

EL MODELO ROMANO DE CIUDAD EN LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DEL IMPERIO ROMANO

Urbano ESPINOSA
Universidad de La Rioja

INTRODUCCIÓN

Hablar de modelo romano de ciudad es hablar, ante todo, de la ciudad desde el punto de vista jurídico-institucional como una realidad histórica dirigida por el derecho romano. Sólo en segundo plano de nuestra perspectiva aparecerán las realidades de la sociedad, de la vida económica y cultural que se desarrollaron bajo ese modelo. El marco cronológico se circunscribirá al momento clásico de la ciudad romana durante el final de la República y el Alto Imperio (desde César 49/44 a.C. hasta principios del siglo III d.C.).

Nuestro objetivo básico es doble; en primer lugar describir el arquetipo formal y funcional de ciudad que Roma extendió de modo generalizado a lo largo y ancho de sus dominios; en segundo lugar, intentar aproximar esa realidad de la ciudad a la formidable maquinaria política y de estado que fue el Imperio Romano. Ello nos obligará a determinar las relaciones estructurales que pudieran darse entre ambos elementos: el Imperio y las ciudades.

Se trata de una perspectiva todavía poco atendida por la historiografía actual. Existe una rica bibliografía que contempla por separado ambas esferas (la ciudad desde múltiples perspectivas y el estado desde sus diversos elementos componentes). Apenas la historiografía ha esbozado una aproximación a la posible relación dialéctica, estructural, que pudiera existir entre ambos. Con otras palabras, quisiéramos apuntar en las páginas que siguen el sentido histórico del modelo romano de ciudad en la arquitectura general del gigantesco y estable edificio que fue el Imperio Romano.

HERENCIA Y ORIGINALIDAD

A la hora de extender por sus dominios un modelo de ciudad, Roma partió del legado de la *koiné* mediterránea respecto al concepto y formas que la civilización antigua entendía por ciudad, por *polis*. La ciudad era sinónimo de civilización, por ella había pasado y seguía pasando la flecha del progreso. *Polis* no es cualquier aldea ni cualquier conglomerado urbano, por grande que éste pudiera llegar a ser. La ciudad mostraba un orden acabado de perfección y Roma fue tributaria de esos valores a la hora de llenar de ciudades sus vastos dominios.

La ciudad romana viene categorizada por dos referentes: uno general, el de los valores de la *polis* helenística, que Roma fue asumiendo a lo largo de la época republicana, y otro particular, el del derecho y las instituciones de la *polis* por excelencia que fue Roma. Ella misma comenzó siendo una *polis* desde fines del siglo VI o principios del V a.C. y sustantivamente nunca dejó de serlo hasta César y Augusto, aunque llegara a poseer inmensas propiedades en forma de territorios provinciales. Pronto comenzó a fundar colonias en Italia para consolidar sus dominios y desde principios del siglo I a.C. se extendió el régimen municipal por la Península Itálica.

Colonias y municipios fueron los únicos núcleos categorizados como *polis* en el sentido romano (además de los pocos considerados, libres, inmunes o federados). Esto es, sólo aquellos en los que el grupo principal de sus habitantes estaba en posesión del derecho romano o latino y sólo aquellos en los que la comunidad en su conjunto tenía una personalidad jurídica reconocida por el derecho público (colonia y municipio).

A las formas de la ciudad legadas por el helenismo, Roma añadió aquello que le era más propio y característico, el derecho. Para Roma, ciudad era en primer lugar, como forma superior y acabada de vida, la expresión de un orden jurídico (derecho privado y derecho público) sin el cual no tenía sentido la materialidad del orden social, económico y cultural.

ROMA: UNA POLIS DUEÑA DEL ORBE

Veamos en primer lugar la matriz histórica de la ciudad romana. En su expansión por Italia y por todos los territorios circunmediterráneos, Roma llegó a dominar centenares de enclaves urbanos. Algunos, como las ciudades helenísticas, habían desarrollado las fórmulas superiores y más complejas de la civilización antigua. Sólo las declaradas libres y federadas con Roma mantenían su soberanía política formal, pues el *foedus* (pacto) con Roma partía del reconocimiento de los firmantes como sujetos soberanos. Por ejemplo, Gades fue en Hispania ciudad federada desde el 205 a.C.

Los demás enclaves del oriente o del occidente no eran ciudad en el sentido romano (jurídico) porque estaban aminoradas en su perfección. Roma las había re-

ducido a simple propiedad de sí misma. Por la conquista dejaban de ser sujetos políticos homologados. Ni los individuos, como tales, ni la comunidad como tal eran soberanos pues por la conquista se les había enajenado la *proprietas* sobre cuanto poseían, incluyendo tierras, bienes, dioses y la propia vida. Sólo Roma poseía el *ius*, que no es otra cosa que dominio absoluto sobre lo poseído. De ahí que sin la plenitud del *ius*, sin soberanía, un núcleo urbano por grande que fuera no podía ser reconocido como universo político perfecto y completo.

De ese modo a la altura del siglo II a.C., la situación era la siguiente: unas pocas docenas de colonias y de municipios, mayoritariamente en Italia, otros pocos casos de ciudades o comunidades independientes, porque habían suscrito un pacto (*foedus*) con Roma, o habían sido declaradas por ésta ciudades libres e inmunes, y todo el resto de los territorios provinciales y los millones de sus habitantes constituían una gigantesca *proprietas* de la ciudad-estado Roma, cuyo control ejercía a través de los gobiernos provinciales.

La Roma republicana impuso unas relaciones brutales con las comunidades autóctonas, donde la depredación y la corrupción devinieron crónicas. Una parte de Italia y de las provincias se depredaban a favor del estado republicano y de sus agentes públicos enviados en funciones de gobierno. Los provinciales, reducidos a la condición de estipendiarios o peregrinos, estaban incluidos en el estado pero, por definición, sólo como simples objetos poseídos. No como sujetos activos y partícipes del mismo.

HACIA UN ESTADO UNIVERSAL

Eso constituyó una de las causas de las luchas civiles crónicas que vivió la República Romana desde el último tercio del siglo II a.C. La rebelión de las comunidades itálicas sólo se pudo acallar con el otorgamiento de la ciudadanía romana a toda Italia y con la generalización del régimen municipal. La necesidad de pagar a los veteranos del ejército y la de acallar a ciudadanos empobrecidos llevó a fundar colonias en las provincias con importantes repartos de tierras. El enfrentamiento entre banderías políticas y entre los grandes líderes (por ejemplo Sertorio, César, Pompeyo, Octavio) llevó a buscar apoyos entre los provinciales, otorgándoles a cambio la ciudadanía romana o latina y concediendo a numerosos núcleos indígenas el rango de municipio.

Fueron otorgamientos selectivos, coyunturales, por conveniencia de gobierno o de liderazgo y sin obedecer a un plan preestablecido, pero hicieron irreversible la extensión progresiva de la ciudadanía, porque era el único camino para la paz entre Roma y las provincias, para la integración activa de éstas en el dominio universal de aquella. Era preciso evolucionar hacia un estado territorial, lo que exigía, siquiera selectivamente, reconocer a determinados sujetos provinciales el derecho a la integración jurídica y política. Así fue cambiando radicalmente el concepto de

provincia, desde el de simple *proprietas* de Roma hasta el de parte integrante de un estado universal.

Eso fue visto claramente por César (49-45 a.C.), quien por primera vez puso en marcha un proyecto político orientado a la integración jurídica de las provincias. Su plan fue continuado por su heredero y sucesor Octavio (Augusto a partir del 27 a.C.). Premisas necesarias eran la integración de los individuos en el privilegio ciudadano y la organización de las comunidades autóctonas en ciudades-estado llamadas colonias o municipios. Allá donde ese proceso se llevaba a cabo, comenzaba a generarse un orden homologado por Roma, que poco a poco fue aculturando los territorios provinciales, comenzando en las primeras fases por aquellas comunidades más integradas en las formas mediterráneas de cultura. Surgía así el modelo romano de ciudad en su extensión provincial.

El modelo había llegado a su sazón en Italia y así se exportó a las provincias. Se trataba del régimen municipal extendido por Italia tras la guerra de los Aliados Itálicos (91-88 a.C.) y tras la concesión general de la ciudadanía romana a toda la península itálica. Ese modelo fue el que utilizó César y los sucesivos gobernantes. Convertirse en municipio representaba para una ciudad pasar de poseída a poseedora, significaba cerrar el sistema colonial de gobierno.

Mediante ese mecanismo las comunidades indígenas del arco ibérico, céltico o norteafricano se integraron en la *koiné*, en la comunidad mediterránea de pueblos, cuyo denominador común son justamente las formas urbanas, si bien bajo el específico y exclusivo modelo jurídico-social de Roma. No fue una integración universal ni igualitaria. En realidad, Roma iba rescatado progresivamente a las elites provinciales de la exclusión generalizada para integrarlas en los distintos niveles del Estado.

En ese proceso, Augusto ordenó a las elites en tres estamentos (*ordines*), asignando a cada uno un nivel de privilegios y de funciones políticas: el orden decurional, al que pertenecían las aristocracias locales, el orden ecuestre con funciones intermedias de gobierno y mando militar y el orden senatorial, al que se otorgó en exclusiva el superior nivel de gobierno y dirección. Destacamos el orden decurional, porque a él pertenecieron los patriciados locales.

INTEGRACIÓN JURÍDICA DE LAS PROVINCIAS

La extensión de la ciudadanía y del régimen municipal no fue dirigido por un proyecto estable y permanente como línea estratégica del estado. Por eso no llevó siempre igual ritmo en todas las provincias. Se movió a impulsos de los distintos gobiernos, según intereses de estabilidad dinástica, para lograr equilibrios entre los diversos colectivos provinciales, para consolidar nuevos territorios dominados, o cuando no como simple moneda a cambio de apoyos y lealtades.

Por ejemplo, en Hispania se paralizó la municipalización desde finales de Tiberio (14-35 d.C.) hasta la muerte de Nerón (68 d.C.). Sin embargo, a renglón seguido Vespasiano concedió el derecho latino a toda Hispania (hacia el 70 d.C.) y tanto él como sus dos hijos (Tito y Domiciano) otorgaron el privilegio municipal a docenas y docenas de comunidades de toda la Península Ibérica. Tanto fue así que con ellos pudo darse por concluido el ciclo de la integración jurídica de los hispanos.

Cada provincia o región imperial tuvo su tiempo, pero el hecho es que cuando Caracalla otorgó en el año 212 d.C. la ciudadanía romana a todo el Imperio, no hacía sino dar sanción formal a algo que ya se había convertido en algo de hecho. El modelo de integración jurídica, tanto individual como colectiva (municipios) hacía tiempo que se había universalizado hasta los límites de lo que permitía la realidad de las comunidades indígenas provinciales.

El panorama general de finales del siglo II y principios del III d.C. muestra un orbe casi íntegramente municipalizado. El modelo de ciudad que se había generalizado contribuyó a la estabilidad del conjunto del Imperio Romano y constituía su basamento más fundamental. Roma había impuesto un modelo de ciudad históricamente original, no por los logros urbanísticos o sociales (en eso era deudora del helenismo), sino por el patrón jurídico que utilizó, así como por el orden de valores que implicaba.

a) Colonias y municipios

Como hemos dicho, las únicas colectividades locales homologadas fueron las colonias y los municipios. Quienes no lo eran se mantenían bajo la condición de peregrinas o estipendiarias; carecían de derecho eminente. Ser colonia o municipio era imprescindible para que una comunidad poseyera plenitud estatal (ser categorizada como *res publica*); la carencia de tal condición seguía definiendo la marginación política, social y, con frecuencia, también la económica.

Atendiendo al origen, se distingue fácilmente entre colonia y municipio. Inicialmente colonias son fundaciones urbanas *ex novo*, constituidas por ciudadanos romanos o latinos. Se trata de pequeñas Romas, clónicas de ella misma implantadas en suelo provincial. Lleva aparejada una centuriación del terreno y reparto de las parcelas entre los nuevos colonos (en general veteranos legionarios y ciudadanos de Italia sin tierras). Algunas colonias son núcleos preexistentes, pero que en un momento dado reciben un aporte masivo de nueva población y se redistribuyen las tierras, de tal modo que puede hablarse de hecho como fundaciones coloniales. A partir del siglo I d.C. algunos municipios fueron elevados al rango de colonia.

El privilegio municipal se otorga a núcleos urbanos preexistentes. Al menos hasta los monarcas Flavios (70-96 d.C.), porque luego se otorgó también a co-

munidades indígenas sin que poseyeran experiencia y tradición urbanas. De ahí que durante casi dos siglos la romanización jurídica de las provincias fuera pareja con el desarrollo del urbanismo.

Salvo en el rango, las diferencias entre colonias y municipios fueron borrándose con el tiempo. Aulo Gelio en el siglo II ignoraba «*en qué aspecto real o jurídico las colonias se diferenciaban de los municipios*» (16.13.6). El propio Aulo Gelio decía que las colonias, como traslación a provincias del suelo de Roma encarnaban «*la grandeza y majestad del pueblo romano y eran su reproducción en pequeño*» (16.13.9). De ahí que existan muchos casos de municipios que fueron elevados al rango de colonia y que no se conozca ni un solo caso inverso.

En pleno siglo II d.C. colonias y municipios tendieron a denominarse de modo indiferenciado como *res publicae*. Y es que, sustantivamente, unas y otros lo eran en sentido propio. Bajo dos nombres distintos fue extendiéndose una realidad común en relación con el privilegio ciudadano.

b) El modelo jurídico e institucional

Las instituciones y el gobierno de la ciudad romana reflejaban las categorías jurídicas y el modelo organizativo de la ciudad-estado. Por eso, los municipios y las colonias estaban estructuradas según el tripartito esquema de *populus* (organizado en curias), *senatus* (decuriones que accedían a los senados o cámaras locales de notables) y *magistratus* (ejecutivo electo y de funcionamiento colegiado).

Las pequeñas variantes que observamos en cuanto al número de miembros en los senados locales, en la carencia de alguna magistratura, en la disposición y funciones del personal subalterno, etc. no alteran en absoluto la uniformidad y homogeneidad del modelo romano de ciudad. Ni siquiera el que unas colonias y municipios lo fueran de derecho romano o latino; implicaba diferencias en el acceso a privilegios estamentales, pero mantenía la igualdad en cuanto a los elementos estructurales del modelo. Esa igualdad se daba incluso con independencia del tamaño de la ciudad. Puede haber variantes en el funcionamiento interno, pero la estructura de gobierno se ajusta a la unificación administrativa que se lleva a cabo a partir de César y sobre todo de Augusto.

En todas las ciudades existía una asamblea local (*senatus* u *ordo*), un *populus*, colegios magistraturales, sacerdotes y jueces. Se articulan bajo principios de jerarquía y competencia. Cada órgano de gobierno ejecutivo (magistraturas: *dunviro*s, ediles y *cuestores*) funcionan colegialmente con derecho de veto mutuo entre sus miembros. La originalidad del sistema estribaba en que Roma dictaba el marco jurídico sin nominar a las personas que han de regir las instituciones, sabedora de que los filtros selectores llevarían los gobiernos locales hacia los fines deseados.

El control de las comunidades respectivas se reservaba a quienes poseían un nivel económico descollante y un claro protagonismo en el medio local; eran los que mostraban mayor afinidad cultural con el mundo latino y los que, por garantizar su propia posición dominante, contribuían al mismo tiempo a sostener y mover la maquinaria del estado. La renta era una radical divisoria política; mientras todo ciudadano era elector, sólo eran elegibles quienes poseían unas bases sólidas de riqueza.

Ante todo era la ciudad quien encarnaba lo público ante los ojos de los ciudadanos, habida cuenta que, como luego veremos, ante ellos asumía un largo catálogo de compromisos, servicios, prestaciones y asistencias. De ahí la importancia de las elecciones locales anuales para ocupar las magistraturas, todo ello en armonía con una autonomía que fue real durante el Alto Imperio. Esa autonomía fue efectiva. Constituyó la base de los magníficos logros históricos del Alto Imperio y fue consecuencia del gran consenso monarquía imperial-elites provinciales urbanas, que se fue estableciendo al final de la crisis republicana en el camino hacia la consolidación monárquica frente a las grandes aristocracias romanas o itálicas.

La perfección y compleción, que el sistema muestra, define a Roma-Imperio como un orden complejísimo; la *pax Romana* es un gigantesco consenso y compromisos de solidaridad entre múltiples microestados (colonias y municipios) bilateralmente (uno a uno) con Roma, y multilateralmente entre sí a través de las asambleas provinciales. De ahí que se haya dicho que el Imperio Romano fue un imperio de ciudades, aunque no el imperio de las ciudades, pues el derecho público romano jerarquizaba adecuadamente a todos los sujetos, en un vértice ocupado por el *Princeps*. Las colonias y municipios asumían gruesas obligaciones de solidaridad con el funcionamiento del estado supraterritorial. Pero de todo ello se hablará más adelante.

c) Régimen municipal: integración y dominación

La extensión del régimen municipal en las provincias es sinónimo de integración de los pueblos dominados por Roma en las formas socioculturales y económicas de la *koiné* mediterránea. Cuando se hacía municipio a un enclave germano, ibérico, céltico, norteafricano, dacio o britano, se aceleraba el proceso de aculturación.

En ese momento, la romanización jurídica sustituía de modo irreversible al «hombre bárbaro» por el «ciudadano». Convertía en «libre» a quien no lo era; pues el sentido romano de *libertas* no era posible fuera de una colonia o municipio. Roma convertía por decenas de millares a bárbaros en hombres romanos, por tanto «libres», y al otorgar estatutos de municipalidad a cientos y cientos de enclaves extendía una sola idea de ciudad y un solo modelo de organización política y jurídica.

Con él también se extendía un nuevo estereotipo de hombre: el *vir Romanus* tradicional. Apoyado por la soberanía del *ius* que había adquirido, se le imputaba dotado de cultura y virtud superiores, legitimado para dominar y ordenar el medio local según su sentido «romano». La expansión histórica del régimen municipal presupone identificar poder local, progreso y modernidad.

Ese *vir Romanus* se nutría, para configurar su más sólida identidad, del fondo aristocrático tradicional de Roma. De él tomaba su estructura psicológica, sus cánones de comportamiento social, sus pasiones y su apetito de poder, su cosmovisión y su inflexible sentido de superioridad. Roma propagaba con la ciudadanía y la municipalización un tipo humano seguro de sí mismo, plenamente consciente de vivir en el mejor de los mundos, a cuya dirección había sido llamado por los dioses del estado.

El arquetipo, realmente encarnado a lo largo del proceso de municipalización en decenas y decenas de miles de hispanos, galos, germanos, africanos, o britanos, fue una pieza esencial para desarrollar las corrientes de homogeneidad cultural que primero dieron cohesión al Imperio Romano y que luego fueron haciendo posibles las ideas ecuménicas de *Latinitas*, *Romanitas* y el europeísmo medieval y renacentista.

Todo ello fue el instrumento imprescindible para la ordenación territorial de las provincias, para el control sobre las comunidades indígenas, la base de los desarrollos técnicos y económicos mediterráneos, la extensión del habla y religión latinas, la extensión de un orden social jerarquizado (que incluía la esclavitud y la dependencia personal) y el punto de apoyo para las relaciones de solidaridad interterritorial que requería el gigantesco imperio de Roma en el plano militar y económico. El Imperio Romano, ecuménico por su portentoso gigantismo, ganaba en las ciudades la estructura proteica que necesitaba.

Estas nacían para canalizar regionalmente unas relaciones de poder que seguiría dirigiendo Roma como instancia central. Eso fue el Imperio Romano, un poder ecuménico cimentado en ciudades y éstas en un cuerpo social jerarquizado, en cuyo seno la elite perpetuaba el orden tradicional. La municipalización y la ciudadanía llevaron a la unidad de los pueblos sometidos por Roma e Italia. Sin duda, la historia de la ciudad romana es la historia de la unidad circunmediterránea, pero no conviene idealizar tal perspectiva porque también fue la historia de una dominación.

De hecho, a la altura de Augusto, época de paz e integración jurídica por excelencia, Virgilio (*Eneida* 6, 851-853) exponía con claridad los fines del estado romano: regir a los pueblos bajo su hegemonía militar (*regere imperio populos*), imponer las formas socioeconómicas romanas bajo la paz de la victoria (*pacisque imponere morem*) y, finalmente, mantener en calma a los sometidos y someter por la espada a los rebeldes (*parcere subiectis et debellare superbos*).

Algo bien alejado de la tradicional visión idealizada de la acción de Roma, pero algo que dio lugar a fórmulas de estado y de gobierno, a valores jurídicos y

políticos, a sistemas administrativos y de gestión pública, a soluciones de ordenación territorial cuya prolongación en el tiempo rastreamos hasta la Europa del siglo XIX y en muchos aspectos concretos pervive en las actuales formas estatales del mundo. La ciudad estuvo en el eje central de esos desarrollos.

La cultura de Roma fue urbana y dominadora. Fluyó a través de los municipios y colonias, desde donde se controló a la población interna de las propias ciudades y a buena parte de la rural, esta última el 90 % de la total. Para caer en la cuenta de lo que significó la ciudad como modelo eficaz de pacificación y de equilibrio territorial, señalemos que durante más de 200 años las poblaciones interiores del Imperio carecieron de toda presencia de unidades militares en su territorio.

Desde Augusto el ejército quedó desplegado a lo largo de las fronteras exteriores y así se mantuvo hasta el siglo III d.C. Sólo avanzó hacia el interior en momentos puntuales de crisis dinásticas. Contemplar hace 2000 años tan inmensos territorios desprovistos de soldados nos permite caer en la cuenta del enorme atractivo y potencial pacificador que traía consigo la expectativa de los provinciales por alcanzar el privilegio ciudadano. Frente a la heterogeneidad inicial de los vencidos por Roma, portadores de tendencias centrífugas, de nada habría servido a la larga la eficacia militar sin la fuerza aglutinadora del privilegio.

Sin el portentoso desarrollo de la ciudad romana por todas las provincias del Imperio no podría explicarse la tranquilidad interior en ellas, habida cuenta de los miles de etnias y pueblos, de los cientos y cientos de lenguas aborígenes existentes, de los miles de dioses y de universos imaginarios que se escondían bajo la Romanidad; no hubo confrontación social o cívica al converger lo particular indígena con lo universal romano. Con excepción de las guerras judaicas, la hegemonía del segundo elemento nunca fue puesta en cuestión durante los siglos de la paz romana. Y es que sin el modelo de ciudad, que Roma propagó, eso habría resultado imposible.

Pensemos en el significado de algunos datos cuantitativos. Si contemplamos sólo el occidente latino del Imperio (la mitad del mismo), incluyendo la Península Itálica, consideramos que pudieron llegar a existir unas 2000 o 2500 ciudades privilegiadas con el rango de colonias o municipios. Si tomamos sólo el ámbito regional de Hispania, se considera que al menos cuatrocientos núcleos poseyeron esa condición. En muchos casos se trató de nuevas fundaciones urbanas o de la transformación sustantiva de los núcleos indígenas preexistentes. No faltan tampoco las ciudades que tuvieron como origen un campamento militar, una simple estación de postas o un enclave minero o industrial. En suma, el avance histórico de la ciudad y del urbanismo fue portentoso.

Las cifras mencionadas resultan sorprendentes. En los dos siglos largos que van desde César (49-44 a.C.) hasta los emperadores Antoninos (96-193 d.C.) se produjo en Europa y Norte de África un proceso tan intenso de urbanización y

constitución de ciudades, bajo patrón único, como no ha tenido paralelos en la historia humana hasta la época contemporánea. Así se explica que en cualquier lugar del mundo romano topemos con las mismas formas arquitectónicas, los mismos equipamientos materiales, una cultura epigráfica común, las mismas formas sociales y religiosas (pese a las variantes regionales); en suma, todo aquello que era expresión del modelo romano de ciudad.

Bajo el esquema general de la Romanización como corriente dominadora general y de los miles y miles de particularismos que escondía, hemos de imaginar un mundo abierto e intercomunicado. Pensemos en la portentosa red de calzadas y de vías marítimas que unían las ciudades entre sí, que comunicaba al centro con la periferia, que apoyaba el sistema defensivo en las fronteras y que facilitaba los flujos de personas, ideas y bienes que necesitaba la gigantesca unidad política imperial. Una sola ley, una sola moneda, una sola monarquía, un orden estatal que llegó a funcionar como una de las maquinarias más estables y complejas que ha conocido la humanidad, que gobernaba a unos 60/80 millones de habitantes extendidos por Europa, África y Próximo Oriente (5 millones de km²), y que mantenía seguras con unos 350.000 militares unas fronteras que se extendían desde Escocia hasta el desierto del Sahara y desde el Atlántico hasta el Eúfrates.

Si tuviéramos que dar, en síntesis, las claves de ese portentoso Estado, diríamos que fueron la Monarquía Imperial, con su centralidad jurídica y militar, y las ciudades, como factor de equilibrio territorial y eje de todos los desarrollos sociales, económicos y culturales. La verticalidad del Estado sostenida a partir del trono combinó muy bien con la horizontalidad ciudadana. De ahí que la autonomía de las ciudades nunca pudiera tender a un mundo plural ni a generar tendencias centrífugas y segregadoras; al contrario, el equilibrio logrado articuló la multiplicidad de intereses, a la vez locales y mundiales, en la compleja unidad que era el Imperio Romano. Por tanto, equilibrio mundial desde la autonomía ciudadana de las municipalidades, pero autonomía vigilada y sometida a la jerarquía del derecho.

EL ESTADO IMPERIAL. PAPEL Y FUNCIONES

Una vez analizado el papel y el significado que llegó a adquirir la progresión del modelo romano de ciudad, procede ahora comparar su articulación funcional con las estructuras de gobierno central y con los gobiernos de las provincias. Se trata de ganar una visión más ajustada de la contribución de la ciudad al sistema general de dominio que centralizaba el emperador.

a) Fines y medios del estado territorial

El vasto Imperio Romano era controlado por unos 150 altos cargos, entre senadores y caballeros. Aproximadamente unos 6.000 subalternos ayudaban a los gobernadores provinciales y unos 4.000 gestionaban la administración fiscal, que se desarrollaba de modo independiente a la función de gobierno provincial. Las cifras anteriores son muy aproximadas, si hacemos abstracción, en algunos distritos, de los militares dedicados a tareas administrativas y si excluimos el gobierno de Italia. Pero aunque incluyéramos también ambos bloques, el conjunto de los efectivos administrativos del Imperio no iría mucho más allá de las 12.000 o 15.000 personas en total. El control militar se encomendaba a los 350.000 hombres que integraban las legiones con sus unidades auxiliares, que se hallaban desplegadas en las fronteras exteriores.

Llaman la atención algunos aspectos de la administración territorial durante el Alto Imperio. Una provincia como la Citerior (Hispania) con más de 150 ciudades privilegiadas, la provincia más grande de Roma con unos 300.000 km², disponía del mismo esquema de gobierno y de similar personal administrativo que la pequeña provincia de Chipre con 16 ciudades privilegiadas y sólo 9.000 km². Por lo demás, cuando un gobernador con su cohorte de amigos y auxiliares alcanzaba una provincia, no hallaba allí un cuerpo estable de funcionarios dedicados a las tareas administrativas.

Se trata, pues, de unos efectivos muy reducidos para controlar los 44 distritos (provincias) existentes en el siglo II d.C., la época de máxima expansión territorial del Imperio. Si concibiéramos al estado imperial como algo asimilable a nuestros estados modernos, es claro que se trataría de un ámbito claramente subadministrado. Sin embargo, es de suponer que bastaban para lograr los fines que el Estado perseguía, y éstos eran los mismos en cada provincia con independencia de su tamaño o del número de sus habitantes.

El fin del gobierno territorial no era atender las necesidades sociales, sino representar el poder de Roma, garantizando la estabilidad del estado (*aeternitas*) y las relaciones de solidaridad de los provinciales con ese estado (asambleas provinciales). La solidez (*securitas*) del sistema político se buscaba desde la paz exterior e interior bajo el orden tradicional. La *aeternitas* se alcanzaba mediante la *pietas*, cumpliendo las obligaciones con los dioses protectores del estado y con los superiores en la escala social (*mores maiorum*). El ejército garantizaba la *securitas* exterior, mientras que el universal dominio de la *lex* aseguraba la interior. Los gobernadores provinciales se responsabilizaban de la segunda.

Tal elementalidad de fines explica el raquitismo administrativo del estado, tal como hemos visto. En suma, Roma no es un modelo de estado con un auténtico sector administrativo en sentido moderno. Nadie imputaba a ese estado la obligación de atender a las necesidades básicas de los ciudadanos en cuanto a la salud, la educación, la justicia, la vivienda o las disposiciones de carácter económico, en-

tre otras. Eso habría obligado al estado a un gigantesco y costoso sector burocrático, que nunca existió.

b) La ciudad como estado protector para el ciudadano

Sin embargo, y lo mismo que ocurre en la actualidad, el mundo antiguo legitimaba la acción política por la atención a las necesidades primarias y directas de los ciudadanos, sólo que la centenaria tradición mediterránea ubicaba esa responsabilidad en la ciudad-estado. Por eso Roma, en tanto que *polis*, tenía asumido ese compromiso en su espacio interior, pero no en el resto de los territorios. Para eso estaban las ciudades; fueron las colonias y municipios las que incluían, como su razón de ser, un complejo abanico de obligaciones para con sus ciudadanos. La ciudad era el eje de la vida social y del sistema político, la comunidad humana por excelencia.

El auténtico marco de lo público, de la administración y de los desarrollos sociales durante el Alto Imperio debe ser contemplado a la luz de las unidades locales, más que desde una visión general de la totalidad del Imperio. Era el microestado llamado municipio, o *res publica*, quien capitalizaba las referencias fundamentales del ciudadano. Poseía un espacio jurídico y político muy superior al de las ciudades actuales.

Correspondía a los gobiernos locales responder a las demandas judiciales en primera instancia, tanto en los negocios jurídicos voluntarios como en lo contencioso y penal. También las ciudades tenían que atender al orden público interno y, en caso de necesidad, atender a su propia defensa. Se reclamaba del poder local que promoviera las mejores condiciones de bienestar y progreso para la comunidad; las ciudades desarrollaban numerosos servicios, tales como la beneficencia, los suministros, la política de precios, la salud e higiene y la prevención de incendios.

La confortabilidad de la vida urbana se medía por los servicios que una ciudad podía ofrecer. No eran igualmente amplios en todos los lugares, pues dependía del tamaño de cada ciudad, del volumen de sus ingresos y del potencial de su patriado. Distribuciones de alimentos o dinero, banquetes y otros donativos están bien testimoniados en las fuentes escritas (literarias y epigráficas); eran acciones de evergetismo promovidas por los notables locales, porque así lo exigían los valores sociales que legitimaban la riqueza y porque así promovían simpatías de las plebes en la competencia electoral entre las familias patricias de cada municipio o colonia. Era una obligación social derivada de la vinculación exclusiva de las elites locales al gobierno de las ciudades.

Otras competencias de las ciudades eran la ordenación del territorio y la regulación del urbanismo. Solamente cuando se fundaba una colonia, los ingenieros militares y la caja imperial crearon realmente la trama urbana, pero una vez ce-

rrada la etapa fundacional, la política de construcción y urbanismo caía plenamente en manos del gobierno local. Las singulares obras de ingeniería civil y de monumentalización, que todavía hoy muestran las ciudades antiguas a lo largo y ancho del Imperio Romano, fueron obras realizadas casi siempre por las propias ciudades y con su propio esfuerzo. Muestran que los gobiernos locales tuvieron capacidad de poner en juego los recursos económicos suficientes como para erigir monumentos que todavía hoy constituyen referencias únicas en la historia de la cultura humana.

Las numerosas obras de ingeniería hidráulica (presas, acueductos, cloacas, termas, etc.) que jalonaban el territorio urbano y su periferia servían a la higiene pública y a la confortabilidad de la comunidad local. Su construcción era competencia del gobierno de las colonias y de los municipios, quienes debían proveer a la traída de aguas, a la construcción de fuentes, de baños públicos y de una red subterránea de cloacas con su limpieza y mantenimiento. Han de citarse también las obras destinadas a la religión, a la actividad económica, al ocio y al esparcimiento. Nos referimos a los templos de culto oficial o imperial, a mercados, a teatros, a anfiteatros y circos. Se pagaran mediante imposiciones obligatorias a los diversos grupos locales, o con cargo a la caja pública de la ciudad, concernía a ésta el logro de esas singulares piezas consideradas definitivas del ideal de vida superior.

La medicina podía ser ejercida de modo privado, pero también conocemos médicos pagados por la caja pública de las ciudades; en todo caso era obligación del gobierno local velar porque existiera en la ciudad la adecuada asistencia médica y sanitaria. La educación no se reclamaba del estado, sino de la ciudad. Por eso, las famosas cátedras de retórica creadas por Vespasiano en Roma o por Marco Aurelio en Atenas con cargo al fisco imperial eran un simple acto de evergetismo personal del monarca y no una obligación asistencial del estado. Son numerosos los testimonios conservados de escuelas públicas sostenida con cargo a la caja local, tanto en el nivel educativo primario (*ludi litterari*) como en el secundario (*grammatica*). Sólo las grandes ciudades y las capitales administrativas contaban con profesores del nivel superior de la educación (*rethorica*). Precisamente la efectiva difusión de la cultura clásica por todos los territorios de Roma fue consecuencia de las iniciativas escolares que desarrollaron las ciudades del Imperio.

Obligaciones de las ciudades para con el estado imperial

Más arriba habíamos expuestos en qué exacta medida el entramado de miles de ciudades constituían el soporte proteico del ecumenismo romano. Es lógico que a ellas correspondiera también un amplio cuadro de obligaciones solidarias con ese ecumenismo. Una de ellas era ejecutar los reclutamientos para las legiones o albergar y sostener tropas en caso de necesidad.

Cada ciudad tenía la obligación de elaborar y actualizar quinquenalmente su propio censo, teniendo en cuenta que era un censo integral y que, por tanto, era la base para que el estado pudiera recibir los correspondientes tributos, que para él debían recaudar las propias ciudades. De haber asumido el estado por sí mismo la gestión de los censos y de los tributos, hubiera sido necesario un poderoso aparato burocrático del que carecía. De ahí que la administración fiscal de Roma, a cargo de los ecuestres, atendiera sobre todo a las tareas superiores de recepción y control de los impuestos, así como a la resolución de conflictos.

Por otro lado, las ciudades tenían que dotar de medios al sistema imperial de correos (*cursus publicus*). También costeaban la construcción o reparación de calzadas y puntos de parada, así como el mantenimiento de los centros de postas (*stationes y mansiones*). El Digesto recuerda con precisión estas obligaciones: «prestar medios de transporte por tierra y agua», así como «reparar las vías públicas». En la práctica los programas de ingeniería viaria serían programados a escala general, a través de los gobiernos provinciales, aunque luego el prorrateo de recursos económicos y de fuerza humana correspondiera a las unidades locales.

Los medios administrativos del estado y de las ciudades

Ahora comprenderemos mejor escasez de medios de la administración imperial, arriba señalada, una vez que hemos visto las numerosas competencias y obligaciones públicas de la ciudad romana para con sus ciudadanos y para con el propio estado territorial. Cargada de obligaciones, la ciudad tenía que estar dotada de los suficientes medios de gestión. Entre los diversos testimonios disponibles, el que ofrece la Ley de Urso (Osuna, Sevilla) es el más completo, pues no sólo detalla los cargos y subalternos locales sino que añade también las remuneraciones económicas que cada uno percibía. En total, bajo la dirección de los dos *dunviros* y de los dos *ediles*, trabajaban 30 subalternos y 8 *siervos públicos*. Hay que tener en cuenta que los bienes raíces locales y la recaudación de impuestos se gestionaban por privados tras subasta pública.

Importa comparar la administración de Urso con los efectivos administrativos de la provincia Bética, a la que pertenecía esa colonia. Sólo los efectivos de Urso eran equivalentes al 25 % de los que disponía el conjunto del gobierno de la Bética, y hay que tener en cuenta que esa provincia contaba con más de 100 ciudades. Ciertamente que el panorama de los medios burocráticos en las ciudades eran tan diversos como diferentes entre sí eran las ciudades en tamaño y recursos.

Si comparamos los costos de la administración en la escala local y en la escala imperial, observamos una gran desproporción. El simple *legionario* nada más alistarse en filas cuesta a la caja militar del estado (*aerarium militare*) tanto como el más cualificado y mejor pagado de los gestores locales (los *secretarios* de

los *dunviros*); pero el legionario pronto podía ascender en los rangos de tropa, multiplicando las percepciones entre 1,5 y 3 veces, además de beneficiarse de premios, donativos ocasionales, botín y dotación especial por licenciamiento.

Un solo centurión de la escala básica del oficialato cobraba por año 1,2 veces más que el total de los 16.800 sesteracios que costaba, también anualmente, toda la burocracia de Urso. La colonia ursonense pagaba por sus 30 subalternos (más 8 siervos públicos) lo mismo que al estado le costaban 14 novatos legionarios. La suma pagada por el fisco imperial a un procurador de la escala inferior (60.000 sesteracios) era 3,5 la del total de la burocracia ursonense. El salario de un solo procurador de la escala superior en el siglo II d.C. era igual al costo de la burocracia de 12 ciudades como Urso.

En resumen, aun suponiendo que el promedio de efectivos administrativos de las ciudades del Imperio fuera algo inferior al cuadro ursonense, sigue siendo válida la conclusión de que éstos multiplicaban los que hemos visto de la administración territorial del estado. La segunda conclusión es que, paradójicamente, ese acrecido aparato burocrático local resultaba barato en comparación con el estatal y militar. Dicho de otro modo, el amplio espacio de obligaciones y competencias reservado a la ciudad no se corresponde proporcionalmente con las relaciones de poder en el seno del estado romano.

De este modo llegamos a descubrir la clave económica que explica la consolidación del ecuménico dominio de Roma mediante la multiplicación de colonias y, sobre todo, de municipios por todas las provincias. Arriba dijimos que fueron un instrumento eficaz, pero ahora añadimos que además fue un instrumento barato para asegurar la organización y el control de los territorios. Funcionó de modo efectivo el principio de subsidiariedad como la única alternativa posible a un imposible estado de servicios centrales.

Si el estado central hubiera asumido directamente las prestaciones y servicios que dispensaban las ciudades, como ocurre con el estado moderno, habría precisado de un aparato burocrático gigantesco y costosísimo; en todo caso, imposible de soportar en términos de sostenibilidad a partir del sistema económico de producción en la antigüedad. El estado se limitó a monopolizar el poder jurídico y la fuerza, y para ello le bastaban los medios arriba indicados.

Recordemos que nos movemos en el mundo antiguo, no en el moderno, con sus tradiciones sociales y políticas y con sus limitaciones económicas y tecnológicas. El amplio espacio político reservado a la ciudad en el Alto Imperio, tal como hemos descrito, era una necesidad histórica. Ahora lo entendemos mejor, compensaba las limitaciones, las carencias y los grandes costos de cualquier estructura supraterritorial de dominio.

Por eso, cuando desde finales del siglo II el ejército creció en efectivos, y aún más en honorarios, y también el sector burocrático central empezó a multiplicar su nómina, quebraron los cimientos del sabio equilibrio anterior. El modelo de ciudad que hemos descrito en las páginas anteriores comenzó a quebrar, sencilla-

mente por ahogamiento económico de la presión fiscal y por la devaluación monetaria que ningún gobernante fue capaz de parar. Pero había funcionado durante más de dos siglos mientras el estado moderó sus apetencias fiscales y mientras sirvió, como había sido pensado, para canalizar las aspiraciones de los notables locales. Satisfechos éstos por el marco de desenvolvimiento que Augusto, siguiendo a César, había concedido al orden decurional, participaron en el juego y contribuyeron con parte de sus recursos a las exigencias de la vida urbana. Retiraron esa contribución cuando los beneficios derivados del gobierno local fueron inferiores al coste para alcanzarlos.

CONCLUSIONES

Todos los dominios provinciales de Roma muestran el mismo modelo de ciudad. No existen diferencias regionales de importancia en el occidente latino. Estamos, pues, ante un patrón único al que reiteradamente recurrieron los gobiernos de la urbe para dar solidez y estabilidad al dominio universal de Roma. Todo ello fue expresión de la general homogeneidad que desde Italia fue superponiéndose al abigarrado mosaico de los pueblos occidentales, así como de la capacidad jurídica, militar y socioeconómica de Roma.

Lo más relevante, con todo, es el hecho mismo de que en 300 años no se cambiara el modelo para ajustarlo mejor a las necesidades estratégicas de cualquier gobierno imperial. Formaba parte, junto al poder monárquico, de una misma y única pieza estructural del poder social y político del Imperio Romano. Monarquía con el ejército por un lado, y las ciudades por otro, constituían el anverso y reverso del poder romano.

La expansión municipal multiplicó en provincias unas elites propietarias, que retenían en su poder el control de las instituciones locales y con él un amplio y real cuadro de privilegios. La fórmula del autogobierno municipal otorgaba en los siglos I y II d.C. amplio margen de desenvolvimiento a los patriciados locales. Aunque supeditada a las necesidades de la centralidad y unidad del orbe romano, la municipal fue una autonomía real. Era la base del pacto tácito entre la corona y los provinciales, frente al conflicto, permanentemente latente, con la nobleza senatorial y grandes propietarios. Por eso la progresión del privilegio municipal no fue obra de la aristocracia senatorial, sino de los emperadores.

La municipalización fue, de hecho, una corriente fuerza en pro del principio dinástico para la sucesión al trono, frente al principio electivo de la tradición republicana, que seguía defendiendo la elite senatorial de Roma. Por eso, el principio electivo se fue debilitando a medida que fue progresando la municipalización y universalizándose la ciudadanía romana.

En conclusión, la ciudad romana sirvió como vehículo para la propagación de las formas mediterráneas de cultura y sociedad por los vastos territorios de

Europa y Norte de África. Fue la plataforma básica desde la que se irradiaron todas las realidades de la Romanidad. Sin ciudad no habría habido cohesión, no habría habido Imperio Romano tal como llegó a desarrollarse. La ciudad hizo viable la administración básica de ese Imperio. También su estabilidad y los cambios.

BIBLIOGRAFÍA¹

- ABASCAL, J. y U. ESPINOSA. *La ciudad hispano-romana. Privilegio y poder*. Logroño. 1989
- ALFÖLDY, G. *Römisches Städtewesen auf der neukastilischen Hochebene*. Heidelberg. 1987.
- . *Aspectos de la colonización y municipalización de Hispania*. Mérida. 1989.
- . *La città antica come fatto di cultura*. Como. 1983.
- . *Ciudad y comunidad cívica en Hispania, siglos II y III d.C., Actes du colloque organisé par la Casa de Velázquez et par le CSIC, Madrid 25-27 janvier 1990*. Madrid. 1993.
- CLAVEL, M. y P. LÈVÈQUE. *Villes et structures urbaines dans l'occident romain*. París. 1971.
- CURCHIN, L. A. *The Local Magistrates in Roman Spain*. Toronto. 1990.
- D'ORS, A. *Epigrafía jurídica de la España romana*. Madrid. 1953.
- ECK, W. y H. GASTERES (Eds.). *Die Stadt in Oberitalien und in den nordwestlichen Provinzen des Röm. Reiches, Kölner Forschungen 4*. Mainz. 1991.
- GALSTERER, H. *Untersuchungen zum röm. Städtewesen auf der Iberischen Halbinsel*. Berlín.
- GARCÍA Y BELLIDO, A. «Las colonias romanas de Hispania». *AHDE* 29.
- GRANT, M. *From imperium to auctoritas*. Cambridge. 1946.
- GRELLE, F. *L'autonomia cittadina fra Traiano e Adriano; teoria e prassi dell'organizzazione municipale*. Nápoles. 1972.
- HAMMOND, M. *The City in the Ancient World*. 1972.
- JACQUES, F. *Le privilège de liberté. Politique impériale et autonomie municipale dans les cités de l'Occident romain (161-244)*. Roma. 1984.
- JACQUES, F. *Les cités de l'occident romain; du 1er. s. av. J.-C. au VIe. s. après J.-C., Documents traduits et commentés*. París. 1990.
- KOLB, F. *Die Stadt im Altertum*. Munich. 1984.
- LANGHAMMER, W. *Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipales und der Decuriones*. Wiesbaden. 1973.
- LORENZ, T. *Römische Städte*. Darmstadt. 1987.
- MACKIE, N. *Local Administration in Roman Spain A.D. 14-212*. Oxford. 1983.
- MILLAR, F. *The Emperor and the Roman World*. Londres. 1977.
- NÖRR, D. *Imperium und Polis in der Hohen Prinzipatszeit*. Munich. 1969.
- RICCOBONO, S. «'Civitates' nell' unità dell' impero romano. Autnomie locali e politica del territorio», en *Atti del Conv. «Plinio il Vecchio il Vecchio storico letterario»*. *La città antica come fatto di cultura, Como 1979*, pp. 215-231. Como. 1983.
- RYKWERT, J. *The Idea of a Town. The Anthropology of Urban Form in Rome, Italy and the Ancient World*. Londres. 1976.

¹ La bibliografía correspondiente a este artículo sigue las convenciones tradicionales de la historiografía del mundo clásico.

- SCHALLES, H.-J., H. von HESBERG y P. ZANKER. *Die römische Stadt im 2. Jahrhundert n. Chr. Der Funktions-wandel des öffentlichen Raumes. Köln-Xanten 1990.* Bonn. 1992.
- SHERWIN-WHITE, A. N. *The Roman Citizenship.* Oxford. 1980.
- STAHL, M. *Imperiale Herrschaft und provinziale Stadt. Strukturprobleme der röm. Reichs-organisation in 1-3 Jh. der Kaiserzeit.* Göttingen. 1978.
- . *Teoría y práctica del ordenamiento municipal en Hispania. Revisiones de Historia Antigua 2.* Vitoria. 1993.
- VITTINGHOFF, F. *Römische Kolonisation und Bürgerrechtspolitik unter Caesar und Augustus.* Wiesbaden. 1952.