potestad pública. Esta racionalidad, aunque aún no traducida en técnicas de control administrativo moderno, opera como una forma embrionaria de sujeción del poder al interés general, anticipando las lógicas del principio de proporcionalidad y de la función social del poder estatal.

En suma, el *Edictum de pretiis rerum venalium* no puede ser comprendido únicamente como una medida económica de emergencia o como un acto autoritario del poder imperial. Su análisis técnico, desde las categorías del derecho administrativo contemporáneo, permite identificar en él todos los elementos esenciales de una actividad administrativa en sentido material: competencia normativa, estructura organizativa, finalidad pública, delimitación de destinatarios, técnica de intervención, y fundamento ético-político. La *utilitas publica* no actúa aquí como un simple motivo de acción, sino como el eje estructurante de la legitimidad del obrar del Estado. desde esta perspectiva, puede afirmarse que el derecho romano ofrece, en determinadas manifestaciones de su *ius publicum*, una experiencia jurídica administrativa en sentido estricto, que, pese a la distancia histórica, conserva una notable actualidad en términos de racionalidad institucional. Esta constatación no busca refundar la cronología del derecho administrativo, sino ampliar su campo de análisis, profundizar en sus raíces funcionales y dotar a su estudio de una mayor densidad histórico-jurídica. En este sentido, el enfoque adoptado en este artículo no sólo resulta metodológicamente riguroso, sino también teóricamente fértil para repensar la historia del derecho público desde una lógica más estructural, más compleja y, sobre todo, más fiel a las exigencias de una teoría jurídica sistemática. La experiencia administrativa romana y el Edicto de Diocleciano, en particular, no son meros precedentes, sino que advierten la existencia de formas jurídicas plenas, cuya comprensión exige el desarrollo de una teoría concreta y abstracta que respondan a las características propias de la experiencia jurídico-romana en relación con los términos contemporáneos del derecho administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES CLÁSICAS

Codex Iustinianus 1.27.1.

Codex Theodosianus 1.7.1.

Codex Theodosianus 11.16.1.

D. 1.4.1.

D. 1.18.4.

D. 1.18.6.

D. 43.9.1.1

D. 48.10.1.

Edictum de pretiis rerum venalium.

FUENTES SECUNDARIAS

Albuquerque Sacristán, Juan Miguel. "Notas acerca de la utilitas publica". *Revista General de Derecho Romano*, n.º 5, 2005.

Albuquerque Sacristán, Juan Miguel, "Protección de bienes de dominio público: experiencia administrativa romana". En: *Derecho administrativo histórico*. Santiago de Compostela: Junta de Galicia - Escuela Gallega de Administración Pública, 2005.

Béjar Rivera, Luis José. "El concepto de derecho administrativo: una visión teleológica". *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 14, 2010.

Betti, Emilio. "Educazione giuridica odierna e ricostruzione del diritto romano". *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano*, vol. XXXIX, 1931.

Biondi, Biondo. *Scritti giuridici*, vol. I, *Problemi generali*. Milán: Giuffrè Editore, 1965.

Blanch Nogués, Juan Manuel. "Observaciones sobre un impuesto de época post-clásica: *La collatio glebalis*". En Antonio Fernández de Buján y Gabriel M. Gerez Kraemer (coords.), *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano II*. Madrid: Dykinson, 2013.

Blanch Nogués, Juan Manuel. "Reflexiones en torno al interés jurídico del tributo y del derecho fiscal romano". En Antonio Fernández de Buján y Gabriel M. Gerez Kraemer (coords.), *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*. Madrid: Dykinson, 2011.

Blázquez Martínez, José María. "Inflación, subida galopante de los precios y devaluaciones de la moneda en el final del mundo antiguo". *Jano*, n.º 141, 1974.

- Bueno Armijo, Antonio. *Derecho administrativo, t. I, Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, 5.^a ed. Madrid: Tecnos, 2023.
- Cannada-Bartoli, Eugenia, "Interesse (diritto amministrativo)". *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXII, Milán: Giuffrè.
- Carcopino, Jérôme, "Dioclétien et la Tétrarchie. À propos d'un livre récent". *Revue Historique*, n.º 3-4, 1947.
- Casavola, Franco. "Diritto romano e diritto europeo". *Labeo*, vol. XL, 1994.
- Cassese, Sabino. *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*. Milán: Giuffrè, 2010.
- Corcoran, Simon. *The Empire of the Tetrarchs: Imperial Pronouncements and Government, AD 284-324*. Oxford: Oxford Classical Monographs, 2000.
- De Francisci, Pietro. *Storia del diritto romano*, vol. II, parte I. Roma: Anonima Romana Editoriale, 1929.
- De la Morena y de la Morena, Luis. "Derecho administrativo e interés público: Correlaciones básicas". *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, 1983.
- Depeyrot, George. *Crisis e inflación entre la Antigüedad y la Edad Media*. Barcelona: Editorial Crítica, 1996.
- Duguit, Léon. *Las transformaciones del derecho público y privado*, traducción de Adolfo Posada. Buenos Aires: Heliasta, 1975.
- Entrena Cuesta, Rafael. "El concepto de Administración pública". *Revista de Administración Pública*, n.º 32, 1960.
- Fernández de Buján, Antonio. "A propósito del interés público como principio inspirador de la actividad financiera ateniense y las acciones populares romanas". *Revista General de Derecho Romano*, n.º 39, 2022.
- Fernández de Buján, Antonio, "Atenas y Roma como modelos de actividad financiera". *Revista General de Derecho Romano*, n.º 42, 2024.
- Fernández de Buján, Antonio. "Clasicidad del *ius fiscale* romano: principios informadores de su sistema tributario". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 16, 2010.
- Fernández de Buján, Antonio. "Clasicidad y modernidad del derecho fiscal romano". *Revista General de Derecho Romano*, n.º 260-261, 2012.

- Fernández de Buján, Antonio. "Del sistema tributario *Ius fiscale*: principios informadores del sistema tributario romano". En *Principios generales del derecho: Antecedentes históricos y horizonte actual*. Madrid: Dykinson, 2014.
- Fernández de Buján, Antonio, "Derecho administrativo romano y Impallomeni". *Index*, vol. XXVI, 1998.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano*. Madrid: Civitas, 1996.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano*, 27.^a ed. Madrid: Aranzadi, 2024.
- Fernández de Buján, Antonio. "Hacia un tratado de derecho administrativo y fiscal romano". En Antonio Fernández de Buján y Gabriel M. Gerez Kraemer (coords.), *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*. Madrid: Dykinson, 2011.
- Fernández de Buján, Antonio, "*Ius Fiscale*: De la imposición directa e indirecta". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 30, 2023.
- Fernández de Buján, Antonio. "*Ius Fiscale*: De la imposición directa e indirecta". *Revista General de Derecho Romano*, n.º 40, 2023.
- Fernández de Buján, Antonio. "*Ius fiscale*: Instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario romano". *Iura*, n.º 58, 2010.
- Fernández de Buján, Antonio. "*Ius fiscale*: Instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario romano". *Revista General de Derecho Romano*, n.º 5, 2009.
- Fernández de Buján, Antonio. "Léxico fiscal e instrumentos de la política financiera en derecho romano". *Revista General de Derecho Romano*, n.º 14, 2010.
- Fernández de Buján, Antonio. "Principios tributarios: Una visión desde el derecho romano". En Antonio Fernández de Buján(dir.), Raquel Escutia Romero y Gabriel M. Gerez Kraemer (eds.), *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*. Madrid: Dykinson, 2021.
- García de Enterría, Eduardo. *Curso de derecho administrativo I*. Madrid: Civitas, 2022.
- García de Enterría, Eduardo. *Révolution française et administration contemporaine*. París: Economica, 1993.
- García de Enterría, Eduardo. "Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado". *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 89, 1996.
- Gaudemet, Joseph. "Utilitas publica". *Revue d'Histoire du Droit*, n.º 29, 1951.

Gesino de Arregui, Marta. *El Edicto de Diocleciano sobre precios máximos. Traducción y notas*. Buenos Aires: Instituto de Historia Antigua y Medieval José Luis Romero, 1966.

González Pérez, Jesús. "El método en el derecho administrativo". *Revista de Administración Pública*, n.º 22, 1957.

Jiménez Salcedo, Carmen. "Una mirada hacia la defensa cívica de los derechos: Orígenes del defensor civitatis". En Ana Rosa Martín Minguijón, Karen María Vilacoba Ramos y José Nicolás Saiz López (coords.), *Conceptos, métodos y fuentes para el estudio de la antigüedad. Líneas de investigación actuales*. Madrid: Dykinson, 2023.

Jossa, Giorgio. "L'utilitas rei publicae nel pensiero imperiale dell'epoca classica". *Studi romani*, n.º 11, 1967.

Longo, Giannetto. "Utilitas publica". *Labeo*, n.º 18, 1972.

López Benítez, Mariano. *Derecho administrativo, t. I, Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, 5.ª ed. Madrid: Tecnos, 2023.

Malavé Osuna, Belén. *Régimen jurídico financiero de las obras públicas en el derecho romano tardío: Los modelos privado y público de financiación*. Madrid: Dykinson, 2007.

Mannori, Luca, y Bernardo Sordi. *Storia del diritto amministrativo*. Roma: Laterza, 2001.

Medina Alcoz, Luis. *Historia del derecho administrativo español*. Madrid: Marcial Pons, 2022.

Mommsen, Theodor. *Der Maximaltarif des Diocletian*. Berlín: Verlag von Georg Reimer, 1893.

Navarra, Marialuisa. "Utilitas publica - utilitas singulorum tra IV e V sec. d. C.". *Studi di Storia del Diritto Italiano*, n.º 63, 1997.

Orlando, Vittorio Emanuele. *Principi di diritto amministrativo*. Florencia: Barbèra, 1908.

Ortuño Pérez, María Eugenia, y Eva Andrés Aucejo. "Los sujetos privados como sistema de colaboración social en el procedimiento de recaudación tributaria en Italia". En Antonio Fernández de Buján (dir.), Andrea Trisciuoglio y Gabriel M. Gerez Kraemer (coords.), *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano III*. Madrid: Dykinson, 2016.

Rebollo Puig, Manuel, y Diego J. Vera Jurado. *Derecho administrativo, t I, Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, 5.ª ed. Madrid: Tecnos, 2023.

- Rodríguez de Santiago, José María. *Metodología del derecho administrativo: Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*. Madrid: Marcial Pons, 2016.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. *Derecho administrativo constitucional*. Santiago: Olejnik, 2024.
- Romano, Santi. "Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato (1930)". En *Scritti minori*, vol. II. Milán: Giuffrè, 1950.
- Rotondi, Giovanni. "*Leges publicae populi romani*". En *Scritti Giuridici*, I. Milán: Giuffrè, 1933.
- Sáinz de Bujanda, Fernando. *Ordenamiento financiero de la antigua Grecia y el período helénístico*. Madrid: Dykinson, 2012.
- Salazar Revuelta, María. "Naturaleza jurídica de las competencias del *praefectus urbi*: Evolución de la figura desde sus orígenes al Alto Imperio romano". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 30, 2023.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. "Léon Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del derecho". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 5, 2011.
- Von Siegfried, Lauffer. *Diokletians Preisedikt*. Berlín: W. de Gruyter, 1971.
- Zannobi, Guido. *Corso di diritto amministrativo*. Milán: A. Giuffrè, 1958.