
ADMINISTRACIÓN Y CONTROL TERRITORIAL EN EL IMPERIO ROMANO UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA

URBANO ESPINOSA



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA

ADMINISTRACIÓN
Y CONTROL TERRITORIAL
EN EL IMPERIO ROMANO

UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA

PROF. DR. URBANO ESPINOSA RUIZ
Catedrático de Historia Antigua de la Universidad de La Rioja

ADMINISTRACION
Y CONTROL TERRITORIAL
EN EL IMPERIO ROMANO
UNA APROXIMACION HISTÓRICA

LECCIÓN INAUGURAL DEL CURSO ACADÉMICO 2006-2007
Logroño, 28 de Septiembre de 2006

Universidad de La Rioja
Servicio de Publicaciones
2023



Administración y control territorial en el imperio romano. Una aproximación histórica
de Urbano Espinosa Ruiz (publicado por la Universidad de La Rioja) se encuentra bajo una Licencia
[Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).

Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los titulares del copyright.

© El autor
© Universidad de La Rioja, Servicio de Publicaciones, 2023
publicaciones.unirioja.es
E-mail: publicaciones@unirioja.es

ISBN: 978-84-09-52162-3

ÍNDICE

Introducción	9
1. El estado territorial del Alto Imperio	10
a) Unidad, pluralidad, diferencia	10
b) Un estado monárquico bajo apariencia republicana	13
c) Gobierno de las provincias	15
d) Administración financiera	17
e) El ejército	18
2. Gobierno territorial: fines y medios	19
a) Elementalidad de medios	20
b) Elementalidad de fines	22
3. Tiempos de protagonismo para la ciudad	24
a) La ciudad romana, modelo ecuménico y necesario	25
b) Ciudad, ciudadanía y estado unitario	26
c) Integración y dominación	28
d) Perfección estatal de colonias y municipios	31
4. La ciudad romana, un amplio espacio de competencias	34
a) Servicios y prestaciones internas	34
b) Solidaridad con el estado territorial	36
c) Administración local, instrumentos de gestión	38
d) Los costos de la gestión en las ciudades	39
5. Ciudad y unidad del orbe romano	43
6. Punto final del modelo augusteo de estado y de ciudad	45
Bibliografía Sumaria	47

Introducción

El objetivo del presente trabajo es mostrar algunos de los elementos estructurales que conformaron aquel portentoso organismo que fue el estado imperial romano, un edificio político calificado como uno de los más perfectos y estables que ha conocido la historia y cuyas realizaciones han condicionado en gran medida el acontecer de los siglos posteriores, en particular en el ámbito de los países europeos y mediterráneos. Incluso en la actualidad podemos detectar huellas de la obra de Roma en las instituciones jurídico-políticas, en determinadas categorías antropológicas y sociales, en la red urbana y vías de comunicación, así como en otros muchos aspectos. La historia romana, que sincretizó elementos de matriz y de elaboración propias con otros del mundo helénico, representa la culminación de la civilización clásica mediterránea, base y origen de muchas de las pulsiones de fondo que informan la realidad del mundo contemporáneo.

Dentro del complejísimo marco de acción que fue Roma nos fijaremos aquí sólo en algunos aspectos de la organización estatal y territorial del estado. Más aún: como su multiseccular historia no es fácilmente abarcable en una exposición necesariamente breve, como la presente, ni tampoco se mantuvo inalterado a lo largo del tiempo el sistema constitucional, nos centraremos en los momentos en los que Roma logró su horizonte más maduro y equilibrado. Nos referimos al periodo conocido como Alto Imperio o Principado; fue entonces cuando se desarrollaron en plenitud unas formas de estado que, configuradas en sus trazos básicos por Augusto (31 a.C. – 14 d.C.), como primer emperador, se perfeccionaron a partir de él y alcanzaron en el s. II d.C. su perfil clásico; con el hispano Trajano (98-117 d.C.) el estado romano alcanzó su máxima extensión territorial y con sus inmediatos sucesores (Adriano: 117-138 y Antonio Pío: 138-161) la maquinaria administrativa se perfeccionó hasta alcanzar sus mayores niveles de eficacia. Nos moveremos, por consiguiente, en torno al modelo augusteo de estado y su evolución hasta el s. II d.C.

Pero de entre las múltiples perspectivas desde las que podríamos abordar la cuestión, nos interesamos aquí de modo global sólo por algunos de los instrumentos de organización territorial, mediante los cuales la Roma del Alto Imperio implantó a lo ancho y largo de sus dominios un específico sistema de relaciones entre administración y administrados, entre instancias centrales e instancias provinciales y locales. En particular nos interesan las relaciones entre las ciudades y el estado territorial, el papel de las primeras como instancia de lo público en la esfera más amplia del estado.

En la historiografía moderna ambos horizontes por separado han recibido un bagaje importantísimo de aportaciones, pudiendo decirse que hemos llegado a niveles de conocimiento notablemente profundos y matizados. Del estado romano, de los monarcas y sus políticas, de las élites sociales, del gobierno y de la administración poseemos información sorprendentemente detallada; algo similar diríamos del modelo romano de ciudad, en tanto que espa-

cio físico y en tanto que escenario de relaciones culturales, sociales y jurídico-políticas. Sin embargo, hasta fechas relativamente recientes no se había percibido la relación dialéctica, estructural, existente entre el sistema de poder central y el modelo romano de ciudad, ni tampoco se había valorado adecuadamente el sentido histórico de fondo de este último, su papel en la estabilidad multiseccular que caracterizó al Imperio Romano. La historiografía actual apenas ha esbozado una aproximación entre ambos espacios en el sentido que proponemos. En ese punto centraremos nuestra disertación, a lo largo de la cual recurriremos a ejemplos relativos a las provincias de Hispania, pues las realidades implantadas en este espacio regional fueron las mismas que en los restantes del estado.

1. El estado territorial del Alto Imperio

Paradójicamente lo que llamamos Imperio Romano no es un estado imperialista, sino un estado territorial con fronteras bastante estabilizadas. Roma había sido imperialista en el último siglo y medio del régimen republicano, pero bajo la *pax Romana* (monarquía de Augusto y sucesores) fija sus fronteras en un horizonte estratégicamente sostenible, sin que la integración de Britania por Claudio (43-47 d.C.) o la Dacia por Trajano (106 d.C.) alteren sustancialmente el modelo territorial de Augusto.

a) Unidad, pluralidad, diferencia

En época de Trajano el estado romano ocupa una extensión de más de 5 millones de km² y alberga una población estimada entre 60 y 80 millones de personas; aproximadamente sólo el diez por ciento de esa población habita en ciudades, aunque la red urbana muestra densidades desiguales según regiones; las riberas mediterráneas son eminentemente urbanas. En longitud el gigantesco Imperio Romano se extiende desde el actual Iraq hasta el Océano Atlántico y en latitud desde el sur de Escocia y la línea del Rin y del Danubio hasta las arenas del Sáhara, un espacio que hoy se reparte entre más de 30 estados diferentes (fig. 1).

Lo menos que se puede decir de ese gran estado unitario es que se dibuja como un abigarradísimo mosaico de gentes, culturas y formas sociales y económicas; alberga cientos y cientos de comunidades con tradicionales nacionales muy diferentes, también se pueden contar por cientos las lenguas de uso cotidiano, aunque el latín en occidente y el griego y el arameo en el oriente son las lenguas francas; dioses y diosas se cuentan por miles, unos pocos de culto más general, pero la mayoría tienen carácter étnico, regional o local; las formas de economía pueden ser extremadamente dispares, desde las actividades intensivas de capital, aplicadas tanto a la producción de manufacturas como a la explotación agrícola en zonas próximas al Mediterráneo, hasta las de mera subsistencia en territorios del interior, del norte, o en zonas áridas y montañosas; junto al orden social específicamente greco-romano, de tipo aristocrático y esclavista, conviven otras variadas formas de organización. La pluralidad y el contraste reales que se ocultan bajo lo que denominamos Imperio Romano no podían ser más extremos.

Todo ello parece que debiera de haber impulsado fuerzas centrífugas, tendencias de fragmentación, que hubieran podido dar al traste con la cohesión del estado universal. Sin embargo, una vez acallados los ecos de las endémicas guerras civiles del s. I a.C., reparada la quiebra social y política con la victoria militar de Augusto el año 31 a.C. y definidas las fronteras exteriores del estado, nadie cuestionó seriamente la unidad política dirigida desde Roma. Salvo el alzamiento militar de los britanos (60-61 d.C.) a los pocos años de la conquista de la isla y la rebelión de los judíos bajo Nerón (66-70 d.C.) y luego bajo Adriano (132-135 d.C.), no se conocen intentos particularistas de segregación. Parece que todos, entendiendo por todos a aquellos personajes y grupos con capacidad de liderazgo a cualquier escala, llegaron a compartir o a aceptar la radicalidad sustantiva de aquel principio político que Cicerón formuló con nitidez: *imperium ... nisi unum sit, esse nullum potest* (*Rep.* I. 60), “el imperio o es uno, o no es”. *Pax Romana* y *pax Augusta* devinieron entonces expresiones sinónimas, poniendo de relieve el papel del *Princeps* (emperador) al frente de una nación dominadora (la comunidad política de ciudadanos romanos), cuya preeminencia fue aceptada por los sometidos bajo la esperanza de la plena integración jurídica en esa nación y bajo los beneficios que aquella paz permitió disfrutar a todos. Expectativas de alcanzar la ciudadanía y beneficios reales constituyeron el más fuerte amalgamante de la unidad plurisecular del Imperio Romano por encima de la fuerza de la ley o del ejército; no caía en el vacío la propaganda oficial cuando aseguraba que el destino (*providentia deorum*) había reservado a Roma el dominio sobre todos los pueblos, sobre el *orbis terrarum*, identificado bajo los efectos de la *pax Augusta* como *orbis Romanus*.

Durante el Alto Imperio las amenazas al orden universal de Roma llegaron desde el exterior de las fronteras y se percibieron no como un peligro regional o local, sino como un peligro común. Por eso la seguridad se concibió y se sostuvo como un servicio mancomunado bajo el liderazgo de la monarquía. Ciertamente la *pax Augusta* implicaba una visión idealizada de la realidad y fue también un hecho de propaganda política, pero se sostenía sobre logros reales que fueron valorados como beneficiosos por la mayoría de las comunidades que integraban el gigantesco estado romano; un estado, para sorpresa del hombre actual, desmilitarizado en la mayor parte de sus vastísimos espacios interiores. Sólo algunas corrientes filosóficas (cínicos, epicúreos), de seguimiento minoritario, desarrollaron ciertos niveles de crítica al orden constituido y al papel histórico de Roma, pero nunca llegaron a acrisolarse en movimientos capaces de articular una oposición política al sistema.

Así pues, poderosos elementos cohesionadores operaron en pro de la estabilidad y de la unidad del Imperio. Sobre todo, las élites sociales actuaron como fuerzas centripetas, tanto las del oriente griego como las del occidente latino; ellas son las principales protagonistas de la historia de Roma y sorprende cómo generación tras generación sus miembros vivieron una misma conciencia respecto a su papel como dirigentes de un orden universal; el humanismo clásico fue aristocrático e implicaba una antropología de la superioridad moral y de la autosuficiencia. Fueron unas élites que, aunque surgidas en el magma de lo plural y regional del Imperio, se elevaron hacia lo universal y se cohesionaron entre sí a partir de su formación en los valores de la educación clásica (*paideia*) y a partir de la identificación de sus intereses con los del gran estado territorial. Su base económica era habitualmente la gran propiedad fundiaria, a veces también el capital financiero, y su base política se sostenía en el privilegio de tener reservada para sí la participación en los cargos, en las magistraturas y en las instituciones del estado. Ése fue

el espacio natural de desenvolvimiento de las élites, tanto cuando actuaban en plena sintonía con las políticas de los respectivos monarcas, como cuando formaban parte de conspiraciones regicidas, que las hubo y que siempre se mantuvieron circunscritas a grupos de las propias élites sin calado popular o, incluso, contra el sentir popular.

Desde Augusto esas aristocracias quedaron articuladas en tres estamentos (senatorial, ecuestre y decurional), llamados *ordines*, que expresan tres niveles de rango o privilegio; a cada uno de ellos se asignaron diferentes y precisas funciones políticas. Por ejemplo, era necesario pertenecer al estamento senatorial (*ordo senatorialis*) para poder formar parte del Senado de Roma y optar a las magistraturas del estado, para ejercer el mando legionario, el gobierno de las provincias y el de Roma e Italia; los senatoriales monopolizaron los altos niveles de mando y dirección y les estaban reservados igualmente ciertos privilegios jurisdiccionales y el acceso a sacerdocios superiores. En cuanto al orden ecuestre (*ordo equester*), inicialmente estuvo integrado sobre todo por la aristocracia financiera, pero luego fue dando cada vez más amplia cabida a las aristocracias urbanas de Italia y de las provincias. Quienes pertenecían al estamento ecuestre podían dirigir las secretarías de la central imperial, ser administradores del fisco, ostentar el gobierno de Egipto y de algunos distritos provinciales menores, dirigir los suministros y la vigilancia de Roma, comandar las unidades de la flota y la guardia personal del emperador (cohortes pretorianas); la progresiva afirmación centralista de la monarquía traería aparejado el auge de los ecuestres. Finalmente, era preciso pertenecer al orden decurional (*ordo decurionalis*) para poder formar parte de los senados y de las magistraturas locales (colonias y municipios); los individuos del orden decurional disfrutaron en exclusiva del gobierno de las ciudades.

Los estamentos (*ordines*) funcionaron como espacios bastante cerrados, aunque no del todo, lo que supuso que nunca dieran lugar a un sistema rígido de castas, pues siempre se mantuvo operativo cierto grado de movilidad social, cierta posibilidad de que los individuos pudieran elevarse desde un nivel determinado de la escala social a otro de rango superior. Inicialmente las élites del occidente latino monopolizaron casi por completo las listas de los dos primeros estamentos, aquellos que proveían de magistrados, de cargos superiores y de comandantes militares al aparato del estado, pero desde finales del siglo I y sobre todo durante el s. II d.C. el avance de las aristocracias del oriente griego se hizo ya imparable en el proceso de redefinición de un estado monárquico y cosmopolita, frente al tipo de estado de corte romano-italico anterior.

Se puede decir que esas aristocracias supieron legitimar su posición de liderazgo social, creando y dirigiendo un estado unitario universal aceptado por sus niveles de eficiencia y de funcionalidad para conseguir fines no alcanzables por cada comunidad o área regional por separado. El primero de los beneficios fue la paz real, entendida ésta como un marco no dramáticamente alterador de las formas de vida que cada sujeto realiza o aspira a realizar. La Roma altoimperial no fue un estado incompatible con los particularismos, sino amparador de la pluralidad, sin perjuicio de que los modelos de corte helénico o romano encarnados por las élites tendieran a ser aceptados e imitados por círculos sociales cada vez más amplios; es lo que en el occidente latino denominamos romanización, un proceso de aculturación multiforme, pluridireccional y en todo caso interesantísimo.

Si el estado, como supersistema, hubiera actuado declarándose incompatible con los múltiples sistemas que albergaba, no habría sido posible que sobrevivieran durante siglos, como llegó a ocurrir, lenguas y dioses autóctonos a lo largo y ancho del Imperio; más de 500 años después de que la Cartago púnica hubiera sido arrasada,

las gentes de algunos distritos del norte de África aún seguían hablando púnico, como recuerda San Agustín; y es sólo un ejemplo entre los muchísimos posibles. El estado de la *pax Romana* inaugurado por Augusto es un estado de poder absoluto, pero no totalitario; no necesitaba anular diferencias, sino sólo orientarlas hacia los fines universales del propio estado, de manera que contribuyeran a lo centrípeto y no a lo centrífugo. Quizá esa idea de estado universal como superestructura compatible con estructuras preexistentes permite una primera aproximación para comprender las razones de fondo del gran éxito histórico del estado romano imperial y el profundo calado que sus formas políticas y administrativas alcanzaron en los territorios donde ejerció su poder. La unidad del estado romano no se fundamentó principalmente en la fuerza, sino en el pacto; no un pacto entre diversas soberanías territoriales, sino un pacto basado en la constante apertura del derecho romano y latino (*ius*) a las gentes, pues el estado se reconocía en la universal soberanía del ciudadano (*civis*) como elemento constitutivo de la comunidad política.

Ese estado absoluto fue una referencia central ecuménica y un poderoso elemento de cohesión, por encima de la pluralidad y de la diferencia, mediante un amplio despliegue en mayor medida de medios de carácter jurídico-administrativo, o ideológico, y en muchísima menor medida de carácter militar. Así pues, las élites senatorial y ecuestre (los 'ciudadanos' más meritorios), actuando junto al primero de los senadores (el *Princeps*, el emperador) como monarca, dirigieron generación tras generación durante el Alto Imperio un estado eficiente respecto al logro de sus fines generales, compatible con tradiciones nacionales muy diversas y no inquisidor respecto a la diferencia en cuanto tal; el estado imperial no fue represor, como hemos sabido de otras experiencias históricas en aras a supuestos objetivos de asimilación y homogeneidad. Un ejemplo; preocupado Plinio como gobernador de Bitinia porque le habían llegado denuncias contra los cristianos, preguntaba a Trajano hacia el año 100 qué actitud adoptar; éste le contestó que el poder público tramitará denuncias, si se producen, pero no adoptará iniciativas inquisitoriales: *conquirendi non sunt* (*Epist. X, 96 y 97*); dicho con otras palabras, la cuestión cristiana en sí misma, como cualquier otra religión en aquel momento, podía ser un problema social de convivencia entre creyentes, pero en absoluto un problema que preocupara al estado y que obligara a éste a tomar iniciativas.

Así las cosas en lo que concierne a las relaciones globales sociedad-estado, cabe ahora preguntarnos ¿cómo funcionaba ese estado, cómo estaba organizado y cómo actuaba sobre el amplísimo escenario territorial que le era propio? Es lo que veremos a continuación.

b) Un estado monárquico con apariencia republicana

A partir de Augusto el estado romano se dota de un sistema constitucional de monarquía con apariencia magistratural, republicana; he aquí una contradicción básica: un monarca que se denomina *Princeps*, repone la República en tanto que magistrado electo, aunque luego por sucesivas renovaciones formales de sus poderes, ocupa un cargo de por vida con poderes absolutos; una contradicción que, para salvarla, dio lugar a un sin fin de ambigüedades y de sobreentendidos en el plano jurídico e ideológico y a no pocas complicaciones sucesorias, pero no entraremos aquí en tales cuestiones. El Príncipe posee un poder considerado como el propio de una magistratura republicana y teóricamente sólo controla una parte del poder público, cuya última instancia de soberanía reside en

el senado y en el pueblo romano (*senatus populusque Romanus*). Sin embargo, desde el año 23 a.C. se otorgaron competencias a Augusto (poder proconsular, *imperium maius*) que le consagraron como vértice central de un poder único. Bajo el estado monárquico perviven las viejas magistraturas republicanas, pero sus capacidades autónomas de decisión (*potestas*) han pasado a manos del monarca, haciéndose así éste con un derecho eminente sobre los demás poderes del estado; gestiona la administración de un buen número de ricas y potentes provincias y los recursos económicos se administran desde el fisco, o caja imperial.

Desde el punto de vista del gobierno territorial, tras el año 27 a.C. se instituyó una burocratización administrativa. El senado mantuvo un bloque importante de competencias, tuvo bajo su administración un cierto número de provincias y los recursos de ellas se gestionaban a través de la propia hacienda del senado (*aerarium Saturni*). Por su parte, el emperador asumió el control del resto de los distritos, gobernados mediante legados (*legati Augusti pro praetore*) que sólo a él rendían cuentas, porque sólo de él dependían para el nombramiento y el cese (fig. 1). Esas dos jurisdicciones territoriales aparentan hablarnos de una diarquía, pero en realidad se trata de una doble escala administrativa bajo un único y centralizado poder en manos del monarca. En realidad el senado sólo parcialmente había recogido la herencia republicana como producto de un alambicado equilibrio político en la formación del estado imperial augusteo.

En las provincias llamadas senatoriales, así como en Roma e Italia, la capacidad de interferencia del emperador se fue haciendo cada vez más amplia en perjuicio de las competencias del Senado; y es que la institucionalización del régimen augusteo dio preeminencia jurisdiccional al *Princeps* en múltiples parcelas del estado y de la administración: podía intervenir y disponer fuera de sus propias provincias, la *tribunicia potestas* le otorgaba la inmunidad de los antiguos tribunos y su liderazgo sobre el cuerpo ciudadano, el poder censorio le permitía incluir o excluir a personas de las listas senatoriales, proponía los nombres de los magistrados y sus destinos (*commendatio* y *destinatio*), emitía disposiciones de validez universal, poseía una superior *auctoritas* como *Princeps* y como *Augustus*, era comandante efectivo del ejército y controlaba la emisión de moneda.

Con la progresiva centralización y acaparamiento de competencias por parte del monarca, también surgieron nuevas necesidades de adecuar el aparato administrativo. El volumen creciente de asuntos hizo olvidar pronto los elementales componentes republicanos de la administración del *Princeps*; el único y total poder tenía que tender hacia una sola y global jerarquía administrativa. Quizá nunca después de Augusto el Senado administró sus provincias en el sentido propio del término; de hecho, a partir de finales del s. I se había acelerado el emborronamiento de límites en la línea divisoria entre las dos jurisdicciones.

Desde Augusto funciona en Roma una central administrativa imperial, que fue creciendo con el tiempo. En principio, el *Princeps* como individuo-magistrado resuelve en esa central los asuntos públicos que le corresponden (gigantescos, desde luego) con el auxilio de sus colaboradores de confianza: de ahí el papel de los libertos y de personas del orden ecuestre en la administración, tendiendo con el paso del tiempo a ganar mayor peso y presencia los segundos citados. Con la institucionalización del concepto de Principado la administración fue avanzando según principios más racionales y no personales. Se fueron eliminando los confusos límites entre el *patrimonium* (bienes privados del individuo magistrado) y *fiscus* (bienes del estado), para fundirse todos ellos en la

única categoría de bienes de la corona. El siglo II d.C. fue el gran siglo de la administración imperial, sobre todo desde que Adriano le diera un impulso definitivo mediante el recurso sistemático a individuos del orden ecuestre.

La cancillería imperial, adaptada permanentemente a las necesidades crecientes del estado, estaba organizada en diversos departamentos especializados (*scrinia*) dirigidos por hombres de confianza. El departamento de finanzas (*a rationibus*) era el más importante, pues desde él se controlaban los fiscos provinciales y el conjunto de los recursos económicos del estado; de él dependían las procuratelas financieras (*procuratores fisci*) organizadas territorialmente y otras prefecturas (sistema de correos imperiales, suministros de alimentos, etc.). En la cancillería había otros departamentos especializados, como el encargado de la correspondencia administrativa (*ab epistulis*), el que entendía en las causas de apelación (*a cognitionibus*), o el que proporcionaba la documentación necesaria para elaborar documentos oficiales de todo tipo (*a studiis*). La cancillería y sus agentes operaban sobre el territorio del estado de modo independiente respecto al sistema de gobierno de las provincias.

c) Gobierno de las provincias

A principios del siglo II d.C. el estado romano aparece organizado en 44 distritos llamados provincias. Al frente de una provincia senatorial se halla el procónsul, expretor o excónsul, elegido a sorteo y con mandato por un año, a quien asiste un cuestor para los asuntos económicos. Al frente de una provincia imperial se halla un legado del emperador (*legatus Augusti*), de rango pretorio o consular según el nivel de la provincia. Dentro de los 44 distritos existen algunos más pequeños, menos ricos o poblados, o integrados recientemente, gobernados por individuos no del orden senatorial, como en los casos anteriores, sino del orden ecuestre (Mauritania, las provincias alpinas, Judea, etc.). Egipto fue un caso especial; concebido como predio privativo del emperador, tenía prohibida la entrada a los senadores y estaba gobernado por un ecuestre (*praefectus Aegypti*) con un *imperium* semejante al de cualquier gobernador senatorial; también la legión estacionada allí estaba mandada por *paefecti* ecuestres y no por un legado de rango senatorial.

A pesar de estas diferencias, el esquema o modelo de gobierno provincial era muy similar en todos los distritos, tanto mayores y menores, como senatoriales o imperiales. Por reflejo de la *Urbs* o de las ciudades, las provincias estaban organizadas mediante un ejecutivo (gobernador y fisco) representante del poder imperial y una asamblea (*concilium provinciae*). El gobernador era auxiliado en sus cometidos por un grupo limitado de personas designadas por él mismo, con autorización imperial o del senado, de entre sus propios familiares, amigos o clientes. El gobernador residía habitualmente en la capital provincial, sin perjuicio de desplazamientos ocasionales, y desplegaba una parte de sus ayudantes por puntos neurálgicos del territorio. Las funciones financieras estaban separadas de las de gobierno y eran ejercidas por procuradores ecuestres o por libertos imperiales controlados directamente desde la cancillería.

La capital de cada provincia era el punto de encuentro entre los representantes del estado central (gobernadores principalmente) y los representantes de los provinciales, pues éstos se reunían periódicamente en un senado llamado *concilium* en el occidente latino y *koinón* en el oriente griego; forman parte de él los delegados (*lega-*

ti) de los poderes locales, constituyendo una cámara de notables con presencia dominante de los patriciados urbanos. Conseguir la legación para participar en esa cámara era objetivo apetecible para las élites locales, pues comportaba para ellas una efectiva promoción y superiores posibilidades de ampliar relaciones políticas. Los delegados de las ciudades elegían un presidente, llamado *flamen* por ser al mismo tiempo encargado del culto a Roma y a los Augustos. El cargo implicaba un alto honor y para ser elegido por los compromisarios era preciso poseer elevada posición económica y óptimas relaciones con las aristocracias de la provincia. A él aspiraba todo aristócrata local con ambición política. En suma, a través de la asamblea provincial tomaba cuerpo el principio de solidaridad universal de las comunidades regionales o locales para con la unidad del estado.

El *concilium provinciae* debía entender en numerosas cuestiones administrativas y jurídicas, particularmente las relacionadas con repartos y gestión de censos y tributos, aunque resulte difícil precisar los complicados mecanismos existentes. Es lógico que interviniera en la función censitaria y fiscal, pues encarnaba los intereses de las ciudades y velaba porque la acción estatal se ajustara a la ley. La asamblea provincial también debía ser competente en debatir y aceptar los planes anuales de levas y era habitualmente utilizada por los provinciales para elevar hacia el estado todo tipo de demandas y peticiones. No siempre estas asambleas eran sumisas instancias ratificadoras de la voluntad gubernatoria o imperial. A iniciativa de la cámara bética el año 93 fue procesado y condenado por extorsión el procónsul Bebio Masa. Seis años después unos legados de la misma provincia encomendaron a Plinio el Joven, su protector desde el proceso contra Masa, acusar al procónsul Cecilio Clásico por abuso de poder; “*la provincia entera se volcó contra él*”, cuenta el defensor. Disconformidad con decisiones del gobierno de la Tarraconense o de cualquiera de sus procuradores financieros presuponen las quejas relacionadas con los censos que el pompelonense C. Cornelio Valente, comisionado por la asamblea provincial, expuso ante Marco Aurelio en Sirmium; el monarca accedió a lo demandado. Parece claro que una de las funciones de las asambleas provinciales consistía en velar porque la acción del gobierno en su territorio se mantuviera en los límites de la legalidad y de la moderación. Hasta ellas llegarían las quejas individuales de las ciudades que se sintieran maltratadas por los agentes gubernamentales. En ocasiones, los temas tratados en el senado provincial dieron lugar a enconadas posiciones; en el invierno del 122/123 Adriano visitó Tarraco y convocó allí a las provincias hispanas; las demandas del monarca estuvieron relacionadas con tributos y levas extraordinarios, pero los compromisarios se negaron radicalmente (*vehementissime*, dice la Historia Augusta) a satisfacerlas; Adriano renunció a sus pretensiones “*prudente y cautamente*”.

Resulta claro que las asambleas provinciales, por la importancia de los temas que les concernían, eran órganos vivos en la gestión del estado. Es preciso matizar el papel de los gobernadores provinciales y el de los procuradores del fisco, pues tradicionalmente los imaginamos desarrollando autónoma y libremente sus competencias, sin más límite que el marcado por la cancellería imperial. No podía ser así, pues de lo contrario nunca se habrían producido los altos niveles de consenso y los sentimientos de común unión con el poder de Roma, que llegaron a darse y que fueron el auténtico soporte de la *Pax Romana*, mucho más que la propia fuerza de la ley o del ejército. De hecho, la verdadera fuerza de las leyes residía en la identificación con ellas de las élites provinciales y de todo sujeto o grupo que ejerciera cualquier tipo de liderazgo sobre una comunidad. De ahí el enorme papel de las asambleas provinciales como elemento cohesionador de la pluralidad con la universalidad del estado, mucho más

allá del plano técnico y competencial administrativo. Además, como luego veremos, los senados provinciales fueron fundamentales para poder hacer viable el principio de elementalidad burocrática perseguido por el estado augusteo, pues en cuestiones ordinarias de censos, tributos y levas no precisaban los agentes estatales tratar una a una con todas las comunidades, salvo singularidades o conflictos, sino en bloque con el órgano provincial de representación. En suma, las asambleas provinciales introducían un factor de equilibrio y de complejidad en la toma de decisiones.

d) Administración financiera

Las finanzas de las provincias asignadas al Senado se administraban formalmente desde el *aerarium Saturni*, pero la pronta interferencia de los procuradores ecuestres, designados directamente por la cancillería, terminó por orientar todos los recursos hacia una gestión unitaria directa o indirectamente a través de la caja imperial (*fiscus*), quedando reducido el *aerarium* desde el siglo II a la simple hacienda de la ciudad de Roma.

Los gobernadores provinciales y los comandantes legionarios carecían de toda competencia en la gestión de fondos públicos; tales cargos se reclutaban entre la aristocracia senatorial y para evitar que ésta se pudiera constituir como contrapoder efectivo se decidió alejarla del grueso de las funciones económicas del estado. Dichas funciones fueron ejercidas inicialmente de forma mayoritaria por libertos, quienes con el correr del tiempo fueron sustituidos poco a poco por individuos del orden ecuestre, un estamento para cuyo acceso se dependía exclusivamente de la voluntad del monarca y que no tenía tras de sí una cámara colectiva con el prestigio histórico y con los privilegios del Senado, como ocurría con el orden senatorial. Por eso, los procuradores del fisco (ecuestres) actuaban en su respectiva demarcación de modo independiente respecto a la autoridad del gobernador provincial. El orden ecuestre y sus acrecidas funciones económicas en el estado se constituyeron, por tanto, como un contrapunto, querido así por Augusto y sucesores, frente a la necesidad de reservar a la *nobilitas* el privilegio de las magistraturas, los gobiernos provinciales y los mandos legionarios para salvar la apariencia republicana inicial del poder imperial.

El papel de los ecuestres fue creciendo con el tiempo y desde Adriano en el s. II se consagró definitivamente a su favor la exclusividad en el control de las finanzas públicas. Tras los estudios de H.-G. Pflaum sabemos que bajo Augusto no habría más de 30 cargos ecuestres en todo el Imperio, frente a los 150 de rango senatorial en Roma y provincias; con Vespasiano eran ya 60, bajo Trajano ascendían a 85 y a comienzos del siglo III sumaban 185 y estaban ordenados en una escala jerárquica (*cursus equester*) con niveles diferenciados de salarios. De los 85 de Trajano, sólo 60 actuarían fuera de Roma e Italia. La secretaría *a rationibus* de la central imperial era el gran ministerio de finanzas desde donde los ecuestres desplegaron sus altos niveles de eficacia y de influencia; desde esa secretaría se designaba y enviaba a Italia y a las provincias a procuradores (*procuratores*) y a prefectos (*praefecti*), cuyas competencias estaban fijadas según criterios regionales o funcionales especializados. Cada procurador o prefecto contaba con un grupo de ayudantes tomados de familiares, de amigos y de esclavos y libertos imperiales.

Aparte de los ingresos procedentes de las grandes propiedades imperiales, de las minas y de otros monopolios del estado, el sistema de ingresos públicos se basaba en la eficaz y periódica liquidación de los impuestos; la base de éstos eran los censos de cada comunidad, organizados por provincias; una copia del censo de cada comunidad llegaba hasta el archivo provincial y otra llegaba hasta la propia Roma. Los censos no incluían un simple registro de población, sino también los bienes, las actividades económicas, los derechos y las obligaciones de los sujetos amparados por el estado; eran la herramienta de información objetiva sobre los recursos de cada provincia hasta el último rincón del territorio. La perfecta maquinaria administrativa del Alto Imperio permitía, además, la actualización de esos censos con corta periodicidad, hecho que se perdería en el Bajo Imperio y que sólo recuperará un grado similar de universalidad y eficiencia en los modernos estados técnicamente desarrollados.

Los impuestos directos eran los relativos a los bienes raíces (*tributum soli*) y a las personas (*tributum capitis*); los primeros afectaban a todos y los segundos sólo a los no ciudadanos. Entre los impuestos indirectos hay que destacar el 1 % sobre las ventas (*centesima rerum venalium*), el 5 % de las herencias (*vicesima hereditatum*), el 5 % sobre las manumisiones (*vicesima libertatis*) y diversos derechos de paso de bienes (*portoria*) por determinadas fronteras o territorios. La responsabilidad de la gestión de los impuestos recaía en las diversas procuraturas ecuestres.

e) El ejército

Otro de los elementos del poder central en el Imperio Romano era el ejército, de carácter profesional hasta el nivel de centurión (oficialato). Tras el final de las guerras civiles (batalla de Actium el 31 a.C.) hubo que desmovilizar al menos 50 legiones. Al morir Augusto el año 14 d.C. los efectivos habían quedado fijados en 25 legiones de unos 5.000 hombres aproximadamente cada una; se reclutaban entre ciudadanos, pero junto a ellas había numerosas tropas auxiliares reclutadas entre comunidades todavía sin ciudadanía y que contaban en conjunto con unos efectivos similares o superiores a los legionarios. En total, unos 300.000 hombres, que a principios del siglo II d.C. habrían aumentado hasta unos 350.000. Los comandantes legionarios eran senatoriales, salvo el prefecto de la legión desplegada en Egipto; los jefes (*tribuni* y *praefecti militum*) podían ser tanto del orden senatorial como del ecuestre y no tenían carácter profesional propiamente tal. Un importante capítulo de gasto representaba el sostenimiento de las tropas y para atender a esas necesidades se creó el *aerarium militare* que se nutría de dos impuestos indirectos: el 1 % de las ventas y el 5 % de las herencias.

Lo más significativo fue la ordenación estratégica de las tropas. Se partió de la idea del cierre del Imperio frente a la amenaza exterior y las unidades militares se distribuyeron a lo largo de un *limes* (frontera), que en Europa (líneas del Rin y del Danubio) era una frontera nítida y radical definida por el curso de los ríos, por murallas y fosos durante cientos de kilómetros, reforzados con vías de comunicación paralelas y con *castra* y *castella* ubicados a distancias regulares. En Oriente y en el norte de África el despliegue legionario no definía una frontera tan lineal, pero sí un frente apoyado en guarniciones que controlaban vías de penetración, oasis y otros puntos estratégicos. En Hispania quedó una única legión a partir de Vespasiano (la VII Gemela), desplegada en la franja

norte desde el medio-alto Ebro hasta Galicia. Britania sostendría tres legiones tras la conquista de la isla por Claudio. Diversos emperadores habían ido transformando en provincias algunos estados tapón sobre los que Roma mantenía relaciones clientelares o de protectorado, de manera que tras la obra de Adriano se puede decir que el estado romano es un territorio cerrado al exterior por un cinturón militar, cinturón que en ocasiones es una kilométrica barrera física.

Durante Augusto las tropas todavía mantuvieron un alto grado de movilidad, a semejanza de la época republicana, pero a partir de su sucesor (Tiberio) se perdió esa capacidad en beneficio de la permanencia de cada unidad en uno de los sectores fronterizos; el ejército se convirtió en fuerza de guarnición con carácter defensivo. De ese modo, durante el Alto Imperio las tierras interiores de Roma vivieron exclusivamente bajo el imperio de la ley y, como dijimos, sin presencia estratégica de tropas; desde Augusto éstas no fueron necesarias, mostrando así que el sistema de poder era universalmente aceptado y que la *pax Romana* poseía contenidos reales para los contemporáneos. Durante más de dos siglos el Imperio Romano, fuera de los territorios fronterizos, fue un gigantesco espacio desmilitarizado.

2. Gobierno territorial: fines y medios

Hasta aquí hemos visto en fuerte síntesis cómo estaban organizados y cuáles eran los resortes del estado imperial que le permitían hacer efectivo en todos los territorios el dominio de la ley y del orden, mantener fluidas sus relaciones con los administrados, ejercer el control y la ordenación del territorio con eficacia, garantizar los derechos legítimos de todos los sujetos y reclamar a todos sus obligaciones con plena justicia; en suma, los puntos a través de los cuales se expresa la acción de cualquier forma de estado. Es opinión generalmente extendida que, a diferencia de la época republicana, el estado monárquico altoimperial habría creado un sector administrativo potente y amplio, una auténtica administración capaz de alcanzar en su acción, de modo directo, a todos los territorios.

Se ha dicho que durante la República las provincias eran gobernadas, regidas, pero no administradas y por eso los efectivos del gobierno provincial eran muy limitados: 1 gobernador (procónsul o propretor), dos ayudantes senatoriales, un séquito (*cohors praetoria*) de familiares, amigos y clientes de entre 100 y 200 personas y, finalmente, unos 20 subalternos como máximo (*lictors, scribae*, etc.); este aparato se apoyaba en un cuerpo de tropas con el fin elemental de mantener la sujeción de los provinciales y de posibilitar la explotación de los recursos en beneficio de la imperialista República (impuestos, minas) y de los privados por ella amparados (*publicani*, comercio, adquisición de tierras). El sistema se parece a un modelo de explotación colonial, en el que los autóctonos no forman parte de la comunidad política dominadora y simplemente están obligados a servirla; así se hizo crónica la degradación y ruina de las provincias y se convirtió en uno de los factores que alimentaban fatales tendencias al fraccionamiento político y a la guerra civil. Bajo la República las provincias se consideraban propieda-

des (*praedia*) del pueblo romano, por lo que era escasa la supervisión sobre el gobierno, sistemática la corrupción de los agentes públicos, elementales las técnicas de gestión y pocas las responsabilidades de los gobernantes.

César sería el primero que percibió la inviabilidad del sistema republicano. Mediante la concesión de la ciudadanía, la fundación de colonias, el otorgamiento del privilegio municipal a ciudades preexistentes y la integración de las élites provinciales en los estamentos superiores del estado (*ordines*), puso en marcha un plan que, en lo esencial, consistía en que Roma evolucionara desde un modelo jurídico y constitucional de ciudad-estado, poseedora de amplios dominios, a un estado territorial con dirección política unitaria y central. El asesinato de César en los Idus de marzo del 44 a.C. yuguló tal proyecto, que sólo pudo recuperarse con Augusto, hijo adoptivo y heredero político de César, tras los últimos 14 años de guerra civil que padeció el régimen republicano. El reinado de Augusto, uno de los más longevos de la historia (14 años bajo contexto de guerra civil y 45 como único gobernante) fue enormemente fecundo en todos los aspectos de la vida política, social y económica y, desde luego, sentó las bases del estado monárquico altoimperial, como habíamos visto.

Por ello, se ha sostenido tradicionalmente que Augusto y sucesores habrían creado una administración propiamente tal con fondo y forma diferentes a la experiencia republicana de gobierno, una auténtica administración en el sentido moderno del término como herramienta esencial del estado para canalizar las relaciones con los súbditos de modo revolucionariamente nuevo. La doble escala administrativa Príncipe-Senado, bajo un único poder real, no habría impedido llevar la administración imperial hacia fines y objetivos comunes a todos los territorios, hacia un sistema de pautas unitarias aplicadas en todos ellos.

Dado que desde Augusto el emperador emergió como centralizada instancia política, tendemos a imaginar el Imperio Romano como un gigantesco espacio uniforme y, desde el punto de vista administrativo, también centralizado. Hemos visto arriba los grandes resortes de esa centralidad. Imaginamos que la acción política descendería desde el vértice hasta el último confín a través de las divisiones territoriales (provincias) con el apoyo de una máquina burocrática bien articulada. Las instituciones y agentes provinciales del gobierno encarnarían lo público ante los ciudadanos y éstos se remitirían a aquéllos a efectos de derechos y obligaciones; todo ello bajo la vigilante tutela del ejército desplegado en las fronteras, cuyo comandante supremo era el propio emperador. En suma, tal imagen de la Roma imperial apenas diverge de la realidad de nuestros estados modernos; nos queda ahora constatar si las cosas fueron realmente así y si el tránsito de la república a la monarquía comportó un cambio como el que apunta la historiografía tradicional.

a) Elementalidad de medios

Ciertamente la monarquía imperial impuso cambios respecto al sistema republicano de control y administración de los territorios. Para empezar, éstos dejaron de ser predios públicos para constituir la base territorial misma del estado. Además de la división en provincias senatoriales e imperiales, cambió la forma de designación de los gobernadores y el tiempo de servicio, las tropas desaparecieron de muchas de ellas y, desde luego, todos los agentes estatales ajustaron su actuación a la moderación de la ley bajo la vigilante mirada de monarca; la corrupción devino esporádica y no sistémica.

Sin embargo, si contemplamos el aparato administrativo destacado en cada provincia, vemos que los instrumentos no fueron muy diferentes a los de época republicana. Ello constituye de por sí una chocante sorpresa; en el Alto Imperio el gobernador de una provincia, igual senatorial que imperial, llevaba consigo un número similar de acompañantes que los gobernadores de la República. Cuando un nuevo mandatario alcanzaba su distrito, no encontraba allí un cuerpo de funcionarios enraizados en el sitio y conocedores de los problemas sobre el propio terreno; tradicionalmente se ha defendido la existencia de tal cuerpo funcional, pero la realidad es que de él no existe el menor indicio; el aparato administrativo se renovaba con cada nuevo gobernador.

Cada mandatario traía consigo un número limitado de acompañantes (*officium*) que podía ascender a 200 hombres en los casos de provincias de rango consular y a 100 en los casos de provincias pretorias y de gobierno ecuestre; no siempre la totalidad de estos efectivos estaría dedicada a tareas propiamente administrativas. Se estima que los procuradores del fisco llevarían consigo entre 50 y 100 personas como máximo, según el rango, para el cumplimiento de sus tareas. Una parte de esos efectivos se hallaría junto a los respectivos mandatarios y otra parte estaría desplegada por el territorio junto a los principales nudos de comunicaciones o en enclaves de referencia para la gestión pública. El personal de acompañamiento de los altos cargos era similar en todos los distritos, con independencia de su tamaño o de las tareas a realizar en ellos. Por ejemplo, apenas había diferencia entre los efectivos de una pequeña provincia como Chipre, con 9.000 km² y pocas comunidades, y los de una gran provincia como la Hispania Citerior con 300.000 km² y con un enorme número de ciudades y de comunidades indígenas; por tanto, el aparato de gobierno durante el Alto Imperio responde a un esquema-tipo, como cuando la República, y no es proporcional a las tareas a realizar. El volumen total del aparato administrativo en todo el Imperio no parece que aumentara por sí mismo respecto a la República, sino sólo en la medida en que aumentaba el número de provincias.

Tras los enormes avances investigadores de los últimos decenios en los estudios prosopográficos, hoy conocemos bastante bien las listas de magistrados y altos cargos de la administración senatorial y ecuestre, lo que permite ofrecer un balance global de los efectivos propiamente administrativos del estado imperial. He aquí los datos: si excluimos Roma e Italia, el resto del vasto Imperio Romano era controlado hacia principios del s. II d.C. por unos 150 altos cargos entre senadores y caballeros; aproximadamente 6.000 subalternos ayudaban al conjunto de los gobernadores provinciales y otros 4.000 gestionaban la administración fiscal de los ecuestres. Tales eran los medios burocráticos de un gigantesco estado para administrar hacia época de Trajano (98-117 d.C.) los 44 distritos existentes. Las cifras anteriores son muy aproximadas, si hacemos abstracción de las tareas administrativas encomendadas a los comandantes legionarios en algunos sectores militares y si excluimos la ciudad de Roma e Italia. Aunque incluyéramos todo, no cambiaría sustancialmente el panorama de un estado que, a tenor de los efectivos disponibles, debía de estar claramente subadministrado desde nuestra perspectiva presente.

Se ha pensado que una masa importante de siervos y de libertos imperiales debió trabajar al servicio directo de la administración del *Princeps*, pero los datos disponibles no avalan tal perspectiva; de las más de 4000 personas conocidas a través de la epigrafía, sólo vemos una de cada cinco en provincias, por lo que la mayor parte estaba adscrita al más próximo entorno del emperador, en palacio y a lo largo y ancho de sus vastas propiedades; debe

de ser, pues, ponderada la importancia numérica de los libertos imperiales en la administración. En la hipótesis de cálculo más aproximada y objetiva tendríamos un total de 10.000 subalternos hacia época de Trajano en los gobiernos provinciales y en las finanzas, dirigidos por unos 150 altos cargos (senatoriales y ecuestres); si le añadimos otros capítulos difíciles de evaluar, como los militares dedicados a tareas administrativas, los libertos imperiales, los trabajadores de la cancillería imperial y la burocracia de la ciudad de Roma y de Italia, no llegarían a sumar en el mejor de los casos más de 20.000 personas para la totalidad de los inmensos territorios del estado romano.

Como confirmación de lo anterior, centrémonos en el caso de Hispania. Desde Augusto el territorio peninsular quedó dividido en tres provincias: Citerior y Lusitania bajo gobierno imperial y Bética bajo el del Senado. Los legados gobernadores de las dos primeras seguían contando, como en época republicana, con un grupo de colaboradores y con un limitado número de subalternos seleccionados por ellos mismos. Algo similar ocurría con el procónsul (gobernador) de la Bética, salvo que tenía adscrito un cuestor para las finanzas. El legado de la Citerior, de rango consular, dispondría en su centro de gobierno de unos 200 hombres y la mitad el de Lusitania, que era de rango pretorio. De esos efectivos, más del 50 % estarían desplazados por la provincia y sólo el resto atendería a tareas propiamente administrativas en la capital (Tarragona y Mérida respectivamente). Los comandantes legionarios debieron tener encomendadas tareas administrativas en el extremo occidental y norte de la Citerior, como parece desprenderse de la organización en distritos (diócesis) de los que habla Estrabón (*Geogr.* 3.4.20); además asistía al gobernador de esa provincia el legado jurídico, de rango pretorio como los jefes legionarios, quien no dispondría de más subalternos que el legado de Lusitania. En la senatorial Bética un cuestor asistía al procónsul, pero en general el personal adscrito a tareas administrativas no difería mucho del reseñado para la Citerior. La administración financiera de la Citerior y de Lusitania contaba hacia época de Trajano y de Adriano con tres procuradores de la escala superior (ducenarios = 200.000 sesteracios anuales de salario). En la senatorial Bética operaba un cuarto procurador de igual rango. Los cuatro no dispondrían en conjunto de más de 400 subalternos, suponiendo 100 a cada uno, como a una provincia procuratoria. La cifra, quizá generosa en exceso, no se modifica mucho sumando las pocas decenas de ayudantes del cuestor bético. Si hacemos las cuentas, la entera geografía de la Península Ibérica estuvo dirigida por 10 altos cargos (senatoriales y ecuestres) y por un total de unos 1000 efectivos administrativos adscritos a ellos; en cualquier caso, muy pocos medios burocráticos para el conjunto de la acción gubernamental.

Los recursos humanos dedicados a la gestión pública alcanzaban volúmenes similares en las restantes regiones del Imperio. Ciertamente, los datos reales indican que nos hallamos muy lejos de poder asimilar el estado romano altoimperial con los actuales modelos de estado, al menos en lo que se refiere a efectivos administrativos. Con los recursos que hemos visto resulta evidente que ese estado sólo podría gestionar de modo directo una pequeña parte del grueso conjunto de las funciones públicas.

b) Elementalidad de fines

En principio hemos de pensar que si Roma dispuso de tan escasos efectivos burocráticos, fue porque bastaban a los fines que perseguía. Hemos apuntado que éstos eran los mismos en cualquier provincia, indistintamen-

te del tamaño de la misma o de la población. Deducimos de todo ello que el fin del gobierno territorial no era atender a las necesidades sociales, no era proporcionar a los ciudadanos un cuadro más o menos amplio de servicios y asistencias, sino representar el poder de Roma. Roma era, sobre todo, poder y éste se definía como *aeternitas* y *securitas rei publicae*. Esto es, los fines del enorme estado territorial eran su propia permanencia en el tiempo (*aeternitas*) y la solidez o estabilidad (*securitas*) del sistema jurídico-político desde la paz exterior e interior bajo el orden tradicional.

La *aeternitas* se lograba mediante la aceptación por todos los sujetos del cuadro tradicional de valores éticos y sociales (*mores maiorum*) y mediante el ejercicio de la *pietas*, concepto que no expresa una virtud religiosa individual, sino el cumplimiento social y público de las obligaciones rituales para con los dioses protectores del estado y el respeto y obediencia hacia los superiores de cada cual según la posición que se ocupe en la escala jerárquica familiar y social. Desde el punto de vista de la sociedad actual esas categorías se ven como aristocráticas y conservadoras, y ciertamente lo eran, pero por ser compartidas mayoritariamente por el cuerpo social fundamentaban el sistema sociopolítico y los fines del estado. Algo difícilmente comprensible para el mundo de hoy. En cuanto a la *securitas*, la que proporcionaba la fuerza militar se proyectaba hacia el exterior y las legiones eran sus garantes; la *securitas* civil consistía en el universal dominio del derecho, de la *lex*, se proyectaba hacia el interior y sus garantes eran el sistema de gobierno provincial y el aparato de justicia controlado por los magistrados.

Garantizar la estabilidad y el orden tradicional constituía el fin prioritario de las instituciones centrales (cancillería, senado, ejército, gobiernos provinciales y administración financiera). Tal elementalidad de fines, nunca seriamente cuestionada por nadie, determinó que el raquitismo administrativo del estado imperial sucediera sin solución de continuidad al raquitismo administrativo de la época de la República.

El Imperio Romano no se definía frente a los provinciales por valores sociales que vinculamos hoy al concepto de estado; esto es, proveer a las necesidades básicas de la sociedad en alimentación, vivienda, salud, educación, ocio y cultura. Como superestructura política que era, perseguía fines elementales; para lograrlos, bastaban los limitados efectivos arriba indicados y el ejército desplegado en las fronteras. La gestión directa por el gobierno del estado de un cuadro de servicios y asistencias a los ciudadanos hubiera exigido desarrollar un sector burocrático tan gigantesco como imposible de sostener económicamente.

Resulta ilustrativo de cuanto afirmamos contemplar el modelo de funcionamiento para la recaudación de los tributos. Habíamos dicho que eran los procuradores ecuestres los responsables de tal función, pero hay que señalar que carecían de aparato burocrático propio capaz de llevar a cabo la elaboración y actualización de los censos y la subsiguiente recaudación de los impuestos, lo que llamaríamos gestión directa. El despliegue de procuradores garantizaba la fluidez del sistema, ejerciendo el control sobre él y resolviendo conflictos, pero no responde a un concepto de administración territorial en el sentido moderno del término. Quienes en realidad recaudan tributos son los magistrados de las ciudades, los agentes de las compañías de publicanos (*societates publicanorum*) y los *conductores*, adjudicatarios estos dos últimos en subasta pública de la gestión tributaria según áreas territoriales.

Durante el Imperio continuó en buena medida el modelo republicano consistente en generar una red de instrumentos intermedios, no propios del estado, para ejecutar grandes parcelas de la gestión y de los servicios públicos, de tal manera que quienes sobre el terreno se hacían visibles ante los ciudadanos como representantes del poder público no eran los funcionarios del estado, sino esos agentes intermedios. Deducimos de ello que la administración central no realizaba sus gestiones de modo directo con cada ciudadano o grupo, sino que se limitaba a las funciones de coordinación, control y dirección del sistema. En conclusión, según palabras de W. Eck “un auténtico sector administrativo permaneció durante largo tiempo sin desarrollar, o subdesarrollado, y no existió un aparato burocrático del estado dependiente de los funcionarios ecuestres”. El encuentro directo y cotidiano entre los ciudadanos y lo público debía producirse en otro escenario y bajo otros mecanismos que los hasta aquí expuestos. Es lo que queremos exponer a continuación.

3. Tiempos de protagonismo para la ciudad

La contratación de amplias parcelas de la gestión pública mediante concursos y subastas, sobre todo en lo relativo a la explotación de los recursos del estado (minas, tributos), puede explicar parcialmente el raquitismo administrativo que hemos visto, más o menos similar bajo la República y bajo la monarquía. Pero los concesionarios privados (*publicani* y *conductores*) sólo cubrían una parte menor de las tareas que requería el sistema recaudatorio en su conjunto; queda por explicar cómo se gestionaba el inmenso espacio restante no adjudicado a tales empresas y, desde luego, también es preciso descubrir los resortes mediante los cuales se llevó a cabo la inmensa labor administrativa, jurisdiccional, de ordenación territorial, de gestión de levas, de reconocimientos de derechos y resolución de conflictos, de elaboración y actualización de censos a nivel de cada uno de los sujetos, de registros públicos, de mantenimiento de las comunicaciones, de organización de servicios de educación y salud, etc., que requería el modelo augusteo de estado. La burocracia imperial carecía de instrumentos suficientes, pero sabemos que todo ello funcionó con eficiencia y que, además, fue lo que otorgó fluidez y vitalidad al complejo edificio del estado imperial.

De hecho, los *publicani* muestran una clara tendencia a reducir su presencia en la recogida del impuesto entre las comunidades peregrinas (no ciudadanas) a medida que aumentaba el número de las procuratelas ecuestres y en paralelo con la extensión de la ciudadanía y del privilegio municipal. En nuestra opinión, este último aspecto nos pone en el recto camino para hallar respuesta a las cuestiones planteadas: la desaparición del sistema de publicanos en un territorio dado tiene que ver con el avance de la ciudadanía (romana o latina) y con la consiguiente organización de ese territorio mediante el modelo municipal; como si un sistema (concesiones a privados, *publicani*) fuera sustituido por otro (la ciudad) para gestionar funciones del estado. En efecto, hemos de anticiparlo ya: fue la ciudad, el específico modelo romano de ciudad (colonia y municipio), el principal eje del sistema administrativo general y la pieza más firme en las políticas de ordenación territorial. Tan destacado papel no ha sido pon-

derado en sus justos términos hasta fechas recientes, porque tampoco hasta hace poco se había evaluado correctamente la razón histórica de ser de la ciudad romana, ni los motivos de fondo para su multiplicación como producto de los grandes equilibrios de poder que confluían o se contraponían en el inmenso Imperio Romano.

Si afirmamos que la ciudad fue el soporte fundamental de la gestión administrativa y de la organización territorial de la Roma imperial, correríamos el riesgo de concebir su espacio público, por traslación de nuestros esquemas modernos, como una simple célula intermedia al servicio del estado; una simple herramienta de ese estado. De ahí a considerar secundaria la esfera local sólo hay un paso. Nos hallaríamos frente a una paradoja, la de reconocer a la ciudad romana como cruce de relaciones económicas, sociales y civilizadoras de todo tipo, pero no de relaciones políticas sustantivas. A continuación veremos si tal concepción es o no correcta.

a) La ciudad romana, modelo ecuménico y necesario

A la hora de extender por sus dominios un modelo de ciudad, Roma partió del legado de los pueblos mediterráneos respecto a lo que se entendía por *polis*. La ciudad era sinónimo de civilización en el pensamiento antiguo, al tiempo que barbarie era su antónimo; la ciudad era la forma más acabada de organización humana y por ella había pasado y seguía pasando la flecha del progreso. Estrabón (*Geogr.* 3.2.15) lo expresaba con claridad a propósito de Hispania: los turdetanos son los más civilizados porque “*hay muchas ciudades en Turdetania, unas 200 según dicen*”, por el contrario “*son salvajes los que viven en aldeas; así la mayor parte de los Hispanos*”. El mediodía peninsular es la zona civilizada por excelencia, donde las gentes, como los griegos, viven en ciudades, se gobiernan por leyes escritas, cultivan la tierra, explotan las minas, conocen las artes útiles y practican el comercio.

La tradición clásica legitimaba el poder que emana de la comunidad políticamente organizada por la atención que prestaba a las necesidades primarias y directas de los ciudadanos. Pero, a esos efectos, estado siempre había sido la *polis*. Era ésta el eje de la vida social y del sistema político, la comunidad humana por excelencia. Roma, que había surgido y crecido bajo el esquema de ciudad-estado, en tanto que *polis* asumió en su espacio interior aquellos valores y nunca dejó de actuar como tal, ni siquiera cuando conquistó el mundo circunmediterráneo. Al adquirir gigantescos dominios, la Roma republicana nunca asumió en pro de los sometidos los valores sociales de la ciudad-estado; habría sido inviable desde todo punto, pues el imperialismo republicano primero y el estado monárquico después fueron construcciones políticas distintas a la *polis*. Con otras palabras, el sistema romano de hegemonía excluía todo compromiso de atención social en pro de los pueblos sometidos; Roma les había enajenado toda proyección exterior autónoma, pero respetó su espacio tradicional interior; por eso, las ciudades mediterráneas, aliadas o sometidas, continuaron siendo bajo Roma las unidades básicas del armazón social y sus instituciones garantizaban la estrecha relación de los individuos con lo público. Los cambios reales se derivarían de la extensión del derecho ciudadano a los provinciales; o lo que es lo mismo, fueron consecuencia de la integración de estos últimos en la comunidad política llamada Roma.

b) Ciudad, ciudadanía y estado unitario

En su expansión por Italia y por los territorios mediterráneos Roma llegó a dominar centenares de enclaves urbanos. Algunos, como las ciudades helenísticas, habían desarrollado las formas más complejas de la civilización antigua. Durante la República, sólo las declaradas libres y federadas con Roma mantenían su soberanía política formal, pues la alianza (*foedus*) partía del reconocimiento de los firmantes como sujetos soberanos. Por ejemplo, Gades fue en Hispania ciudad federada de Roma desde el 205 a.C. Ciudades-estado libres y federadas en época preimperial apenas fueron unas escasas docenas de ellas; los demás enclaves del oriente o del occidente no eran estados en el sentido del derecho romano, porque Roma los había reducido a simple propiedad. Por la conquista o la rendición (*deditio*), los provinciales dejaban de ser sujetos políticamente homologados; no eran soberanos porque se les había enajenado la *proprietas*, el *ius* eminente sobre cuanto les era propio, incluyendo tierras, bienes, dioses y la propia vida. Sólo Roma y la comunidad de ciudadanos poseían *ius*, que no es otra cosa que dominio absoluto sobre lo poseído. De ahí que sin la plenitud del *ius*, sin soberanía, una ciudad sometida a Roma no era un universo político completo por grande que fuera el número de sus habitantes.

La Roma republicana impuso unas relaciones brutales con las comunidades autóctonas, haciéndose crónicas la depredación y la corrupción por parte de los agentes estatales enviados en funciones de gobierno. Los provinciales, reducidos a la condición de estipendiarios o peregrinos (carentes de *ius*) estaban incluidos en el estado, pero por definición sólo como simples objetos poseídos, no como sujetos activos y partícipes del mismo. Eso constituyó una de las causas de las guerras civiles crónicas que padeció la República desde el último tercio del siglo II a.C. La rebelión de las comunidades itálicas a principios del siguiente 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 político y sin obedecer a un plan preestablecido, pero constituyeron el punto de partida de una dinámica imparable hacia la ampliación constante del número de ciudadanos, el único camino para la paz entre Roma y las provincias, para la integración activa de éstas en el dominio universal de aquella. Si se quería evitar la autodestrucción de la República, sumida durante decenios en el caos de la guerra civil, era preciso evolucionar hacia un estado territorial, lo que exigía conceder a determinados sujetos provinciales el derecho ciudadano. Así fue cambiando radicalmente el concepto de provincia, desde el de simple *proprietas* de Roma hasta el de parte integrante de un estado universal. Mediante el acceso a la ciudadanía, las comunidades indígenas del arco ibérico, céltico o norteafricano se fueron integrando en el estado romano.

No fue una integración universal ni puntual; en realidad, Roma iba rescatando selectivamente a las élites provinciales de la exclusión generalizada para integrarlas en los distintos niveles del Estado. Aún así, constituyó un salto cualitativo gigantesco, un salto que se debió a las nuevas ideas políticas implantadas por César y por

Augusto, como vimos arriba, cuyo proyecto implicaba abrir a cierto número de provinciales las puertas del estado. Estos cambios sustantivos comenzaron a darse en una primera fase en aquellas comunidades más asimiladas a las formas greco-latinas de cultura, para ir aplicándose progresivamente en el resto de los territorios. Allá donde el proceso se llevaba a cabo, comenzaba a generarse un orden homologado y universal, que poco a poco iba transformando la vida de las comunidades locales; surgía así en provincias el modelo romano de ciudad (colonia y municipio), como exportación desde Italia, donde había alcanzado su fórmula histórica definitiva.

Cuando la crisis de la República exigió la integración jurídica de Italia primero y del resto de provincias después, la solución adoptada fue multiplicar las ciudades a imagen y semejanza de la propia Roma, a modo de pequeños clones de sí misma. Uno de esos clones era la *colonia*, la ciudad creada *ex novo* para asentar en ella a veteranos o ciudadanos sin tierras. Otros clones son aquellos enclaves autóctonos preexistentes a cuyos habitantes libres se concede la ciudadanía romana, adquiriendo la comunidad el rango de *municipium*. Convertirse en municipio representaba para una ciudad pasar de poseída a poseedora, de carecer de *ius* a tenerlo, significaba transitar de la exclusión a la inclusión, significaba ser Roma misma. Frecuentemente se hacía municipio a una comunidad peregrina, cuya población se concentraba en el núcleo urbano más desarrollado y cuyo territorio (*ager*) pasaba a ser el de la nueva polis. En etapas más avanzadas del proceso de municipalización hubo ocasiones en las que, incluso, se concedió el privilegio municipal sin un soporte urbano central y único, como fue el caso de los pueblos del noroeste hispanos albergados en dispersos y pequeños castros (*castella*). En suma, la *colonia* y el *municipium* encarnan el modelo romano de ciudad, un modelo genéticamente informado por el derecho.

Atendiendo al origen, se distingue fácilmente entre colonia y municipio. Una colonia es una ciudad nueva creada por Roma para resolver problemas de acceso a la propiedad del suelo; una colonia lleva aparejada la llamada centuriación, que no es sino la división del terreno en parcelas regulares mediante el trazado de una red ortogonal de caminos, con reparto posterior de esas parcelas a sorteo entre los nuevos habitantes. Algunos núcleos preexistentes fueron denominados colonias, porque en un momento dado recibieron un aporte masivo de población, se parcelaron sus tierras y se produjo distribución de lotes, como en cualquiera otra fundación urbana totalmente *ex novo*. A partir del siglo I d.C. algunos municipios fueron elevados al rango de *colonia*, en cuyo caso el nombre *colonia* sólo poseía valor honorífico.

El privilegio municipal se otorgaba a núcleos urbanos preexistentes, al menos hasta los monarcas Flavios (70-96 d.C.), aunque luego se otorgó también, en menor medida, a comunidades indígenas sin experiencia y tradición urbanas. De ahí que durante casi dos siglos la romanización jurídica de las provincias fuera pareja con el desarrollo del urbanismo. La municipalización de un núcleo provincial no implica asentamiento de nuevos contingentes humanos, ni parcelación y reparto de lotes de propiedad; se mantenía la estructura anterior de la propiedad.

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*” (Noch. *Át.* 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 conozcan casos inversos. En

pleno siglo II d.C. colonias y municipios tendieron a denominarse de modo indiferenciado *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.

La extensión de la ciudadanía y del régimen municipal no se vio dirigida 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 dinásticos, para lograr equilibrios entre los diversos colectivos provinciales, para consolidar nuevos territorios dominados, o 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, pues cuando Caracala concedió en el año 212 d.C. la ciudadanía romana a todo el Imperio, no hizo sino otorgar sanción formal a lo que ya era un hecho generalizado. 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 provinciales. El panorama general de finales del S. II y principios del III d.C. muestra un orbe casi íntegramente municipalizado; no sin mucho de razón, aunque con evidente hipérbole, el cristiano Tertuliano (*De anima*, 30.3) ensalzaba la obra de Roma, poco antes de la medida de Caracala, por su acción creadora de ciudades: “*Hay ahora más ciudades que antaño cabañas ... Por doquier hay edificaciones, por doquier ciudadanos, por doquier municipalidades, por doquier vida*”.

c) Integración y dominación

La extensión del régimen municipal en las provincias es sinónimo de integración de los pueblos inicialmente dominados por Roma en las formas políticas, socioculturales y económicas de la tradición mediterránea. Cuando se hacía municipio a un enclave germano, ibérico, céltico, norteafricano, dacio o britano, se aceleraba el proceso de aculturación en el sentido romano; desde ese momento la romanización jurídica sustituía de modo irreversible al ‘bárbaro’ por el ‘ciudadano’, convertía en libre y soberano a quien no lo era, pues el sentido romano de *libertas* no era posible fuera de una colonia o municipio, fuera del derecho (*ius*). En virtud de la ciudadanía, Roma elevaba a decenas de millares de bárbaros a la categoría de hombres en sentido pleno, por tanto libres, y al otorgar estatutos de municipalidad a cientos y cientos de enclaves autóctonos extendía una sola idea de ciudad y un solo modelo de organización política y jurídica. Así se multiplicaba un nuevo estereotipo de hombre: el *vir Romanus*, al que se le imputaba estar dotado de virtud superior y, por tanto, legitimado para dominar según su sentido ‘romano’. La expansión histórica de la ciudadanía y del régimen municipal presupone identificar poder local, progreso, modernidad y orden universal.

Ese *vir Romanus* se nutría del fondo aristocrático tradicional de Roma para configurar su más sólida identidad. 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. En él se encarnaban a plenitud las corrientes de globalidad del momento. El arquetipo, realmente concretizado a lo largo del proceso de municipalización en cientos y cientos de miles de hispanos, galos, germanos, africanos o britanos, fue una pieza esencial para impulsar las corrientes de homogeneidad cultural, que primero dieron cohesión al Imperio Romano, luego fueron haciendo posibles las nociones ecuménicas de *Latinitas* y *Romanitas* y finalmente desembocaron en el europeísmo medieval y en el ideario renacentista.

El proceso de municipalización fue el instrumento imprescindible para la ordenación territorial de las provincias, para los desarrollos técnicos y económicos que comportó la acción de Roma, para la extensión del habla y de la religión latinas y para la implantación de modelos de vida y de sociedad mediterráneas (que incluían la esclavitud y la dependencia personal). El sistema municipal fue, en definitiva, el punto de apoyo para las relaciones de solidaridad interterritorial que requería el 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. Éstas surgieron por centenares 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 organizadas en un orden social jerarquizado, en cuyo seno las élites perpetuaban el orden romano tradicional. La municipalización y la ciudadanía llevaron a la unidad de los pueblos sometidos por Roma. Sin duda, la historia de la ciudad romana, hasta la expansión del Islam, es la historia de la unidad circummediterránea, 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 exponía con claridad los fines del estado: 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*) (*Eneida* 6, 851-853). Son expresiones de una sinceridad pasmosa, bien alejadas de la tradicional visión idealizada que con frecuencia tenemos sobre la acción histórica de Roma, pero aluden a 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 que en muchos aspectos concretos perviven en las actuales formas estatales del mundo. La ciudad estuvo en el eje central de semejantes desarrollos al servicio de una cultura dominadora.

La cultura de Roma 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. 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 250 años las poblaciones interiores del Imperio carecieron de toda presencia de unidades militares en su territorio, como habíamos apuntado. El ejército se mantuvo en guarniciones de frontera hasta finales del siglo III d.C. y sólo había avanzado hacia el interior en momentos puntuales de crisis. Contemplar hace 2000 años tan inmensos espacios desprovistos de

soldados, permite caer en la cuenta del enorme atractivo y potencial pacificador que traía consigo la expectativa de los provinciales por alcanzar el privilegio ciudadano y la municipalización aneja.

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 de aquella expectativa. 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 de pueblos, de los cientos y cientos de lenguas aborígenes existentes, de los miles de dioses y de universos imaginarios que se escondían bajo Roma. Dijimos arriba que la hegemonía de lo romano nunca fue puesta en cuestión durante los largos siglos de paz; 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, pudieron llegar a existir unas 2000 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 la mayoría de los casos se trataba de nuevas fundaciones urbanas y de la transformación sustantiva de los núcleos indígenas preexistentes, pero también surgieron ciudades a partir de un campamento militar, de una simple estación de postas o de un enclave minero o industrial. En suma, el avance histórico de la ciudad y del urbanismo fue portentoso y las cifras mencionadas resultan sorprendentes. En el poco más de siglo y medio que va desde César (49-44 a.C.) hasta principios del siglo II d.C. se produjo en Europa y en el norte de África un proceso tan intenso de urbanización, bajo patrón único, como no ha tenido paralelos en la historia humana hasta la época contemporánea. Así se explica que en cualquier lugar del Imperio Romano topemos con las mismas formas arquitectónicas, con los mismos equipamientos materiales, con una cultura y lengua comunes y con parecidas formas sociales (pese a las variantes regionales); en suma, todo aquello que era expresión del modelo romano de ciudad.

Bajo el esquema de la romanización, como corriente dominadora general, hemos de imaginar un mundo abierto e intercomunicado. Pensemos en la enorme y tupida red de calzadas y de vías fluviales y 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 la libre circulación de personas, ideas y bienes. Una sola ley, una sola moneda, una sola monarquía, una compleja y fluida maquinaria estatal, que gobernaba a unos 80 millones de habitantes extendidos por Europa, África y Próximo Oriente y que mantenía seguras unas fronteras de miles y miles de kilómetros de longitud.

Si tuviéramos que dar, en síntesis, las claves de ese portentoso estado, diríamos que fueron dos: la Monarquía Imperial, con su centralidad jurídica y militar, y las ciudades como factor de equilibrio territorial y eje de todos los desarrollos históricos. La verticalidad del Estado sostenida a partir del trono combinó muy bien con la horizontalidad ciudadana. De ahí que la autonomía de las ciudades, como veremos, 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; equilibrio mundial desde la autonomía ciudadana de las municipalidades, pero autonomía sometida a la jerarquía del derecho.

d) Perfección estatal de colonias y municipios

Las instituciones y el gobierno de la ciudad romana reflejaban las categorías jurídicas y el modelo organizativo propios de una ciudad-estado. La ciudad era tenida, desde siglos atrás, como un orden acabado de perfección y Roma fue tributaria de tal concepción a la hora de llenar de ciudades sus vastos dominios. Pero la ciudad romana se define por un doble referente: uno general, el de los valores de la *polis* helenística, asumidos a lo largo de la época republicana, y otro particular, el del derecho y las instituciones de la *polis* por excelencia que fue Roma. A las formas de la ciudad legadas por el helenismo, ésta añadió aquello que le era más propio y característico, el derecho.

En la cosmovisión romana ciudad era en primer lugar la expresión de un orden jurídico (derecho privado y derecho público) sin el cual no tenía sentido la materialidad del orden político, social y económico. Ciudad en el sentido romano sólo fueron las colonias y los municipios, porque el grupo principal de sus habitantes estaba en posesión del derecho romano o latino y porque la comunidad en su conjunto poseía una personalidad jurídica propia reconocida. El derecho categorizaba a cada colonia y municipio como sujeto estatal formalmente soberano, autónomo y completo en sí mismo (fig. 2). Por eso, los municipios y las colonias eran *res publicae*; unos y otras estaban estructurados por igual según el tripartito esquema constitucional de *populus* (organizado en curias), *senatus* (decuriones que accedían a los senados o cámaras locales de notables) y *magistratus* (magistrados, ejecutivo electo y de funcionamiento colegiado al igual que los de la propia Roma); de ahí la jurisdicción (*iurisdictio*) de decuriones y magistrados (éstos son *iure dicundo*). El que la ciudad romana se implantara bajo tan alta cualificación como ‘estado’, fue una consecuencia en el plano técnico de la concepción jurídica de Roma respecto al derecho público y, en el plano político, del gran consenso monarquía imperial-elites provinciales urbanas que se fue estableciendo desde el final de la crisis republicana en el camino hacia la consolidación monárquica frente a la *nobilitas* romana e itálica.

Orientado, pues, el mundo romano desde finales de la República como una constelación de ‘estados’ (colonias y municipios) bajo un estado pretendidamente universal, fue preciso entonces identificar jurídicamente al ciudadano según la ciudad-estado (*res publica*) a la que pertenecía; eso expresaba la *origo* añadida a la onomástica oficial, no la procedencia de un individuo en sentido geográfico, sino su ‘nacionalidad’. Además, en esa onomástica se añadía el nombre de la tribu, una de las 35 secciones en Roma donde estaban inscritos todos los ciudadanos romanos del Imperio; la tribu era expresión de pertenencia al estado universal de Roma. Por ello la adición de la *origo* y de la tribu a la fórmula onomástica materializaba la pertenencia de los ciudadanos a dos estados: la primera la pertenencia a una ciudad estado (colonia o municipio), la segunda a Roma como estado universal. Esto es, las dos patrias entre las que, según Cicerón, se repartían las querencias de todo romano (*De leg.* 2.2.5).

Puede parecer una afirmación chocante, pero en términos del derecho público romano diríamos que bajo la monarquía imperial coexistían dos tipos de estado, el territorial general y el particular de cada ciudad, y que todo ciudadano compartía una doble ‘nacionalidad’ que funcionaba de modo no contradictorio, armónico y complementario. Los dos estados amparaban a cada ciudadano; ambos eran necesarios para posibilitarle el logro de sus

más queridas ambiciones. Formar parte del censo de una colonia o de un municipio, de una comunidad con plenitud estatal (*res publica*), era requisito imprescindible para materializar en el día a día el sentido de la *libertas* del hombre romano (el *vir Romanus* del que habíamos hablado arriba), un arquetipo que se reclamaba parte integrante de la realidad histórica de Roma, pero que, alejado de la Urbe, no podía ser gobernado sino por un senado y unos magistrados locales dotados de igual sustantividad estatal que los de aquella; era necesaria la ciudad romana como ciudad-estado, de lo contrario la preeminencia del *ius*, que poseía ese *vir Romanus*, y el ejercicio de la *libertas*, que le correspondía, habrían quedado en parte cercenados. Si todo ello era así, diríamos que, *ex contrario*, la carencia por parte de una comunidad del rango de municipio definía la marginación política, social y, con frecuencia, también la económica hasta tanto no adquiriera el derecho de ciudadanía.

Con razón el Imperio Romano ha de ser concebido como una gigantesca estructura de dominio formada por Roma, Italia y pocos miles de ciudades privilegiadas, un conglomerado de ciudades, de *nationes* en el sentido jurídico descrito. De ahí que el orden augusteo, en parte por la creación del *ordo decurionum* para el gobierno de las ciudades y en parte por la autonomía formal de la que éstas disfrutaron, consiguiera la gran estabilidad de la que hablamos arriba. Aquella autonomía, aunque moderada *de facto*, fue efectiva en alto grado y comportó durante el Alto Imperio consecuencias altamente positivas, naturalmente contempladas desde un marco social aristocrático y de acusada jerarquización. En cierta forma podríamos decir que la *pax Romana* se construyó como un gigantesco consenso y compromiso 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 jerarquizaba adecuadamente a todos los sujetos bajo un vértice ocupado por el *Princeps*. Las colonias y los municipios asumían gruesas obligaciones de solidaridad con el funcionamiento del estado supraterritorial, pero de ello se hablará más adelante.

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. Las ciudades configuraban la unidad política básica del orden general, la única célula alumbrada por los hombres de la antigüedad clásica capaz de cimentar sobre ella un orden ecuménico.

El derecho público homogeneizó a esa constelación de microestados (*res publicae*); por eso venimos hablando abiertamente de ‘modelo romano’ de ciudad, un modelo que no se vio sustancialmente alterado por las pequeñas variantes que observamos en algunos casos o regiones en cuanto al número de miembros en los senados locales, a la denominación o carencia de alguna magistratura, a la disposición y funciones del personal subalterno, etc.; ni siquiera cambia el arquetipo por el hecho de que unas colonias y unos municipios lo fueran de derecho romano y otros de derecho latino. El sistema posibilitaba 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. Podía haber variantes en el funcionamiento interno, pero la estructura de gobierno se ajustaba a la unificación administrativa que se llevó a cabo a partir de César y sobre todo desde Augusto. Como dijimos, en todas las ciudades existía una asamblea local (*senatus* u *ordo*), un *populus*, magistra-

dos, jueces y sacerdotes, que actuaban bajo principios de jerarquía y competencia, como en la propia Roma. Cada órgano de gobierno ejecutivo (dunviros, ediles y cuestores) funcionaba colegialmente con derecho de veto mutuo entre sus miembros.

El gobierno de las ciudades se reservaba a quienes poseían un nivel económico descolante y un claro protagonismo en el medio local; eran los que mostraban mayor afinidad cultural con el mundo latino y los que, para perpetuar su propia posición dominante, contribuían al mismo tiempo a sostener la maquinaria del estado. Para poder pertenecer al orden decurional y, por tanto, optar a las magistraturas y al senado de la ciudad, se exigía un mínimo de renta que podía oscilar entre los 100.000 sestercios, constatados en algunas ciudades de Italia y del norte de África, y los 5.000 sestercios que calculamos en el caso de Irni, un pequeño municipio flavio de la Bética. Aunque podían ser enormes las diferencias entre la aristocracia de unas y otras ciudades, en todo caso la renta constituía una radical divisoria política, pues mientras todo ciudadano era elector, sólo podían ser elegibles quienes poseían unas bases sólidas de riqueza; quedaban excluidos de los cargos públicos quienes no superaran los altos niveles de renta establecidos (fig. 2).

La originalidad del sistema estribaba en que Roma propagaba el marco jurídico general, pero no designaba a las personas que habrían de regir las instituciones, sabedora de que los filtros selectores llevarían los gobiernos locales hacia los fines deseados. Por eso resulta altamente interesante estudiar aspectos de la vida política interna de las ciudades en lo que concierne a las elecciones anuales para renovar los magistrados y a la competencia entre sí de las familias nobles por acceder a los cargos públicos. En modo alguno significó un apagamiento de la rivalidad política el hecho de que los niveles de renta excluyeran de los gobiernos locales a la mayor parte de los ciudadanos; al menos en las ciudades de tamaño medio y grande. Por ejemplo, en Pompeya varios miles de *graffiti* de propaganda electoral testimonian la vitalidad real de la confrontación política.

Aunque pueda parecer una paradoja, no eran los representantes del poder imperial, apenas visibles para la mayoría de los provinciales, quienes encarnaban las manifestaciones de lo público, sino las instituciones y los magistrados de las ciudades; habida cuenta que, como luego veremos, asumían 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. La perfección estatal de la ciudad romana tiene que ver con la autonomía efectiva de la que disfrutó durante los siglos I y II; sólo bajo Marco Aurelio (161-180) aparecieron los primeros *correctores civitatum*, agentes imperiales con capacidad para intervenir directamente en las finanzas de las ciudades, algo impensable cien años atrás por incompatibilidad con la soberanía formal del poder local.

Esa autonomía real del Alto Imperio constituyó la base de las magníficas experiencias del periodo, como fueron el enriquecimiento general del medio urbano, el fortalecimiento de los patriciados locales, la dotación de infraestructuras al servicio de confortables estándares de vida y los altos logros en el arte, en el urbanismo y en la monumentalización. En estos últimos aspectos las ciudades romanas del Alto Imperio mostraron un dinamismo inversor sin precedentes, que posibilitó la erección de teatros, termas, templos, presas, acueductos y cloacas, foros y basílicas, circos y tantos otros elementos. Tal eclosión edilicia debe ser asociada a la municipalización, que per-

mitía a las finanzas locales disponer de grandes sumas para abordar los enormes costos de un embellecimiento urbano basado de manera sistemática en la piedra tallada; por otro lado, las grandes obras públicas del periodo repartían riqueza a gremios y habitantes de las ciudades, contribuyendo así a una sensación generalizada de progreso y de bienestar. En paralelo a todo ello, también los patricios provinciales, principales beneficiados por el sistema, hicieron amplia ostentación de recursos embelleciendo sus viviendas privadas.

4. La ciudad romana, un amplio espacio de competencias

De cuanto se ha venido exponiendo hasta aquí resulta posible deducir que el auténtico marco de lo público, en cuanto que 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. La ciudad altoimperial capitalizaba las referencias fundamentales del ciudadano; como hemos visto, poseía un espacio jurídico y económico muy superior al de las ciudades actuales, pero también tuvo que atender a un complejo cuadro de competencias y obligaciones.

a) Servicios y prestaciones internas

El principio de soberanía formal se manifestaba en la categorización jurídica y sacra de las autoridades locales. Sólo Roma y los núcleos privilegiados poseían senado y magistrados; los de aquella encarnaban la soberanía universal, los de éstos la particular de cada ciudad-estado. Dentro de los ejecutivos locales, los magistrados superiores eran los *dunviros* (en algunos casos *cuatuorviros*); a ellos correspondía la gestión y la garantía pública sobre todos los negocios jurídicos voluntarios, así como la jurisdicción contenciosa y ciertas atribuciones punitivas; eran también los responsables de la hacienda local. Como magistratura superior, los *dunviros* poseían la *potestas* y les correspondía atender a la defensa de la ciudad en caso de peligro. Tras los *dunviros* seguían en rango los *ediles*, que también poseían jurisdicción en el ámbito de sus competencias. Algunas colonias y municipios contaban con una tercera magistratura: los *cuestores* encargados de administrar la caja pública (fig. 2).

En la antigüedad clásica, como hoy, se reclamaba del poder público que promoviera las mejores condiciones de bienestar y confort para los ciudadanos, pero por poder público se entendía el gobierno de la ciudad. A él le incumbía la responsabilidad de que la comunidad dispusiera de numerosos servicios, como por ejemplo la beneficencia (protección a huérfanos y viudas), el orden público y la prevención de incendios, los precios y los abastecimientos básicos a la población, la educación y la medicina, la higiene y el ocio. Naturalmente, la confortabilidad de la vida urbana, meta por todos anhelada, se medía por el número y la calidad de tales servicios.

Distribuciones de alimentos o de dinero, banquetes y otros donativos, recibían las plebes urbanas de manos de sus notables, los cuales captaban de ese modo simpatías de cara a la competencia electoral, conmemoraban la

obtención de una magistratura o celebraban cualquier otro evento particular. Los repartos podían ser aislados o instituirse de manera permanente y periódica. Son escasos los testimonios de este tipo de donaciones realizadas con cargo a los recursos públicos y mayoría, por el contrario, las promovidas por los magnates privados; pero hay que tener en cuenta que muchos de estos últimos las realizaban precisamente como obligación derivada de su acceso a los cargos públicos. Aunque las instituciones eran responsables de promover actividades asistenciales y benéficas, la práctica había transferido desde antiguo su materialización a la aristocracia aspirante a cargos, o simplemente deseosa de afianzar su prestigio en el medio local. Y es que en la sociedad romana el bienestar público estaba íntimamente ligado a la acumulación de riqueza privada. De ahí también que el cuadro asistencial fuera muy diferente de unas ciudades a otras, según poseyeran éstas mayores o menores ingresos o contaran con potente o débil patriciado. Sea como fuere, lo cierto es que este orden de cuestiones se resolvía en el marco local y no en el del estado territorial.

Ni el gobierno imperial ni el provincial dispusieron de organismo alguno desde el que se planificaran o centralizaran los programas ciudadanos de construcción. También esto competía a las ciudades. Otra cosa es que, en determinados momentos, agentes gubernamentales fiscalizaran sus finanzas, caídas hasta una situación crítica por la ejecución de proyectos monumentales que excedían a sus posibilidades; pero ello sólo ocurrió desde la segunda mitad del s. II d.C. En las nuevas fundaciones coloniales, como por ejemplo Mérida y Zaragoza, los ingenieros militares y la caja imperial creaban materialmente la ciudad; Itálica recibió de Adriano el rango de colonia y fue por él monumentalizada y reurbanizada (Dion Casio 69.10.1). Podrían añadirse otras evidencias de evergetismo imperial, pero hay que destacar que, una vez cerrada la etapa fundacional de una colonia, la política de construcción caía plenamente en manos del gobierno local, como en cualquier otro lugar.

En la inmensa mayoría de los municipios, por el contrario, fueron los solos recursos de sus propias cajas los que tuvieron que cubrir los programas de renovación urbanística, salvo una parte de ellos que pudieron llevarse a cabo por evergetismo privado; la epigrafía muestra frecuentes actos en ese sentido. Por otro lado, si pensamos en los enormes costos que debió acarrear la erección de circos en ciudades de tipo medio, como Toledo o Calagurris, tendríamos que sospechar, para esos casos singulares, en el apoyo de la caja imperial mediante cualquier mecanismo fiscal compensatorio; difícilmente podrían ser abordados con los solos recursos municipales, por gravosas que fueran las cargas (*munera*) extraordinarias impuestas a los habitantes. La regla general era que correspondía al gobierno local la promoción de tales proyectos y la responsabilidad económica sobre ellos. En qué medida eso era así, lo vemos en los costosos programas de obras que emprendieron ciertas ciudades, sobre todo en la parte oriental del Imperio, por rivalizar con las del entorno.

En términos generales, las enormes obras de ingeniería hidráulica que jalonaban el territorio de muchas ciudades servían a la salud pública y a la confortabilidad de la sociedad organizada; su construcción era competencia de las instituciones de la colonia y del municipio, quienes debían proveer a la traída de aguas, a la construcción de fuentes, de baños y de una red subterránea de cloacas con su limpieza y mantenimiento. 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 asistencia sanitaria en cada ciudad. Problema

similar a las obras hidráulicas muestran las destinadas a la religión, a la actividad económica, al ocio y al esparcimiento; nos referimos a templos de culto oficial o imperial, a mercados, a termas y a teatros, a anfiteatros y circos. Se pagaran mediante imposición de contribuciones especiales y prestaciones personales obligatorias, o con cargo a la caja pública de la ciudad, competía a ésta la consecución de tales elementos, considerados definitivos del ideal de vida superior.

El servicio de educación no se reclamaba del estado territorial, sino de la ciudad. Las famosas cátedras de retórica creadas por Vespasiano en Roma y por Marco Aurelio en Atenas con cargo al fisco surgieron aquí porque esas capitales eran símbolo y cabeza del orbe, la primera de su mitad latina y la segunda de su mitad griega; pero tales fundaciones fueron vistas como personal acto evergético de los monarcas, más que como obligación asistencial del estado; esa obligación, en tanto que asistencia pública, correspondía a las colonias y municipios. Ciertamente que el estado imperial contribuyó al fomento de la enseñanza al decretar Antonio Pío la inmunidad fiscal para tres, cuatro o cinco sofistas y otros tantos gramáticos según el tamaño de la ciudad. Pero eran las colonias y los municipios quienes debían procurar porque aquella existiera. Podían mantener una escuela pública para las primeras letras (*ludi litterarii*) y, si les era posible, ampliaban la enseñanza hasta la gramática, nivel medio del sistema educativo. Sólo las grandes ciudades y las capitales administrativas se podían permitir contar con profesores de retórica, el nivel superior. La ciudad de Tritium Magallum (Tricio), rico centro alfarero en el interior de la Citerior y municipio flavio, sostenía durante el siglo II una escuela de gramática y la caja pública pagaba al profesor L. Memio Probo la respetable suma anual de 4.400 sestercios. Muchísimo debe a las instituciones ciudadanas la difusión de la tradición y de la cultura clásicas; ésta fue una de sus mayores aportaciones a la historia humana, si bien hemos de recordar que los servicios públicos de medicina y de enseñanza no beneficiaban por igual a todos los habitantes, sino sólo a las capas media y superior del cuerpo ciudadano; como dice Ulpiano en los primeros decenios del s. III, sólo a los decuriones y a los propietarios acomodados (*Dig.* 50.9.1).

b) Solidaridad con el estado territorial

Dado que Roma, como poder, era una superestructura de dominio y que varios miles de ciudades aportaban su principal elemento proteico, es lógico que a éstas incumbiera una cierta esfera de obligaciones para con el estado. Llegados a este punto es donde nos vamos a tropezar con una amplia esfera donde se desarrollaron los mecanismos y los instrumentos para gestionar tantos y tantos asuntos administrativos o judiciales como requería el sistema. Apuntábamos ya más arriba que, ante el raquitismo de la burocracia imperial, debía de radicar en los microestados llamados colonias y municipios la solución a semejante carencia; y así es.

Una de las obligaciones de las ciudades para con el gran estado territorial era ejecutar las instrucciones del gobierno provincial sobre reclutamientos o albergar tropas en casos de necesidad (*Dig.* 50.4.3.13 y 50.4.18.3-4). Pero seguramente las tareas más gruesas eran las relacionadas con la elaboración de censos y con la recaudación de tributos. Cada ciudad, a través de la responsabilidad de los *dunviros*, tenía que elaborar su propio censo y el de los territorios que tuviera adscritos; el colegio *dunviral* que coincidiera con el final de un quinquenio (los llamados *dunviros* quinquenales, de frecuente mención en la epigrafía), tenían que actualizar el censo. Una copia del

censo se guardaba en las capitales provinciales, donde se designaba un responsable de su archivo y control (*cura tabularii censualis*). De ese modo, el gobierno territorial llegaba a tener una información precisa y actualizada de la base económica de los administrados sobre la que fijar objetivamente los tributos.

En lógica con la responsabilidad censual, concernía también a las ciudades la recaudación de los impuestos, sobre todo los regulares, en el ámbito de su *territorium*. De haber asumido el estado imperial por sí mismo la gestión de los censos y de los tributos, hubiera necesitado un amplio aparato burocrático del que carecía, como se vio arriba. Si las colonias y municipios, por un lado, y las comunidades peregrinas por otro, eran unidades básicas de gestión fiscal, deducimos que la administración financiera ecuestre atendía sobre todo a las tareas superiores de control, registro y resolución de conflictos; su función se realizaba sobre los censos que las ciudades elaboraban. De ahí los escasos efectivos burocráticos con que contaban los procuradores, un máximo de 100 subalternos para los de la escala superior, como habíamos visto.

En ocasiones las tareas administrativas ejercidas por la ciudad rebasaban los límites de su territorio. Nos referimos a las colonias o municipios que tenían adscritas una o varias comunidades periféricas a efectos de centralizar la liquidación de los impuestos (*adtributio*). En tales supuestos, los agentes gubernamentales se ahorran gestionar directamente el control y la tributación de unos territorios, a veces apartados y difíciles de alcanzar, por transferirlos a la responsabilidad de la ciudad más próxima. El hecho acentúa el papel de la ciudad como instrumento al servicio del orden romano y como nudo de intereses vinculados a la gestión pública. Por su condición de peregrinas las comunidades *adtributae* carecían de jurisdicción, pero caían bajo la de una colonia o municipio, la cual era ejercida, naturalmente, por sus magistrados. La *adtributio* debió de ser más frecuente de lo que permite entrever la escasez de testimonios. Un peculiar grupo epigráfico de Hispania, localizado en las serranías del Sistema Ibérico entre La Rioja y Soria, permite confirmar la sospecha anterior; no se explicita en las inscripciones la expresión *adtributi*, pero probablemente quienes las hicieron tallar lo eran del cercano municipio Calagurris Iulia (Calahorra); de hecho, el cuadro onomástico de estas gentes derivaba del de la aristocracia del municipio calagurritano; tal circunstancia, añadida al ascendiente de Calagurris en la zona, bien probado durante la antigüedad, y a la proximidad geográfica, refuerza la hipótesis citada. En sentido estricto, el paralelismo onomástico probaría relaciones de patronato y clientela, pero, habitual en el mundo romano, éstas solían aparecer como natural continuación de previas relaciones institucionales; en nuestro caso, del control fiscal y social sobre los pueblos montañeses del alto Cidacos ejercido por los magistrados calagurritanos.

Simplificación del control reportaban también a la administración financiera del estado las ciudades unidas mediante *contributio* (liquidación conjunta de los tributos); a diferencia de la *adtributio*, esta fórmula parece presuponer paridad de estatus entre las ciudades vinculadas, quienes saldaban conjuntamente sus obligaciones tributarias con el estado; el origen del hecho se debería a peculiaridades locales o a motivos históricos específicos que desconocemos. Son diversos los casos constatados en diversos ámbitos geográficos del Imperio.

Más allá del estricto ámbito censual y fiscal, las ciudades cubrían un amplio cuadro de actividades en pro del estado supraterritorial. 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*). Si el Imperio Romano fue un mundo abierto y bien comunicado para los parámetros de la antigüedad, donde las personas, los bienes y las ideas circulaban con relativa fluidez, se debió a la multiplicación del hecho urbano; los cientos y cientos de ciudades que Roma fue potenciando o creando constituían los elementos neuronales de la gigantesca red de comunicaciones.

El diseño de las grandes obras públicas no se dejaba en manos de los poderes locales, aunque el costo sí corría por su cuenta. El *Digesto* recuerda con precisión esas obligaciones de las ciudades, entre otras, “*prestar medios de transporte por tierra y agua*”, así como “*reparar las vías públicas*” (50.4.1 y 18). Tomemos algunos ejemplos de Hispania; diez municipios del noroeste peninsular levantaron el año 79 d.C. el puente de Aquae Flaviae (Chaves, Portugal) y unos decenios después, bajo Trajano, otros once de Lusitania costearon el famoso puente de Alcántara (Cáceres). Sería excesiva simplificación considerar que en la ejecución de tales obras el estado cargaba a las colonias y municipios con parte de sus responsabilidades mediante el mecanismo de los impuestos; sería errónea tal concepción, pues, en principio, atender a las vías de comunicación era competencia de las ciudades, pero con el tiempo se vio la conveniencia de planificarlas de modo supracomunitario y de subordinar las iniciativas particulares a un control general.

c) Administración local, instrumentos de gestión

Habíamos contemplado antes la sorprendente escasez de los instrumentos de gestión con los que contaba la administración imperial y ahora añadimos que ello se debía a ideas fijas sobre la ciudad, tanto en el plano jurídico como en el plano social. Como hemos visto, era ésta el soporte por excelencia de numerosas funciones públicas que hoy realizan de modo directo los estados territoriales con sus propios medios. No es que los decuriones y los magistrados locales recibieran por delegación competencias estatales, sino que, por ser senado y magistrados de un estado en sentido propio, les concernía la promoción de servicios y asistencias en pro de los ciudadanos. El gobierno imperial sólo tenía por fin garantizar de modo mancomunado la preservación de la legalidad en las provincias y la seguridad en las fronteras, mientras que la ciudad debía atender a las necesidades sociales y disponer de una burocracia suficiente para asistir solidariamente al estado general, en particular en lo concerniente a los censos, a los tributos, a las levas y a las comunicaciones.

Cargadas de obligaciones y de competencias, las ciudades tenían que estar dotadas de suficientes medios de gestión. Detallada información al respecto proporciona la ley fundacional de la colonia Urso (Osuna, Sevilla), aunque resulte difícil precisar en qué medida el cuadro ursonense de ayudantes de los magistrados podría equipararse al de otras colonias y municipios; probablemente los datos de Urso sólo serán extrapolables a ciudades de tipo medio-alto con desarrollos demográfico y urbano similares. He aquí los datos:

Cargos	Efectivos IIViros / ediles		Salarios IIViros / ediles		Total costos IIViros / ediles	
lictos	4		600		2400	
accensi	2		700		1400	
Scribae	4	2	1200	800	4800	1600
viatores	4		400		1600	
librarii	2		300		600	
praecones	2	2	300	300	600	600
harúspices	2	2	500	500	1000	100
itibcines	2	2	500	300	600	600
servi publici		8				
Sumas...	22	16			13000	3800

Cantidades en sestercios/año.

Cuadro de subalternos de Urso (Osuna, Sevilla) en la provincia Bética

Vemos que Urso contaba con 30 ayudantes de los magistrados y 8 siervos; estaba perfectamente distribuida la especialización de cada uno de ellos y su adscripción a unos u otros magistrados (dunviros y ediles). A ese volumen total de efectivos han de añadirse los jueces (al menos 15 en el pequeño municipio de Irni) y la gestión personal que realizaban los propios dunviros y los ediles, habitualmente con alta dedicación a las tareas del cargo. Ello significa que el volumen de medios humanos que poseía la sola colonia Urso, sin contar los miembros del senado local, representaba casi el 25% en relación con los efectivos burocráticos de que disponía la administración del estado en el conjunto de la provincia Bética o de la Citerior y casi el 50 % de Lusitania. Urso debía atender con ellos a todas las eventualidades de la vida local y al cúmulo de servicios y obligaciones debidas al estado territorial.

Si, como ya vimos, la inmensidad del estado romano se gestionaba con poco más de 150 altos cargos y no más de 20.000 efectivos administrativos, la ciudades contaban al menos con 100.000 decuriones (magistrados y senados locales), a los que hay que añadir otros cientos de miles de jueces locales, de ayudantes y de personas subalternas. Resulta evidente: el aparato administrativo, que no hallábamos en el estado, se encontraba desarrollado bajo el gobierno de las ciudades.

d) Los costos de la gestión local

Nuevamente es la ley de Urso (cap. 62) la que proporciona los datos más precisos sobre los salarios que percibían los diferentes agentes de la burocracia. Nos referimos a los ayudantes de los magistrados, porque éstos, por

definición, eran cargos de carácter voluntario y gratuito; la magistratura, reservada a los altos niveles de renta, se concebía como una forma de prestación a la comunidad. La carta colonial de Urso en su estado actual es reelaboración de época flavia, lo que significa que su información es válida para buena parte del siglo I y la mayor parte del II d.C.; su escala de salarios no debe ser tomada con valor universal; no obstante, puede ofrecernos una razonable orientación. Del mismo modo que reconocemos peculiaridades y diferencias entre las diversas leyes locales dentro de comunes coordinadas jurídicas, también debía ocurrir algo similar en unas y otras ciudades en cuanto al esquema básico de subalternos y salarios. Sólo desde esa flexibilidad serían generalizables las cifras ursonenses.

El cuadro de arriba mostraba el salario anual de cada funcionario. La escala oscila entre los 300 sestercios que percibían los flautistas (*tibicines*), pregoneros (*praecones*) y escribientes (*librarii*) y los 1.200 que recibían los secretarios (*scribae*) de los dunviros. Los siervos públicos no percibían ingresos jurídicamente instituidos y para el sustento recibían de los ediles una *sportula* periódica o intermitente. El conjunto de los costos de la administración de Urso en concepto de personal ascendía a 16.800 sestercios anuales, de los que el 77 % correspondía a la gestión de los dunviros.

Pero más que los números en sí mismos, interesa desvelar el significado económico real de las cifras y valorar su prestigio social anejo. Se acepta comúnmente que el mínimo de subsistencia en el Alto Imperio requería unos ingresos anuales, en moneda o en especie, por valor de 250/300 sestercios. El salario diario de un trabajador manual libre oscilaba de 1 a 4 ases; esto es, de 0,4 a 1,6 sestercios. Suponiendo una ocupación durante la mayor parte del año, los asalariados peor pagados no alcanzarían el nivel de subsistencia, mientras que lo lograrían con justeza los de niveles intermedios.

Ese mínimo coincide más o menos con la paga (*merces*) asignada a los flautistas, pregoneros y escribientes de Urso, pero su objetiva valoración requiere tener en cuenta otras circunstancias. La constitución ursonense exige que los funcionarios sean tomados de entre el cuerpo ciudadano de la colonia; quiere ello decir que, con toda probabilidad, los designados poseían patrimonio personal, más modesto los de rango inferior y mayor los superiores; por tanto, sus salarios de la caja pública se añadían a los ingresos privados. De ahí que los subalternos inferiores disfrutaran de una posición económica, aunque modesta, estable y sin problemas angustiosos; de no existir crisis financiera en la ciudad, el cobro de la *merces* estaba puntualmente asegurado. Hemos de pensar que los funcionarios locales disfrutaban de mejor posición económica que cualquier trabajador libre asalariado y probablemente también mejor que muchos pequeños agricultores y artesanos del entorno. Diríamos que los cargos eran ventajosos en el medio local.

Naturalmente, los niveles de desahogo económico y su prestigio social anejo se incrementan a medida que ascendemos en la escala de la administración local. Los secretarios de los dunviros (*scribae*) multiplicaban por cuatro los ingresos de los pregoneros, pero también se les exigía poseer notable grado de formación, lo que en general era posible si se procedía de familia acomodada; esto es, los secretarios locales no sólo percibían mayor paga de la caja pública, sino también mayores ingresos de su patrimonio privado, fuera éste raíz o mueble.

Si comparamos ahora la escala salarial de los subalternos ursonenses con las percepciones económicas que recibían otros agentes de funciones o servicios públicos, obtendremos una perspectiva más precisa de la realidad. Por ejemplo, mencionamos más arriba que el municipio de Tritium Magallum (Tricio) mantenía una escuela pública de gramática y que en el s. II d.C. pagaba 4.400 sesteracios al profesor de la misma L. Memio Probo; si comparamos esta cifra con la que percibían los funcionarios de Urso, observamos la ventaja económica del gramático tritiense (cuatro veces mayor salario) respecto a los secretarios de los *dunviros*, los mejor pagados de la burocracia ursonense. Si estos datos fueran generalizables, habría que decir que las ciudades con escuela pública pagaban mejor a los maestros que a los funcionarios, pero estamos hablando de información puntual en sólo dos ciudades y necesitaríamos mayor perspectiva para asentar una afirmación semejante.

Comparemos ahora los sueldos ursonenses con la burocracia imperial, particularmente con militares, cuya escala es mejor conocida. He aquí algunas referencias:

Cargos	Ejército	Burocracia local
Tribuno senatorial	80.000	
Tribuno ecuestre	50.000	
Centurión (niv. básico)	20.000	
Legionario	1.200	
Tropas auxiliares	1.000	
Escriba <i>dunviral</i>		1.200
Escriba edilicio		800
<i>Accensus</i>		700
<i>Lictor</i>		600
<i>Haruspex</i>		500
<i>Viator</i>		400
<i>Librarius</i> , etc.		300

Cantidades en sesteracios/año.

Sueldos militares de Domiciano a Septimio Severo

El cuadro explicita con claridad la desproporción de salarios entre los dos ámbitos funcionariales. El simple legionario recién alistado cuesta a la caja militar del estado (*aerarium militare*) tanto como a la hacienda local de Urso sus gestores más cualificados, los secretarios de los *dunviros*, y cuatro veces más que los ayudantes inferiores (escribientes, pregoneros, etc.). Es preciso aclarar que dos tercios de la soldada militar se destinaban a alo-

jamiento, alimentación, armamento, etc. y sólo el tercio restante quedaba a libre disposición: unos 400 sestercios en el caso del legionario. Ahora bien, éste podía obtener ingresos ocasionales: reparto de botín, donativos cuando el ascenso al trono de un monarca y premio de 12.000 sestercios al término de su estancia en filas; esta sola cantidad, a modo de seguro reservado para el licenciamiento, representaba 500/600 sestercios suplementarios de promedio por año de servicio. Además, el soldado podía disponer de su parte en el patrimonio familiar de origen y, por otro lado, si ascendía a cualquiera de los rangos de tropa, multiplicaba el salario de 1,5 a 3 veces. Los miembros de las cohortes pretorianas, la guardia del emperador, duplicaba en salarios a los de las legiones ordinarias. Por su parte, las tropas auxiliares, integradas inicialmente por individuos sin derecho de ciudadanía, recibían aproximadamente el 85 por ciento del salario legionario.

En conclusión, los rangos inferiores de la milicia disfrutaban de una posición económica privilegiada en relación con los funcionarios locales; el contraste resulta chocante si la comparación se estableciera con los trabajadores manuales asalariados o con los pequeños agricultores y comerciantes. Las diferencias se agigantan ante los 20.000 sestercios del centurión legionario de rango inferior, oficial que mandaba aproximadamente 80 hombres. Perdemos ya toda posibilidad de relación si ascendemos a los jefes militares (tribunos); como soporte básico del poder romano, a las legiones se les reservó un plano económico acorde con su función de dominio. El cuadro general que mostrábamos arriba arrojaba un costo total de la burocracia ursonense de 16.800 sestercios al año; con otras palabras, un solo centurión de la escala inferior ganaba 1,2 veces más que todos los funcionarios de Urso juntos. La colonia pagaba en el siglo II d.C. por 30 subalternos lo que el estado romano por 14 novatos legionarios. En conclusión, el ejército resultaba caro en relación a la gestión pública ciudadana.

También la administración financiera, reservada a los ecuestres, tuvo un reconocimiento económico privilegiado; por ejemplo, un procurador del fisco del nivel inferior, cuya escala no hemos incluido en el cuadro anterior, costaba al estado la respetable cifra de 60.000 sestercios; el siguiente en rango percibía ya 100.000 sestercios. La suma pagada por el fisco (200.000 sestercios) a uno solo de los cuatro procuradores superiores destacados en Hispania en época de Trajano y de Adriano era igual al costo de la burocracia entera de 12 ciudades como Urso. Y hemos de recordar que esta ciudad puede representar muy bien el panorama de las colonias y municipios de tipo medio en el occidente latino del Imperio Romano.

En resumen, suponiendo que el promedio de efectivos burocráticos de las ciudades hispanas fuera inferior al cuadro ursonense, sigue siendo válida la conclusión de que multiplicaban por muchos enteros los 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 público reservado a la ciudad romana no se corresponde proporcionalmente con las relaciones de poder en el seno del estado, si midiéramos éstas con la escala de los salarios públicos.

Importante es, a nuestro entender, que de esta manera hemos llegado a descubrir la clave económica que explica la consolidación del ecuménico dominio de Roma mediante la multiplicación de colonias y municipios por suelo provincial. Fueron el instrumento más eficaz y barato para asegurar la organización y el control territoriales. Si el estado central hubiera asumido directamente las tareas que para él realizaban las ciudades, más la pres-

tación de servicios y asistencia a los ciudadanos, habría precisado un aparato burocrático gigantesco. Por eso Roma se limitó a centralizar el vértice del complejo entramado jurídico-político que daba cuerpo al estado y a unificar la fuerza bajo el mando del monarca; para ello le bastaban los medios arriba indicados, muy restringidos en número para la inmensidad del Imperio. Así se puede comprender que Roma, tras sus amplias conquistas, no modificara los valores tradicionales sobre la ciudad; simplemente los orientó a sus fines sobre la base de su propio derecho. Las ciudades, como instrumento de organización territorial y de estabilidad institucional, eran la única alternativa posible a un imposible estado de gestión central y directa. Su amplio espacio jurídico y económico bajo la monarquía imperial era una necesidad histórica.

Recordemos que nos movemos en el mundo antiguo, no en el moderno, con sus tradiciones socio-políticas y con sus limitaciones tecnológicas. Por eso, cuando desde fines del siglo II el ejército creció en efectivos y en honorarios y el aparato burocrático central empezó a multiplicar su nómina, quebraron los cimientos del sabio equilibrio logrado por el sistema augusteo. Ahora lo entendemos mejor, el modelo romano de ciudad, multiplicado por cientos en los espacios provinciales, compensaba las limitaciones, las carencias y los enormes costos de cualquier estructura supraterritorial de dominio que pretendiera llevar a cabo sistemas de gestión directa en su relación con ciudadanos y súbditos.

5. Ciudad y unidad del orbe romano

Al contemplar la amplia autonomía económica de las ciudades y su alta cualificación jurídica bajo el estado augusteo, podríamos correr el riesgo de considerar que la unidad del orbe romano fue debida a movimientos ascendentes generados en las ciudades, que por solidaridad convergían en organizaciones provinciales y la suma de éstas, a su vez, en el trono imperial a través de un grandioso consenso. Nada hallamos en el estado imperial que se pareciera a corrientes federativas. Al contrario, dominaba una poderosa estructura de dominio, monárquica y centralizada, donde todos los espacios políticos eran otorgados. El imperio de ciudades, que Roma era, se produjo en realidad por la preexistencia de un poder central superpuesto a ellas. Si Roma aceptó las ideas fijas sobre la ciudad, fue porque le convenía y porque desde la superioridad militar pudo supeditarlas a sus fines. Aceptó la ciudad como herramienta básica de administración y de control territorial por necesidad política y económica. La autonomía de las ciudades privilegiadas fue efectivamente sostenida por la monarquía imperial frente a las demás esferas de poder durante los siglos I y II d.C., pero era una autonomía vigilada y sometida a la jerarquía del derecho. El sistema impedía que las colonias, los municipios y los intereses provinciales generaran movimientos centrífugos y tendencias segregadoras. La prolongación de la ciudad hasta la esfera de las decisiones provinciales, como vimos, era algo otorgado, como también otorgado era su privilegio jurídico desde el que resultaba posible aquella prolongación.

No olvidemos que las leyes coloniales y municipales eran debidas a la decisión unilateral de un magistrado *cum imperio*, en nuestro caso el emperador en uso de su *imperium maius*. Por eso, toda posibilidad de juego político, de las ciudades como de los individuos, dependía de la centralidad del trono. Una comunidad adquiría el pri-

vilegio municipal de un monarca y por decisión de un monarca podía perderlo. La verticalidad del estado yugulaba todo eventual particularismo de la horizontalidad ciudadana. De ahí que la autonomía formal de las ciudades nunca pudo tender a un mundo plural; al contrario, habían sido creadas según el único patrón del derecho de Roma que les inoculaba un mismo código genético.

Habíamos visto que las colonias y municipios se intercomunicaban a través de la asamblea provincial y las provincias entre sí bajo el mando imperial. Las ciudades no prolongaban institucionalmente su acción más allá de dicha asamblea, salvo la posibilidad siempre abierta de enviar legaciones directamente al monarca para reclamar cualquier tipo de ayuda o privilegio. Esferas básicas de poder quedaban ajenas a sus atribuciones; por ejemplo, las ciudades no intervenían en la administración de las comunidades peregrinas, salvo los casos de *adtributio*; tampoco en el control y beneficios de la explotación minera o de otras riquezas básicas; ninguna atribución poseían sobre el mando y políticas militares, sólo en el reparto y reclutamiento de levas; fuera de ellas quedaba el aparato imperial de gobierno y la jurisdicción superior, así como las fuentes de legislación (reservadas al emperador y al Senado). Todas tenían que aplicar por igual el derecho civil y el derecho público, los conflictos entre ellas por límites o por cualquier otro motivo y los problemas con el fisco eran resueltos por agentes imperiales. Lo mismo ocurría en caso de desórdenes internos graves o en la lucha contra ladrones y bandidos; el orden era restablecido por el ejército. A través de la asamblea provincial las ciudades intervienen, en sentido estricto, en las modalidades de su aportación militar y tributaria al estado como totalidad. No era pequeña tal función, pues la asamblea podía actuar como correctivo frente a las inmoderadas (o ilegales) pretensiones de los agentes gubernamentales.

Las ciudades recogían puntualmente el eco de los acontecimientos políticos de todo el Imperio y las novedades dinásticas que jalonaban la historia del trono. Se sentían Roma misma y por eso nadie en ellas pensó nunca en clave de particularismo y disidencia. Eran conscientes de la amplitud y límites de su propio espacio de acción y nunca pretendieron que fuera otro distinto. Al contrario, vivían el orden aristocrático de la paz romana encarnada en su propia prosperidad, convencidas de que el sistema imperante era el mejor entre los posibles. En las urbes del occidente sobrarían los consejos de Plutarco al joven Menémaco, aspirante a magistraturas locales en el oriente griego, para prevenirle que en la conjunción patriotismo local-Roma, el segundo término estaba por encima del primero: *“Tú, que gobiernas, eres también un gobernado, pues la ciudad está sometida a los procónsules, los representantes del César ... Reviste tu clámide con el mayor cuidado, ... dirige tu vista al palco y no pienses mucho ni confíes demasiado en tu corona, ya que puedes ver la bota militar encima de tu cabeza”* (*Polit. Parangélmata* 813 D). Las élites de las ciudades occidentales no padecían el riesgo de los griegos de disociar orden romano-patriotismo local; su conciencia histórica no estaba desgarrada, como ocurría a veces en el oriente, porque veían a Roma en sí mismas y a sí mismas en Roma.

La propaganda dinástica augustea, la teología del poder imperial y el nuevo orden de cosas en general fueron vividos con entusiasmo por las diversas capas sociales de las colonias y de los municipios. Así contribuyeron a la portentosa unificación del orbe romano. Frente a lo que pudiera parecer, el privilegio ciudadano, distribuido en principio de modo selectivo, fue un factor de estabilidad, porque la municipalización fue meta siempre alcanzable. Como objetivo de los distintos gobiernos de Roma, se había encontrado en la progresiva concesión de la

ciudadanía a los provinciales la clave para la estabilidad global, pero ello implicaba aceptar el principio de mutación interna permanente, porque aquella estrategia generaba una dinámica tal, que sólo podía conducir con el tiempo a generalizar la ciudadanía y la municipalización.

Con la universalización del derecho ciudadano se anuló su fuerza originaria; fue un proceso lento pero imparable. A principios del siglo III todos los individuos libres del Imperio son ciudadanos, pero se había devaluado tanto la autonomía de las ciudades como el valor inicial del privilegio jurídico. Las mutaciones económicas y sociales habidas en el cuerpo del Imperio llevaron a la mutación del derecho y del sistema político. Por eso, la medida de Caracalla (212 d.C.) y la crisis toda del estado imperial, que sobrevino pocos decenios después, eran epifenómenos del proceso de metamorfosis interna al que aludimos. A la altura del siglo III apenas resultaban perceptibles algunos jirones sueltos del viejo ordenamiento augusteo.

6. Punto final del modelo augusteo de estado y de ciudad

Hay un orden de cuestiones que, en nuestra opinión, no se ha abordado adecuadamente: la relación entre monarquía imperial y ciudad, entre poder supraterritorial y poder local. Como hemos visto, la ciudad romana en el occidente latino del Imperio es hija del poder transterritorial romano, de él nacía, para consolidarlo y para transferir a escala local un sistema general de dominio. Resulta curioso observar que cuando quebró el modelo altoimperial de municipalización en el s. III, por eliminarse la autonomía de las ciudades bajo un intervencionismo imperial creciente, comenzó a resentirse a la vez y a entrar en crisis la estabilidad del mundo romano y el concepto mismo de monarca. Coinciden en el tiempo la transformación del régimen municipal y la del Príncipe altoimperial bajo un proceso de cambios que desembocaron en el modelo de estado bajoimperial (Bajo Imperio, desde la segunda mitad del s. III al s. V), presidido por un monarca que ha perdido ya toda ficción formal de magistrado electo. Por eso, proponemos que existe una relación estructural entre ciudad romana altoimperial y modelo augusteo de monarquía, y que el concepto de *municipium* fue mutando en sincronía con los cambios que se fueron produciendo en la naturaleza del poder monárquico.

No es necesario detallar aquí los vectores que determinaron el progresivo abandono de los esquemas augusteos de estado desde finales del s. II y el surgimiento de los modelos bajoimperiales. Destacamos simplemente que en ese proceso se fue produciendo una supeditación muy acentuada de la ciudad al estado territorial, lo que exigió cambiar la sustantividad jurídica de las ciudades y adecuar sus instituciones. La monarquía imperial, que había sido hasta finales del siglo II la mejor garante de la autonomía ciudadana, comenzó desde entonces a interferir en ella de modo creciente. Incapaz el fisco de resolver sus problemas, recurrió a la presión sobre las ciudades, reserva demasiado tentadora como para renunciar a ella. Desde el s. III la caja imperial ha perdido su antiguo margen de flexibilidad para absorber o tolerar quiebras de las haciendas locales.

Hacia el 222 proponía Dion Casio, y con él estaban los sectores más preocupados del estado, que se impidiera a las ciudades entregarse a exagerados programas de construcciones y agotar sus recursos en festivales o en costosas legaciones para solicitar favores y privilegios. Se llegaron a aplicar o no los consejos del senador, reflejaban, no obstante, una actitud intervencionista del fisco, que en muchos casos se venía practicando ya desde hacía decenios; la quiebra técnica del estado obligaba al intervencionismo. Este intervencionismo empezó cercenando los dispendios de las ciudades y acabó consumiendo sus recursos; el fisco trasladó a las haciendas locales su propia situación de ruina crónica.

Bajo el estado augusteo el formalismo del *Princeps* como magistrado implicaba limitación y perfección; limitación de su poder, que evidenciaba una tensión global con la *nobilitas*; perfección jurídica, porque en el universo romano de las categorías, *Princeps* implicaba reconocimiento de la perfección de los demás sujetos que conforman la comunidad política: el senado, los magistrados de Roma, los de las ciudades, también el ciudadano (*civis*) en lo individual y el *municipium* en lo colectivo; la soberanía de cada sujeto en el estado implicaba la limitación de todos en la frontera misma del *ius* y de la *libertas* que cada cual poseía de modo inalienable. De ahí que la ciudad altoimperial sea una *res pública*, un sujeto político formalmente soberano, como habíamos comentado. Monarquía de corte augusteo y élites provinciales actuaron bajo un pacto de apoyo mutuo, que dio a éstas un amplio margen de desenvolvimiento y posibilitó la eclosión sin precedentes de lo urbano en los 150 años que van desde César hasta los primeros Antoninos. De hecho funcionó a gran escala un cierto principio de subsidiariedad, como praxis administrativa, que permitió repartir las funciones públicas entre el estado augusteo y las ciudades de un modo sabio y acorde con las capacidades de la sociedad antigua para generar excedentes y centralizarlos a través de los mecanismos fiscales; los resultados positivos de semejante equilibrio fueron manifiestos a todos los niveles de la vida colectiva. Por el contrario, el olvido de ese principio llevó al fracaso e inestabilidad permanentes del estado bajoimperial.

Puede discutirse la real extensión de la autonomía de la ciudad altoimperial, pero era muy clara en el plano formal del derecho. Tan real también en el plano económico, que permitió drenar enormes recursos hacia ambiciosos proyectos de embellecimiento y monumentalización, de construcción de grandes infraestructuras de servicio; tales proyectos representaban el poder local y a las élites que lo encarnaban, quienes expresaron a través de ellos su ideario de optimismo histórico (*aeternitas rei publicae*) y de confianza sin dudas en el superior orden que presidían (*securitas rei publicae*). La eclosión de grandes proyectos edilicios, que se ejecutaron en el plazo de cuatro o cinco generaciones, los millones de metros cúbicos de piedra tallada puestos al servicio de aquella autorrepresentación no habrían sido posibles sin la autonomía jurídica y financiera del régimen municipal; ni tenía precedentes, ni tuvo continuidad a similar escala hasta las épocas del románico y del gótico en el Medievo europeo. El Alto Imperio fue un periodo singular, de cuyos logros se vivió después durante mucho tiempo.

Frente a ese panorama de los siglos I y II d.C., en el Bajo Imperio los gobernantes locales se conocen como *curiales* y las ciudades ya no son reconocidas como sujetos soberanos (*res pública*), sino como células instrumentales (*civitas*) al servicio del estado. En el Alto Imperio su sustantividad consistía en ser estado en sí mismas, en el Bajo Imperio en existir para el estado. Desde finales del s. II y sobre todo a lo largo del s. III, cada vez fueron más frecuentes los agentes imperiales enviados a título de *curatores* o *correctores civitatum*, para interferir en las

finanzas locales; esa figura era impensable en el modelo augusteo de *municipium*. Como obligación de nuevo cuño, a partir de los Severos (193-235) los patriciados locales respondían con sus propiedades frente a las obligaciones fiscales de las ciudades y los *curatores*, que en el Alto Imperio comenzaron como cargos de alto rango, son ya en el s. III personas de nivel local, designados tras Diocleciano por los propios curiales. Desde Constantino los hijos de los curiales quedan obligados al cargo de sus padres, el colectivo deviene solidario de cualquiera de sus miembros mediante la hipoteca de sus respectivas propiedades y se legisla contra los curiales que desertaban de sus responsabilidades en el gobierno de las ciudades. El estamento curial devino simple rehén en manos de un estado, cuyo fisco trasladaba a las haciendas locales su propio déficit; de ese modo el estado bajoimperial se hizo incompatible con la creatividad y autonomía ciudadanas del Alto Imperio.

Desde el siglo III en adelante la ciudad sigue siendo imprescindible como pieza clave del estado universal, pero se transformó su significado en el marco de una redefinición general de las relaciones de poder. Persiste la relación estructural monarquía-ciudad, pero planteada en términos nuevos, pues ahora la monarquía ya no necesita el pacto con las élites locales (tutela sobre la autonomía ciudadana a cambio de apoyo frente a la *nobilitas* senatorial), porque tampoco persiste el contrapoder del Senado, que ha quedado reducido a simple cámara de notables de la ciudad de Roma. Por eso evoluciona el concepto y la realidad de las ciudades al mismo tiempo que se redefine el poder del monarca. Y es que la estabilidad del mundo romano altoimperial se había construido sobre dos pilares fundamentales: el sistema augusteo de poder y el orden municipal. Cuando desde finales del s. II y durante el siguiente se producen mutaciones en el primero de ellos, también se producen simultáneamente en el segundo.

Bibliografía sumaria

- Abascal, J.M. y Espinosa, U. *La ciudad hispano-romana; privilegio y poder*, Logroño 1989.
- Alföldy, G. *Konsulat und Senatorenstand unter den Antoninen; prosopographische Untersuchungen zur senatorischen Führungsschicht*, Bonn 1977.
- “Die Ritter in der Führungsschicht des Imperium Romanum”, *Chiron* 11, 1981, 169-215.
- *Historia social de Roma*, Madrid 1987.
- “Evergetismo en las ciudades del Imperio Romano”, en actas de *La ciudad en el mundo romano, XIV Congr. Internacional (Tarragona 5-11 sept. 1993)*, vol. I, Tarragona 1994, 63-68.
- “Administración, urbanización, instituciones, vida pública y orden social”, en *Canelobre, revista del Instituto Alicantino de Cultura ‘Juan Gil-Albert’* 48, 2003, 35-57.
- Alpers, M. *Das nachrepublikanische Finanzsystem: Fiscus und Fisci in der frühen Kaiserzeit*, Berlín-Nueva York 1995.
- Arnold, W.T. *The Roman System of Provincial Administration: to the Accession of Constatine the Great*, Chicago 1974.
- Aspectos de la colonización y municipalización de Hispania*. [Cursillo-Coloquio, 20-21 enero 1989 Mérida], Mérida 1989.
- Baldwin, B. “Rulers and Ruled at Rome; A.D. 14-192”, *Ancient Society* 3, 1972, 149-163.
- Béranger, J. *Recherches sur l’aspecte idéologique du Principat*, Basilea 1953.

- Bleicken, J. *Verfassungs- und Sozialgeschichte des Römischen Kaiserreiches*, 2 vols. Padeborn 1978.
- Bojarski, W. “La suprématie de l'état romain et l'autonomie des villes”, *Eos* 78, 1990, 203-208.
- Boulvert, H. *Domestiques et fonctionnaires sous le haut-empire romain*, Paris 1974.
- Braund, D.C. (ed.). *The Administration of the Roman Empire (241 BC-AD 193)*, Exeter 1998.
- Bravo, G. *Poder político y desarrollo social en la Roma antigua*, Madrid 1989.
- Brunt, P.A. “The ‘fiscus’ and its Development”, *JRS* 56, 1966, 75-91.
- Caballos, A. *Los senadores hispanorromanos y la romanización de Hispania (Siglos I-III)*. 2 vols. Écija-Sevilla 1990.
- Campbell, J.B. *The Emperor and the Roman Army*, Oxford 1984.
- Christol, M. “La dominación de Roma y la administración de las provincias”, en *El mundo romano*, 2003, 155-192.
- Clavel, M. y Lévêque, P. *Villes et structures urbaines dans l'occident romain*, Paris 1971.
- Clifford, A. *Imperial Ideology and Provincial Loyalty in the Roman Empire*, Berkeley-Los Angeles-Londres 2000.
- Corbier, M. “L'aerarium militare”, Coloquio sobre *Armées et fiscalité dans le monde antique (Paris 1976)*, Paris 1977, 196-234.
- Curchin, L.A. *Local Magistrates in Roman Spain*, Toronto 1990.
- Deiniger, J. *Die Provinziallandtage der röm. Kaiserzeit von Augustus bis zum Ende des 3. J. n. Chr.*, Munich 1965.
- Duncan-Jones, R. *The Economy of the Roman Empire. Quantitative Studies*, Cambridge 1974.
- *Money and Government in the Roman Empire*, Cambridge 1994.
- Eck, W. *Die Verwaltung des Römischen Reiches in der Hohen Kaiserzeit : ausgewählte und erweiterte Beiträge*, 2 vols., Basilea 1995-1997.
- *L'Italia nell'impero romano: stato e amministrazione in epoca imperiale*, Bari 1999.
- (ed.) *Lokale Autonomie und römische Ordnungsmacht in den kaiserzeitlichen Provinzen vom 1. bis 3. Jahrhundert* (Schriften des Historischen Kollegs. Kolloquien, 42), München-Oldenbourg 1999.
- Eck, W.; Galsterer, H. (eds.). *Die Stadt in Oberitalien und in den nordwestlichen Provinzen des Röm. Reiches*, (Kölner Forschungen 4), Mainz 1991.
- Elton, H. *Frontiers of the Roman Empire*, Londres 1996.
- Espinosa, U. *Debate Agrippa-Mecenas en Dión Cassio; respuesta senatorial a la crisis del Imperio Romano en época severiana*, Madrid 1982.
- Fuentes, A. Bendala, M. (eds.). *La ciudad hispanorromana, XIV Congr. Int. de Arq. Clásica*, Tarragona 1993.
- Galsterer, H. *Untersuchungen zum röm. Städtewesen auf der Iberischen Halbinsel*, Berlin 1971.
- Garnsey, P. *Social Status and Roman Privilege in the Roman Empire*, Oxford 1970.
- Garnsey, P. y Saller, R. *The Roman Empire. Economy, Society and Culture*, Berkeley-Los Angeles 1987.
- 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*, Cambridge (MA) 1972.
- Harmand, L. *L'Occident romain (31 av. J.C. à 325 ap. J.C.)*, Paris 1970.
- Hernández Guerra, L. et al. (eds.). *El proceso de municipalización en la Hispania romana: contribuciones para su estudio*, Valladolid 1998.
- Hirschfeld, O. *Die Kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diocletian*, Berlin 1963 (reed.).
- Huskinson, J. (ed.). *Experiencing Rome: Culture, Identity and Power in the Roman Empire*, Londres 2000.
- Jacques, F. *Le privilège de liberté*, Paris 1985.

- Jones, A.H.M. "The Cities in the Roman Empire", en *La ville I. Institutions, Rec. Soc. Jean Bodin VI*, 1954, 135-164.
— *Studies in Roman Government and Law*, Oxford 1960.
- Keppie, L. *The Making of Roman Army: from Republic to Empire*, Norman 1998.
- Kolb, F. *Die Stadt im Altertum*, Munich 1984 (trad. españ. *La ciudad en la Antigüedad*, Madrid 1992).
- Laffi, U. *Adtributio e contributio*, Pisa 1966.
- Lendon, J.E. *Empire of Honour: the Art of Government in the Roman World*, Oxford 1997.
- Levick, B. *The Government of the Roman Empire: a Sourcebook*, Londres-Sidney 1985.
- Lorenz, T. *Römische Städte*, Darmstadt 1987.
- Mackie, N. *Local Administration in Roman Spain A.D. 14-212*, Oxford 1983.
- Marín, M^a A. *Emigración, colonización y municipalización en la Hispania republicana*, Granada 1988.
- Martino, F. de. *Storia della costituzione romana*, 6 vols. Nápoles 1972.
- Millar, F. *The Emperor in the Roman World (31 B.C. – A.D. 337)*, Londres 1977.
— "The Emperor, the Senate and the Provinces", *JRS* 56, 1966, 156-166.
- Nörr, D. *Imperium und Polis in der Hohen Prinzipatszeit*, Munich 1969.
- Pékary, Th. *Die Wirtschaft der griechisch-römischen Antike*, Wiesbaden 1976.
- Pflaum, H.-G. *Les carrieres procuratoriennes équestres*, Paris 1960-1961.
— *Abrégé des procureurs équestres*, Paris 1974.
— "Les salaires des magistrats et fonctionnaires du Haut-Empire", coloquio sobre *Les devaluations à Rome, époque républicaine et impériale (Rome 13-15 nov. 1975)*, Roma 1978, 311-315.
- Riccobono, S. "Civitates" nell'unità dell'impero romano. Autonomie locali e politica del territorio, *Atti del Conv. 'Plinio il Vecchio sotto il profilo storico letterario' (Como 1979 = La città antica come fatto di cultura)*, Como 1983, 215-231.
- Richardson, J.S. *Roman Provincial Administration; 228 B.C. to A.D. 117*, Londres 1994.
- Roldán, J.M. et al. *El Imperio Romano (siglos I-III)*, Madrid 1989.
- Rykwert, J. *La idea de ciudad; antropología de la forma urbana en el mundo antiguo*, Madrid 1985.
- Santosuosso, A. *Storming the Heavens: Soldiers, Emperors and Civilians in the Roman Empire*, Londres 2004.
- Schalles, H.-J. et al. *Die römische Stadt im 2. Jahrhundert n. Chr.; der Funktions-wandel des öffentlichen Räumes (Köln-Xanten 1990)*, Bonn 1992.
- Sherwin-White, A.N. *The Roman Citizenship*, Oxford 1973.
- Stahl, M. *Imperiale Herrschaft und provinzielle Stadt. Strukturprobleme der röm. Reichsorganisation in 1-3 Jh. der Kaiserzeit*, Göttingen 1978.
- Stein, A. *Der römische Ritterstand*, Munich 1927.
- Syme, R. *The Roman Revolution*, Oxford 1939.
- Talbert, R. *The Senate of Imperial Rome*, Princeton 1984.
- Vittinghoff, Fr. *Römische Kolonisation und Bürgerrechtspolitik unter Caesar und Augustus*, Wiesbaden 1952.
— "Soziale Struktur und politisches System der Hohen röm. Kaiserzeit", en *Hist. Zeitschr.* 230, 1980, 31 ss.
- Weaver, P.R.C. *Familia Caesaris; a Social Study of the Emperor's Freedmen and Slaves*, Cambridge 1972.
- Whittaker, C.R. *Frontiers of the Roman Empire: a Social and Economic Study*, Baltimore-Londres 1994.
- Wierschowski, L. *Heer und Wirtschaft*, Bonn 1984.



Fig. 1: *EL IMPERIO ROMANO DESDE AUGUSTO A TRAJANO*

Fuente: *Grosser Historischer Weltatlas*. München: Bayerischer Schulbuch Verlag, 1972

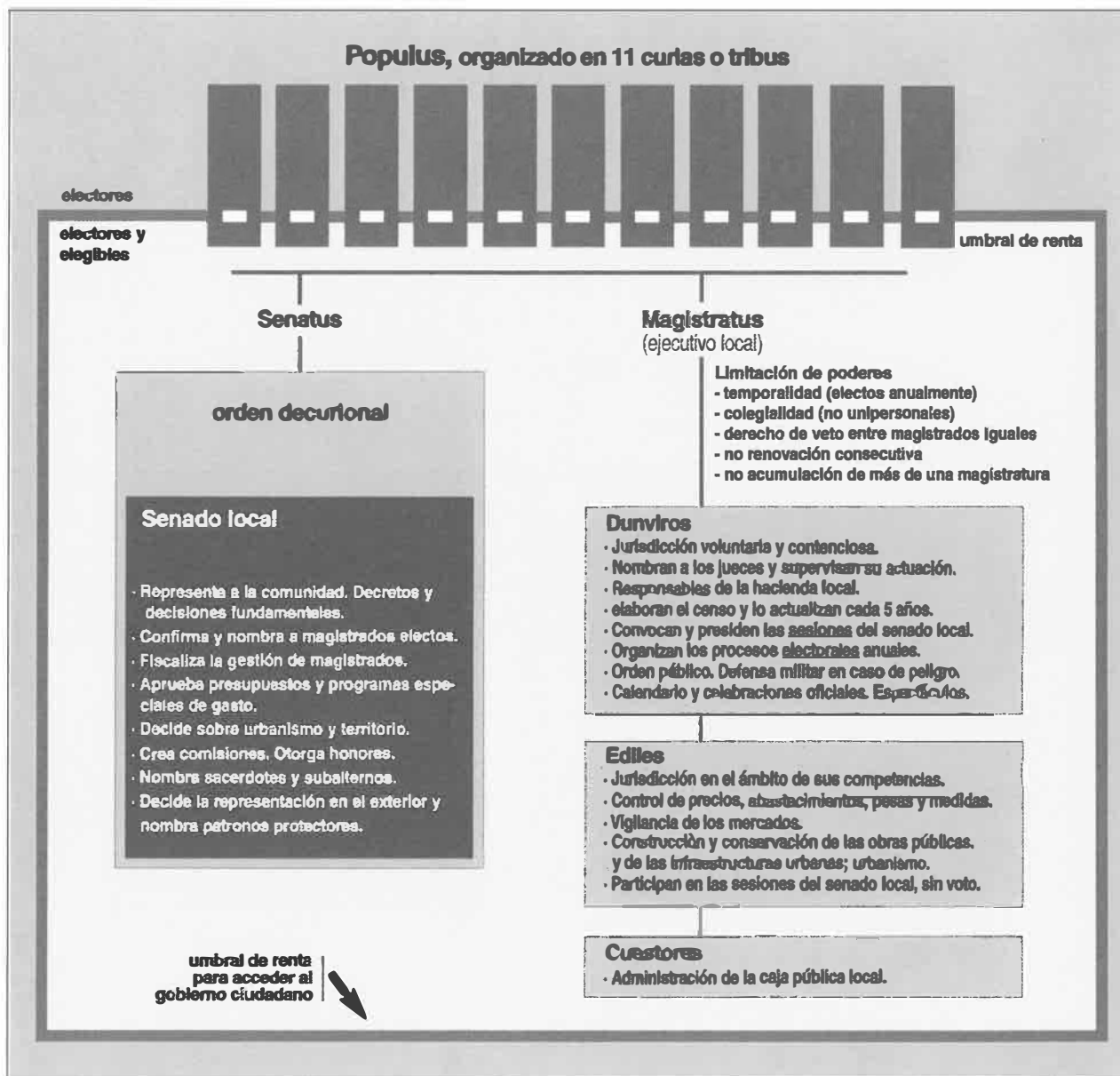


Fig. 2: *ESQUEMA CONSTITUCIONAL DE UNA CIUDAD ROMANA*



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA