

número de los provinciales. Lógico pues será sacar de este estudio particular una conclusión general.

Y desde luego se ha podido hacer constar un progreso continuo en el sentido de la equidad y del derecho natural. La fuerte organización de la familia romana subsistía; el padre mantenía en ella la unidad del culto, del patriotismo y de las voluntades; era también sacerdote, administrador y juez, señor obedecido de su mujer, de sus hijos, de sus esclavos, de sus colonos, de los que tenía *in mancipio*, y patrono respetado de sus libertos (1).

Sin embargo, había perdido parte de sus antiguos derechos, y la condición de todos los que vivían a su lado, sin excluir al esclavo, era ya más suave y llevadera. Pero haciendo entrar en la familia mayor suma de justicia y libertad, no habían destruido los emperadores su carácter primitivo, y aquella prudente libertad que había entrado en el hogar doméstico permanecía en él deferente y respetuosa con la autoridad paterna.

Se objetará con el argumento de las costumbres que muestran Apuleyo, Juvenal y Petronio; á esta cuestión contestaremos más adelante: entre tanto, hay que admitir que con semejantes leyes, la casa paterna, en gran número de familias, debía conservar un severo orden que dejaba su sello en los ánimos, y se concluirá de ello que padres tan disciplinados no podían hacer ciudadanos turbulentos.

La familia explica de antemano la ciudad, como la fortuna de la ciudad en los primeros siglos del imperio nos hará comprender de del Estado en la misma época.

Otra semejanza: el poder público había penetrado ya en

la familia en nombre de la equidad, como penetrará en la ciudad en nombre de una justicia mejor. Heredero de los censores republicanos, el príncipe ó el senado, su instrumento, disminuye los derechos del padre y del esposo; reprime la exheredación injusta y castiga por sí mismo el adulterio (2): procura restringir los divorcios y asegura recompensas á las virtudes conyugales. En una palabra, el juez público tiende á sustituir al juez doméstico, así como en la ciudad el agente del príncipe reemplazará poco á poco á los magistrados municipales.

Estas invasiones del poder público, por más provechosas que sean por el momento á los interesados, anuncian la aproximación de los tiempos en que ninguna libertad ni derecho subsistirá en frente del soberano señor, es decir, del Estado.

La familia no es la única que se modifica: el orden económico cambia y el mundo del trabajo se transforma. No hemos llegado todavía al tiempo en que las corporaciones industriales vendrán á ser hereditarias; pero en la jerarquía social muchos ingenuos descienden, muchos esclavos suben y se encuentran á la mitad del camino de la servidumbre á la libertad; decadencia para los unos, progreso para los otros. Y como el porvenir está siempre en germen en el presente, aun el porvenir lejano, en el seno de aquella gran sociedad romana, donde el ciudadano había tenido tanto orgullo y el esclavo tantas miserias, se preparaba la formación de la innumerable clase de los siervos de la Edad media, cuya condición será menos desgraciada que la de las víctimas de la antigua servidumbre.

## CAPÍTULO LXXXIII

### LA CIUDAD

#### I. — EXTENSIÓN DE LAS LIBERTADES MUNICIPALES.

Cuando se considera en su magnífica sencillez el plan de la creación, casi se atrevería uno á decir que hubieron de bastar á Dios dos ó tres ideas para constituir la innúmera variedad de los seres. La humanidad tampoco tuvo necesidad, en el curso de su desarrollo histórico, más que de tres ó cuatro principios sociales para realizar las más diversas formas, desentrañando del caos de la fuerza bruta, por medio de lenta elaboración, la noción de lo justo, la teoría razonada de los deberes y de los derechos para el individuo, la familia, la ciudad y el Estado. En cuanto á los dos términos extremos de esta progresión, los romanos fueron insuficientes, porque conservaban la esclavitud, y en medio de pueblos habituados á la libertad acabaron por establecer el despotismo; pero mejoraron la constitución de la familia y legaron á los modernos el régimen municipal con las leyes civiles que eran su consecuencia. Con esto sólo se pusieron casi al nivel de los griegos en la obra general de la civilización.

Bossuet ha dicho de los primeros siglos de la república: «El Estado romano era entonces del temperamento que debía ser el más fecundo en héroes.» El régimen municipal, en sus buenos tiempos, en los tiempos del imperio, tuvo efectos muy diferentes y sin embargo análogos, por-

(1) Tácito prueba que subsistía en la familia mucha parte de la antigua autoridad paterna, y Gayo (I, 112-3) habla también de la *manus* en los matrimonios por *confarreatio* y por *coemptio*.

que produjo el siglo de los Antoninos, que se ilustró con su pacífica grandeza, sus leyes y sus monumentos, sólo por haber sido fecundo en hombres que se habían formado en la libre administración de las ciudades. Este fenómeno no es sólo un hecho considerable en la historia de Roma; donde quiera que se ha producido ampliamente, se encuentran los mismos resultados, ya sea en la Grecia antigua, ya en la Italia de la Edad media, bien en los comunes flamencos, bien en las ciudades anseáticas ó en los burgos de Inglaterra. En tiempo del imperio tuvo, durante tres siglos, la virtud de neutralizar el efecto de las malas leyes políticas.

Roma que había sometido el mundo con las armas asegura su pacífica posesión con el régimen municipal; lo llevó á todas partes donde no existía y lo acercó á la forma que había concebido donde existía ya. En los países de lengua griega y púnica, en Egipto, en el Africa cartaginesa, la obra estaba acabada hacía mucho tiempo; no hubo más que introducir ligeras reformas; pero en la Numidia, la Mauritania, España y Galia, en los valles de los Alpes, del Danubio y del Rin, todo, poco más ó menos, estaba por hacer y lo hicieron los romanos. Suprimieron las antiguas divisiones en pueblos, tribus ó naciones, y las sustituyeron con circunscripciones urbanas; obligaron á las poblaciones dispersas á formar un centro, donde sus intereses civiles y

(2) *Lex fuit... ut adulterum cum adultera deprehensum marito liceret occidere. Hac lex abolita est lege Julia, que jussit adulterii cognitionem ad indices referri* (Schol. ad Horatii, Sat. II, VII, 63).

religiosos estuvieran bajo la custodia de magistrados elegidos por ellos mismos, pero también donde su vida común estuviera al alcance de la vista y de la mano del gobernador de la provincia.

De este modo los salvajes habitantes de los valles alpinos tuvieron que agregarse á las ciudades edificadas al pie de sus montañas, á Luna, Ivrea, Cremona, Brescia, Trento, Verona, Trieste. Allí debieron inscribirse para el censo, llevar el trigo para el Estado, conducir sus reclutas para el ejército y buscar jueces para sus pleitos y querellas.

Roma obligó hasta á los lusitanos, en la península Ibérica, á abandonar las alturas del país para construir ciudades en lo llano. Solamente en la Dacia se contaban ciento veintidós colonias romanas, y esta provincia no estuvo en poder de los romanos más que ciento setenta años.

Augusto empleó mucho tiempo en organizar según sus ideas á los galos y á los pueblos establecidos en la orilla izquierda del Rin y en la cuenca superior del Danubio. Plinio el Antiguo encontró en su tiempo en la Tarraconense ciento catorce tribus que vivían dispersas, por ciento setenta y nueve que tenían su capital. En tiempo de los Antoninos, llegó á contar allí mismo doscientas cuarenta y ocho ciudades y solamente veintisiete tribus diseminadas. El acantonamiento había sido pues bastante rápido para que en menos de un siglo se hubiera aumentado en sesenta y nueve el número de aglomeraciones urbanas y disminuido en ochenta y siete el de las tribus dispersas.

Y en todas partes se había producido la misma transformación: al Norte, las dos Germanias, la Recia, la Vindelicia, la región del Nórico, la Panonia y la Mesia; al Sur, la Mauritania y la Numidia se habían cubierto de ciudades. A cada paso, hasta los confines del desierto, encuentran nuestros soldados en Argel ruinas romanas, y con frecuencia estos vestigios han ayudado á nuestros generales á descubrir fuentes ocultas ó mantos de agua subterráneos que salvaban á sus tropas de la sed.

La idea que dominaba la vida municipal de los romanos era la del deber cívico. El ciudadano de una ciudad provincial se llamaba *municipe* (*municipis*), el que tiene participación en los cargos públicos. A este deber no podía sustraerse, porque nadie tiene el derecho de renunciar á su origen por su sola voluntad, y estaba obligado á llenarlo con el espíritu de concordia y de fraternidad, que parecía en el origen la regla necesaria de las relaciones entre los habitantes de una misma ciudad. Esta palabra, *fraternidad*, es muy romana. Cicerón había dicho: «¿Qué es una ciudad sino una asociación de justicia?» Y Ulpiano consideraba ciertamente también la ciudad, como la familia agrandada, pues llamaba hasta á la sociedad de comercio «una especie de lazo fraternal.»

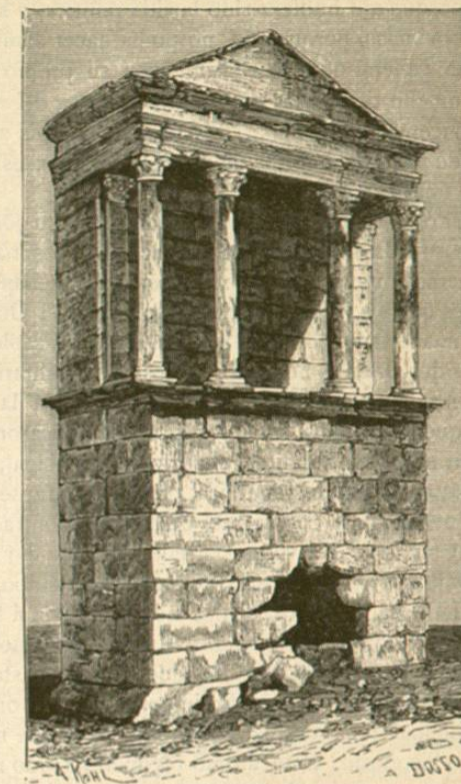
Con frecuencia los patronos de los colegios tomaban el título de padre y de madre, y los asociados el de hermanos, y dejaron en sus sepulcros conmovedores testimonios de ello. Hasta el siglo cuarto, se hallan las palabras de amor y afecto piadoso como expresión de los sentimientos de un ciudadano para con su ciudad (1).

Pero ¿cómo se realizó esta concepción? El que por el origen ó la adopción, pertenecía á una familia municipal; el que dentro de los muros ó en el término de la ciudad tenía su hogar doméstico, sus dioses penates, el sepulcro de sus padres, y observaba los ritos sagrados en los altares públicos, en honor de los dioses protectores de la comuni-

(1) *Amor et religio erga civem universos... amor civicus* (Orelli, número 4360). La inscripción es de 386, pero pagana.

dad; éste, y en el origen, solamente éste era *municipis* (2); votaba en el foro, y podía ser elegido para deliberar en el senado, ejercer el poder en los cargos y juzgar en los tribunales.

El forastero, *peregrinus*, el ciudadano de otra ciudad de la provincia, aun cuando tuviera residencia fija en la ciudad, *incola*, el liberto que no fundaba en ella una nueva familia, sino á la segunda generación, el esclavo, con quien no se contaba, quedaban fuera del municipio. Éste se componía pues de familias ligadas entre sí por los vínculos religiosos, la comunidad de los recuerdos, la obligación de los mismos deberes, la solidaridad de los intereses. Así no hay que extrañar que esta ciudad tan bien unida aca-



Sepulcro romano en Haidra (Africa romana)

bara por obtener de Roma el carácter de un ser moral, de una personalidad viviente y jurídica.

Mientras las revoluciones borraban en Roma las viejas instituciones, éstas subsistían en el fondo de las provincias por efecto de ese espíritu conservador propio de las localidades donde no penetran las agitaciones políticas, y porque las fórmulas dadas á los provinciales en la época de la conquista fueron escritas por hombres enamorados aún de la libertad municipal. Los sabios de la Biblioteca palatina habrían encontrado en multitud de municipios el *populus*, ó la nobleza dominante, la *plebs*, ó la multitud desheredada, las curias y los curiones del período real, las magistra-

(2) La ciudad podía crear por la concesión del derecho de ciudadanía, *allectio*, nuevas familias. *Cives origo, manumissio, allectio vel adoptio facit* (Cod. X, 7, 39). Se encuentra también en Apuleyo (Met. IV): *Adolescens... quem filium publicum omnis sibi civitas cooptavit*, y en las inscripciones griegas, las palabras hijo del senado, de la ciudad, del pueblo, etc., aplicadas sin duda á título honorífico para recompensar ó provocar liberalidades, son muy frecuentes (C. I. G. número 3570). Venecia adoptó así á Bianca Capella, «la hija de la república.» El derecho de ciudadanía se concedía también á las mujeres, *civis recepta* (C. I. L. t. II, núm. 813). Un rescripto imperial podía también conferirlo. Cf. Plinio, *Epist.* X, 22, 23. Dion Crisóstomo, *Orat. XLI ad Apam*, II, 181 (edic. Reiske).

turas de los tiempos republicanos (1): tribunos del pueblo (2), ediles, cuestores, censores, y asambleas públicas divididas en tribus, en centurias, con un foro, una tribuna, elecciones y todas las agitaciones y contiendas de los comicios.

Aulo Gelio, en tiempo de los Antoninos, llama también a las colonias «imagen atenuada, pero el verdadero simulacro del pueblo romano,» y un siglo después decía Modestino: «La ley sobre intrigas electorales no tiene ya efecto en Roma, porque el nombramiento para los altos cargos depende del príncipe y no del favor popular;» y la consideraba como en pleno vigor en los municipios: en Africa, en tiempo de Constantino, el pueblo hacía aún elecciones. La causa de ello era que la vida municipal fué sofocada en Roma, porque allí hubiera sido la vida política, y subsistía en las provincias, porque allí no podía hacer sombra. Es un hecho general que el vencedor, por su propio interés, respeta mucho tiempo las costumbres sociales del vencido. ¿No lo hacemos nosotros así en nuestra colonia argelina, á pesar de nuestros hábitos de centralización excesiva y de extrema uniformidad?

Ocupados, á orillas del Tíber, en consolidar su poder y en defender su vida contra las conspiraciones de los magnates, los primeros emperadores no recelaron de aquellas oscuras libertades que los indígenas medio salvajes del Occidente habían amado tanto como los habitantes de las espléndidas ciudades del Oriente helénico. Lejos de debilitarlas, aun favorecieron su extensión, y merced al orden, á la buena justicia que todos ellos, salvo los locos, se aplicaron á hacer reinar entre sus súbditos, el régimen municipal, en vez de desaparecer con la república, prosperó durante dos siglos. Aquellas viejas costumbres de Italia encontradas por los conquistadores ó llevadas por ellos (3) al suelo provincial, eran tan vivas que subsistieron largo tiempo, como testigos del pasado, á los cuales no se atrevía á tocar el tiempo en su obra de nivelación. Muchos de estos testimonios han desaparecido y los que quedan bastan para probar la existencia, en el alto imperio, de una organización municipal por completo diferente de la que muestra el Código Teodosio. Este último régimen ha sido muchas veces descrito con sus desastrosas consecuencias; hay que conocer también el primero y sus dichosos efectos.

No hubo para las ciudades como se ha supuesto una ley

(1) Encontrábanse aun en tiempo de Adriano pretores en Etruria, dictadores en el Lacio (Esparciano, *Hadr.* 19; cf. Borghesi, I, 490; VI, 315), y el duunvirato recordaba con sus prerrogativas el antiguo consulado de Roma, antes de la creación de la censura y de la pretura.

(2) Había tribunos del pueblo en Teanum, Venusia y Pisa (Or. Henzen, núms. 3145, 5985, 6218, 7143).

(3) Lo que sabemos de las fórmulas de las provincias y de las leyes municipales: reglamentos hechos para los sicilianos; fórmula de la Bitinia redactada por Pompeyo; Tabla de Heraclea y *lex Rubria* para Italia; leyes de Salpensa, de Málaga y de Osuna para España; inscripción explicativa de la organización del censo en las provincias, etc., recuerda instituciones ó usos de Roma, la patria común, como decían Modestino y Cicerón: por ejemplo, las prerrogativas del presidente de los comicios, la distinción entre los senadores inscritos en el album y los que ejercen su cargo, la categoría asignada á cada uno en la curia, los magistrados designados ó electos, el intervalo de muchos meses entre la elección y el ejercicio del cargo, el sitio ó localidad de los magistrados y senadores en el teatro, las disposiciones contra la corrupción electoral, el derecho de intercesión y delegación, el juramento en los cinco días que siguen á la elección, la dualidad de los cargos, la adjudicación de las obras públicas y del arriendo de las rentas, la obligación en los magistrados de dar fiestas y juegos, etc., etc. Para redactar un nuevo estatuto, se consultaban los antiguos, y á veces hasta se copiaban: el capítulo CIV de los bronces de Osuna está con toda evidencia copiado de la ley *Mamilia*. ¿Y cuántos otros no se han copiado de las leyes Julias!

general, que hubiéramos perdido (4), pero todas las cuestiones relativas á la organización municipal habían sido resueltas de mucho tiempo atrás. La gran ley de César ó *Tabla de Heraclea* para la Italia peninsular (45 ant. J. C.), la *lex Rubria*, para la Galia Cisalpina (49) y otras muchas cuya existencia conocemos podían servir de modelo y constituían un fondo común, que consultaban las antiguas ciudades que querían escribir ó reformar sus usos, como también las nuevas ciudades que necesitaban una ley. En tiempo de Domiciano se redactaban aún (5), y un hombre doctísimo del segundo siglo definía el municipio «una ciudad que tiene su derecho propio y sus leyes particulares (6).» Trajano prohibió que se derogaran; y en tiempo de Adriano y Antonino, el gran juriconsulto Juliano, buscando el medio de suplir en ciertos casos el silencio de la ley, contestaba: «Sígase la costumbre; á falta de costumbre, lo que se acerque más á ella, y si nada puede guiar al juez, recúrrase á la ley romana.»

Más tarde aún, se proponía Ulpiano esta cuestión: ¿Qué hacer cuando la ley municipal permita lo que prohíba un rescripto imperial? Aun en el siglo cuarto, reconocía Diocleciano la autoridad de las leyes municipales y no permitía que el gobierno las violara (7). Aquellos romanos no estaban menos sometidos á la tiranía de la uniformidad que los ingleses de nuestros días, ni poseídos de la necesidad de poner en perfecta concordancia todas sus instituciones locales. Dejaban vivir las leyes gratas á sus súbditos, ó caer en desuso, sin abolirlas, aquellas que cesaban de convenirles, y no pretendían como nosotros romper cada diez años el Estado para echar sus fragmentos refundidos en un molde nuevo.

En el alto imperio, las leyes diferían pues, como en nuestra vieja Francia, de una ciudad á otra, porque cada una tenía la suya. Los comunes diferían también entre sí por su condición política. Vista de fuera y en sus relaciones con el poder soberano, la ciudad se clasificaba en una de las categorías cuyos diversos modos de existencia hemos examinado en la historia de la república. En el segundo siglo del imperio, se ven como en la edad precedente, ciudades *estipendiarias* sujetas á la omnipotencia del gobernador

(4) Es, sin embargo, la opinión de Mommsen (C. I. L. t. I, p. 123 y sig.) y de Rudorff (*Rom. Rechtsg.* I, 34). Marquardt (t. IV, p. 66) dice también de la *lex Julia municipalis*: *Eine vollständige und allgemeine, sowohl für die Hauptstadt selbst als für die italischen und ausseritalischen Municipien geltende Communalordnung, welche in der Kaiserzeit fortbestand.* ¿Podían las ciudades modificar sus leyes? Las ciudades aliadas sin ninguna duda, pero las colonias y los municipios, que recibían su constitución de Roma, no podían modificarla sino de acuerdo con el poder soberano. Así cambió Arpino el sistema de votación en sus comicios (Cicerón, *de Leg.* III, 16). Puede verse en las *Verrinas*, á propósito de las leyes hechas para los sicilianos, el cuidado que tenía Roma en consultar los usos y deseos de los pueblos á los cuales daba leyes.

(5) Las de Salpensa y de Málaga se escribieron entre el 81 y 84; la de Osuna data de César, pero fué publicada y acaso corregida hacia el mismo tiempo. Después de haber recibido de Vespasiano el *ius Latii*, España debió redactar con más ó menos cambios su legislación municipal.

(6) Aulo Gelio, XVI, 13. Una sola ciudad solía tener dos constituciones diferentes, ya por haber recibido dos colonias, *cives novi et veteres*, ya porque los antiguos habitantes, *municipes*, hubieran guardado su carta, ó porque los nuevos, *coloni*, hubieran traído otra (Henzen, número 6962).

(7) *Si lex municipii potestatem duumviris dedit ut... nihil contra hujus legis tenorem vector provincia fieri patietur* (Cod. VIII, 49, 1, y XI, 29, 4). Un libro de derecho redactado en el siglo quinto muestra que por debajo del derecho romano existían aún costumbres locales, no ya sólo para los pesos y medidas, para el calendario, etc., sino también para multitud de cuestiones jurídicas (Brunns, *Syrisches Rechtsbuch*, passim, y Esmein, en el *Diario de los Sabios*, mayo 1880).

romano, á la vez que conservando sus propias leyes, su curia, sus magistraturas electivas con cierta jurisdicción, y ciudades privilegiadas: colonias, municipios de ciudadanos romanos; ciudades latinas, aliadas, libres ó de derecho itálico. Las primeras eran las más numerosas; pero el número de las otras sería muy crecido, si los documentos permitieran contarlas en todas partes, puesto que formaban la tercera parte de las comunidades de la España ceterior, que después de Vespasiano cubrieron toda la península, que la Narbonense no tenía otras ciudades (1) y que provincias enteras, Sicilia, los Alpes Marítimos, los Alpes Cotianos, habían obtenido el *ius Latii*.

Refiriendo la conquista, hemos debido señalar las diferentes ventajas concedidas á los pueblos con la mira de dividir la resistencia y de iludir á los vencidos sobre la extensión de su derrota: sería inútil repetir este trabajo para el primer siglo del imperio. La historia política no tiene que preocuparse de privilegios que no eran ya más que un medio de dominación; pero le incumbe estudiar, si no en sus variedades subsistentes, á lo menos en su forma más completa, el municipio, lo único que tuviera vida entonces en el mundo romano fuera del palacio imperial.

La vitalidad del régimen municipal en tantos puntos del imperio explicará la sorprendente prosperidad de aquella época, como la decadencia de las libertades urbanas, en el siglo tercero, nos hará prever la próxima caída del coloso, á quien faltará la base.

Pero estas palabras de pueblos aliados, de ciudades libres, de ciudades autónomas, de colonias romanas, que las inscripciones, las medallas, los textos nos muestran por todas partes, ¿no eran vanas fórmulas bajo las cuales se ocultaba la nonada de las libertades urbanas?

Así se creería, á juzgar por ciertos pasajes de un escritor de aquellos tiempos, de Plutarco, que después de haber comprendido á orillas del Tíber el papel de Roma, «clave de la bóveda del universo,» vino á ser en su pequeña ciudad de Beocia un contemporáneo de Filopémenes. No veía que la *paz romana*, de que estaba tan prendado, no podía existir sino á condición de que las libertades municipales no serían la independencia. El arconte de Queronea, el gran sacerdote de Apolo, siente por su municipio los derechos soberanos, y yo sentiría con él, si hubiera podido ser de otra manera, y aun si no hubiera sido conveniente que fuera así. «No es ya tiempo, dice á un joven ambicioso, de empeñar guerras, de concluir alianzas, de formar grandes empresas. Se te permite para estrenarte instruir ante los tribunales un negocio civil, perseguir los abusos, defender al débil. Puedes también vigilar la adjudicación del impuesto, la intendencia de los puertos y mercados, ó desempeñar alguna función de policía municipal. Acaso también se te ofrezca ocasión de dirigir alguna negociación con una ciudad vecina ó con un príncipe; en fin, con la madurez de la edad, tendrás el derecho de aspirar á una misión cerca del emperador, y á la magistratura suprema de tu país. Pero cualquiera que sea la altura á que llegues, no lo olvides, no has de decirte como Pericles al ponerse la clámide: Pienso, Pericles, que mandas hombres libres, griegos, atenieneses. Al contrario, has de decirte: Mandas, pero eres mandado: la ciudad que gobiernas es una ciudad sujeta á los lugartenientes del emperador. Necesitas, pues, tomar una

(1) Herzog (*Gallia Narb. prov. Rom. Historia*) cuenta allí siete colonias romanas, 36 ciudades latinas, y Marsella, *civitas federata, libera et immunis*. El *ius italicum*, que se supone haber sido creado por Augusto ó por César, transformaba el suelo provincial en suelo itálico, lo que daba á los habitantes el dominio quirritario y la exención del tributo.

clámide más sencilla, y desde la altura á que te eleves has de tener la vista fija en el tribunal del procónsul, sin perder de vista nunca las sandalias que hay por encima de tu corona (2).»

Y añade en otro lugar:

«¿Qué autoridad la que con una palabra del gobernador romano puede ser aniquilada ó trasferida á otro!»

Todo esto es cierto, pero sólo para una parte del imperio. Plutarco tiene también palabras que en boca de este admirador apasionado de la antigua independencia, vienen á ser singularmente significativas. Después de haber dicho que en el número de los bienes más envidiables para un Estado, están la paz y la libertad, añade: «De la paz no hay que hablar, puesto que ha cesado toda guerra; en cuanto á la libertad, tenemos la que el gobierno nos deja, y acaso no sería bueno que tuviéramos más.» Era decir, ó poco faltaba, que los pueblos poseían entonces todas las libertades necesarias.

En tiempo de la república, cada ciudad tenía, como Roma, una asamblea popular que era soberana para hacer la ley y crear á los magistrados. Catorce años solamente antes de Accio, la ley municipal de César presenta en toda Italia á la asamblea popular en plena posesión de sus derechos, *populus jubet*. En otro tiempo también se creía que habiendo entregado Tiberio las elecciones de Roma al senado, se había producido muy luego semejante revolución en las provincias.

Verdad es que la asamblea popular, sin ser formalmente suprimida, fué poco á poco despojada en provecho de la curia, y que la organización municipal, de democrática que era, vino á ser aristocrática á consecuencia de un movimiento de concentración que se desarrolló cada día más en la administración imperial, después de haber sido la política del senado republicano. Pero esta revolución casi consumada en el siglo tercero, no lo estaba en el primero ni aun en el segundo, en que se ven aún asambleas públicas en las ciudades. Si en Roma se conservó una sombra de comicios y de elecciones populares hasta el tiempo de Trajano, con mayor razón se debe pensar que la realidad reemplazaba en muchas ciudades estas vanas apariencias, sobre todo en aquellas que se sustraían legalmente, para su administración interior, á la acción del magistrado romano, ya por los tratados de alianza concluidos en el momento de la conquista y respetados ordinariamente, ya por concesiones obtenidas más tarde. El Asia Pergamense, la Bitinia, la Macedonia, el Africa, aplicaban aún, en tiempo de los Antoninos, las leyes que se les habían dado á otro día de la conquista. El respeto de las condiciones impuestas por la república á los pueblos y á las ciudades fué la regla del gobierno en el alto imperio; lo contrario fué la excepción. Las inscripciones no permiten dudar de ello, y no es el menor servicio que nos han prestado ayudarnos á buscar lo menos dos siglos de vida municipal activa, ardiente, en aquel imperio de que se hacía una inexplicable soledad, llena de despotismo y servidumbre.

Antes del tercer siglo de nuestra era, la antigüedad greco-latina no conocía verdaderamente al funcionario, ese nuevo orden que formó en las monarquías modernas la centralización de los poderes y es á la vez para ellas una causa de fuerza y de debilidad. Los cargos eran anuales ó temporarios aun en el Estado y con mayor razón en las ciudades. En Roma se llegaba á ellos, en apariencia por la elección

(2) En este pasaje que tomo de M. Gréard, *Moral de Plutarco*, p. 224 y 225, están reunidos varios lugares del tratado de los *Preceptos políticos*.

del senado, en realidad por la designación del príncipe; en las provincias por elección popular. Las liberalidades hechas al pueblo por los que querían llegar á las magistraturas, y mencionadas por una multitud de inscripciones, son ya una presunción de que los candidatos tenían necesidad del pueblo para obtenerlas. Pero tenemos pruebas directas. Así se encuentran los comicios de elección en ejercicio: en Bovila, á las puertas de Roma, en el año 157; en Perugia, en el reinado de Marco Aurelio; en Amisa, durante la administración de Plinio; en Trales, en tiempo de Adriano; en Esmirna, hacia 211; en la Mauritania Cesarea hacia el tiempo de Caracalla (1); en toda la provincia de Africa hasta el año 326; y en mil circunstancias, el asentimiento del pueblo está mencionado con el decreto de ejecución dado por los decuriones. Una de las calles de Pola que conducía al foro de esta antigua y floreciente colonia lleva aún el nombre de calle de los *Comicios*.

Sabemos que Pompeya en el momento de la catástrofe que la destruyó estaba ocupada en elecciones populares. Se han encontrado pegados en las esquinas los manifiestos de los candidatos, los anuncios de los amigos, las protestas de los adversarios y hasta las recomendaciones del gobierno, es decir de la curia, en favor de un candidato oficial. Estos carteles se fijaban en todas partes, hasta en los sepulcros, que en las ciudades romanas bordeaban las grandes vías que conducían á la ciudad; y en ciertas inscripciones, los muertos defendían sus mansiones contra los candidatos con las imprecaciones con que de antemano perseguían á los que pusieran reclamos electorales en sus sepulturas, *repulsam ferat*. La ley de Málaga redactada bajo el reinado de Domiciano, describe minuciosamente todas las formalidades necesarias para la celebración regular de los comicios y condena á una multa de 10.000 sesteracios al que impida, turbe ó perturbe su reunión (2).

En tiempo de Alejandro Severo, comenta aún Paulo la ley Julia sobre corrupción electoral, y dice: «El ciudadano que solicite una magistratura ó un sacerdocio de provincia, y á precio de dinero amotine la multitud para obtener sufragios, es culpable de violencia pública y condenado á deportación.»

Si Roma dejó á tantas ciudades sus asambleas electorales y legislativas, debió haber dejado á sus magistrados una parte considerable de la jurisdicción. Pero ¿en qué límites? Sobre esta cuestión no tenemos más que el *Digesto*, que trae el derecho administrativo del tercer siglo y no del primero. Ahora bien, si en las dos épocas, la ley civil era *plus minusve* la misma, no lo era la ley administrativa. Así, los grandes jurisconsultos de la república y del alto imperio, anteriores á Salvio Juliano, no suministraron todos juntos á las Pandectas más que un corto número de fragmentos, igual á la octava parte de las citas sólo de Ulpiano y de Paulo. ¿Qué quiere decir esta desigualdad? Que admitidos á figurar en la colección Justiniana para robustecer con su autoridad el derecho civil de la edad posterior, continuaron de la que habían constituido los viejos juristas, habían tenido muy poco que dar para el derecho administrativo,

(1) A lo menos es lo que puede deducirse de una inscripción del tiempo de Caracalla, recogida por M. L. Renier en *Jomnium (Inscript. d'Alg. núm. 4070)*, donde un duunviro menciona su elección por el *Ordo*, lo que no habría hecho, si hubiera sido la costumbre. En *Terreste*, en el reinado de Antonino, se ingresaba en la curia *per adilitatis gradum* (Or.-Henzen, núm. 7168). El uso de las asambleas públicas estaba aún tan bien conservado á mediados del segundo siglo que Plutarco, en los consejos que da sobre el asunto, recomienda no llevar ante la multitud más que una palabra meditada (*Prec. pol.* 6).

(2) Lex Malacitana, art. 51-59.

porque el de su tiempo no subsistía ya, sino profundamente modificado (3).

Poseemos aún la *Tabla de Heraclea* y la *lex Rubria* hechas para Italia, no para las provincias, y las leyes españolas, que resolverían toda dificultad, si estuvieran completas. Pero la luz proyectada por estas últimas leyes sobre muchos puntos, no aclara el conjunto del régimen municipal; y como revelan muy poco sobre la jurisdicción civil de los magistrados, y nada sobre sus derechos en materia criminal, se ha tenido que reducir la autoridad judicial de los duunviros á las proporciones que tuvo en el medio imperio, cuando la competencia del magistrado en lo civil se detenía, como la de nuestros jueces de paz, en cierta suma, y no llegaba en lo criminal, sino á castigar con una multa al hombre libre, y con algunos palos al esclavo.

Sin embargo, cuando los emperadores no habían cubierto aún las provincias con sus funcionarios, la vida social hubiera estado como suspendida en aquellos inmensos territorios, si del Támesis al Eufrates y de las bocas del Rin á las cataratas de Siene, se hubiera tenido que esperar á que los treinta gobernadores vinieran á abrir sus tribunales para que se juzgaran todas las causas y se castigaran todos los criminales (4). La razón dicta que debía ser de otra manera, y la historia añade que lo que más abunda en el presente es siempre del pasado. Y de este pasado no se había propuesto Roma hacer tabla rasa. Las leyes recién descubiertas y numerosas inscripciones lo prueban respecto á las instituciones políticas; y ciertos hechos indican que debió suceder lo mismo con la institución judicial.

La condición de ciertas ciudades á mediados del siglo primero está claramente indicada por Estrabón y el jurisconsulto Próculo: «Marsella, dice el primero, no está sujeta ni por sí misma ni por sus súbditos á los gobernadores de la provincia.» Libre, dice el segundo, es el pueblo que no está sujeto al poder de ningún otro; federado el que ha concluido con otro un tratado en iguales condiciones, ó que en el tratado de alianza ha prometido respetar la majestad de otro pueblo. Esto no significa que el primero no sea libre, sino que el segundo es superior á él: así nuestros clientes son hombres libres, bien que por la autoridad y la dignidad nos sean inferiores. Sin embargo, habitantes de ciudades federadas pueden ser acusados ante nosotros, y si son condenados, los castigamos.» Y decía también: «Yo no dudo que los pueblos libres y federados estén fuera de nuestro imperio (5).»

Cicerón antes que él y Tácito más tarde decían lo mismo, y el senado de Tiberio había consagrado esta doctrina con una solemne decisión. Todas las ciudades federadas

(3) Otro ejemplo del silencio del *Corpus juris* á propósito de una antigua institución: ni una sola vez mienta á los *Augustales* que según prueban las inscripciones, ocuparon un lugar considerable en la sociedad del alto imperio, pero que hubieron de desaparecer dos siglos antes de Justiniano.

(4) En España había en tiempo de Plinio quinientas trece ciudades, y sólo catorce conventos jurídicos, uno por treinta y siete, en los cuales daba audiencia el gobernador durante algunos días todos los años. En Francia donde los tribunales eran permanentes, teníamos un juez de paz por cantón, un tribunal de primera instancia por distrito, tribunales de comercio y una mitad más de tribunales de apelación que conventos tenía España.

(5) ... *Quin nobis externi sint* (Dig. XLIX, 15, 7). Suetonio (*Ces.* 23) y Tácito (*Ann.* XV, 45) hablan lo mismo. Festo es más explícito aún (p. 218): *Cum populis liberis et cum federatis et cum regibus postliminium nobis est ita, uti cum hostibus*. Así un desterrado podía ser recibido en una ciudad federada. Por lo demás, esta independencia no debe entenderse más que de la administración interior. Si los pueblos aliados no formaban parte de la provincia, formaban parte del imperio y bajo el punto de vista político estaban sujetos al príncipe ó á sus representantes. Kuhn (*Die Stadt. und burgerl. Verfass. des Rom.*

das ó libres conservaban pues la propiedad de su suelo, su jurisdicción íntegra y sus peajes, y sus habitantes el derecho de recurrir al tribunal del gobernador de la provincia, como los italianos, en virtud de la ley Julia, podían aceptar la decisión del juez municipal ó llevar su causa á Roma.

No hay ninguna posesión del imperio, donde no se encuentren de esta clase de ciudades, y eran en gran número,

porque todas las ciudades famosas de la Grecia y del Asia habían obtenido este título y sólo en la provincia de Africa se contaban hasta treinta. Así, puede decirse que se había respetado en toda su plenitud la vida municipal en muchos puntos por los primeros emperadores. En el segundo siglo, Trajano escribió también á Plinio: «No puedo impedir lo que quieren las gentes de Amisa, puesto que hacen uso de



Templo de Roma y Augusto, en Pola

un derecho que el tratado de alianza les ha reconocido.»

La vida municipal era igualmente activa y libre en las ciudades de derecho latino, porque un escritor de los tiempos de Augusto y de Tiberio las considera exentas de la jurisdicción de los gobernadores (1). Con mayor razón lo era en los municipios de derecho romano, que conservaron hasta el siglo segundo su legislación particular y sus tribunales; hasta en las colonias donde todo era romano y cuya condición, aunque más dependiente, pasaba por más honorable.

*Reichs*, t. II, p. 26 y 290) compara las ciudades libres y federadas del imperio con los cantones suizos y con los Estados de la Confederación del Rin, á cuyos habitantes llamaba Napoleón súbditos.

(1) Estrabón, IV, 1, 12.

En efecto, estas ciudades debían participar de la condición de las ciudades italianas. En nuestro antiguo derecho, la costumbre de París modificó muchas costumbres provinciales. La ley municipal establecida por César para Italia ejerció una influencia aun mayor, porque cuando los romanos organizaron en las provincias colonias y municipios, tomaron mucho de esta ley, que para ellos reunía la antigua sabiduría y la experiencia de los siglos en materia municipal.

La ley *Julia* vino á ser también para los jurisconsultos del siglo tercero la ley municipal por excelencia. Si conociéramos pues los poderes que estas leyes dejaban á los duunviros italianos, estaríamos muy cerca de saber los que