EL MUNICIPIO HISPANO-ROMANO EN LA BAETICA
(Aportación a su estudio)

Por el Prof. Dr. D. A. Carlos MERCHÁN FERNÁNDEZ
Director del Departamento de Historia
del Derecho y Titular de la disciplina
Universidad de Extremadura

SUMARIO:

- *INTRODUCCIÓN.*
- *EL MUNICIPIO ROMANO:*
    - *Origen.*
    - *Clases.*
    - *Colonias y Municipios, diferencias.*
    - *Los «oppida».*
    - *Elecciones municipales.*
- *SISTEMA IMPOSITIVO MUNICIPAL.*
- *LA SOCIEDAD MUNICIPAL.*

INTRODUCCIÓN

El alto nivel de desarrollo social alcanzado por Roma le llevó a la necesidad de tener que procurarse de las materias primas esenciales para poder mantener ese «status». Así como en Grecia se persigue primordialmente el desarrollo cultural, en Roma, donde el Derecho emana de la razón y ambos tienen una naturaleza última común, la legislación gira en torno a un sentido práctico. No podemos ignorar la alta calidad de vida de los romanos; incluso los esclavos públicos, a los que se les atribuían las tareas peor consideradas, tenían derecho a ser vestidos, alojados y alimentados por la ciudad donde prestaban sus servicios. Por todo ello Roma hubo de ensanchar su territorio mediante las conquistas, introduciendo en la capital a una gran parte de los sometidos, que vinieron a engrosar el número de plebeyos. Más tarde se les dejó vivir en su patria, administrar su municipio por sí mismos, mientras el Senado romano gestionaba los asuntos exteriores. El municipio trataba con éste por medio de legados. Roma era la «urbs», la capital.

Hispania no constituía una, sino múltiples formaciones jurídicas antes de ser sometida por Roma. En el territorio hispano existían diversos modelos de desarrollo económico y social. Ni la anexión de cada parte de su territorio se realizó del mismo modo, ni la respuesta indígena fue siempre la misma, ni el Estado romano tuvo en todas las ocasiones iguales móviles para pretender su dominio en Hispania.

Al iniciar los romanos la conquista de la Península Ibérica, ya contaban con fórmulas experimentadas en el propio territorio itálico aptas para ser aplicadas a nuestro suelo: municipios, colonias y provincias. Estas últimas sólo se habían aplicado antes que en Hispania en Sicilia, Córcega y Cerdeña. Se consideró como una solución para asegurar la administración y la explotación de amplios territorios. Aunque dicha fórmula administrativa había sido válida, en general, para conseguir los fines de explotación perseguidos, el hecho de tratarse en este caso de pueblos semejantes a los latinos y de áreas contiguas a Roma, hizo que su implantación en Hispania fuera a priori de dudoso resultado. En este sentido cobra fuerza la afirmación de que Hispania fue un banco de pruebas y experimentación para los romanos.

Se emprendió la tarea de creación de una gran zona económica y de un sistema de seguridad que permitiese la confiada circulación de bienes del uno al otro confín del Imperio. Esta labor comenzó con la consolidación de las conquistas ultramarinas, después de la II Guerra Púnica, realizadas primero en la Península Ibérica, que atraía a los romanos por su riqueza económica y agrícola. Surge así el sistema de administración provincial encabezado por los gobernadores, que suelen ser senadores eminentes y que cuidan del fisco en cada provincia. Esto no está exento de excesos y prevaricaciones, pero, al principio, como dice Polibio, debemos considerarlo menos ineficiente y bastante más honesto que el de otros Estados o Imperios anteriores[1]. Nace un modelo de Administración Pública que aún hoy es válido en algunos aspectos.

La variedad de formas políticas de la Hispania prerromana no podría ser asumida sin modificación por el Estado romano. Las regiones del sur y del este peninsular habían alcanzado, ya antes de su anexión a Roma, un importante desarrollo de la vida urbana acorde con la existencia de los estados anteriores, regidos por régulos, reyezuelos o príncipes. Pero incluso la organización de estas zonas se adaptaba mal a las exigencias de una dependencia política a un Estado superior con un centro administrativo distante, la ciudad de Roma. De aquí que el Estado romano al imponer su organización respetara sólo las estructuras indígenas que no lo obstruyeran o que contribuyeran a la agilidad de la administración romana. Roma no hacía uso de la violencia generalmente para imponer su cultura y sus instituciones a los pueblos conquistados; respetaba su constitución política siempre que aceptaran la hegemonía romana («*in fidem populi Romani venire*»). Roma impuso su dominio obligándoles a la deposición de armas, pagos de tributos y asentando guarniciones romanas en sus territorios.

Al término de la II Guerra Púnica, el Estado romano se encontró con el control de amplios territorios en Hispania para los que no había previsto una solución política. El Senado optó por una salida provisional de carácter práctico: los ejércitos romanos se quedaron en Hispania pa-

[1] MICHAEL GRANT, *The world of Rome*, Nueva York, 1961, p. 49.

ra mantener los territorios dominados. Con la división provincial en el 197 a.C. se nombraron seis pretores; dos de ellos, C. Sempronio Tuditano y M. Helvio, fueron los encargados de las dos nuevas provincias: Hispania Citerior e Hispania Ulterior, respectivamente.

Las capitales provinciales fueron: Carthago Nova (Cartagena), para la Citerior y Corduba (Córdoba), para la Ulterior[2]. Realmente el centro político y administrativo estaba donde se hallase el gobernador. Para los historiadores que aceptan las noticias de Dion Casio, no siendo éstas compartidas por la totalidad de los autores[3], Augusto, consolidado ya en el poder, comenzó una profunda reorganización del Imperio, buscando una mayor participación, aunque sólo fuese de las clases dirigentes, en la vida política y económica romana; con ello quiso eliminar los inconvenientes del régimen republicano, incapaz de dar a los provinciales una administración coherente y satisfactoria. Esto desembocó en el año 27 a.C., en una nueva división provincial en Hispania, que las diferenciaba en Senatoriales e Imperatoriales. Aquellas, de más reciente conquista y no terminadas de pacificar, quedaban bajo la custodia del emperador y ocupadas por tropas legionarias; las pacificadas no precisaban permanencia de las legiones y eran administradas directamente por el Senado. Este reparto provincial consistió en lo siguiente: la Hispania Ulterior fue subdividida en dos provincias, Baetica (dividida a comienzos del Imperio, según Plinio, en ciento setenta y cinco civitates) y Lusitania, separadas ambas por el curso del río Annas (Guadiana). La Lusitania y la Citerior (Tarraconense) tomaron el carácter de Imperatoriales, mientras Baetica fue asignada al Senado. Así permanecieron hasta la época de los Severos en que, prácticamente, se fundieron las dos cajas del Estado: el fisco imperatorial y el erario senatorial.

En base a un texto del geógrafo griego Estrabón, algunos autores modernos han hablado de la existencia de «diocesis» como subdivisiones de la provincia hispana Citerior. Un intento de dar coherencia a las opiniones dispares de Mommsen, Korneman, Albertini, Marchetti, etc.,

---

2 SCHULTEN, *Geografía y etnografía de la Península Ibérica*, p. 218.
3 MOMMSEN, *Res Gestae, Additamenta*, p. 222; GAROFALO. (X), XXXVI (1900), p. 177 ss.

ha sido recientemente realizado por A.R. Colmenero, el cual sostiene que la Citerior estaba subdividida en cuatro «diocesis»: una incluía Galicia y Asturias; otra englobaba el área cántabra; la tercera la formaba la zona interior, y el sector costero del este la cuarta. Según Valdeavellano[4] su función sería puramente administrativa.

Las «diocesis» no dejan de constituir una institución superflua frente a los denominados «conventus», que gozaban de mayor arraigo, no conociéndose con precisión cuando se instituyeron en Hispania, aunque se supone que fueron anteriores a las «diocesis», de las que no hay testimonios de que se remonten a épocas anteriores a Estrabón[5]. El hecho concreto es que las «diocesis» quedaron divididas en circunscripciones conventuales. Los «conventus» eran demarcaciones de carácter jurisdiccional que abarcaban áreas geográficas más o menos homogéneas. El gobernador acudía personalmente a la capital de cada «conventus» y administraba justicia a los habitantes del distrito. El «conventus Gaditanus» es citado repetidamente por los autores clásicos.

Caracalla en el 212 d.C., concedió de forma general la «civitas» a todas las provincias del Imperio[6]. La Baetica fue desde el principio de las provincias más favorecidas, hecho que se refleja al aparecer en las inscripciones pocos «Aurelii». Lo contrario implicaría concesiones masivas por parte de los Severos. Baetica quedó incorporada en su mayoría a la tribu Galeria[7].

Una vez vista de forma general la estructura administrativa romana y su implantación en la Península Ibérica, pasamos a tratar el objeto de este trabajo: el Municipio Romano en Baetica.

---

4 VALDEAVELLANO, *Curso de Hist. de las Inst. españolas*, Madrid, 1973, p. 143.
5 JUAN JOSÉ SAYAS, Hist. de España Antigua, tomo II, Madrid 1978, p. 358.
6 A. D'ORS, *Estudio sobre la «Constitutio Antoniana». Caracalla y la unificación del Imperio*, Emerita XXIV, 1956, p. 9.
7 W. KUBITSCHEK, *Imperium Romanum tributim descriptum*, Viena 1889, p. 173.

MUNICIPIO ROMANO

El fenómeno social de una comunidad humana con caracteres típicos (ciudad o aldea) y su consecuencia jurídica, que es la organización local (municipio), tiene orígenes históricos muy remotos, siendo uno de los primeros asientos territoriales de la sociedad para el cumplimiento del Derecho. Pero donde realmente el municipio nace es en la época de hegemonía romana, ya que Roma se vio en la necesidad de vincularse a otras organizaciones políticas para, así, poder dominarlas y sacar provecho de ellas.

Los municipios romanos («municipia») eran en su origen las comunidades autónomas del Lacio. Sus moradores poseían frente a Roma los mismos deberes («numia») que los ciudadanos romano. Etimológicamente el término «municipium» suele relacionarse con los vocablos «munia capere», es decir, los munícipes vendrían a ser los ciudadanos vinculados por la participación común en las cargas públicas[8]. Torrent coincide con De Sanctis en afirmar que eran las comunidades sin derecho a voto a las que se denominaba exclusivamente como «municipia» y que el término «municeps» surgió posteriormente, cuando empezaron a existir ciudadanos sin derecho a voto[9].

Partiendo, pues, de una consideración del «*municipium*» referido a una condición administrativa, podemos sostener que desde el s. I a.C. la aceptación toma un valor general, sin referencia a un estatuto jurídico determinado. Alude a un «genus hominium», a una estirpe o grupo de personas aglutinadas que tienen una misma base territorial y que son objeto de ciertas consideraciones por parte del Estado romano. La República juzgó siempre más interesante imponer algunas condiciones al vencido, pero dejándole cierta autonomía interna[10], antes que anular todo tipo de «status» a las comunidades que se le entregaron mediante

---

8 A. ERNOUT-A. MEILLET, *Dictionnaire étimologique de la langue Latine*, Paris, 1939, p. 643.

9 A. TORRENT, *La «Iurisdictio» de los Magistrados Municipales*, Salamanca 1970, p. 44 ss.

10 RODRÍGUEZ NEILA, «Noción del municipio en el mundo romano», *Historia Antiqua*, VI, Universidad de Valladolid.

«deditio». Los procedimientos utilizados por Roma en sus relaciones con los pueblos derrotados y sometidos, eran habitualmente uno de estos dos: la «deditio» o el «foedus». La primera suponía una rendición sin condiciones, con lo cual se anulaba políticamente al estado vencido; con ésta quedaba por completo a merced de Roma, sin garantía alguna de respeto a su anterior organización. Las ciudades que se entregaban en «deditio» se denominaban «dediticias» (*civitates dedititiae*), estructurándose después como ciudades sometidas o estipendiarias (*civitates stipendiariae*). Sin embargo, otras que habían interpuesto resistencia armada, eran arrasadas y convertido su territorio en propiedad estatal (*ager publicus*), siendo sometidos sus habitantes a la esclavitud. El «foedus» eran un vinculo de amistad con Roma. Aun después de incorporar a su esfera de dominio algunas comunidades políticas, en ciertos casos Roma reconocía una cierta autonomía jurídica a sus miembros, considerándoles hombres libres con una doble capacidad: de iniciativa legal respecto al Ordenamiento romano, dentro de los límites marcados por el «foedus» entre la ciudad y Roma [11]; y por otro lado, respecto a su ciudad tenían la capacidad del mantenimiento de su «status civitatis» (uso de sus leyes propias y conservación de sus costumbres) con ciertas concesiones.

Las ciudades que tenían la condición de «liberae» eran autónomas, no dejando por ello de tener ciertas dependencias respecto a Roma. Al disponer de su «libertas» (derecho a su peculiar gobierno) [12] usaban de una jurisdicción criminal y civil propia, de ahí que en materia penal se mantuvieran usos púnicos bárbaros, a los que, al parecer, César puso fin por sugerencia de su colaborador gaditano Balbo. Así mismo, no tenían que acoger permanentemente ningún tipo de guarniciones romanas ni pagar el tributo anual. En contrapartida, tenían que reconocer la supremacía de Roma; su posición jurídica era la misma que mediante el «ius Italicum» habían quedado las ciudades aliadas respecto de Roma antes de recibir la ciudadanía [13].

---

11 E. VOLTERRA, *Instituzioni di Diritto Privato Romano*, Roma 1972, p. 74.
12 PLINIO, Epist. 93: *Suis legibus uti*.
13 L. TANFANI, *Contributo alla storia del Municipio Romano*, Roma, L'Erma 1970, p. 11.

El carácter de «libera» llevaba implícito el derecho de no sometimiento de la ciudad al gobierno de cualquier magistrado romano. De este modo Gades después de la firma del «foedus» seguía conservando el régimen sufetal de magistratura púnica, quedando su sistema administrativo interno dentro de los marcos tradicionales. En Gades, según Livio [14], surge la duda en el año 199 a.C. sobre si el «foedus» firmado entre la ciudad y Roma permitía la intromisión de magistrados romanos, negándose los gaditanos en dicho año a aceptar una situación impuesta por la capital del Imperio, consistente en la aprobación del «praefectus» Stertinio [15]. Quizá éste hubiese intentado una intromisión en los asuntos particulares de Gades para obtener, posiblemente, una tributación arbitraria. Puede ser que el «foedus» permitiese, dada la inestable situación política, la instalación de un «praefectus» en esta ciudad, en cuyo caso Stertinio se movería dentro de la legalidad.

En realidad, no debemos olvidar que Roma podía dar la interpretación que le fuera conveniente a los «foedera» concertados. Estos tratados en ciertos casos eran el origen de un «Municipium foederatum» [16]. Esta alianza tenía diversas modalidades: «foedus aequum», convenio de amistad para la defensa común; «foedus iniquum», no concertados en condiciones de igualdad, sino que el estado que lo pactaba tenía que reconocer la soberanía romana por la llamada claúsula «de Majestad», lo que implicaba la aceptación de la superioridad romana (*Majestatem populi Romani comiter conservando*»). Estas diversas maneras de quedar sometidos, determinaron la diferente condición jurídica de las ciudades de Hispania. La observación de la «Maiestas» del pueblo romano, entrañaba la pérdida de cualquier tipo de ciudadanía local, en caso de asumirse la romana. En la República no cabía el disfrute de una doble nacionalidad [17]; en sus postrimerías, a raíz de la guerra social, se inicia un reconocimiento oficial de la doble ciudadanía (la romana y la local),

---

14 LIVIO, XXXII, 2, 5.

15 R.C. KNAPP, *Aspects of the Roman experience in Iberia*, 206-100 B.C., Vitoria, 1977, p. 92.

16 E. MANNI, *Per la Storia dei Municipii fino alla guerra sociale*, Roma 1947, p. 50, y A. TORRENT, op. cit., p. 40.

17 W. SESTON, «Gades et L'Empire Romain», *Cuadernos de Historia*, 2, 1968, p. 3.

recibiendo un impulso considerable con la reforma administrativa de César [18].

Roma organizó Hispania por medio de una «lex» o «fórmula provinciae», en la que se establecía la condición jurídica de las ciudades y distritos rurales indígenas, que continuaron organizándose por sus derechos respectivos en todos los aspectos no tratados expresamente por la «lex provinciae». Valdeavellano [19], siguiendo a Apiano, sostiene que tras la destrucción de Numancia (133 a.C.) vino a Hispania una comisión de diez senadores («decemviri») con misión de organizar las provincias y regular su constitución político-administrativa mediante un estatuto escrito o «lex provinciae»; este estatuto habría de ser previamente aprobado por el Senado romano, y en él se especificarían todas las ciudades y distritos rurales del término provincial, además de señalar su situación jurídico-política, la tributación correspondiente y las atribuciones de gobernador provincial designado por Roma. Hasta nuestros días, el estatuto correspondiente a Hispania no ha sido conocido.

Esta «lex» suponía un acto de autoridad por parte de Roma, y por medio de ella se establecía el régimen municipal en una ciudad. La mayor parte de la Hispania romana eran «civitates stipendiariae», autónomas en su gobierno interior, pero sometidas al gobernador romano de la provincia y obligadas tanto a facilitar tropas a Roma como a pagar el tributo o «stipendium» que gravaba el territorio provincial. El gobernador debía aprobar los presupuestos y garantizar el reparto equitativo de las cargas estipendiarias entre los miembros de la comunidad. Otras ciudades («civitates liberae») a consecuencia de haber mantenido con Roma una conducta amistosa, disfrutaban de amplia autonomía, no sujeta a la autoridad del gobernador. La mayoría de ellas eran inmunes a la tributación. Podemos clasificarlas en dos categorías: «civitates liberae et inmunes foederatae», (oppida libera) que debían su independencia política y económica a un tratado realizado con Roma, excepto cuestiones de política exterior que eran decididas por la propia capital imperial; goza-

---

18 R. NEILA, *Sociedad y administración local en la Bética romana*, Córdoba, 1981, p. 13.
19 G.ª VALDEAVELLANO, *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Madrid, 1977, p. 143.

ban de un dominio libre de su territorio, cuyos propietarios estaban exentos del pago del tributo. Dentro de esta categoría parece ser que estaba comprendida «Cartima» (Cártama), pues cuando Plinio se refiere a Malaca (Málaga) como a una «civitates foederatae», añade «cum fluvio foederatorum», y recordando que el río Guadalhorce es común a Málaga y Cártama, podría apuntar a esta última como federada también, siendo muy posible que gozara del status de «libera et inmunis»[20]. La otra clase eran las denominadas «civitates sine foedere liberae et inmunes», que debían su libertad a una ley o a un decreto senatorial, revocables en cualquier momento. Estas ciudades federadas fueron muy escasas en Hispania.

Existen testimonios en los que encontramos limitaciones temporales de la «libertas» en razón de circunstancias excepcionales, tales como perturbaciones internas del orden o conflictos que afectasen, en general, directa o indirectamente a los ciudadanos romanos. Roma en tales ocasiones sancionaba a los encargados de mantener la seguridad, y en contados casos, las hacía extensivas a los Consejos locales. Durante el Imperio se solucionaba con el envío de un «praefectus» o «curator», así sucedió en Cyzico, Tiro, Rhodas, Sidón, Gades y Mensebría[21].

Los instrumentos jurídicos constituyentes de los municipios eran: un plebiscito, un «foedus», o un senadoconsulto; cada uno con valor «per se», regulaban la organización interna y los límites a su autonomía[22]. Festo distingue tres categorías municipales[23]:

La primera[24] comprende a los individuos originarios de la península itálica; fueron los que conservaron una más amplia autonomía. Sus habitantes no eran ciudadanos romanos, pero poseían el «ius connubii» y el «ius comercii». Carecían, por tanto, del derecho a sufragio. En ocasiones prestaban servicios a las legiones, y pagaban los tributos. La posición jurídica de tales munícipes era intermedia entre los «peregrinus»

20 PLINIO, N.H. III, 7, 12; APIANO, Iber., 23; LIVIO. XVII, 22.
21 M. LEMOSSE, *Le régimen des relations internationales dans le Haut-Empire Romain*, ed Sirey, Paris, 1967, p. 163-196.
22 A. TORRENT, op. cit., p. 55.
23 MANNI, op. cit., p. 29 ss.
24 FESTO PAOLO, *Municipium*, 155 L.

o «hostis» y la de los «civis».

En la segunda, Festo recalca la definición dada por Servio Sulpicio[25]. Dentro de ella se encontraban Caere y Aricia en el Latium, junto con Anagni en el país ernio. Sus habitantes, siendo ciudadanos romanos, tienen menos independencia que los anteriores. Tampoco tienen derecho a voto. Se encuentran sometidos a la jurisdicción del pretor romano, representado por un «praefectus iure dicundo»[26]. No se habla en el texto de Sulpicio ni de «civitas optimo iure» ni de «civitas sine suffragio», si bien Festo recuerda que alguna de estas «cives» eran consideradas «dignitates non capiebant». Estos municipios fueron parcialmente absorvidos por la «civitas romana»[27].

El tercer grupo[28] abarca a los municipios posteriores a la «Guerra social» (90-89 a.C.). Hasta esa época tales ciudades habían sido aliadas (socii). En esta categoría, Festo resalta la autonomía como característica fundamental[29]. El calificativo de «municipium» se les concedió a partir de Sila. La «lex Iulia de civitate»[30] vino a significar un paso muy importante para la unificación del régimen municipal, en tanto que concedió la ciudadanía a las poblaciones del Lacio y a los aliados fieles a Roma.

A las normas dadas para regular la organización de las ciudades en el sistema jurídico hispano-romano se denominaban leyes de colonias y municipios. La diferencia entre ambas estriba en que mientras las primeras se fundan «ex novo», es decir, se crean («deductio coloniae»), las segundas son ciudades indígenas a las que se concede la ciudadanía romana o la latinidad («municipium constituere»).

ANUARIO DE DERECHO

Ya en el origen de los primeros municipios italianos (siglo IV a.C.), éstos debían basarse en un «foedus» la mayoría de las veces. La Administración romana tenía muy en cuenta que hubiese un conjunto de per-

---

25 FESTO PAOLO, «Alio modo, cum id genus Hominium definitur, quorum civitas, universa in civitatem Romanam venit, ut Arcini, Caerites, Anagnini».

26 E. SACHERS, *Praefectus iure dicundo;- R.E. PAUL Y WISSOWA, XXII, 2, 1954, 2378-2391.*

27 *E. SCHÖNBAUER, Municipium und Doppelbürgerschaft,* Iura, I, 1950, pp. 135-143.

28 FESTO. 126 L.

29 MANNI, op. cit., p. 75 ss.

30 App., Be. C., I, 59; CIC., Pro Balbo, 8, 21; Gellio IV, 4, 3; Bell. II, 16.

sonas asentadas en una misma base territorial y que estuviesen estrechamente relacionados entre sí[31]. Tal «foedus» era «iniquum» [32]. En el siglo I d.C., era raro que una ciudad indígena federada, pese al disfrute de sus privilegios, no gozase ya de la categoría municipal y colonial[33]. Esto es claramente destacado por Aulo Gelio, al afirmar que los municipes gozan de una considerable autonomía, puesto que «se sirven de sus leyes y de sus propios derechos» y correlativamente, «no están sometidos a ninguna otra obligación, a ninguna ley del pueblo romano, a menos que no la hayan adoptado espentáneamente»[34]. Esto último queda patente en el caso de Gades durante el año 61 a.C.[35].

Saumagne[36] observa que la única forma de organización municipal entre las provincias fue el municipio de derecho latino, reduciéndose de esta manera el número de los posibles «cives». No obstante existieron excepciones, así podemos citar la concesión general de soberanía a Gades[37], y por tanto la existencia de un núcleo homogeneo de ciudadanos romanos entre los «municipium civium romanorum». Había pues, municipios romanos («municipium civium romanorum»), a los que Mommsen identificaba siempre con una comunidad de ciudadanos romanos[38], y municipios latinos; aunque hubo alguna colonia de latinos, la gran mayoría eran de ciudadanos («colonia civium romanorum»). Los habitantes que habían obtenido el derecho latino podían haberlo recibido en su forma restringida (minus latium), o bien en la más completa (maius latium). Los habitantes de los municipios de derecho latino en el grado «maius», alcanzaban la ciudadanía romana con efectos sobre sus ascendientes y descendientes cuando entraban a formar parte del Senado y del municipio. Este requisito no era suficiente para los habitantes de los «municipia» de derecho latino «minus», a los cuales se exigía,

31 A. TORRENT, op. cit., pp. 37-40.
32 A. TORRENT, op. cit., p. 42.
33 J. GAGGE, *Les classes sociales dans l'Empire Romain*, Paris, 1971, p. 157.
34 AUL.GEL, XVI, 13.
35 RODRÍGUEZ NEILA, *El Municipio Romano de Gades*, p. 51.
36 CH. SAUMAGNE, *Le Droit latin et les cités romaines sous L'Empire*, Paris, 1965, p. 72.
37 RODRÍGUEZ NEILA, «Noción del municipio en el mundo romano», *Historia Antiqua VI*, p. 93.
38 MOMMSEN, *Le Droit Public Romain*, 1907, p. 262.

además, como indica la ley de Salpensa, el desempeño de las magistraturas provinciales, obteniendo con esto el mismo derecho de ciudadanía que los primeros.

El diferente origen de las colonias y los municipios dió lugar a ciertas variaciones respecto su organización interna, tendiendo posteriormente hacia la igualación de sus estatutos; así en el siglo II no se distinguían apenas ambas formas administrativas. Esta homogeneización de los rasgos fundamentales entre municipios y colonias es apreciable en ciertos detalles. Así, fue muy frecuente que los habitantes de las colonias se refieran a ellas con el término de «municipium», y además ellos mismos aparecen designados como «municipes». Incluso en algunas inscripciones que parecen titular como «municipium» a una colonia, lo que hacen en realidad es encubrir la existencia de una doble comunidad, mitad municipio mitad colonia. Si en un principio la «élite romana» (colonia) primó sobre la población peregrina (municipio), con el tiempo las diferencias se fueron borrando, reflejándose en una progresiva tendencia a la adopción del estatuto municipal[39]. Un ejemplo de esta fusión podría ser el recogido por A. Merlin en donde se aprecia como se aúnan los esfuerzos del Municipium Aelium Hadrianum Augustum y una colonia Iunia para la construcción, en el solar del municipio, de un capitolio, contribuyendo a su financiación tanto colonos como munícipes[40]. Podemos citar como colonia a Munda, que antes de su destrucción en el año 45 a.C., poseía el título de «colonia inmunis». Posiblemente su población estaría formada por ex soldados agricultores, por civiles emigrantes en menor proporción y por otros ciudadanos dedicados a la industria o al comercio[41].

Las diferentes leyes municipales de la Hispania romana (lex Ursonensis (Osuna); lex Malacitana (Málaga); lex Salpensana) nos ofrecen una serie muy constante de concordancias y similitudes. Para buscar la explicación a este hecho, se ha supuesto que existió una tendencia a obtener la equiparación administrativa de las ciudades romanas espar-

39 SHERWIN-WHITE, *De Roman Citizenship*, Oxford, 1938, p. 84.
40 A. MERLIN, *L'Historie municipale du Thuborbo Mains*, Argel, 1930, p. 218.
41 E. KORNEMANN, *Art. conventus*, RE. IV (1900), p. 173 ss.

cidas por el Imperio, y que dicha tendencia se concretó en dos textos primordiales, ambos «leges rogatae»:

• «Lex Mamilia Roscia Peducanea Alliena Fabia», llamada también «lex Iulia Agraria». Atribuida a cinco tribunos cesarianos del año 55 a.C. Esta ley tiende hacia la uniformidad de la organización ciudadana itálica, asimilando la prefectura al municipio del pleno derecho[42]. Tal interpretación ha sido rebatida por diversos autores[43]. Parece ser que hubo distintas etapas en la reorganización de la jurisdicción local (colonias, praefectura, municipia).

• «Tabula Heracleensis»[44], llamada también «lex Iulia Municipalis». Se trata de un texto muy distinto. Para Savigny es un fragmento de la ley municipal de César (45 a.C.).

Sin embargo hay autores que entienden que un modelo único de ley general para las ciudades romanas no llegó de hecho a existir. La «lex Iulia Municipalis» concedió a todos los municipios de Italia la plena ciudadanía; la palabra «municipium» adquirió simplemente el significado de «pueblo itálico». Poseían sus propios magistrados (duumvirii), su consejo municipal (ordo decuriorum) y su propia administración. El texto de las citadas leyes municipales, junto con múltiples noticias fragmentarias, nos permiten conocer la organización interna de colonias y municipios.

Una tercera forma administrativa, distinta de los municipios y colonias, son los «oppida», mencionados en la «lex de Gallia y Cisalpina», origen de muchas ciudades romanas de Hispania[45]. Originariamente, el «oppidum» era un lugar estratégico de carácter eminentemente militar; con el tiempo fueron perdiendo esta nota, convirtiéndose en colonias civiles, que a su vez fueron transformándose en municipios, gozando de la siguiente autonomía. El término hace referencia así, a una comunidad autónoma[46]. Plinio parece identificar el «oppidum civium romanorum»

---

42 RUDOLPH, *Stadt und Stadt*, p. 186 ss.
43 ABBOT y JOHNSON, *Municipal administation in the Roman Empire*, 1926, p. 12.
44 DE MARTINO, *Note sulla lex Iulia*, p. 225 ss.
45 L. HARMAND, L'Occident Romain, Gaule-Espagne-Bretagne-Afrique du Nord, Paris, 1969, p. 292.
46 ABBOTT y JOHNSON, op. cit.

con el «municipium civium romanorum», hecho negado por Saumagne[47], que achaca tal equivalencia a un error del copista, y aceptado por otros, que estiman posible que Plinio hiciera coincidir el término «oppida» con las «ciudades peregrinas», en cuyo seno se hubiera establecido un núcleo importante de ciudadanos romanos. Este fue el caso de Gades, que fue municipio con César en el 49 a.C., y que fue designado por Plinio como «oppidum civium romanorum»; concretamente el naturalista dice de Gades: «oppdium Civium Romanorum quod apellatur Augusta urbs Iulia Gaditana»[48]. Al calificar a Baedro, Plinio lo hace como «oppidium Baebro»[49], atribuyéndose el cambio de la «d» por una «b» a un error del copista; Bellido y A. García, siguiendo la opinión de McElderry, consideran que Baedro fue un municipio «flavium»[50], hipótesis actualmente en descrédito.

Gascou estima que el significado que Plinio da a la expresión «oppidum civium romanorum», es el de ciudades donde existe una fuerte presencia romana, comprendiendo tanto a aquellas que gozan de un estatuto municipal, como a aquellas ciudades indígenas donde habitan romanos o núcleos de colonos itálicos[51].

En la lista de ciudades de África, en lugar de «municipia» aparece siempre el vocable «oppida», atribuyéndose el hecho a un error del copista; no obstante parece posible que ambos términos se identificaran intencionadamente. Para terminar con este punto del «oppidum», señalaremos que dicha palabra aparece en la ley Malacitana oponiéndose a la de «ager» (territorio extraurbano); según D'Ors, fue un término empleado para designar a todo tipo de ciudades, y es en este sentido como se encuentra en la ley de Urso.

El conjunto de habitantes de cada ciudad, ciudadanos o íncolas,

---

47 CH. SAUMAGNE, «Le Droit Poblic Romain», *Manuel des antiquitès romaines*, Paris, 1907, VI, p. 262 n.° 3.
48 PLINIO. N.H. IV 119.
49 PLINIO. N.H. III.
50 A. GARCÍA y BELLIDO, *Parerga de arqueología y epigrafía Hispano-Romanas*, II, AE Arq. XXXVI, n.° 7, pp. 107-108 (1963); Mc ELDERRY, *Vespasians Reconstruction of Spain*, JRS, 8 (1968), p. 53.
51 J. GASCOU, *La politique municipale de L'Empire romain en Afrique Proconsulaire de Trajan a Septime-Severa*, Roma, 1972, p. 25.

formaban el «populus», que se dividía en curias o tribus según, parece ser, se tratase de municipios o de colonias. Las Asambleas populares ciudadanas («Comitia curiata») tenían la misión dentro del municipio de elegir a los magistrados que habrían de regir la ciudad, aparte de otras funciones legislativas. Para estas elecciones municipales los nombres de los candidatos se anunciaban públicamente, y si su número no alcanzaba el de los puestos a cubrir, era completado por el presidente del «Comitium», el más antiguo de los magistrados municipales, y los así designados podían a su vez proponer otros candidatos. Todos ellos habían de reunir las siguientes condiciones: ser ingenuos, es decir, haber nacido libre y no haberlo nunca dejado de ser; no haber sufrido condena ni desempeñado ningún oficio de los considerados innobles; y haber cumplido (desde los tiempos de Augusto) la edad de veinticinco años. El mecanismo de las elecciones es descrito así por Eduardo de Hinojosa, siguiendo como principales fuentes a la ley colonial de Urso (Osuna) y a la ley Malacitana:

«Llegado el día de la elección, se procedía separadamente a la votación de los diversos funcionarios municipales, o sea a la de los "duumviros", "aediles" y "quaestores". Votábase por curias, y en ellas emitían su sufragio, no sólo los ciudadanos, sino también los íncolas, que antes de empezar la votación eran sorteados en una curia para emitir su voto. Después de ésto el presidente invitaba a votar a todas las curias. Cada una de ellas tenía su lugar destinado al efecto, o su colegio, como hoy diríamos. Los electores depositaban su papeleta o tablilla, con el nombre del candidato que preferían, en la cista o urna electoral, vigilada por tres ciudadanos pertenecientes a otra curia diferente a aquella en que se hacía la votación, y cuyo oficio era velar por la legalidad de la elección ("Quaestores"). Había también recontadores de voto o escrutadores ("diribitores"). Cada candidato podía además designar un individuo ("quaestor") que vigilase en su nombre junto a la cista. Los cuestores, imposibilitados por razón de su oficio de votar en la curia a que estaban adscritos, emitían su sufragio en aquella en que accidentalmente estaban ejerciendo el cargo. Terminada la votación, los diribitores o escrutadores contaban los votos, consignaban en un acta el resultado del escrutinio y la entregaban el presidente de los comicios, el

cual, sumando los escrutinios de las curias, proclamaba al candidato que había obtenido mayoría relativa de votos. En caso de empate, los padres con hijos y los casados eran preferidos respectivamente a los casados sin hijos y a los solteros; y cuando el empate era entre personas del mismo estado, decidía la suerte entre ellas».

Los que atentaban contra la normalidad de la elección eran castigados con severas penas, y a este respecto es bien expresiva la ley Malacitana [52]:

«Ninguno impida ni haga cosa alguna que estorbe que se reunan y terminen los comicios en este municipio según esta ley. El que hiciere otra cosa en contra, a sabiendas y con dolo malo, por cada vez sea condenado a dar diez mil sestercios a los munícipes del municipio flavio malacitano. De este dinero y sobre este dinero, al munícipe de este municipio que quiera, y a quien corresponda por esta ley, se da acción, petición y persecución».

Vamos a analizar la figura del «praefectus iure dicundo», nombrado por un decreto emanado de la Asamblea decurional. Este magistrado tenía su razón de ser en los casos donde no se podían realizar elecciones populares y quedaban los puestos vacantes. A fines de la República fue la «lex Petronia» la que reguló la elección de los «praefectii» por los Senados de las ciudades (estos «praefectii» son distintos de aquellos otros «praefectii iure dicundo» republicanos, magistrados en los que delegaba sus funciones judiciales en los municipios italianos el «pretor urbano», recortando la autonomía municipal). Utilizando de nuevo las leyes de Urso y Malaca, se deduce que las funciones del «praefectus iure dicundo» eran:

- Sustituir a los «duunviros» en los procesos sobre dinero procedente de los fondos públicos [53].
- Reunir los comicios [54].
- Imponer multas, previamente comunicadas al «duunviro» [55].

---

52 RODRÍGUEZ DE BERLANGA, *Monumentos históricos del Municipio Flavio Malacitano*, Traducción de la Lex Malacitana, cap. 58.
53 LEX MAL. 69.
54 LEX URSO 68.
55 LEX MAL. 66.

• Sufragar los gastos para la realización de espectáculos públicos, entregando a los «aediles» las cantidades necesarias del erario para ello[56].

• Tener la dicción del Derecho[57].

• Dirección de los colonos integrados en las milicias locales, a fin de defender el término colonial[58].

• Eran los responsables de la verificación de los juicios recuperatorios, debiéndolos presidir[59].

• Informar a los decuriones del estado de cuenta de los fondos públicos[60].

• Observar los decretos decurionales emitidos estando presente, al menos, la mitad de los miembros de la curia[61].

El gobierno y la administración de los municipios era desempeñado por dos magistrados y dos ediles, y en algunos se testimonian también dos cuestores. A los primeros correspondía además de la presidencia de las asambleas populares y de la Curia o Senado municipal, ejercer la jurisdicción criminal y civil (ésta sólo hasta fines del siglo I); tenían discretas atribuciones de carácter militar, como la de levantar tropas. Misión de los ediles era todo lo concerniente a la policía de los caminos, de los mercados y de los baños, así como la conservación del orden en los espectáculos públicos, pudiendo imponer multas y penas corporales a los contraventores de las disposiciones del municipio. Los cuestores tenían a su cargo la administración y custodia de los fondos municipales, y todos ellos eran renovados al año de su designación. La organización administrativa se completa con la Curia o Senado municipal, denominación esta última bien justificada, por cuanto este Consejo es una réplica del propio Senado de Roma. Órgano supremo del gobierno de la ciudad, sus decisiones eran obligatorias, aún para los mismos magistrados. Estaba integrada la Curia por cien miembros, que habían de reunir

56 LEX URSO 71.
57 LEX URSO 94.
58 LEX URSO 103.
59 LEX URSO 95.
60 LEX URSO 96.
61 LEX URSO 129.

determinados requisitos y ser mayores de veinticinco años, sin exceder de cincuenta y cinco, renovándose cada quinquenio.

En un principio los exmagistrados de las colonias o municipios pasaban a ser miembros de la Curia u Ordo, así, tanto el poder deliberativo como el ejecutivo, venían a parar a manos de personas designadas por voluntad popular. Esta voluntad fue perdiéndose paulatinamente en favor de las familias aristocráticas, interesadas en el control del erario municipal. Así de una simple «nominatio» de los candidatos de esta clase social, se pasa a una verdadera «creatio»[62]. La Curia elegía las legaciones que tenían que defender los intereses municipales ante el Senado o el emperador[63]. Además se reservaba la admisión de menos miembros en su seno. Para que alguien pudiese ser patrono de una ciudad, era necesaria la decisión favorable de la Curia, manifestada por la mayoría de sus representantes reunidos con un mínimo de cincuenta[64]. El «patronatus» constituía, junto con el «hospitium», el sistema del que servía cada comunidad para establecer lazos bien con otras, bien con un determinado personaje. La lex Malacitana establece regulación sobre esta materia[65].

Referente al sistema impositivo municipal, el Estado romano se sirvió de distintos procedimientos para beneficiarse de la riqueza hispana. Originariamente, durante la conquista, los bienes públicos del Estado romano procedían de sus propias tierras («ager publicus») o de las rentas ontenidas por su arrendamiento («vectigalia»). Hemos de añadir, además, en este primer momento las ganancias resultantes de la explotación minera[66] y el botín de guerra. Tanto unos como otros constituyeron medios oficiales no impositivos encaminados a acrecentar el contenido de las arcas del Estado.

Otro sistema con carácter extraordinario fue el impuesto. El im-

---

62 CIC. Ad. Fam.; X, 32, 1.
63 LEX URSO. Cp. 92.
64 LEX URSO. Cp. 97.
65 LEX MAL. Cp. 61.
66 J.S. RICHARDSON, *The spanish Mines and the Developement of Provincial Taxation in the Second Century B. C.*, JRS, 66, 1976.

puesto ordinario y directo («stipendium») empezó a ser aplicado en forma irregular en el 206 a.C., quedando regulado hacia el 179-178 a.C. Plinio[67] nombra a Barbesula entre las ciudades stipendiarias del «conventus Gaditanus»[68]. Las provincias hispanas quedaron sujetas a tributos y prestaciones bien en especies, bien en metálico a pagar por tierras y personas («stipendia»). Colonos y munícipes estaban gravados con el 5% de su producción total (vigésima). Siendo más bajo que el que pagaban Sicilia y Cerdeña que alcanzaba un 10% (décima) —aunque según Livio el impuesto más corriente en Hispania era la décima— tenía el inconveniente que podía ser exigido en grano o en dinero, y el precio del grano era fijado por el pretor provincial, con cuyo juego el 5% podría realmente equivaler a más. Sólo a fines de la República la administración romana fue más racional para la percepción ordinaria del 5%. El asentamiento de las legiones tras la guerra de cántabros y astures, junto a la concesión de extensiones de tierras a los campamentos legionarios[69] (prata legionis) permitieron que las tropas pudieran subsistir con los ingresos de estas tierras, evitándose así impuestos extraordinarios debidos a las necesidades acarreadas por los constantes enfrentamientos bélicos.

Junto a los impuestos directos coexistían otros indirectos. Entre éstos nos encontramos con el «portorium», que recaía sobre las mercancías que atravesaban las fronteras. Autores como Frank, estiman que tanto las ciudades «liberae» como las «foederatas», fueron favorecidas por Roma con el mantenimiento de los «portoria», privilegio negado a las ciudades «stipendiariae»[70]. Teoría rechazada por De Laet, que señala que en la ciudad siciliana de Halese «civitas sine foedere libera et inmunis»[71] se cobraban los portoria para el erario romano, al igual que los de Mesina que, por el contrario, era «civitas foederata».

---

67 PLINIO. N.H. III, 7-15.
68 P. RODRÍGUEZ OLIVA, *Municipium Barbesularum*, Baetical, I, Málaga, 1978, p. 209.
69 J.M. ROLDÁN HERVÁS, «Romanización de la Península Ibérica», *Hispania Antiqua*, tomo VI, Universidad de Valladolid.
70 T. FRANK, *An Economic survey*, I, p. 255.
71 CIC. Verr., II, 122; III, 13, 170; Ad Fam., XIII, 32.

Dentro de estos impuestos indirectos se encontraba también la «vigesima libertatis»[72], que había de satisfacerse por la manumisión de los siervos, con lo que se obtenía el 5% del valor de éstos. Su razón de ser estaba en una tendencia restrictiva comenzada por Augusto con las leyes «Fufia Canonia» y «Aelia Sentia» del 4 d. de C.; pretendían estas leyes conceptuar a los esclavos como si de artículos de lujo se tratase[73]. Si la libertad era debida a su propia compra, es decir, si era el mismo el que compraba su libertad, el esclavo era el que tenía que pagar la «vigésima». Si por el contrario, su nuevo estado de hombre libre se debía a la generosidad de su amo, era este último el que se encargaba de su pago. Si se concedía por medio de un testamento era el beneficiario del mismo el que se tenía que encargar del gasto[74]. Hasta el siglo II después de C. existía la posibilidad del arrendamiento de este impuesto a las compañías de publicanos. En opinión de Rodríguez Neila, existió una oficina de pago de la vigésima en Cádiz[75].

Las ventas en subastas públicas se veían también afectadas por estos impuestos, concretamento por el denominado «centessima rerum venalium». Los curiales de los municipios hispanos pagaban un impuesto especial al príncipe, el «aerium coronarium».

Aunque los ingresos obtenidos por medio de los impuestos fueran destinados a las cajas centrales —fisco imperial y el erario senatorial— la administración de cada uno se mantenía independiente, según se gravara una herencia, manumisión, exportación, ... etc. En cada puerto había una oficina de recaudación; podemos señalar dentro de Hispania, concretamente dentro de Baetica, las oficinas del «portorium» en Illiberris (Granada), Astigis (Écija), Corduba (Córdoba), Hispalis (Sevilla), Malaca (Málaga) y en Portus, que se cree pudiera ser Cádiz[76].

---

72 G. ALFOELDY, *La manumisión de esclavos y la estructura de la esclavitud en el Imperio Romano,* Planv, 9, 1973.

73 F.F. ABBOTT y A.C. JOHNSON, op. cit., p. 140.

74 R. CAGNAT, *Étude historique sur les impôts imdirects chez les Romains jusqu'aux invasion des barbares,* Roma 1966.

75 RODRÍGUEZ NEILA, *Municipio Romano de Gades,* Cádiz, 1980, p. 149.

76 C.I.L., XV, 2, p. 561 (Estudio de Dressel); A.M. de GUADAN, «El primer caso de franquicia aduanera en la Hispania romana», *VII Congreso Nacional de Arqueología,* Barcelona, 1961, p. 415.

Durante la época republicana, los impuestos fueron arrendados a sociedades mercantiles («societates publicanorum») por espacio de 5 años, quedando regulados por la «Lex Censoria», que aparece también como lex Portus[77]. Sus componentes eran conocidos con el nombre de «publicanos». En Hispania las provincias de Lusitania, Betica y Tarraconense, formaban una sola demarcación, existiendo un procurador para supervisar el cobro de los impuestos[78].

Con el Imperio cambió el sistema, atribuyéndose el cobro de los impuestos directos a los municipios o a los agentes del Estado y los indirectos, a excepción del «portorium», fueron sustraidos al arrendamiento por publicanos. Hasta Severo, el control fiscal estuvo en manos de los publicanos; por los datos aportados por un «Titulus pictus» del año 154, se sabe que entre estos publicanos existió un individuo, Cassius Apolaustus, perteneciente a una familia de navicularios.

Los ingresos del municipio eran insuficientes para costear sus gastos. El sistema romano contemplaba la colaboración de la oligarquía municipal en el sostenimiento de la vida municipal; no debemos olvidar que estas oligarquías contribuyeron a que Roma racionalizase su sistema impositivo. Su aportación podía hacerse mediante dos modalidades; por la contribución económica libre y voluntaria para las construcciones de obras públicas o ayuda a los necesitados, o bien, mediante las aportaciones debidas por el desempeño de un cargo (munus). Las magistraturas municipales implicaban el pago de «munera» al municipio, según se desprende de la ley de Urso.

En el período del Bajo Imperio, la organización de la Hacienda romana experimentó profundos cambios, quedando centralizados en una caja imperial única («aerarium sacrum»). Desapareciendo muchos impuestos indirectos, satisfaciéndose la mayoría de los tributos mediante la «annona», cuya dirección municipal constituyó una de las principales preocupaciones de los órganos rectores romanos. Por el Digesto[79] conocemos que los gastos de la «annona» correspondían a la caja comunal.

---

77 RODRÍGUEZ NEILA, J.F., op. cit., Cádiz, 1980, p. 143.
78 ABAD CASAL, E. *Guadalquivir, vía fluvial romana*, Sevilla, 1975, p. 83.
79 D. 3. 1, 12.

El fundamento de la «annona» se encontraba en el pago mediante trigo, siendo este producto exclusivamente distribuido en la «urbs» hasta comienzos del Imperio[80], a partir del cual hay disposiciones en torno a la carne[81], al vino repartido por «caupones»[82] y al aceite[83]. Con el tiempo fueron sustituyéndose las dotaciones de trigo por las de pan. Había situaciones excepcionales en torno a la annona, como la de la «annona cara», referente a la subida excesiva del precio del trigo, o la «gravissima annona», de igual sentido que la anterior. Paulatinamente fueron estableciéndose como los impuestos para las provincias. En tiempos de César resultó necesario el establecimiento de magistrados dedicados por completo a esta actividad, creándose para ello los «aediles ceriales»[84]. En el Imperio tales competencias pasaron al «praefectus annonae». En caso de necesidad los particulares podían ser obligados a vender su grano al Estado[85]. Los transportes estaban en su mayoría bajo la responsabilidad de la administración central, pudiendo así ser requeridos por ella para el traslado de la annona, no teniendo, por tanto, libertad para ponerse al servicio de sus propias comunidades[86]. A título de ejemplo podemos citar a los «navicularii» (corporaciones dedicadas al transporte) que formaban asociaciones diferentes, según transportara por mar (marini) o por ríos (Amnici)[87].

Se encontraban exentos de cargas municipales[88] lo cual provocó que muchos decuriones trataran de hacerse «navicularii»[89]. La Baetica por poseer uno de los ríos más transitados de todo el Imperio, el Baetis, tuvo siempre suministros regulares y cubiertas sus necesidades básicas[90]. Las corporaciones existentes gozaron de una cierta iniciati-

---

80 VAN BERCKEM, *Les distributions de blé et d'argent á la plébe romaine sous l'Empire*, Nueva York, 1975, p. 67.
81 SUET., TIB., 34; WALTZING, *Étude Historique sur les corporations profesionelles chez les romains*, Roma, 1968, p. 78 ss.
82 LO BIANCO, *Storia dei Collegi artigiani dell'imperio*, Bolonia 1934, p. 124.
83 WALTZING, op. cit., p. 87; PLINIO, N.H., XV, 2.
84 VAN BERCKEM, op. cit., p. 67.
85 G. RICKMAN, *Roman Granaires and Stofes buildings;* Cambridge, 1971, p. 307 ss.
86 COD. THEOD., 11, 1, 21.
87 C. 10, 27, 1-2; COD. THEOD., 13, 5, 4-8.
88 D. 5, 9, 6.
89 COD. THEOD. 13, 149; C. 6, 30, 16.
90 ABAD CASAL, *El Guadalquivir, via fluvial romana*, Sevilla, 1975.

va en los tres primeros siglos del Imperio, quedando bajo la autoridad del Estado a partir del siglo IV. Es difícil conocer el verdadero alcance del servicio prestado por estas corporaciones a las annonas de las ciudades sin ser absorvidas por las de la «Urbs». De las inscripciones halladas sobre las annonas en Hispania, cuatro de ellas hacen referencia a Baetica, no obstante al cómodo tránsito antes mencionado, ciertas zonas de la provincia sufrieron escasez.

No parece ser que la clase social fuera el factor determinante de quienes debían ser los beneficiarios de la «annona», ésto a nivel municipal, ya que en Roma se exigía la condición de «libre» y «ciudadano». Puede ser que los «incolae» estuviesen englobados en determinadas ocasiones entre los favorecidos, según se desprende de sus estatutos[91].

Las distribuciones no se realizan de igual forma en la «Urbs» que en las «civitates», siendo en la primera regular, mientras que en las segundas dependían de la iniciativa particular, dándose en este caso distintas maneras; así, adelantaban dinero para la compra del ganado —«frumentum contulit ... semen ... paestitit»— o bien entregaban una cantidad de «frumentum» como ayuda. Las «annonae» municipales necesitaban el uso de «horrea» (graneros públicos)); según los clásicos[92] en Baetica abundaban los silos destinados a tal fin, siendo regentados por los gobernadores y oficiales secundarios. En el Bajo Imperio, el Consejo Imperial fijaba anualmente la cantidad que necesitaba recaudar el Estado, sin tener en cuenta las posibilidades económicas de los súbditos, con lo que los tributos resultaron agobiantes para los contribuyentes; todos los años se hacía pública la suma exigida por el Estado, para su reparto entre los que estaban obligados a pagar impuestos. La crisis política abierta a la muerte de Alejandro Severo (222-235) no sería más que la manifestación de una crisis más amplia que englobaría a toda la sociedad, acarreando la «crisis municipal», tema que pasaremos a analizar a continuación.

---

91 LEX MAL., cap. LIII; LEX URSON, cap. CXXVI.
92 RICKMAN, op. cit., p. 182.

Gaio hace alusión a la última fase del Derecho en Roma, adivinándose los rasgos del posclasicismo (250-415): «Constant autem iura populi Romani ex legibus, plebiscitis, senatus consultis, constitutionibus principun, edictis eorum, qui ius edicendi habent, responsis prudentium»[93]. A partir de la segunda mitad del siglo III, período denominado de «anarquía militar», el Imperio sufre una crisis que englobaría a todas las instituciones sociales. Se trataba de la crisis del modelo de desarrollo esclavista[94] sobre la que se había asentado las instituciones políticas y la ideología Imperial. Surge una creciente inflacción; empieza la agonía de las clases ciudadanas, sustituidas como fuerza social directora por la población rural; los municipios pasaron a ser organismos de la administración centralizadora del Imperio. La ciudad dejó de ser el centro económico-político-administrativo de su distrito rural, debido a que su «territorium» se fue independizando de las autoridades municipales[95]. La crisis definitiva de las estructuras sociales y económicas del Imperio Romano se inició afectando a la esencia misma y lo que era su sustento: el municipio, como centro del ejercicio de la soberanía ciudadana e intermediario de la relación hombre-Estado. Por otra parte el sistema político romano comienza a resquebrajarse cuando la clase senatorial y la plebe tratan de defender sus intereses particulares, olvidando el interés común de la «res publica». Así en este período la clase senatorial refuerza sus atribuciones apropiándose de las tierras públicas y utilizando la usura para acaparar también las privadas; ésto acarrea la miseria de la plebe. Ya no es el «populus senatusque romanus» el que decide, sino el «senatus populusque romanus». El senado tiende a convertirse en el órgano de acción y dominio de una clase[96]. La plebe, por su parte, comienza a actuar por su cuenta, logrando algunas leyes que le eran favorables (reforma agraria... etc.); los intereses aún se defienden dentro de los órganos comunes de la ciudad. Perdida toda

---

93 G. Inst. Commentarius primus, 2.
94 MANGAS J., *Esclavos y libertos en la españa romana*, Salamanca, 1971, p. 515 ss.
95 A. MONTENEGRO, «Evolución política de Hispania en el Bajo Imperio», *Historia de España Antiqua*, tomo II, Madrid, 1978, p. 515 ss.
96 J. GAGE, *Les classes sociales dans L'Empire romain*, Paris, 1971.

participación del pueblo en la administración ciudadana, la elección de los magistrados municipales correspondió, también, a la Curia o Senado, con lo que la administración municipal pasa a ser un mero instrumento en manos del Estado.

Hispania en esta época estaba plenamente integrada en la política de Roma, por lo que sufre, al igual que el resto del Imperio, esta crisis; triunfa la gran propiedad en perjuicio del pequeño hacendado, convirtiéndose el Estado y la Iglesia en grandes latifundistas. Estos establecieron en sus territorios grandes mansiones o «villae», con el consiguiente abandono de sus residencias en el núcleo administrativo central de los municipios, dejando, así, de estar fiscalizados por el mismo, lo que aumentó las dificultades en la percepción regular de los impuestos. Esto mismo ocurrió al ser estatalizadas las asociaciones de transportistas del Guadalquivir («navicularii»), quedando exentas de cargas municipales[97]. Igualmente, los arrendatarios del cobro de impuestos aduaneros y de los dominios imperiales gozaban de exenciones. Todo ello, obviamente, fue acentuando paulatinamente la mencionada crisis, reflejándose en la perdida del antiguo sentido solidario de los oligarcas, que dejaron de asignar sus excedentes económicos en favor del municipio. Los impuestos que recaían sobre Baetica produjeron la reacción de los pudientes, y la ruina de los sectores más deprimidos quedó patente en un decreto del año 337, que llegó hasta el punto de prohibir la subasta de los bienes personales en caso de quedar impuestos adeudados[98].

La burocracia imperial, por medio de medidas prohibitivas, intentó paliar la crisis económica, lo cual provoca que numerosos habitantes de los núcleos urbanos de indistinta clase social abandónen las ciudades refugiándose en el campo, donde la opresión es menor al no verse obligados a aceptar magistraturas municipales ni a responsabilizarse de los impuestos comunales[99]; los más poderosos de éstos, mediante la concentración de tierras, crearon numerosos latifundios. Esto acarrea

97 J.M. BLÁZQUEZ, *Estructura social y económica de Hispania durante la anarquía militar y el Bajo Imperio*, Madrid, 1964.
98 J.F. UBIÑA, «Sociedad y economía en la Baetica», Revista *Jávega*, n.° 8.
99 J.J. SAYAS, op. cit., p. 498.

una ruralización de la economía; los centros de producción pasan de la ciudad al campo. Se agudizan las contradicciones de los intereses municipales e imperatoriales[100]. Los dueños de los latifundios («possessores») van acaparando progresivamente la economía, tanto a efectos tributarios como comerciales, en perjuicio de los municipios, que cada vez serán en menor grado, los centros de ejercicio de la administración y la justicia. Los pequeños propietarios terminaron optando por entregar sus tierras a un latifundista y ponerse a su servicio. El sistema administrativo existente en los latifundios se convierte en el caldo de cultivo de una nueva sociedad: la feudalizada[101].

El profesor García-Gallo[102] hace mención del papel que desempeñaban los obispos en la vida administrativa y judicial de las ciudades a partir del Edicto de Milán, señalando que en plena época de la denominada «anarquía militar», con los propios organismos municipales y «defensor covitatis» los que oprimen a la población, por lo que, a partir del siglo IV, los obispos empiezan a intervenir de hecho en el gobierno de las ciudades, ejerciendo competencias sobre la hacienda, el ejército, los funcionarios, ...; no hemos de olvidar que la iglesia adquiere gran poder, convirtiéndose, como anteriormente citamos, en uno de los grandes latifundistas.

En definitiva, la decadencia municipal, que culmina en el siglo IV, se caracteriza porque la misión del municipio queda reducida a sufragar los gastos del Estado, desapareciendo la intervención del pueblo en las elecciones para las magistraturas, las cuales vienen a convertirse en simples oficios o empleo de la administración general; también son suprimidos los «conventos jurídicos». Las Asambleas provinciales cayeron en desuso; los cargos concejales habían llegado, incluso, a ser una carga, no una distinción. La explotación de que fue objeto la plebe para la exacción de impuestos, dio lugar a la creación de un nuevo cargo municipal en el siglo IV, el «defensor Civitatis», al que le correspondía la de-

---

100 R. ETIENNE, *Les problémes historiques du «latifundium», Mélanges Casa de Velázquez, 8,* 1972, p. 622 ss.
101 M. BLOCH, *La transición del esclavismo al feudalismo,* Madrid, 1975.
102 A. GARCÍA-GALLO, *Historia del Derecho Español,* tomo I, Madrid, 1943.

fensa y protección de los habitantes de la ciudad, y en especial la de la plebe. Pero este funcionario municipal fracasó rotundamente en el cumplimiento de su misión.

No obstante su decadencia y desnaturalización, este régimen municipal perduró en España durante los siglos V y VI. Todavía a principios del siglo VI, al redactarse la «Lex Romana Visigothorum», la Curia municipal conservaba alguna de sus antiguas funciones, como la de recaudar los impuestos y elegir a algunos funcionarios, como el «curator» y el «defensor» [103].

Vamos a finalizar este estudio sobre la estructura y organización municipal romana en Hispania, con un somero análisis de las familias municipales y de los individuos integrados en ellas; para esto nos serviremos de hallazgos arqueológicos y datos epigráficos, localizados en su totalidad en Baetica. La interrelación existente entre el status social de las personas y el rol que desempeñaban dentro del municipio, nos van a aportar el material necesario para comprobar las mutuas influencias entre las clases sociales y la posibilidad de alcanzar el desempeño de cargos municipales.

No podemos considerar al pueblo romano como a un pueblo de iguales; era el depositario en último término de toda la autoridad, y el encargado de la «res pública». Los cives poseían la nacionalidad («origo») y la residencia habitual («domicilium»), esto hacía de este sector social un estamento claramente privilegiado. Aunque cives e incolae tuviesen las mismas cargas comunitarias (munera) [104], los cargos honoríficos sólo le correspondían a los cives, además sólo en contados casos los «incolae» podían ocupar puestos dentro de la administración municipal [105]. La distinción entre ambos estamentos sociales también se puede observar en las fuentes epigráficas. El hecho de que aparezcan juntos en las inscripciones, no significa que los incolae tuviesen una participación política. El impulso de hacerles homenajes era más bien una función catalizado-

---

103 G. DE VALDEAVELLANO, op. cit., p. 206.
104 LEX URSO, cap. XVCIII.
105 RODRÍGUEZ NEILA, «Situación socio-política de los "incolae" en el mundo romano», *Historia Antiqua*, II, Oviedo, 1978, p. 147.

ra de su munificencia. Así lo hacen los «cives» a «incolae» de Singilia Barba cuando aparecen honrando al pontífice C. Mummius Hispanus (CIL, II, 2025). Los que hacen gala de su generosidad suelen ser ciudadanos, los incolae debían ir a remolque de los primeros. La exclusividad de los cives les dio un papel monopolizador de la vida municipal.

La «dignitas» era la cualidad mediante la cual se confería, a quien la llegaba a poseer, un reconocimiento público que consistía en no tener que acatar más de lo que la ley y la costumbre prescribían. La «dignitas», unida a la pertenencia a una familia de elevada categoría social y al desempeño de cargos al servicio del Estado, era la máxima pretensión del ciudadano romano[106]. Dentro de las familias influyentes en el área hispana, podemos señalar a las siguientes:

En Baedro han sido halladas cuatro lápidas, una de las cuales nos interese al ser atestiguadora de la presencia de la familia Flavia Quirina dentro de este término municipal. Dice esta:

T. PAPERIUS
NIGER QUIRI
NA AN LXIX
CALPURNIA
ANDRANA
QUIRINA AN
XV BAEDRON
ESES. M. S.S.V.T. L

Esta familia estaba muy extendida en el territorio del «conventus Cordubensis»[107], lo que nos viene a indicar el alto grado de romanización existente en Baetica[108].

Volvemos a encontrar a la familia Quirina en Barbesula, donde dos de sus componentes llegaron a alcanzar el cargo de «duunviri». Se trata de Caius Cervius Quintanus y de Lucius Fabius Caesaranus[109]. También existe constancia de la citada familia en el municipio Flavio Malacitano,

---

106 F.E. ADCOK, *Roman political Ideas and Patrice*, Michigan, 1959.
107 A. PRIETO, *Estructura Social del Conventus Cordubensis durante el Alto Imperio Romano*, Granada, 1973, p. 135.
108 J.M. BLÁZQUEZ, *Causas de la romanización de Hispania, Hispania 96*, 1964, p. 486.

donde uno de ellos gozó de gran importancia, no sólo en lo que al término municipal se refiere, sino, incluso en cuanto a las relaciones que mantuvo con Roma, ostentando importantes cargos fuera de Hispania.

Gracias a una inscripción localizada en Campillos, podemos conocer la importancia del «nomen» Sempronius en Hispania. La lápida en su parte superior subscribe:

TI. SEMPRONIO
C.F. PRISCO
P.M.

La traducción podría ser: «a Tiberio Sempronio Prisco, hijo de Gayo, Patrono del Municipio». Con esto sabemos el cargo y la importancia que tenía dentro del municipio.

Encontramos también varios Sempronios ocupando cargos importantes en la geografía hispana, así: Sempronio Fiscus, procónsul de la Hispania Baetica; Sempronius Tuditanus, gobernador de la Citerior, ... En cuanto al cognomen Priscus, es menos frecuente que el anterior, pero también lo encontramos documentado en inscripciones de la Baetica: Marius Priscus, tan repetidamente mencionado por Plinio, y aludido en sus sátiras por Juvenal[110].

Es importante conocer el status social del individuo para explicarnos el fenómeno de los «collegium», asociaciones que no estaban integradas en la Administración central, aunque ocasionalmente fueran usadas por ella. Existían varios tipos, en función de su composición y de su fin. Así podemos citar a las «funeraticias», a las que podían pertenecer tanto personas libres como libertos, incluso esclavos. Tenía como misión principal el costear las honras fúnebres y exigir una lápida funeraria a sus miembros.

En las cercanías de Campillos, se encontró una inscripción latina de carácter funerario aproximadamente del siglo II a.C. que fue erigida a un individuo que no recibió el derecho de ciudadanía; la inscripción en

109 F.M. MONTERO, *Historia de Gibraltar y su Campo*, Cádiz, 1960 p. 237.
110 E. SERRANO RAMOS y P. RODRÍGUEZ OLIVA, *Revista Jávega*, n.º 7. Ibidem.

cuestión dice:

D.M.S.
THEMISON
AN XXXIII
P.I.S.S.t = .T.L.

Transcripción: D(iis), M(anibus), S(acrus), Themison, An(noarum), P(ius), S(uis), S(it), T(ibi), T(erra), L(avis).

Traducción: «Consagrado a los dioses manes, Themison de cuarenta y tres años, piadoso para los suyos, que la tierra te sea ligera».

El nombre del difunto refleja que el personaje en cuestión era griego. Este nombre lo encontramos citado por autores griegos (Herodoto, Demóstenes) y latinos (Séneca, Plinio). El patronímico al que nos venimos refiriendo carece de los tres elementos típicos del nombre romano; este hecho no había recibido el derecho de ciudadanía quizá porque estemos ante un esclavo, aunque en el epígrafe falta la indicación expresa de esta condición social. Es más probable este caso que el de que se trate de un forastero (quizá un comerciante) aquí afincado, pues consta que era caso muy frecuente el que los extranjeros residentes en el Imperio, usaran sin derecho los gentilicios romanos, lo que obligó a hacer una prohibición expresa de este abuso. El epíteto religioso «pius in suis» es casi exclusivo de la Baetica, con lo que en esta inscripción se sigue la norma general [111].

Otra inscripción funeraria la encontramos en Singilia Barba, cerca de Antequera, donde ocupó un lugar de cierta preponderancia social Lucio Cornelio Themison, a cuya hija, Cornelia Blanda, el «ordo» de los ciudadanos singilienses costeó su funeral y fijó el lugar de su sepultura, según nos ha transmitido una inscripción allí hallada.

---

[111] Sobre el tema «in genere» vid. los trabajos del Prof. A. D'ORS y especialmente su obra ya clásica «Epigrafía jurídica de la españa Romana», Madrid, 1953; también su «Leyes municipales de la España Romana», en *Homenaje al Prof. Carriazo*, II, Sevilla, 1972, pp. 175-181. También el ya citado de SAUMAGNE «Une colonie latine d'affranchis: Carteia» (Tito Livio, H.R., 43. 8), en *Revue Historique de droit français et etranger*, Paris, 1962, p. 135 ss. Fundamental lo es en todo caso, a pesar de su orientación indirecta en este sentido, el trabajo de M. LEMOSSE «Le régime des relations internationales dans le Haut-Empire Romain», Paris, 1967.

Hemos de señalar la existencia de asociaciones profesionales, de entre los cuales podemos citar:

Albanius Artemidorus (inscripción funeraria encontrada en Gades; referente a un individuo de origen griego)

Catius Ianuarius (inscripción votiva hallada en Merobriga; origen pacensis)

M. Fluvius Icarus (inscripción funeraria encontrada en Ipagrum; origen pacensis)

Valerius Ero (inscripción funeraria encontrada en Astigi; origen pontuficiensis)

Todos ellos pertenecientes a la profesión médica. Estas asociaciones presentaban una analogía con los gremios medievales. Servían para la defensa de los intereses económicos de los artesanos, comerciantes y profesionales. En cuanto a la relevancia de las distintas profesiones vemos, a título de ejemplo, claramente que la ocupación de los enseñantes en su primer grado[112] goza de una categoría social, pues el desempeño de tal cargo exonera de cargos municipales, tal como dice la lex de Metalli Vispacensis. A través de estudios demográficos, podemos comprobar la existencia de profesionales inmigrantes de origen griego, lo que nos viene a confirmar una vez más, el influjo de pautas de educación y arte en manos de individuos griegos en el ámbito del mundo romano. La hereidad de las profesiones sería cosa frecuente, y a este respecto encontramos al caso de Tb. Cl. Apollinaris, en cuyo epígrafe aparece como «heres artis medicinae».

Los libertos consiguieron alcanzar ciertos niveles de fortuna, pero les faltaba el respaldo de la «dignitas»; Etienne[114] considera que los li-

112 HESSER A., *Historia de la pedagogía*, Barcelona, 1927.

113 Sobre el difícil tema del mundo social de las profesiones y oficios en la Hispania romana siguen siendo válidas, sobre todo por la falta de trabajos al respecto, además de la propia valía interna del trabajo, las páginas dedicadas por el propio Álvaro D'ORS dentro de su «Epigrafía jurídica de la España Romana» al estudio de las cofradías y gremios, que él divide en cofradías religiosas, cofradías funeraticias, cofradías de «iuvenes» («collegia iuvenum»), gremios profesionales y corporaciones («corpora»), p. 381-399, Ibidem).

Sobre las sociedades de publicanos vid. el estudio de J.A. ARIAS BONET, «Societas publicanorum», en *A.H.D.E.*, XIX (1948-49), pp. 218-303. En él se analiza con evidente profundidad conceptual y erudición toda su problemática (el origen de la denominación, la tendencia a la asociación, su resultado en forma de «societas publicanorum», la s.p. consensual, el contenido del «consensus», su fin, etc.).

114 ETIENNE, *Le culte impérial dans la Peninsule Ibérique*, Paris, 1974, p. 267.

bertos del sector de los Augustales (desempeñaban el servirato municipal) le sería más fácil conseguirla.

La onomástica de quienes desempañaron en Baetica cargos administrativos demuestra que los libertos o sus descendientes no accedieron a estos puestos. No obstante, los «ornamenta ob liberalitem» (signo externo del rango alcanzado) venían a reconocer el poder que muchos de los libertos tuvieron en el plano económico. En la Lex de Urso, se admite taxativamente la posibilidad de que un liberto asumiese la dignidad de decurión[115], al menos a fines de la época republicana, pero tales disposiciones debieron ser excepcionales, así en la Lex Malacitana no se permitía; para entrar en su curia se debía ser ingenuo[116].

Estaban los «collegium» organizados de manera similar a los municipios. Disponían de un lugar para las reuniones (curia) que servía a su vez de centro de culto en honor de los dioses protectores de la asociación. Los documentos hallados en Hispania referentes a las asociaciones populares, nos ponen de manifiesto que su existencia está ligada a la de los núcleos urbanos intensamente romanizados, como los de Hispalis, Arva, Malaca, Ostippo, Olisipo, Emerita, Capera, etc.[117].

---

115 LEX URS., cap. 105: Si quis decuriun(um) indignum loci aut ordinis decurionatus esse dicet, praeterquam quot libertinus erit...

116 LEX MAL., cap. 54.

117 Sobre la organización, significado, etc., de los «collegia» nos remitimos, además de las obras indicadas a lo largo de este artículo como de carácter más o menos genérico, a las aportaciones de D'Ors a lo largo de su amplia bibliografía y especificamente las referidas en las citas anteriores.