

producían en las demás provincias, los litigios entre los ciudadanos de una misma población se sostenían ante los magistrados del lugar; entre habitantes de diferentes ciudades, ante jueces que el pretor nombraba de propia autoridad ó por suerte; entre un particular y una ciudad, ante el senado de otra ciudad; entre un romano y un siciliano, ante jueces tomados de la nación del defensor. En Sicilia los pleitos entre los publicanos y los propietarios, se decidían por las leyes del rey Hierón. Pero de todos estos juicios se podía apelar al pretor. Los súbditos no tenían al parecer el derecho de vida y muerte, á no ser sobre sus esclavos. Así, el senado de Catana instruye contra un esclavo una causa capital; pero en Judea, los judíos que condenan á muerte á Jesús, no pueden ejecutar la sentencia, y fué preciso que Poncio Pilato diera las órdenes para el suplicio. La ley prohibía formalmente al pretor delegar el derecho de muerte, *potestatem gladii*, que se le había conferido; ni debía hacer sus pronunciamientos, sino después de oír el dictamen de su consejo, especie de jurado, cuyos miembros tomaba el pretor de entre los individuos de su cohorte y los ciudadanos residentes en la provincia.

En el mundo greco-romano, el poder religioso estuvo casi siempre subordinado al poder político: éste, sin duda, fué muy tolerante en asuntos de creencias, de que no se curaba mucho; pero quería tener á los sacerdotes en estrecha dependencia, sobre todo á los pontífices, que debían responder de sus subordinados. En Judea, y este derecho se ejerció en todas partes, los gobernadores romanos, herederos de las prerrogativas de los reyes, dispusieron á su gusto y voluntad del gran ministerio de los sacrificios.

IV. — LOS LEGADOS Y EL CUESTOR

En el cumplimiento de sus funciones los gobernadores romanos se servían de ciertos agentes secundarios. Los primeros en dignidad eran los legados, cuyo número variaba, según la importancia de la provincia; pero aunque elegidos por el procónsul, debían ser aceptados y confirmados oficialmente por el senado; de modo que se consideraban como funcionarios del Estado. En este concepto eran inviolables durante todo el tiempo de su mandato: sus atribuciones no estaban rigurosamente determinadas; solamente debían á su jefe el apoyo de su brazo y de sus consejos. Por lo común, el procónsul compartía con ellos la administración de la provincia: entonces mandaban cada uno en su distrito y bajo la vigilancia del jefe, á la cual apelaban en todos los casos dudosos, pero sin ejercer el *ius necis*, que sólo pertenecía al magistrado investido del mero imperio. «En la Tarraconense, dice Estrabón, el cónsul tiene á sus órdenes tres legiones y tres tenientes: el uno, con dos legiones, vigila á los gallegos, á los astures y á los cántabros; el otro, con la tercera, guarda el litoral hasta los Pirineos; y el tercero tiene á su cuidado los pueblos establecidos en el interior y á las dos márgenes del Ebro. El cónsul mismo pasa el invierno ya en Tarragona, ya en Cartagena, y allí administra justicia; durante el verano hace expediciones pacíficas procurando corregir los abusos que pueden haberse introducido en la administración de los pueblos (1).»

gociaban y tenían derecho á una judicatura propia (*ad Att.*, V, 21). Plinio da una lista numerosa, y sin embargo incompleta, de sus conventos jurídicos (*Cic.*, *ad Fam.*, XII, 57; *Strab.*, XII, 629).

(1) III, p. 166. Podía establecer su tribunal donde quiera que bien le parecía (*Jos.*, *Ant. Jud.*, XX, 5). Cuadrato establece el suyo en el villajo de Lida. Plinio dice también: *In publicis negotiis intra hospitium eodem die exiturus vacarem...* (*Epist.* X, 85.) En los casos graves, ó cuando se trataba de algún personaje, el gobernador enviaba á Roma el acusado (*Jos.*, *Ant. Jud.*, XX, 5, y *Bell. Jud.*, II, 7).

En grado inferior ó igual al del legado estaba el cuestor, particularmente encargado de todos los pormenores de la administración de la hacienda pública: recibía del tesoro el dinero necesario para los sueldos, para la asistencia de las tropas y para las adquisiciones que habían de hacerse en la provincia por cuenta de la administración romana; recaudaba también los impuestos que no se arrendaban á los publicanos. Desconociendo los romanos el principio de la división de los poderes, el cuestor, principal agente rentístico, podía ser destinado á cualesquiera otras funciones: su celo y experiencia pertenecían al procónsul, que hacía de él, según las exigencias del servicio, un juez, un administrador ó un general.

El cuestor tenía, como los ediles en Roma, una jurisdicción propia, y el derecho de hacer ciertos edictos. A fin de año debía dar cuenta de su gestión administrativa, y una ley Julia le impuso la obligación de depositar su estado de ingresos y gastos en el erario de Roma, después de haber dejado copia en dos ciudades de la provincia. Sicilia tenía dos cuestores que residían, uno en Siracusa y otro en Libe-

V. — OBLIGACIONES DE LOS PROVINCIALES.

Los provinciales debían á los gobernadores obediencia absoluta; á Roma debían además un tributo, porque las provincias eran como las granjas ó fincas del pueblo romano, *quasi pradia populi Romani*. En el momento de la conquista, los romanos hubieron de tomar para sí todas las tierras reales y á veces los bienes comunales y aun la totalidad de las tierras de ciertas ciudades que por su valor y patriotismo habían merecido mayor severidad por parte del vencedor. Estas tierras habían entrado en el dominio del pueblo romano y sufrían todas sus consecuencias. En cuanto á las tierras dejadas á los indígenas, hubo de cambiar su carácter; por el hecho de la guerra, los habitantes de las provincias, en vez de la propiedad, sólo tenían ya la posesión del suelo (2); eran arrendatarios perpetuos, y el signo de esta disminución de derecho era el tributo, que los poseedores debían pagar al verdadero propietario, al pueblo romano.

Estas contribuciones eran de cuatro clases: el impuesto personal, el impuesto territorial, las aduanas y derechos de regalía y las requisiciones.

El impuesto personal se calculaba por el censo, *ex censu*, es decir por los haberes de cada uno.

El impuesto territorial se pagaba ya en dinero ya en especie y entonces se fijaba de ordinario en la décima parte de los frutos. Esta combinación parecía más favorable á los contribuyentes, porque si Roma se aprovechaba de las buenas cosechas, corría también todas las probabilidades de las malas; mientras en el caso de la recaudación en dinero, estando determinada la cuota, tenían que pagar los tributarios, aun cuando la tierra no les hubiera producido nada. El ciudadano romano que tenía bienes raíces en una provincia estaba sometido al impuesto territorial.

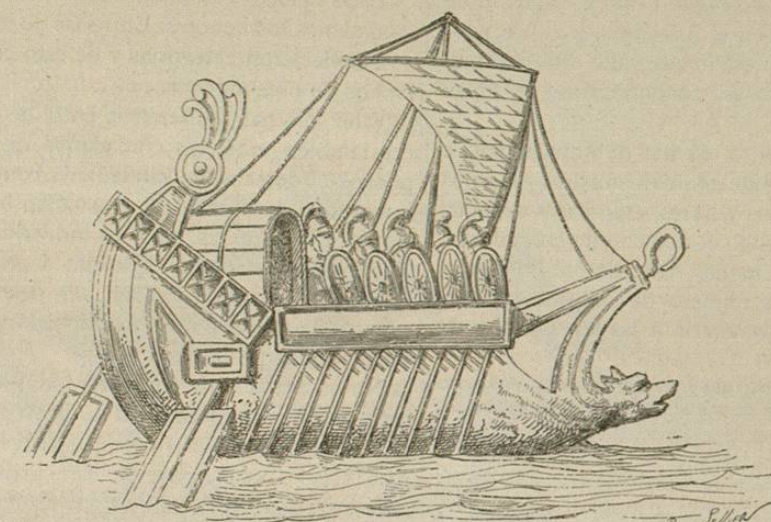
Había requisiciones de varias clases: unas accidentales, otras permanentes. Así, los provinciales debían suministrar al magistrado que velaba por su seguridad el trigo necesario para su casa, ya en especie y entonces el senado fijaba la cantidad, ya en dinero, y también el senado se cuidaba de fijar anticipadamente el precio á que había de hacerse

(2) *In eo solo dominium populi Romani est... nos autem possessionem tantum et usumfructum habere videmur.* (*Gayo, Inst.*, II, 7; *Cicerón, II in Verr.*, III, 6; *App.*, *Bell. Civ.*, II, 140.)

la conversión (1). A veces exigía el senado, para las necesidades del ejército ó á consecuencia de una mala cosecha, doble diezmo; pero en este caso pagaba su precio (2).

Si el gobernador juzgaba conveniente armar una flota para proteger la provincia contra los piratas, era menester construir barcos y suministrar marineros, soldados, etc., á expensas de la ciudad que tenía esta obligación (3). Y cuando se necesitaba un ejército, la provincia debía dar también trigo para su sustento. El senado pagaba esta prestación, pero al precio que fijaba él mismo; y los provinciales quedaban obligados á acarrear el trigo adonde le convenía recibirlo al pretor. Debían además los alojamientos para cuarteles de invierno, y á veces también auxiliares para las legiones.

El senado se había reservado las minas de metales preciosos, las canteras de mármol y aun las de ciertas piedras,



Navío armado (4)

en borrar los antiguos recuerdos de independencia creando nuevos intereses (5); separaba lo que había estado unido, unía lo que había estado separado é introducía grados en la misma servidumbre, á fin de que, pesando el yugo de una manera desigual, no se encontraran los pueblos identificados por una opresión común para protestar contra la dominación extranjera: *divide et impera*. Ningún pueblo ha practicado más hábilmente esta máxima, ni á ninguno le ha salido mejor.

Lejos de formar un todo homogéneo, cada provincia tenía dos clases de habitantes: los *tributarios*, sometidos á la omnipotencia del gobernador, bien que conservando sus instituciones particulares, y los *privilegiados*, que estaban como colocados fuera de la provincia, y por consiguiente sustraídos á la acción del magistrado romano. Estos formaban también muchas clases repartidos en dos grandes ca-

(1) *Frumentum in cellam et frumentum aestimatum* (*II in Verr.*, III, 81, 5).

(2) Cicerón dice *frumentum emptum* por oposición al *frumentum decumanum* (*II in Verr.*, III, 81). En tres años recibió Verres 37 millones de sestericios para comprar trigo en Sicilia á cuenta de Roma.

(3) *Cic.*, *II in Verr.*, V, 17, 24; *Philipp.*, XI, 12. Así, Mileto debía tener siempre diez navíos armados (*Ibid.*, I, 34). Mesina, uno solo; Siracusa, por orden de Verres, armó varios.

(4) Del Virgilio del Vaticano.

(5) Véanse, sobre todo, las precauciones tomadas en Macedonia por P. Emilio y en la Galia por Augusto: nuevas capitales, nuevas demarcaciones administrativas, interdicción del *connubium* y del *commercium* entre los distritos, etc. Sept. Severo rebajó á Bizancio á la condición de una simple aldea de Perinto (*Dion.*, LXXIV, 14).

las salinas, las pesquerías y las aduanas. Las aduanas daban un producto considerable, porque la república había mantenido todos los derechos de puerto que encontrara establecidos. Este derecho, en la aduana de Siracusa, era una vigésima parte del valor de los géneros.

Puede considerarse también como un impuesto pagado por las provincias, ó á lo menos como una renta del pueblo romano, lo que daban los particulares por apacentar sus ganados en los prados públicos.

VI. — VARIAS CATEGORÍAS DE CIUDADES PROVINCIALES.

La regla fundamental de la política romana, respecto á los vencidos, era dividir las poblaciones diversificando las condiciones de existencia política impuestas á los pueblos, á las ciudades y aun á los individuos. El senado se esforzaba

en categorías: las ciudades que tenían una organización romana y las que conservaban su constitución nacional; las primeras serán numerosas en Occidente; las otras se encontraban, sobre todo, en Oriente.

1.º *Colonias romanas*. Tenían el derecho de ciudadanía, es decir todas las capacidades del derecho romano, pero no el dominio quirritario, porque el suelo provincial no podía elevarse á la dignidad del suelo itálico ni poseer sus prerrogativas (6), siendo la principal de ellas la exención del tributo (7). Siendo los colonos ciudadanos *pleno jure*, ejercían todos sus derechos cuando residían en Roma y podían llegar á los honores, es decir á los cargos públicos.

2.º *Los municipios*, cuyos habitantes, *cives sine suffragio*, conservando y todo sus leyes, gozaban al entrar en Roma las prerrogativas del ciudadano romano, menos votar en los comicios y aspirar á los cargos públicos. Estas ciudades eran consideradas por la opinión como inferiores á las colonias, después de las cuales las mienta Plinio siempre.

3.º *Las colonias latinas*, cuyos magistrados, á la expira-

(6) *Provinciale solum nec mancipi est* (*Gayo, Inst.*, II, 27)... *Provincialia pradia usucapionem non recipiunt* (*Ibid.*, 46); estas colonias no podían organizarse á su voluntad. *Jura institutaque omnia populi Romani non sui arbitrii habent.*

(7) Mucho se ha discutido para averiguar si las colonias de ciudadanos romanos establecidas en las provincias estaban sujetas al *tributum soli*. Yo no lo pongo en duda, y una de mis razones es que ni Cesar ni Augusto hubieran imaginado un nuevo derecho, el *ius italicum*, si este derecho hubiera existido ya en las colonias romanas de las provincias.

ción de sus cargos, podían aspirar al derecho de ciudadanos romanos. Sus habitantes tenían el *jus commercii*, ó el derecho de adquirir y transmitir la propiedad quiritaria (1); pero no tenían el *jus connubii*, que les hubiera dado la patria potestad sobre sus hijos. Cuando residían en Roma, votaban en una tribu sacada por suerte.

4.º Las ciudades aliadas, *federatae* (2), como Mesina, Marsella, Gades, Evora, Esparta, Atenas, etc., que habían concluido con Roma, ya un tratado en condiciones iguales, ya un convenio implicando la obligación de reconocer la majestad del pueblo romano (3).

5.º Las *ciudades libres*, que como las ciudades aliadas, tenían todas las apariencias de la vida independiente, el uso de sus leyes y la jurisdicción entera, pero por la buena voluntad de Roma y un senadoconsulto, en vez de conservar esta libertad en virtud de un tratado; estas ciudades debían al tesoro romano el *estipendio*. Corcira, estación de las fuerzas navales de Roma en el Adriático, era libre; pero un proverbio intraducible expresa lo que valía esta libertad. Estas ciudades eran numerosas, encontrándose en todas partes, menos en Cerdeña.

6.º Las *ciudades inmunes*, ó exentas de impuestos (4).

Había también ciudades que reunían muchos de estos títulos y eran á la vez colonias y libres, colonias y exentas, libres y aliadas. Así Patras tuvo el derecho de ciudadanía, cuando vino á ser colonia romana. Además fué libre, porque habiendo recibido gran número de indígenas, había parecido duro é impolítico someterla á las leyes civiles de

(1) Por *usucaipio*, *in jure cessio*, *mancipatio*, *vindicatio* y *testamentum factio*. En tiempo del imperio hay otra clase de ciudades, las del *derecho itálico*, que estaban exentas del impuesto territorial, pues su suelo estaba asimilado al de Italia.

(2) En caso de necesidad debían auxiliares y barcos, y en Sicilia parte del *frumentum imperatum*. Pueden citarse otras ciudades, como Tauromenio, Tarragona, Malaca, Atenas, Rodas, Tiro, Utica, etc., que habían contraído con Roma una verdadera alianza por tratado solemne, grabado en bronce en el Capitolio y leído públicamente todos los años, y eran las más independientes por su administración interior (Plin., *Epist.*, X, 94).

(3) *Majestatem populi Romani comiter conservato*. (Cic., *pro Balbo*, 16.) Cf. con el *Dig.*, XLIX, 1, y Tito Livio, IX, 20. *Teates... impetraverunt ut fedus daretur, neque ut aequo tamen federe, sed ut in ditione populi Romani essent*.

(4) La *inmunidad* no resultaba de la concesión de la libertad. Así, en 168, los macedonios fueron declarados libres, pero sometidos á un tributo (Tito Livio, XLV, 29, 32). Muchos pueblos de Iliria reciben, al contrario, además de la libertad, la *inmunidad*. (Ibid., 26.) César concedió el mismo favor á los atrebatas (*Bell. Gall.*, VII, 76); Claudio á los habitantes de Ilion; Antonino á los de Pallantium ó Palante (Paus., VIII, 43). Era entonces la *inmunitas plenissima* (Cf. *Dig.*, XXVII, 1, 17, § 1). Antioquia era libre, y Caracalla le concedió, además, el título de colonia, pero *salvis tributis*. (*Dig.*, L, 15, fr. 8, § 5.) He dicho que estas ciudades privilegiadas estaban como fuera de la provincia, y no ha de tomarse esta expresión al pie de la letra, porque los romanos no lo habrían comprendido. Tarso, ciudad libre, era la residencia del gobernador de Cilicia y una capital de jurisdicción, como Panormia ó Palermo en Sicilia, á pesar de su título de *civitas libera*. Verdad es que en este caso la ciudad conservaba su jurisdicción particular. Salustio dice (*Jug.*, 31): *Indignabimini ararium expilari, reges et populos liberos paucis nobilibus vectigal pendere*; y Apiano (*Bell. civ.*, I, 102) dice que en tiempo de Sila, los pueblos y los reyes, amigos ó aliados, y no sólo las ciudades estipendiarias, sino también las federadas que tenían un tratado con Roma, y á las cuales se les había concedido la inmunidad y la libertad, todos pagaban tributo y debían obediencia. La inmunidad hasta eximia del diezmo, á lo menos en Sicilia (Cicerón, *II in Verr.*, II, 69; III, 6; V, 21), y de ciertas obligaciones onerosas, como los cuarteles de invierno. Más aún; la inmunidad era personal, no territorial, *Halicynses, quorum incolae decumas dant, ipsi agros immunis habent* (Cic., *II in Verr.*, III, 40). El *incola* es el individuo domiciliado en una ciudad, pero no ciudadano de ella. Cuando el Estado exigía doble diezmo á una provincia, las ciudades libres é inmunes estaban obligadas á suministrarlo al precio fijado (Cic., *II in Verr.*, IV, 9; III, 73).

Roma, como lo estaba toda colonia. La libertad le permitía organizarse como mejor le pareciera. Estas colonias estaban sin embargo sujetas al impuesto territorial y al impuesto personal, á menos que no mediara una especial dispensación, la *inmunitas*, ó más tarde, la concesión del *jus italicum*, que daba al suelo provincial uno de los atributos esenciales del suelo itálico, la exención del impuesto territorial.

Ciertas ciudades, en fin, tenían un patrono en Roma, como Sicilia á los Marcelos, Chipre á los Catones, etc., ó lazos de hospitalidad con algún noble personaje, y podían contar, para sus negocios y gestiones, con su poderosa influencia ó intervención. Era una ventaja, á veces onerosa, pero no constituía una situación política distinta, á menos que la ciudad no hubiera contraído estos lazos con Roma misma (5).

Estas ciudades ansiaban las distinciones tanto como sus ciudadanos los honores. Entre las de una misma provincia, se establecieron categorías y de esto resultaron ciertos derechos de preeminencia.

Y no sólo había diferencia entre las ciudades, sino á veces también entre los ciudadanos de una misma ciudad, porque el derecho de ciudadanía romana, la latinidad, la inmunidad, la libertad se concedían hasta hereditariamente, ora á las familias, ora á los individuos. Así pues, habiendo salvado la vida un lipariota á unos embajadores que enviaba el senado á Grecia, sus descendientes quedaron exentos de todo tributo, cuando siglo y medio después hizo Roma la conquista de la isla.

No he acabado de enumerar todas las condiciones de los súbditos: Roma confería ya de buen grado, su derecho de ciudadanía á los provinciales, pero estableciendo grados para llegar al pleno goce de este privilegio. Así se podía obtener, como lo obtendrán los principales habitantes de la Galia cabelluda hasta Claudio, la ciudadanía romana, sin el derecho de aspirar á los cargos. Para llegar á ser ciudadano romano un egipcio debe hacerse recibir previamente como ciudadano de Alejandría. En fin, se encontrará todavía entre las ciudades súbditas esta distinción: que las tierras conquistadas se dejaron ó devolvieron á unas, más afortunadas, á título de una renta fija, la *décima* (*civitates decumanae*); y á otras, menos favorecidas, á título de un censo ó cánon variable, cuya recaudación arrendaban los censores (*civitates censoriae*) (6).

Estaba pues la provincia muy lejos de formar un todo homogéneo. Más aún, las provincias diferían entre sí, pues la condición en que se hallaban, respecto de Roma, no era

(5) *Hospitium privatum et hospitium publicum* (Tito Livio, I, 49; V, 50). No podemos citar más que la ciudad de Ceres, como comprendida en el caso de *hospitium publicum* con Roma. Sin embargo, debían establecerse con frecuencia estas relaciones, á lo menos con las ciudades ó pueblos de las fronteras, porque el *Digesto* habla de ello como una cosa corriente: *Si cum gente aliqua, neque amicitiam, neque hospitium, neque fedus, amicitiae causa factum, habemus* (XLIX, título 15, § 4, 9, 2). En cuanto á los patronos, se hace mención de ellos en una multitud de inscripciones.

(6) *Is ager a censoribus locari solet* (Cic., *II in Verr.*, III, 6). Sicilia tenía tres ciudades federadas, cinco ciudades libres y exentas, treinta y cuatro *decumanas* ó que pagaban diezmo, veinticinco cuyos censos arrendaban los censores (Cic., *II in Verr.*, III, 6); Cerdeña sólo tenía ciudades estipendiarias (Cic., *pro Scauro*, II, 44); Córcega dos colonias (Sen., *ad Helv.*, 8); la Tarraconense, después de Augusto, doce colonias, trece municipios con derecho de ciudadanía, diez y ocho municipios con el *jus Latii*, una ciudad federada, ciento treinta y cinco ciudades estipendiarias, doscientas noventa y tres ciudades ó villas á su dependencia; la Bética, nueve colonias, ocho municipios, veintinueve ciudades latinas, seis libres, tres federadas, ciento veinte estipendiarias (Plin., *Hist. nat.*, III, 1).

la misma para todas. Ya hemos visto que unas tenían un gobernador de máxima categoría, mientras otras lo tenían de clase más modesta: los privilegios de que acabamos de hablar, se habían concedido también de una manera muy diversa; sus instituciones municipales no tenían nada común, y como sus derechos eran diferentes, sus cargas variaban también. No es posible determinar lo que cada una pagaba á Roma; pero bien se ve que no todas pagaban la misma cantidad ni de la misma manera.

Así la Galia y la Macedonia daban al parecer una cantidad fija (1). La mayor parte de las ciudades del Africa cartaginesa, Egipto (2), Siria y Cilicia (3) pagaban la capitación, sin excluir á las mujeres, y á lo que parece, ni á los

esclavos en Egipto. Esta provincia tuvo más tarde la carga de alimentar al pueblo romano por espacio de cuatro meses. Sicilia y Cerdeña pagaban sus décimas en especie; pero esta última contribuía además con un tributo, calculado según los haberes de cada uno. Africa y España redimían sus cosechas con una cantidad que no variaba nunca por más escasos que fueran los productos de la tierra en años malos. Asia y Grecia pagaban el impuesto territorial.

Era difícil que hubiera tanta diversidad en la manera de recaudar el impuesto. El recaudador había de ser romano ó indígena: el senado autorizó á los españoles, César á los asiáticos, Paulo Emilio á los macedonios á recaudar sus contribuciones. En Grecia y Asia, antes de César, y en Si-



Isla Volcano, una de las Liparis (4)

cilia, los recaudadores eran publicanos que tomaban de Roma el arrendamiento de los tributos. En Sicilia ciertos diezmos, el del vino, el del aceite, el de las cosechas menores, se arrendaban por los cuestores en la isla misma, antes de Verres.

Quando los romanos hubieron domado el Lacio, prohibieron todo comercio entre las ciudades. La misma prohibición se hizo, después de la caída de Perseo, á los macedonios repartidos en cuatro distritos; en la Iliria dividida en tres cantones, que debían permanecer absolutamente extraños unos de otros; en la Acaya, después de la caída de Corinto. Unas palabras de Cicerón muestran que en todas partes se había seguido la misma política: «Diocles de Panormia, dice, había arrendado un campo en tierra de Segeste, porque entre estas dos ciudades hay derecho

de comercio (5).» El *jus commercii* era la excepción y la prohibición la regla, pues que el orador teme que se extrañe ver á un habitante de una ciudad poseer en el territorio de otra ciudad. Verdad es que aquí se trata de dos ciudades libres, es decir de dos Estados tenidos por independientes; pero de estas ciudades había en gran número, y no dudo que tales prohibiciones se hicieron en muchos lugares. Los ciudadanos romanos, que podían traficar en todas partes, tenían demasiado interés en estas prohibiciones, que los libraban de toda concurrencia, para que el senado no quisiera multiplicarlas.

Dividida interiormente, como acabamos de mostrarlo, la provincia no tenía ningún lazo con las provincias limítrofes, siendo éstas una tierra extranjera, *aliena*. Así, podía uno ser desterrado de su provincia. El procónsul que rebasaba los límites de su provincia, incurría en la acusación de lesa majestad; y una ciudad, á lo menos en Bitinia, según la ley de Pompeyo, no podía dar de suyo el derecho de ciudadanía al habitante de otra provincia. Estas restricciones se avenían muy bien con el mezquino espíritu de las municipalidades antiguas para que no se aceptaran sin resistencia en todas partes.

(1) *Vectigal certum quod stipendiarium dicitur* (Cic., *II in Verr.*, III, 6). La Macedonia daba así 100 talentos (521,665 frs.) Plutarco, *Æmil.*, 28. La Galia 40 millones de sestercios (7,663,000 frs.) Suetonio, *Cæs.*, 25; *Eutrop.*, VI, 17.

(2) *Jos.*, *Bell. Jud.*, II, 16. El tributo montaba á más de doce mil talentos. *Str.*, XVII, p. 798.

(3) *App. Syr.*, 50. El tributo era del 1 por 100 del censo (Cic., *ad Att.*, V, 16): *imperata επικεφάλαια*. *Ad Fam.*, III, 8: *acerbissima exactio capitum et ostiorum*.

(4) De un grabado de la Biblioteca Nacional.

(5) Cic. *II in Verr.*, III, 40.

Desde que el feudalismo, es decir, el reinado de los castillos pasó por la sociedad moderna, los campos se separaron de las ciudades: éstas no tienen alrededor más que un estrecho término ó jurisdicción, mientras antes tenían toda una provincia. Hoy la clase acomodada y buena parte de la clase obrera viven y mueren en la ciudad: la vida entera se desliza allí, porque allí se encuentran el comercio, la industria, la actividad intelectual, todos los recursos y los placeres todos de la civilización. Entre los antiguos se vivía en los campos, en las rudas labores de la agricultura, las únicas que se conocían, en el aislamiento también que esta vida impone.

Con todo eso, se necesitaba un lugar donde poder refugiarse en el caso de una invasión, donde reunirse para tratar de los intereses comunes, una fortaleza y una plaza pública, el Capitolio y el Foro, la Acrópolis y la Agora. Era el lugar ordinariamente situado en una altura de fácil defensa: este recinto, *urbs*, formaba, con todo el territorio dependiente, la ciudad, *civitas*.

En muchas cuestiones es punto muy difícil de determinar aquel en que ha de parar la división para no descender á una molécula sin vida, ni atenerse á un todo aun heterogéneo y molesto por su masa. Nuestro común es muy pequeño; tenemos treinta y seis mil; pero la ciudad romana era demasiado grande; en la Galia cabelluda, desde el Rin hasta el Pirineo, hubo solamente sesenta. Eran, pues, pequeños Estados de una complicada administración, que comprendían ciudades secundarias (1) con su presupuesto de gastos é ingresos, con magistrados para formar el censo, administrar justicia, vigilar los trabajos públicos, atender á la policía, á la sanidad, á todos los intereses, en fin, de la ciudad y del territorio, y dispuestos, si la mano que les imponía la paz se hubiera retirado, dispuestos á armar sus milicias y á enviarlas en son de guerra contra sus vecinos, á los que no querían mejor que los grandes Estados que-riera á aquellos cuyas fronteras tocan.

Si esta organización municipal dejaba poco que hacer al gobernador, á menos que no quisiera mezclarse en todo, hacía del imperio de Roma, en vez de una sociedad homogénea, una reunión de pequeñas repúblicas, que en su mayor parte vivían en condiciones diferentes. Envueltas y contenidas por la administración superior, estas ciudades permanecerán unidas, mientras dure la fuerza de cohesión; cuando se debilita, se romperán todos los lazos y los bárbaros entonces, á pesar de su escaso número, someterán uno tras otro éstos pueblos, que no habiendo tenido nunca en común sus intereses ni sentimientos, no pondrán tampoco en el momento decisivo sus recursos ni su valor en la defensa.

VII. — ASAMBLEAS PROVINCIALES

Entre el Estado y el común ó municipio, bien que éste estuviera reducido á las insignificantes proporciones que

(1) Nimes tenía á su dependencia 24 villajos (Estrabón y Plinio, *Hist. nat.*, III, 5). 179 ciudades de la Tarraconense poseían 293 pueblos (Plin., *Hist. nat.*, III, 3). Las aldeas de los carnios, en los Alpes Carnícos, estaban bajo la jurisdicción de Tergesto (Zump., *Decretum municipale Tergestinum*); Calacia dependía de Capua; Caudío, de Benevento. Era el principio griego: así no había más que una ciudad en el Atica y la Laconia, bien que hubiera en estas dos provincias muchos otros pueblos: por eso los griegos tomaban de buen grado el nombre de la ciudad por el del territorio. Estos lugares secundarios se llamaban *loci* y en Italia *fora*, *conciabula*, *vici*, *castella*. Las capitales se llamaban generalmente *municipia* ó *oppida*. Donde no había ciudades, como en la Panonia, se dividía el país en *pagi*, como en la Mesia, en regiones, los unos y las otras subdivididos en *vici*. Puede deducirse de la ley Julia (*Tabula Heracleensis*) que solamente los habitantes de los municipios, colonias ó prefecturas podían llegar al duunvirato ó al cuadrunvirato, los más altos cargos municipales, pero que los habitantes de *fora* y de *conciabula* podían aspirar al decurionato.

tiene entre nosotros, habría sido necesaria una división intermedia, una representación política de la provincia misma. Entonces se habrían encontrado por debajo del temible gobierno que residía en Roma, pero por encima de los humildes y tímidos magistrados de cada ciudad, hombres que hablaran en nombre de la provincia, es decir, en nombre de un interés considerable, que el gobierno hubiera tenido que tomar en muy seria consideración. Estas asambleas habrían podido llegar á ser molestas, pero hubieran salvado al poder de sus propios excesos. La institución, pues, hubiera sido buena. ¿Era posible?

Los antiguos no eran tan ignorantes del sistema representativo como se ha dicho (2). Si la raza griega no quiso nunca salir de sus pequeñas ciudades para formar un grande Estado, nunca tampoco olvidaron sus tribus su fraternal origen, y en virtud de esta comunidad de origen tuvieron ciertas instituciones nacionales, en que la religión, las artes y el placer tenían sin duda más parte que la política, pero que fueron un vínculo entre los diferentes miembros de la familia helénica. Los anfiteatros de Delfos no estuvieron siempre reducidos á arreglar las cosas del templo, y los licios tuvieron un verdadero parlamento: gentes sabias, dice Estrabón, «cuyas veintitres ciudades envían diputados á una asamblea que se reúne en un punto designado de antemano. Las más considerables de estas ciudades tienen tres votos cada una, dos las medianas y las demás uno solo. En la misma proporción contribuyen á los gastos públicos... La asamblea empieza por nombrar un jefe de la confederación; y luego procede á la elección de los demás cargos del cuerpo licíaco, designando también los jueces de todos los tribunales. En otro tiempo se deliberaba allí sobre la guerra, la paz y las alianzas; pero hoy no puede hacerse esto, sino con el consentimiento de los romanos, que no conceden semejante derecho sino en tanto que las deliberaciones tienen por objeto su propio interés. El número de los magistrados y jueces nombrados para cada ciudad está en razón del número de votos de que dispone (3).»

El cuerpo licíaco no era un ejemplo aislado. La Grecia, que fué la grande escuela política del mundo, quiso hacer también el ensayo del gobierno representativo, después de haber pasado por todos los regímenes y como para no dejar de hacer ninguna prueba. Comenzado muy tarde y en medio de circunstancias adversas, este ensayo hubo de fracasar. Sin embargo, el esplendor que la liga aquea dió á los últimos días de Grecia, valió á este sistema una popularidad duradera.

Concluida y asegurada la conquista, dejó Roma que sus nuevos súbditos reanudaran uno tras otro los lazos que de antemano había tenido cuidado de romper. En todas partes se reformaron las confederaciones; y si políticamente no tuvieron estas nuevas ligas ni la sombra de la libertad, á lo menos conservaron su recuerdo y la realidad podía volver un día bajo aquellas formas por el momento engañosas.

La Bitinia, Capadocia y el Asia Pergamense tuvieron asambleas generales que se reunían sucesivamente en las principales ciudades de la provincia. En una medalla perteneciente á la numismática de Pérgamo, se ve el templo de Roma y de Augusto con esta leyenda: *Communitas Asia*. César reunió en Tarso á los diputados de todas las ciudades de Cilicia. También se hace mención en el Digesto de las asambleas de los tracios y tesalios, que se celebraban en Larisa; en el Código, de un sacerdocio general ó de una

(2) Cic., *de Rep.*, I, 45; Tac., IV, 33.

(3) Strab., XIV, p. 665.

intendencia de los juegos de Siria y Fenicia; en las inscripciones y medallas de la provincia de Asia, de un pontífice supremo, ἀρχιερεὺς, y de un presidente de los juegos sagrados, Ἀσιαρχηγός, elegidos por los diputados de toda la provincia, κοινὸν Ἀσίας. Para estas reuniones se colocaban los diputados en un orden determinado por la categoría de sus ciudades, siendo unas las primeras, como Efeso y Pérgamo, y otras séptimas, como Magnesia y Jonia.

Los testimonios de este género son muy numerosos en el período imperial, pero el uso era antiguo y anterior. También se ha visto en el curso de esta historia que todos los pueblos italianos tenían semejantes asambleas, que los romanos tomaban parte en las ferias latinas, y que se presentó un día una proposición para que las ciudades aliadas eligieran dos senadores que tomaran asiento en el Capitolio con los Padres Conscriptos de la república.

Estas ideas no eran pues extrañas á los romanos y las llevaron con su dominación á las regiones occidentales, donde habían germinado de suyo. César, en España, convocará á los diputados de la Ulterior en Córdoba y los de la Citerior en Tarragona; en la Galia reunirá todos los años los estados generales del país; y Augusto llamará al rededor de sí á los diputados de las provincias que recorra. Antes que ellos, Sertorio había obrado de la misma manera en la península ibérica.

Por lo demás, sabemos muy poco sobre los derechos de estas asambleas. En el Occidente, César y Augusto les darán al parecer un carácter político consultándoles los más graves negocios; en el Oriente, no parece que tuvieran más que atribuciones religiosas, á lo menos en el tiempo á que se refieren nuestros documentos (3). Vese la del Asia proconsular reunida el año 165 de nuestra era, en la alta Frigia, nombrando los asiarcas, entre los cuales elegía el gobernador romano el que debía llenar las funciones tan honoríficas como ruinosas, de pontífice máximo para toda la



Moneda de Pérgamo (1)



Moneda de Jonia (2)

(1) COM (munitas) ASI (α). La Fortuna en pie coronando á Claudio, en un templo de dos columnas, consagrado á Roma y Augusto, cuyas primeras letras se leen en el frontis ROM. ET AVG. Reverso de un medallón de plata de Claudio.

(2) ἈΣΙΑΣ ΠΡΟΤΩΝ ΕΦΕΣΙΩΝ ΠΕΡΓΑΜΗΝΩΝ (los efesios pergamenses, los primeros del Asia). En el exergo: ΚΟΙΝΟΝ ΤΙ ΠΟΛΕΩΝ (la comunidad ó asociación de trece ciudades), y por debajo: ΠΡΟ ΜΚΑ ΦΡΟΝΤΩΝ (siendo procurador ó proconsul Marco Claudio Fronto). Las trece ciudades que componían esta asociación eran: Mileto, Efeso, Eritrea, Clazomene, Priene, Lebedos, Teos, Colofon, Mios, Focea, las dos islas de Samos y de Quíos, á las cuales se adhirió más tarde Esmirna. ¿Por qué se nombra en la inscripción á los pergamenses? No puede decirse. Los personajes son: Hércules sentado y Diana de pie con el carcaj en el suelo. Reverso de un bronce muy raro de Antonino, acuñado en Jonia. (Nota de M. Sauley.)

(3) Se encuentra en las inscripciones de Orelli un *prator Hetruriae XV populorum*. Se trata en el número 2182 de los *sacra Etruria*; y las ferias latinas duraron hasta el siglo IV. (Lact., *Div. Inst.*, I, 21.) — *Pacarius, vocatus principibus insule (Corsica), consilium aperit* (Tá-cito, *Hist.*, II, 16). Toda la Sicilia, *communis Sicilia*, decreta se eleven estatuas á Verres. (Cic., II, in *Verr.*, 59, 63.)

provincia: un pasaje de Estrabón prueba la antigüedad de este uso (4).

Había ciertamente en estas costumbres tan amadas de los pueblos un germen que la política hubiera podido desarrollar con gran provecho de las provincias y del imperio; pero dejó subsistir oscuras é inútiles estas asambleas, de modo que el gobierno provincial careció de un contrapeso necesario que se le hubiera podido dar muy fácilmente. Si se encontrara extraña esta idea, testificaríamos que la historia no se ha hecho para registrar los hechos consumados y aplaudirlos; que viniendo á ser Roma un mundo, debía trasformarse, y que para tan vasta dominación, no había más que dos formas posibles de gobierno: la que al fin se adoptó, ó sea el poder absoluto de un príncipe, lo que subordina la prosperidad del imperio á todos los accidentes de los nacimientos reales, á todos los azares de las elecciones de cuartel; ó bien la estrecha unión de Roma con sus provincias por la participación efectiva de éstas en la administración general. Esta organización hubiera pugnado sin duda con viejas preocupaciones romanas; pero no se funda un gran Estado sino con previsión. César y Augusto la tuvieron momentáneamente en la Galia; el senado habría podido tenerla en todas partes, porque con aquellas asambleas que en todas partes había, hubiérase sido fácil poner el consejo al lado de la acción, la intervención enfrente de la arbitrariedad, el freno unido á la fuerza. Y Roma tenía esta constitución en su senado y sus cónsules: faltaba sólo dársela á los súbditos, después ligar estrechamente las provincias á Roma, concediendo á sus asambleas lo que Espurio Carvilio había pedido, después de la derrota de Caras, para las curias de las ciudades italianas. La cuestión valía la pena de estudiarla y resolverla, porque mejor organizado el imperio, la edad media hubiera sido de menos.

El clero católico comprendió bien la importancia de este

engranaje para establecer en inmensos espacios la comunidad de los intereses y de las creencias, é imitó en sus sínodos de obispos las asambleas provinciales, de modo que si éstas no trajeron el régimen representativo al Estado, ayudaron á establecerlo en la sociedad religiosa. La Iglesia coronó esta obra de profunda sabiduría, instituyendo por encima de estos sínodos provinciales un senado supremo, el concilio ecuménico, y esta doble institución aseguró por mucho tiempo la unidad de su fe, de su disciplina y de su imperio. Lo que Roma cristiana supo hacer ¿por qué no había de haberlo hecho Roma pagana? El orgullo romano y el interés de doscientas familias, que en el último siglo de la república vivirán de los despojos del mundo, no lo permitieron.

Con todo eso, para ser justos, reconocemos que la solución indicada era muy difícil con esas fatalidades de educación, de medio histórico y de preocupaciones que en to-



Pontífice velado y vestido de larga toga (5)

(4) Aristides, *Orat.*, XXVI, p. 344-6; Strab., XIV, p. 649. Es una dignidad muy alta, dice Filostrato (*Sophist. vite*, lib. I, § 212), pero muy costosa. Los asiarcas tenían la intendencia de los juegos sagrados de la provincia; había también asiarcas para las solemnidades públicas.

(5) Estatua de plata del gabinete de Francia, núm. 2874 del catálogo.