

ADMINISTRACION MUNICIPAL ROMANA Y VIDA PROVINCIAL. EL CASO DE HISPANIA (*)

946.1:352

por

Juan-Francisco Rodríguez Neila

SUMARIO: I. LOS MAGISTRADOS PROVINCIALES Y LAS CIUDADES: 1. ADMINISTRACIÓN INTERNA DE LAS COMUNIDADES. 2. URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS. 3. JUSTICIA.—II. LAS ASAMBLEAS PROVINCIALES: 1. ELECCIÓN DEL «FLAMEN» O «SACERDOS» PROVINCIAL. 2. LA ASAMBLEA Y LOS GOBERNADORES ROMANOS. 3. LAS DELEGACIONES DEL «CONCILIUM». 4. ASUNTOS FINANCIEROS.

I. LOS MAGISTRADOS PROVINCIALES Y LAS CIUDADES

Desde que la ocupación romana de Hispania se fue haciendo más progresiva, los nuevos dominadores del solar ibérico obligaron a las poblaciones dispersas a concentrarse administrativamente en torno a centros, en los que sus funciones civiles y religiosas estu-

(*) Las abreviaturas utilizadas en las notas de nuestro trabajo corresponden a dos apartados (autores clásicos y bibliografía-fuentes) y se desarrollan del modo siguiente: 1) *Autores clásicos*. Apian.: Apiano; Cic.: Cicerón; Dio. Cas.: Dión Casio; Diod. Sic.: Diodoro Sículo; Dionys.: Dionisio; Estrab.: Estrabón; Eutrop.: Eutropio; Flav. Josef.: Flavio Josefo; Liv.: Tito Livio; Modest.: Modestino; Petron.: Petronio; Phil.: Filóstrato; Paul.: Paulo; Plin.: Plinio; Plut.: Plutarco; Suet.: Suetonio; SHA: *Scriptores Historiae Augustae*; Tac.: Tácito; Ulp.: Ulpiano; Val. Máx.: Valerio Máximo; Vell. Pat.: Veleyo Patérculo. 2) *Bibliografía-fuentes*. Ann. Epigr.: *L'Année Epigraphique*; Bell. Hisp.: *Bellum Hispaniense*; CIG: *Corpus Inscriptionum Graecarum*; CIL: *Corpus Inscriptionum Latinarum*; Cod. Theod.: *Codex Theodosianus*; Dig.: *Digesto*; Eph. Epigr.: *Ephemeris Epigraphica*; ILS: *H. Dessau, Inscriptiones Latinae selectae*.

vieron bajo la dirección de magistrados, cada vez más romanizados, supervisados, al mismo tiempo, por el gobernador de la Provincia. Eso fue lo que se hizo, por ejemplo, con los lusitanos, a los que se instó para que abandonasen las zonas montañosas y se fuesen a vivir a las ciudades sitas en las partes llanas (1). A partir de la gran reorganización provincial elaborada por AUGUSTO para Hispania, quedaron definitivamente fijadas por mucho tiempo las competencias de los magistrados romanos en sus correspondientes circunscripciones. La Bética quedó como Provincia senatorial, a cargo del procónsul de la *Provincia Baetica Ulterior Hispania* (2), *Hispania Baetica* (3) o *Provincia Baetica*, puesto sacado a sorteo entre los excónsules de rango pretorio. Como lugarteniente del procónsul estaba un *legatus pro praetore provinciae Baeticae*. Es probable que dicho legado tuviera su sede en *Hispalis*, mientras que el procónsul residía en *Corduba*, aunque nada nos indica taxativamente que el legado del procónsul de la Bética residiese en otro lugar distinto al de su jefe (4). Por su parte, Lusitania, separada de la Bética, quedó bajo el mando de un legado nombrado por el emperador, de rango pretorio, que como único subordinado disponía de un *iuridicus*. En cuanto a la *Citerior*, que se fue constituyendo en la más importante de las tres, era dirigida por legados de rango consular, que duraban en el cargo, por término medio, unos tres años. Tenía cada uno a su servicio un *legatus iuridicus* de categoría pretoria y los legados de las legiones allí acantonadas.

De los gobernadores, especialmente en aquellas Provincias donde el número de *peregrini* era muy elevado, dependían estrictamente los ciudadanos romanos, ya que éstos en las comunidades peregrinas estaban aparte, aunque en algunos actos, como el juramento de fidelidad al emperador, actuasen juntos (5). En todo caso, sabemos que los intereses de aquellos, en territorio provincial o peregrino, venían a ser defendidos por los *curatores civium Romanorum*, que actuaban como delegados del gobernador, *iudices dati* (6), por lo que es más probable fuesen elegidos entre los ciuda-

(1) Estrab., III, 5.

(2) CIL, XI, 3364.

(3) CIL, V, 5813; XI, 16.

(4) E. ALBERTINI, *Les divisions administratives de l'Espagne romaine*, París, 1923, págs. 49 y ss.

(5) M. LEMOSSE, *Le régime des relations internationales dans le Haut-Empire romain*, París, 1967, pág. 180.

(6) *Idem*, pág. 181.

danos o por la autoridad superior, que se tratase de una misión confiada por esta última o sometida al régimen de liturgia. En todo caso, cuando estos *curatores* intervenían, procuraban no obstaculizar la estricta competencia de los magistrados locales, ya que en este aspecto los romanos tendieron más bien a la escrupulosidad.

No obstante, existe una serie de apartados en los que tanto gobernadores como legados venían a tener jurisdicción sobre las ciudades o, en todo caso, ciertas posibilidades de intervenir en la Vida local. Aquellas conservaban, por lo tanto, el derecho de embajada, tanto ante el magistrado provincial como ante el emperador, por lo que, recíprocamente, el legado imperial venía a ser muchas veces una especie de embajador del príncipe ante las distintas comunidades (7). El gobernador, en otro sentido, no podía inmiscuirse en los asuntos del *concilium* o asamblea provincial, que podía elegir sus *flamines* sin intervención de aquél, que tenía que someterse a sus críticas y protestas cuando las ciudades estuviesen descontentas con su gestión administrativa. En términos generales, la competencia que podía tener el gobernador o legado provincial sobre las ciudades se extendía sobre las siguientes materias:

1. ADMINISTRACIÓN INTERNA DE LAS COMUNIDADES

Aunque las Provincias venían a ser organizadas por los magistrados enviados desde Roma, que se iban sucediendo en el gobierno provincial, y cuyos actos solían ser ratificados bien por el Senado, o por comisiones de diez senadores, las grandes decisiones eran determinadas por *senatusconsultum*, mientras que los detalles correspondían a la mencionada comisión ejecutiva senatorial (8). No obstante, la suprema estructuración de las Provincias era competencia esencial del Senado, que era quien, al comenzar la dominación efectiva de Roma con la creación de la citada circunscripción, daba los estatutos fundamentales, o bien ratificaba los que habían sido otorgados por los generales romanos (*lex provinciae*). La correspondiente ley llevaba muchas veces el nombre genti-

(7) *Idem*, pág. 164.

(8) ABBOTT, F. F., y JOHNSON, A. C., *Municipal Administration in the Roman Empire*, Nueva York, 1968 (Princeton, 1926), pág. 362.

licio del general que había organizado la Provincia (9), en virtud de la misión que le había sido confiada por el Senado, y merced al *imperium* recibido del pueblo (10). Al mismo tiempo también, y para evitar los abusos de aquellos gobernadores que no se atuviesen a la estricta observancia de la ley, y castigasen con sus exacciones y deshonestidades a su Provincia, se fueron tomando medidas especiales. En el 149 a. C. la *Lex Calpurnia de repetundis* instituyó la *quaestio de repetundis* (primera de las *quaestiones perpetuae*) para juzgar los delitos cometidos por los gobernadores en el desempeño de sus funciones. Desde entonces, los provinciales pudieron protestar contra una falta definida (el *crimen repetundarum*) ante el *praetor qui inter cives et peregrinos ius dicit*, que presidía un tribunal formado seguramente por senadores. El condenado debía restituir a los provinciales los bienes que les habían sido robados, poniéndose más tarde esta restitución en el doble. Intrínsecamente, este proceso constituía un procedimiento civil reforzado como *iudicium publicum* (11). Del 123-122 a. C. es la *Lex (Acilia) repetundarum*, que transformó la anterior *actio*, por la cual había que resarcir el doble, en una acción penal. Reguló la formación de los jurados y, en caso de vencer en su demanda, el acusador era premiado con la exención del servicio militar, si era ciudadano, y con la ciudadanía y el *suffragium* en la tribu del acusado, si se trataba de un peregrino (12). De todas formas, la presencia en los tribunales de senadores, que pertenecían al mismo medio social, y hacían una carrera idéntica a la del magistrado juzgado, coartaba mucho la posible protección jurídica de la que, en teoría, debían disfrutar los provinciales (13).

La acción de un gobernador o funcionario provincial sobre las ciudades debía patentizarse de varias maneras, por lo que respecta a la administración. Se intervenía cuando tal o cual población no tomaba las medidas más eficaces que exigía su buena marcha administrativa interna. Así sabemos del edicto de *L. Antonius Balbus* el año 148 d. C. en Efeso, para resolver el problema de la obstrucción del puerto, interviniendo el procónsul ante la falta de

(9) La *Lex Rupilia* en Sicilia (Cic., *In Verr.*, II, 2, 13; 32, 15; 38, 16; 39); en Bitinia, la *Lex Pompeia* (Plin., *Ep.*, 79, 80, 112, 114).

(10) P. WILLEMS, *Le Sénat de la République romaine*, Aalen, 1968, pág. 708.

(11) G. ROTONDI, *Leges publicae populi romani*, Hildesheim, 1966, pág. 292.

(12) *Idem*, pág. 312.

(13) Apian., *B. C.*, I, 22, 92.

recursos de las autoridades locales. O se recurre al magistrado provincial en gestiones de tipo patrimonial, como la adquisición de terrenos por la ciudad de Corinto (14). Otras veces la intromisión afecta a cuestiones financieras, bien se trate de obtener de las ciudades una contribución, que se dedicaba a estatuas, templos o fiestas conmemorativas, muchas veces en honor de los mismos gobernadores que arruinaban la Provincia, o de fiscalizar la misma marcha de los caudales municipales. El gobernador puede intervenir en la cuestión de las deudas referentes al dinero del erario público local, aunque debe procurar ser benigno en sus exigencias: «Si los fondos públicos están bien colocados, los deudores no deben ser inquietados por la restitución del capital prestado, y más si producen intereses; si no los producen, debe cuidar el gobernador de la Provincia por la seguridad de la ciudad, sin llegar a convertirse en un cobrador demasiado exigente o injurioso, sino moderado y benigno aunque eficiente, y humano aunque apremiante, pues hay mucho trecho entre la insolencia del descuido y la diligencia de la moderación. Por lo demás, debe mirar para que no se presten los fondos públicos sin prendas suficientes o hipotecas» (15). No obstante, y puesto que asuntos de este tipo pueden significar una mediatización y fiscalización absolutas de las tareas propias de los magistrados municipales, se establecen unas respectivas áreas de competencia en la materia. En el capítulo LXIX de la *Lex Malacitana* se afirma que en los asuntos de demandas que se refieren al dinero público común, la jurisdicción competente debe tenerla el duumvir o el prefecto, siempre que la cantidad o cuantía, superando los mil sestercios, no sea tanta que pase a ser algo correspondiente al procónsul o gobernador de la Provincia. Este debe intervenir siempre que se trate de cantidades más altas «con arreglo a esta ley», con lo que tenemos una referencia a un apartado perdido de la Ley de *Malaca* donde debía estar fijado el límite pecuniario entre la esfera duumviral y la atribución proconsular.

A veces la intervención de los magistrados provinciales en la marcha interna de las ciudades se constituye en una ilegal intromisión. Un testimonio claro de este tipo de abusos lo tenemos en la protesta de *Gades* el año 199 a. C. a consecuencia de la llegada de un prefecto romano enviado por el procónsul STERTINIO, cuando

(14) M. LEMOSSE, *op. cit.*, pág. 163, n. 89.

(15) Ulp., *De off. cur. rei pub.*, Dig., XXII, 1, 33.

su estatuto de ciudad federada le eximía de su aceptación (16). Las razones que pudieron motivar tal acción son diversas, pero todas coinciden en coartar la libertad a que la antigua colonia fenicia tenía derecho, en virtud de su *foedus* firmado con Roma (17). Hay otros ejemplos conocidos de retirada de la *libertas*, más o menos temporal, a comunidades que habían sido beneficiadas por ella, como Cízico, Tiro, Sidón o Rodas. En todos estos casos la sanción iba fundamentalmente dirigida contra los magistrados encargados de mantener el orden, a los que se depone, sustituyéndolos por un agente imperial, un *praefectus* o un *curator*. Menos conocido es si en tales casos las asambleas municipales eran disueltas o privadas de todo poder de decisión, conservando un papel secundario tan sólo en la organización de las liturgias (18). Lo cierto es que, a veces sin razón aparente, los magistrados romanos cometieron numerosas infracciones de los derechos locales, que fueron siempre argumentos exhibidos por GRACO en defensa de los oprimidos italianos. Estos casos eran más bien producto de iniciativas de tipo personal (19) que de una política estatal de intervencionismo. Roma, no sólo se abstuvo de ejercer cualquier influjo en la constitución interna de las comunidades aliadas, sino que incluso permitió que se mantuviesen sin cambios sus instituciones tradicionales. Las ciudades fueron libres o no de adoptar espontáneamente las leyes y usos romanos, y aunque algunos comisarios o gobernadores romanos proyectaron por iniciativa propia posibles cambios internos en tales localidades, lo cierto es que las transformaciones fundamentales, cuando se hicieron, fueron solicitadas por la misma municipalidad, sin ser impuestas nunca por Roma (20). Fueron muchas las ciudades libres que se dirigieron voluntariamente al Senado para solicitar una nueva organización interna (21), delegando la magna asamblea dicho cometido en un magistrado designado a tal efecto. Por otra parte, la *lex provinciae* regulaba ya de modo especial la condición que pasaban a tener las comunidades

(16) Liv., XXXII, 2, 5.

(17) Cfr. J. F. RODRIGUEZ NEILA, *El Municipio romano de Gades* (en prensa).

(18) M. LEMOSSE, *op. cit.*, pág. 163.

(19) No hay que olvidar que la comisión de protesta enviada por Gades a Roma en el 199 a. de C. fue atendida por el Senado y obtuvo la revocación de la medida tomada por el procónsul Stertinio. Sobre el tema: E. BADIÁN, «The Prefect at Gadès», *Class. Phil.*, XLIX, 1954, 250-252; G. TIBILETTI, «Governatori romani in città provinciali», *R. I. L.*, LXXXVI, 1, 1953.

(20) ABBOTT-JOHNSON, *op. cit.*, pág. 180.

(21) Cic., *In Verr.*, II, 2, 49.

así renovadas, aludiendo a su organización administrativa y jurídica (22), como a las obligaciones con respecto al Estado romano, tanto en dinero como en tropas auxiliares; de tal modo que todo estaba lo suficientemente estructurado y regulado para que cualquier iniciativa personal de un gobernador se convirtiese en una violación flagrante del contenido de la ley.

Un ejemplo muy claro de esta independencia de las ciudades para acogerse o no a los beneficios de la ley romana, nos lo suministra también la misma *Gades*, que tan airada protesta había levantado en el 199 a. C., al ser coaccionada su autonomía interna por el procónsul provincial. Los términos de su *foedus* con el Estado romano habían sido concluidos y renovados en el 78 a. C., pero sabemos que tan sólo diecisiete años después permitió que CÉSAR, durante su propretura en Hispania, de mutuo acuerdo con sus habitantes, realizase una serie de reformas internas, que se iban haciendo necesarias conforme se había ido romanizando la ciudad. La noticia de ello nos la transmite CICERÓN (23): «Paso por alto cuantas distinciones otorgó a este pueblo GAYO CÉSAR, cuando estuvo en *Hispania* como pretor, las controversias que aplacó, los derechos que, con licencia de ellos, estableció, que abolió cierta barbarie tradicional de las costumbres y normas de los gaditanos y que consagró los más altos afanes y beneficios de esta ciudad a ruegos de éste (BALBO)». La actitud respectiva de gobernante y gobernados está clara. En vez de imposiciones se habla de distinciones, que son aceptadas fácilmente gracias a la existencia de una aristocracia ciudadana prorromana, consciente de los valores de la romanización, que acepta, por lo tanto, la recepción de nuevas leyes que suplan las deficiencias de una arcaica y superada legislación autóctona. Lo que no supone que esas altas esferas ciudadanas se doblegasen a los abusos de la administración romana, pues son sus elementos quienes, de un modo personal, primero, y a través del conducto de los *concilia* provinciales después, van a ser portavoces de las quejas y demandas de los provinciales ante el Senado o el emperador (24). Se habla también en el citado texto

(22) *Idem.*, II, 2, 50 y 123; II, 3, 15 y 38.

(23) Cic., *Pro Balb.*, XLIII.

(24) A tal efecto puede servir de ilustración la noticia que nos da Valerio Máximo (VII, 8, 7) relativa a la acusación de que fue objeto el cuestor en Hispania del año 71 a. C. *L. Valerius Flaccus* por obra de Décimo Laelio, en cuyo proceso testificaron en su contra algunos prohombres de la Bética como el gaditano Balbo y un tal Apuleyo. Para las demandas de la Bética contra los gobernadores en época

ciceroniano de las controversias que aplacó CÉSAR, lo cual puede interpretarse de dos maneras: o bien la anticuada legislación local (de matiz púnico) no tipificaba ciertos tipos de delitos que podían ser mejor juzgados a la luz de la más completa jurisprudencia romana, o ya desde ese momento quedaron diversificadas las causas que eran competencia del gobernador provincial (o en su delegación el cuestor a veces), y aquellas otras atribuidas a magistrados locales, que siempre eran las de menor alcance. Finalmente, en el *Pro Balbo* se habla de derechos que, con licencia de los gaditanos, CÉSAR estableció. Hay que recalcar la frase «con licencia de ellos», ya que, tratándose de una *civitas foederata*, la aceptación por parte de los habitantes de la ciudad de nuevas leyes era requisito *sine qua non*, no había por qué admitir imposiciones. En éste, como en otros casos similares, jugó más la libre y espontánea voluntad indígena, que cualquier tipo de determinaciones emanadas desde Roma.

2. URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS

Las asambleas locales o *curiae* debían velar por el buen mantenimiento de la regularidad urbana e intervenir, a través de su brazo ejecutivo, los ediles, en todas las cuestiones relativas a las obras de interés general. Así lo dan a entender las legislaciones municipales, como la *Lex Malacitana* en su capítulo LXII, donde se prohíbe destruir edificios que no vayan a ser reedificados después, o la *Lex Ursonensis*, en sus capítulos LXXV, LXXVII y LXXVIII referentes a cuestiones diversas de urbanismo, y en el capítulo CIV, que afecta a la red viaria local. Sin embargo, al gobernador provincial le corresponde un derecho de inspección en la materia, e incluso de intervención en casos claros de dejadez y de mal gobierno: «Si el procónsul hubiese llegado a alguna ciudad populosa o a la capital de la Provincia... debe recorrer los templos y las obras públicas con el fin de inspeccionar si se hallan en buen estado o si necesitan alguna reparación; y si existen algunas obras comenzadas debe procurar que se terminen, en la medida de las posibilidades de la

imperial: J. F. RODRÍGUEZ NEILA, «Sobre los procesos de la Bética contra los gobernadores romanos», comunicación presentada en el *I Congreso de Historia de Andalucía*, Córdoba, 1976.

ciudad que sea, y designar formalmente diligentes encargados de las obras, y también, si fuese preciso, dejar personal militar para ayudar a los encargados» (25). E igualmente: «El gobernador de la Provincia, después de inspeccionar los edificios, debe compeler a los propietarios, previo examen de la cuestión, a repararlos y, contra el que rehúse, provea a la reparación del desperfecto en la medida conveniente» (26).

3. JUSTICIA

Por lo que respecta a la administración de justicia, los derechos de las ciudades estaban normalmente especificados en la correspondiente *lex provinciae*. Sin embargo, ya hemos visto cómo los principios de las leyes romanas acabaron haciéndose mucho más familiares a las diferentes ciudades, hasta el punto de que gran parte de ellas fueron incorporándose muchos aspectos de la legislación romana. No obstante, el gobernador provincial tenía un gran poder judicial, incluso sobre comunidades provinciales en determinadas materias. Al tomar posesión de su cargo publicaba su edicto. No parece ser que existiesen edictos de los magistrados municipales, puesto que sólo podía promulgarlos el pretor de Roma (tanto urbano como peregrino) y el gobernador provincial, o sea, magistrados *cum imperio*. Además, como los primeros municipios italianos habían surgido cerca de la *Urbs*, no habían tenido necesidad de edictos propios, valiéndose de los del pretor romano, todo lo cual explica su ausencia (27). Era, pues, el emitido por el magistrado provincial el que afectaba más directamente a las ciudades, y solía basarse tanto en los postulados de la *lex provinciae* como en el contenido del edicto del pretor urbano o peregrino de Roma (28). El *Digesto*, que encierra numerosas referencias de los juristas con respecto a la administración municipal, nos da también, a través de PAULO, ULPIANO, HERMOGENIANO y otros tratadistas muchas noticias en torno a las funciones del gobernador y sus relaciones con los distintos Municipios en materia de justicia. Ahora bien, en

(25) Dig., I, 16, 7.

(26) Dig., I, 18, 7.

(27) A. TORRENT, *La «iurisdictio» de los magistrados municipales*, Salamanca, 1970, pág. 129.

(28) Cic., *Ad Fam.*, III, 8, 4; *Ad Att.*, VI, 1, 15.

este terreno los funcionarios enviados desde Roma, aunque dotados de *imperium*, solamente tenían derecho a castigar individualmente a los culpables de cualquier delito, no pudiendo, sin embargo, ejercer ningún tipo de modificación sobre la condición jurídica de una ciudad cuyos habitantes se hubiesen mostrado más o menos rebeldes a la autoridad. La decisión en este punto correspondía al Senado, y si un decreto suyo acababa condenando a un Municipio romano o a unos *cives* a ser privados de la ciudadanía romana, entonces se exigía también la ratificación dada por una ley o plebiscito (29).

Pero en el terreno de sus propias competencias, un gobernador provincial podía absorber gran parte del poder judicial de un magistrado local. Ello se llevó a cabo gradualmente, pero al final el mandatario de Roma dispuso de un amplio campo de intervención tanto en materias civiles como criminales (30). Respecto a las primeras pudo entender en: causas que las partes denunciaran ante él, procesos relativos a las deudas y créditos municipales que sobrepasaran una determinada cifra, y disputas y litigios entre ciudades (31). Y en cuanto a las citadas en segundo lugar, tenemos el examen de las sentencias capitales dadas por los duumviros locales, los recursos a su justicia hechos por las ciudades o los particulares, y las apelaciones. Estas, aunque algunas veces las recibía la asamblea ciudadana (*curia*), a menudo eran llevadas ante el gobernador provincial, que acabó recibéndolas todas (32). En todas estas materias, y como supremo representante del pueblo romano, el gobernador podía juzgar bien directamente, en las sedes que tenía anualmente en distintas ciudades de la Provincia, capitales de los *conventi iuridici*, o por medio de jueces que instituía en su lugar, por lo que a los duumviros, en su ciudad, prácticamente les correspondía una limitada jurisdicción de primer grado. Así, la misión de los oficiales romanos que, en época de ESTRABÓN, dirigían los distritos peninsulares del Norte, era esencial-

(29) P. WILLEMS, *op. cit.*, pág. 698.

(30) Sobre el tema: L. FALLETI, *Evolution de la jurisdiction civile del magistrat provincial sous le Haut-Empire*, París, 1826.

(31) Así las cuestiones relativas a fijación de límites territoriales, en cuyo caso el gobernador enviaba un equipo de geómetras (*mensores*). Un ejemplo notable de ello lo tenemos en CIL, II, 2349, fechable en 122-123 d. C., en donde el magistrado romano *C. Iulius Proculus* interviene como *iudex* en una revisión de fronteras entre los territorios de tres comunidades béticas (cfr. la correcta lectura de la lápida en *Ann. Epigr.*, 1913, n.º 3).

(32) *Dig.*, XLIX, 1, 21.

mente militar, pero podían juzgar ciertos litigios, dejando para las giras del propretor sólo los asuntos verdaderamente importantes, hasta que a partir del siglo II d. C. existieron *iuridici* especializados en funciones judiciales (33). Cuando era el gobernador de la Provincia quien presidía el tribunal, o bien el legado en su sustitución, dictaba sentencia rodeado de un consejo, en el que se integraban un cierto número de personalidades importantes de la localidad, sobre todo ciudadanos romanos, aunque también se incorporaban peregrinos, si se trataban asuntos en los que estuviesen implicados provinciales. De todas formas, esta participación, corriente en las causas criminales, no solía darse en la jurisdicción civil. La administración de justicia, en teoría, debía ocupar gran parte del tiempo dedicado por el gobernador a los súbditos provinciales. Si ello ocurría así, era un buen síntoma de que el magistrado cumplía con su deber, porque en multitud de ocasiones su atención iba casi exclusivamente encaminada a enriquecerse durante el año de su mandato o a adquirir fama personal. Por eso APIANO, que se basa en ASINIO POLIÓN, agudo crítico de CÉSAR, para obtener datos de las guerras civiles con que escribir sus libros, lanza esta acusación contra el dictador, cuando estuvo antes en Hispania, el año 61-60 a. C., como propretor: «...No se ocupó de recorrer las ciudades ni de administrar justicia, ni de hacer nada referente a estas funciones, considerándolas poco útiles para sus propósitos; sino que, reuniendo el ejército, marchó contra los restantes pueblos hispanos atacándolos uno a uno ...» (34). Aunque tales afirmaciones pecan de exageradas, lo verdaderamente sugerente son las culpas que podían recaer sobre un gobernador negligente. De ellas es probable que Apiano, con tales palabras, nos indicase al menos una buena parte.

Una *Lex Titia de tutela*, quizás del año 99 a. C. (35), extendió a los magistrados provinciales la *datio tutoris*, que anteriormente había sido atribuida en Roma al *praetor urbanus*, de acuerdo con la mayoría de los tribunos de la plebe, en virtud de una *Lex Atilia de tutore dando* del 186 a. C. Según CICERÓN (36), es muy posible que ya desde antes el pretor de Sicilia tuviese dicha facultad. A su vez el *Digesto* contiene algunas precisiones en esta materia: «Pero

(33) E. ALBERTINI, *op. cit.*, pág. 51.

(34) Apian., *B. C.*, II, 8.

(35) G. ROTONDI, *op. cit.*, pág. 333. Cfr. *Lex Iulia de tutela* en pág. 439.

(36) Cic., *In Verr.*, II, 1, 55, 146; cfr. Diod. Sic., XXXVII, 8, 4.

si al gobernador de la Provincia se le permite nombrar tutor, solamente se le permite respecto a aquellos que son de aquella misma Provincia o están domiciliados en ella» (37). Y, asimismo, tenemos que «si en alguna ocasión no hubiera en la ciudad de la que son oriundos los pupilos, quienes parezcan idóneos para ser tutores, es deber de los magistrados buscar en las ciudades vecinas alguna persona honradísima y comunicar los nombres al gobernador de la Provincia, sin asumir ellos la facultad de nombrarlos» (38).

También correspondía a los gobernadores provinciales cierta vigilancia sobre algunos aspectos relativos al culto funerario, especialmente los enterramientos: «El que inhumó un cadáver en suelo ajeno está obligado a desenterrarlo o a pagar el precio del lugar ... El procónsul da la acción útil por el hecho contra el que hubiese colocado un cadáver en la urna de piedra de pertenencia ajena, en la que todavía no se había depositado muerto alguno, porque no puede decirse con propiedad que haya enterrado en un sepulcro o en suelo de otro» (39). Y en cuanto a las ceremonias fúnebres y comitivas: «Es de la competencia del gobernador de la Provincia que no se detenga a los cadáveres o huesos de los muertos, que no se les afrente, que no se impida el paso del entierro por la vía pública o que sean enterrados» (40).

El poder de un magistrado romano al frente de una Provincia podía influir sobre los decretos de la *curia* municipal, si atentaban contra las prerrogativas del Estado: *ambitiosa decreta decurionum rescindi debent*, dice ULPIANO (41). Esto no era corriente que ocurriese, sobre todo porque fue norma constante del gobierno romano inmiscuirse lo menos posible en las decisiones y proyectos de las asambleas de las ciudades, cuyo alcance debía ser teóricamente el de un marco estrictamente local. Ahora bien, a veces eran los mismos consejos ciudadanos quienes solicitaban al propio gobernador romano que respaldase un decreto que competía únicamente en su iniciativa a las *curiae*, obligando al magistrado a ser su directriz, aunque no quisiera. Esto se hacía, fundamentalmente, en aquellos casos en los que algunos ciudadanos, que acataban mal a las autoridades locales, debían ser reducidos a la obediencia (42).

(37) Ulp., 39 Sab., Dig., XXVI, 5, 1.

(38) Paul., 9 resp., Dig., XXVI, 5, 24.

(39) Dig., XI, 7, 7.

(40) Ulp., 9 de omn. trib., Dig., XI, 7, 38.

(41) Dig., L, 9, 4.

(42) M. LEMOSSE, *op. cit.*, pág. 194.

Tanto si el gobernador actuaba dentro de su jurisdicción como obligado por la demanda de una comunidad, el uso de la fuerza estaba justificado dentro de unos términos de justicia, aunque tales medios nunca debían ponerse al servicio de intereses personales: «Entendemos por violencia la muy grave y que se hace contra las buenas costumbres, no la que el magistrado justamente ejercita, es decir, por derecho y en razón del cargo que ejerce. Por lo demás, escribe POMPONIO que si un magistrado del pueblo romano o un gobernador de la Provincia actuase injustamente, tiene aplicación este edicto; por ejemplo, si hubiese sacado dinero a alguien por la amenaza de la muerte o de los azotes» (43). Y si tenía que castigar con multa, nunca debía forzar a los culpables, actuando dentro de una estimable moderación: «Si el gobernador de la Provincia hubiese advertido que la multa que impuso no puede ser cobrada de los bienes presentes de aquellos a quienes la impuso, modere la obligación indispensable del pago, reprendiendo la avaricia ilícita de los exactores. La multa perdonada por causa de escasez no debe exigirse por los que rigen las Provincias» (44).

Finalmente tenemos cómo el gobernador provincial podía intervenir en algunos aspectos relacionados con el ejercicio de las profesiones liberales. Los médicos oficiales de las ciudades, con unas condiciones previamente estipuladas, gozaban de relativa seguridad en su empleo. Pero algo diferente era el panorama de aquellos galenos que actuaban por cuenta propia, quienes podían temer por el pago de sus honorarios. El magistrado romano, como el pretor en Roma, podía juzgar todas las *actiones* que pudieran surgir en torno al abono de las cantidades debidas a los médicos por sus servicios (*ius dicere de mercedibus*), aunque bien es verdad que su intervención a veces tendía a limitar remuneraciones excesivas logradas mediante extorsión (45).

Un gobernador consciente de sus obligaciones procuraba, ante todo, observar una conducta intachable, por lo que debía evitar toda acción o negocio que pudiera tener peligrosas derivaciones: «Está previsto en las constituciones imperiales que los que gobiernan las Provincias, y los de su séquito, no hagan negocios, ni den

(43) Ulp., 11 ed., Dig., IV, 2, 3.

(44) Ulp., 1 opin., Dig., I, 18, 6.

(45) J. F. RODRÍGUEZ NEILA, «*Medicus colonorum*». *Los médicos oficiales de las ciudades en época romana*, T. C. U. C., XIV, 1977, pág. 20.

cantidades en mutuo, ni se dediquen a la usura» (46). Tales funcionarios normalmente estaban un año en el cargo, pero los que dependían exclusivamente del emperador ocupaban el puesto por un período indeterminado, que no solía rebasar los tres años. En cuanto a las más importantes Provincias senatoriales, como Asia y Africa, sus gobernadores eran a veces mantenidos tres y hasta seis años como titulares, aunque lo más normal es que no superaran un año de ejercicio (47). Distinto era el caso de los funcionarios de segundo orden, que tenían una más amplia duración en sus misiones, por lo que se les permitían iniciativas negadas a los gobernadores y otros magistrados principales: «Los oficiales del gobernador de la Provincia, como son permanentes, pueden dar cantidades en mutuo y dedicarse a la usura. No se prohíbe que el gobernador de la Provincia tome cantidades mutuadas con interés» (48).

Obligación especial de los magistrados romanos en Provincias era realizar frecuentes giras por las ciudades de su circunscripción para «tomar el pulso» a su jurisdicción. En ellas, como dijimos *supra*, ocupaba un lugar destacado la administración de justicia, que se verificaba en aquellas poblaciones designadas como capitales de los *conventi iuridici*. Un *conventus* venía a ser una delimitación con una peculiar personalidad moral, existiendo incluso un *genius conventi*. Además, sobre todo en el NW. de Hispania primero, y luego en gran parte de la *Citerior*, el *conventus* vino a estar estrechamente relacionado con el culto imperial, hasta el punto de que los testimonios epigráficos nos muestran *sacerdotes* y *flamines conventus*, del mismo modo que existían para la Provincia (*vide infra*). Y al igual que ésta tiene una asamblea o *concilium* que amalgama los afectos de todas sus comunidades, con vistas al culto de los emperadores, existe también un *concilium conventus*, que tiene, no obstante, mucho más reducidas competencias administrativas, puesto que sus iniciativas se reducen casi siempre a la erección de monumentos honoríficos (49). Fue en época de CLAUDIO cuando

(46) Modest., 10 pandec., Dig., XII, 1, 33.

(47) Dio Cas., LIII, 13; LX, 25.

(48) Paul., 2 sent., Dig., XII, 1, 34. *Mutuum* «es un contrato real unilateral por el cual una persona entrega la propiedad de una cantidad de dinero u otras cosas fungibles a otra persona que se compromete a devolver, pasado un cierto tiempo, igual cantidad de cosas del mismo género y calidad» (J. ARIAS RAMOS, *Derecho Romano*, Madrid, 1972, II, págs. 594 y ss.).

(49) L. HARMAND, *L'Occident Romain*, París, 1969, pág. 134. También para R. ETIENNE, *Le culte imperial dans la Péninsule Ibérique d'Auguste a Dioclétien*,

las ciudades de la *Citerior* fueron distribuidas en distintos conventos jurídicos, tal como nos lo da a conocer PLINIO. De hecho existían vagamente delimitados desde algún tiempo atrás, concretamente desde la cuestura de CÉSAR (50). Pero lo que se hizo ahora fue fijar concretamente las sedes donde el gobernador debía dictar justicia, y establecer definitivamente las circunscripciones correspondientes, tal como las presenta el NATURALISTA (51). Ello agilizó extraordinariamente los procesos y la aplicación de las leyes, en general, puesto que no todos los demandantes podían viajar fácilmente a la capital, donde residía el gobernador, y era más adecuado que éste emprendiera giras temporales. PLINIO, para ofrecernos datos sobre los conventos jurídicos, usó como documentación principal las denominadas *formulae provinciarum*, que eran recopilaciones de datos administrativos y estadísticos elaborados independientemente de las demás, por lo que no pueden considerarse todas de la misma fecha (52). Su elenco es el siguiente: en la *Betica* existen cuatro conventos, los de *Gades*, *Corduba*, *Astigi* e *Hispalis* (*N. H.*, III, 7); siete en la *Citerior*, a saber, los de *Carthagonova*, *Tarraco*, *Caesaraugusta*, *Clunia*, *Asturica*, *Lucus Augusti*, *Bracara* (*N. H.*, III, 18); y tres para la *Lusitania*, los de *Emerita*, *Pax Iulia* y *Scallabis* (*N. H.*, IV, 117).

En sus visitas a las distintas comunidades provinciales el gobernador inspeccionaba las obras públicas, asistía a fiestas y espectáculos públicos o atendía a la resolución de pleitos surgidos entre las diferentes ciudades. El protocolo, en ocasiones, podía ser recargado y fastidioso, pero los magistrados romanos debían soportarlo de la manera más adecuada: «Si el procónsul hubiese llegado a alguna ciudad populosa o a la capital de la Provincia, debe tolerar el elogio de la ciudad y oír sin fastidio sus alabanzas, pues es cosa

París, 1958, el culto del *conventus* no había existido más que en la Tarraconense, pues, aunque las demás Provincias conocían al división administrativa, no tenemos inscripciones relativas a tal culto (pág. 178, n. 1). Existen, sin embargo, cuatro colonias del convento de *Astigi* que, según CIL, II, 1663, tuvieron un *flamen col (oniarum) immunitum provinciae Baetic(ae)*, que fue también pontífice de la *Domus Augusta*. Tales colonias fueron *Tucci*, *Itucci*, *Ucubi* y *Urso*. R. THOUVENOT, *Essai sur la province romaine de Bétique*, París, 1940 (reimpr. 1973), pág. 298, incluye en el cupo a la misma *Astigi*, aunque no está citada en la relación de Plinio (*N. H.*, III, 3, 12), en contra de la opinión de ETIENNE (*loc. cit.*), para quien dicho flaminado nada tiene que ver con un sacerdocio de *conventus*.

(50) *Bell. Hisp.*, XLII, 1; *Vell. Pat.*, II, 43, 4; *Suet.*, *Vit. Caes.*, 6-8; *Plut.*, *Caes.*, 5, 1-3; 11, 3; 32, 6; *Dio Cas.*, XXXVII, 52, 2; XLI, 24, 2.

(51) E. ALBERTINI, *op. cit.*, pág. 54.

(52) *Idem*, pág. 55.

que los provinciales reclaman como honra; y debe permitir las fiestas según los usos y la costumbre que antes se venía practicando...» (53). Además, en cada población, los funcionarios romanos tenían reservados honores especiales. Según la *Lex Ursonensis*, capítulo CXXVII, «el magistrado o promagistrado del pueblo romano, o quien presida la dicción del derecho (el pretor), o cualquier senador del pueblo, que allí esté o estuviese, o algún *praefectus fabrum* del magistrado o promagistrado que obtuviese y gobernase la Bética, Provincia *Uterior* de Hispania» podía asistir a las representaciones escénicas en el teatro de la colonia en el lugar más privilegiado, los asientos reservados junto a la *orchestra*. También en ciertas ocasiones el reconocimiento de algunas ciudades hacia los magistrados provinciales se puso de manifiesto nombrándolos sus *patroni*, con lo que mantuvieron una vinculación con ellos que superaba los límites temporales del mandato anual. A *P. Silius Nerva*, que fue *legatus Augusti pro praetore* de la Tarraconense durante el año 19 a. C., los colonos de *Carthagonova* lo citan como *patronus* en CIL, II, 3414 (54). *M. Aemilius Lepidus*, que fue cónsul en el 46 a. C., luego triumviro, y antes había sido procónsul de la *Hispania Citerior*, obtuvo el mismo honor en *Uxama* (55). En CIL, II, 3741 los *Valentini veterani et veteres* honran como patrono de *Valentia* a *M. Nummius Senecio Albinus*, cónsul en el 206 d. C., y *leg. Augg. pr.pr.* en la *Hispania Citerior*, quizás entre 208-211 d. C. (56). Finalmente, sendos epígrafes de *Tarraco* nos dan testimonio de dos patronos de la ciudad de rango senatorial. Uno es *M. Caecilius Novatillianus*, que fue *legatus iuridicus* de la *Hispania Citerior* en alguna época de la segunda mitad del s. III d. C. (57), el cual aparece citado como tal en CIL, II, 4113. El otro es un *praeses* de nombre no conservado, a quien levanta una lápida el *ordo* de la citada colonia (58). Hay, asimismo, algunos funcionarios de la clase ecuestre que pueden incluirse en este elenco, como aquel *C. Titius*, *procurator provinciae* (probablemente la *Betica*), que fue patrono de *Italica* (59).

(53) Dig., I, 16, 7.

(54) Cfr. G. ALFÖLDY, *Fasti Hispanienses*, Wiesbaden, 1969, pág. 7; A. BELTRÁN, «Lápidas honorarias de Cartagena», *R. A. B. M.*, LV, 1949, pág. 535.

(55) CIL, II, 2820. Cfr., G. ALFÖLDY, *op. cit.*, pág. 12.

(56) G. ALFÖLDY, *op. cit.*, pág. 48.

(57) *Idem*, pág. 112; A. BALIL, «Funcionarios subalternos en Hispania durante el Imperio Romano», *Emerita*, XXXIII, 1965, pág. 305.

(58) CIL, II, 4133.

(59) CIL, II, 1121.

Los gobernadores provinciales eran, ante todo, los ejecutores de las órdenes emanadas del Senado, aunque a veces las decisiones de la magna asamblea se confiaran a promagistrados designados especialmente o, si se trataba de dirimir diferencias entre varias partes, a una comisión temporal de senadores, que se personaba directamente en el lugar (60). De todas formas, aún siendo el Senado, durante la época republicana, la suprema autoridad para los asuntos provinciales, de hecho procuró abstenerse de toda intromisión en la jurisdicción de los gobernadores provinciales, a los que dejó la puesta en práctica de todas las determinaciones tomadas en Roma (61). Estos tenían, no obstante, que amoldarse en su actuación a los estatutos provinciales (*lex provinciae*), a los senadoconsultos y a las leyes que regulaban la condición de las comunidades provinciales y de sus habitantes (62), así como a las posibles instrucciones que de vez en cuando pudieran recibirse de las altas esferas del gobierno (63). Estaban también obligados a enviar comunicaciones oficiales al Senado (y en época imperial al gobernador también) sobre la marcha de su administración, sus operaciones militares (64), los posibles disturbios que pudiesen existir y, en general, sobre el estado de ánimo de los provinciales (65). Cuando fuese menester, podían solicitar envíos de tropas suplementarias, víveres, dinero, personal, etc. Muchas veces los datos contenidos en los informes de los funcionarios provinciales sirvieron para elaborar los formularios administrativos que recogían el número de ciudades de cada Provincia y las clasificaban según sus estatutos correspondientes. Los más interesantes son los confeccionados en época augústea, porque debieron servir a PLINIO como fuente preciosa de noticias, las cuales nos han sido transmitidas en su obra casi con el mismo esquema con que debían figurar en los registros oficiales (66).

Una cuestión delicada para los funcionarios provinciales era la del censo. En Roma, el pago correspondiente a cada ciudadano era

(60) P. WILLEMS, *op. cit.*, pág. 716.

(61) *Idem*, pág. 714.

(62) Cic., *In Verr.*, II, 3, 7 y 17.

(63) Val. Max., VIII, 15 y 6.

(64) Cic., *In Pis.*, 16, 38; *Ad Fam.*, II, 7 y 3; *Ad Att.*, V, 21, 2; *In Verr.*, II, 5, 4 y 9; Suet., *Vit. Caes.*, 56; Plut., *Luc.*, 26; Apian., *B. Mithr.*, 17.

(65) Liv., XXIV, 7; XXXIII, 21; XXXIX, 7.

(66) Ch. SAUMAGNE, *Le droit latin et les cités romaines sous l'Empire*, París, 1965, pág. 16.

evaluado en la época del censo por los censores, los cuales fijaban para un plazo medio de cinco años las obligaciones de los contribuyentes, estableciendo el capital sujeto a tributación de cada cual (67). Por otra parte, el derecho a ordenar la percepción anual de la contribución (*tributum indicere*) competía a los cónsules, o magistrados extraordinarios que los sustituyesen, en época republicana. Para esta tarea no tenían por qué ser obstaculizados por el Senado, y en todo caso lo único que podían encontrar era la interpelación tribunicia. Por lo que respecta a las Provincias, los magistrados romanos tenían el poder de no ordenar el cobro del tributo si, tras una guerra victoriosa, bastaba el importe del botín para el pago de la soldada (68); o, si la percepción se llevaba a cabo, podían devolver total o parcialmente la contribución ya pagada (69). No obstante, medidas de tal género no solían ser tomadas sin connivencia con el Senado, el cual tenía derecho asimismo a eximir individualmente del tributo por los servicios prestados al Estado, decidiendo igualmente sobre las controversias que pudieran surgir en torno a inmunidades de contribución (70).

En los siglos imperiales la mayor parte de estas competencias pasaron a manos del emperador. El censo era más fácil de establecer en las Provincias senatoriales que en las imperiales, pues en estas últimas había pocas ciudades, el grado de civilización era inferior, y el conocimiento del país mucho más deficiente. También cambió el sistema de percepción. En época republicana el encargado de ello había sido el *cuestor*. Podemos imaginárnoslo como un cargo difícil y trabajoso, pues los *quaestores* debían cobrar los impuestos, las contribuciones de guerra a que estaban obligados algunos pueblos, las prestaciones de las comunidades aliadas, las multas judiciales, el producto de las confiscaciones, rentas, ventas de bienes públicos, etc. Al mismo tiempo se preocupaban de entregar el dinero necesario para el pago de soldadas a los generales, abonaban sus honorarios a los funcionarios del Estado, etc. Nada más que el *cuestor* de la *Betica* tenía que atender asuntos de tal índole en 175 ciudades, de las que nueve eran colonias, diez Municipios de derecho romano, veintisiete de *Latium Vetus*, seis libres, tres federadas y ciento veinte estipendiarias, todo ello a tenor de la relación que

(67) P. WILLEMS, *op. cit.*, pág. 356.

(68) Plin., *N. H.*, XXXIV, 6, 23.

(69) Dionys., XIX, 16.

(70) Liv., V, 20, 5; XXXIII, 42; Val. Max., V, 6, 8; Plin., *N. H.*, VII, 2, 19.

nos transmite PLINIO (71). Según su estatuto, cada comunidad debía ser tratada de diferente manera, lo cual exigía del magistrado romano un perfecto conocimiento de todos los resortes y vericuetos de la administración. Entre los Municipios provinciales, unos debían al tesoro romano una suma fija (*vectigal certum, stipendium*), siendo diferentes las tasas según lo eran los Municipios. Otras veces la contribución se imponía sobre una parte determinada de la cosecha, por ejemplo, la décima. La primera modalidad era la corriente en *Hispania*, Africa y Galia Transalpina (72), siendo la segunda más frecuente en Sicilia, Cerdeña y Asia (73). El cobro de las percepciones debidas por las ciudades estipendiarias a veces era problemático, ya que solían demorarse en sus pagos. Finalmente, había comunidades que gozaban de inmunidad con respecto a la contribución, siendo éstas las *civitates foederatae* y algunas otras que habían recibido el privilegio de la libertad e inmunidad por un favor del Senado y el pueblo romano (*civitates liberae immunes*). Por lo que se refiere al Imperio, toda esta ingente tarea quedó encomendada a tres oficiales, tanto en las Provincias senatoriales como imperiales. A la cabeza del sistema, como supremo ministro, quedaba el propio emperador. En segunda escala, al frente de cada Provincia se mantuvo un censor de rango senatorial (cuyo título era el de *legatus*), que más tarde lo fue de categoría ecuestre (*procurator*). Y en tercer grado existieron agentes de distrito, encargados de confeccionar las listas del censo, o bien de revisarlas cuando eran hechas por los magistrados locales. Recibían el título de *adiutor ad census, censor* o *censitor* (74).

Ya antes, en el 59 a. C., una *Lex Iulia de pecuniis repetundis* limitó las tasas de impuestos de los provinciales, determinando además, para evitar falsificaciones, que, al igual que en el *aerarium* de Roma, figurasen dos ejemplares de las cuentas en dos ciudades de cada Provincia (75). Las contribuciones percibidas en última instancia, como responsables de ello, por los gobernadores eran enviadas, si se trataba de dinero, al erario de la capital (76), mien-

(71) Plin., *N. H.*, III, 6.

(72) Cic., *In Verr.*, II, 3, 6 y 12; Suet., *Vit. Caes.*, 25; Eutrop., VI, 17; Vell. Pat., II, 39, 1.

(73) Cic., *In Verr.*, II, 13.

(74) W. T. ARNOLD, *The Roman System of Provincial Administration to the Accession of Constantine the Great*, Roma, 1968, págs. 105-106.

(75) G. ROTONDI, *op. cit.*, págs. 389 y ss.

(76) Apian., *B. C.*, II, 8; Vell. Pat., II, 62, 3.

tras que las cobradas en especie se mandaban, según decidiera el Senado (durante la República), a la misma Roma o al cuartel general de algún ejército que actuase en Italia o en otra zona. Asimismo, el producto de las contribuciones provinciales sujetas a adjudicación pública era remitido directamente al tesoro por los adjudicatarios, a no ser que se ordenara otra cosa (77). Este sistema, al parecer, comenzó a utilizarse en Sicilia, donde los gobernadores pudieron arrendar públicamente los diezmos de trigo, al mismo tiempo que similar iniciativa se permitió a los cuestores con respecto a los diezmos de viñedos, olivares y frutos pequeños (78). Como es de suponer, las Provincias se quejaron muchas veces de abusos cometidos en la percepción directa de los tributos, durante la época republicana. Dichas protestas se dirigían al Senado, quien dictaminaba si procedían medidas de protección. Conocemos cómo en el año 171 a. C. un senadoconsulto prohibió a los gobernadores de *Hispania* imponer a las comunidades estipendiarias prefectos para el cobro de la contribución (79).

Con vistas a una mayor agilización de la administración provincial, tendente a favorecer, entre otros aspectos, la fácil comunicación de los provinciales con los altos niveles del gobierno y, en última instancia, con el emperador, la burocracia estatal se estructuró de un modo más conveniente a partir de la época augustea. Toda demanda de una ciudad debía cursarse a través del gobernador de la Provincia, o bien comunicarse directamente en Roma o a través de un portavoz (80). Ya en la capital iba al departamento correspondiente y desde aquí, si el asunto era lo suficientemente importante, al *consilium*. Una vez allí intervenía el mismo emperador, quien emitía su decisión en términos generales, encargándose las respectivas oficinas de confeccionar la respuesta correcta, que era escrita. Rara vez el príncipe respondía a una demanda, cada vez más despojada de su antigua solemnidad, con el envío de una comisión especial. Lo más normal era utilizar al legado de la Provincia, y más a menudo se usaba la comunicación epistolar. También cabía emplear como portador del escrito imperial a un *patronus* de la ciudad que residiese en Roma, constituido en embajador

(77) P. WILLEMS, *op. cit.*, pág. 365.

(78) Cic., *In Verr.*, II, 3, 53; II, 3, 7.

(79) Liv., XLIII, 2: *Et ne praefecti in oppida sua ad pecunias cogendas imponerentur.*

(80) Plin., *Ep.*, 58, 59.

imperial, aunque, como observa LEMOSSE (81), esta práctica es conocida para los Municipios, pero no en el caso de una ciudad libre.

Si la contestación de la casa imperial a la ciudad se hacía mediante una *epistula*, el jefe del departamento que la elaboraba escribía arriba la palabra *recognovi*, para señalar su acuerdo con la decisión del gobernante. Al mismo tiempo, para garantizar la autenticidad del documento, el propio emperador ponía bajo el texto la voz *rescripsi* o *scripsi* (82). Dicha carta podía ir acompañada de un *libellus*. Debía ser, en todo caso, enviada a través de un funcionario oficial, aunque en ocasiones lo que llegaba al peticionario era una copia del escrito imperial hecha en Roma por su representante (83). Estas *epistulae*, mandadas a una comunidad interesada en general por el asunto, se dirigían en concreto a los magistrados, asamblea y pueblo, o sólo a los magistrados y decuriones. En la *Epistula Vespasiani ad Saborenses* (84), tras un comienzo en que el emperador se nombra con todos sus títulos, y antes de pasar al asunto en cuestión, se intercala la frase: *salutem dicit IIII viris et decurionibus Saborensium*. Falta la alusión al *populus* de Sabora, citándose sólo a los magistrados y miembros de la *curia* local. La demanda de esta ciudad es citada en el texto de la carta como *decretum vestrum* (*decurionum*, conviene añadir). Se recibe en la capital el día VIII de las Kalendas de Agosto (24 de julio) y se manda la respuesta con los *legati* el día III de las Kalendas del mismo mes (28 de julio). Es, como observa D'ORS (85), una buena prueba del eficaz y rápido funcionamiento de la burocracia imperial. Pueden aducirse otros ejemplos del mismo modo de dirigir la correspondencia imperial que el mencionado caso de Sabora. Tenemos la conocida *epistula* de TITO a los habitantes de *Municipia* (86) y, para confrontar con otros testimonios de fuera de *Hispania*, la *epistula Domitiani ad Falerienses*, en donde la fórmula se repite en los mismos términos: *Salutem dicit IIII viris et decurionibus Falerensium ex Piceno* (87).

(81) M. LEMOSSE, *op. cit.*, pág. 166.

(82) ABBOTT-JOHNSON, *op. cit.*, pág. 242. También la respuesta podía verificarse al modo de una *subscriptio* o de *adnotationes*.

(83) ABBOTT-JOHNSON, *op. cit.*, pág. 242.

(84) *Idem*, pág. 365, n.º 61, la fecha en 78 d. C.; A. D'ORS, *Epigrafiya jurídica de la España romana*, Madrid, 1953, pág. 62, en el 77 d. C.

(85) *Op. cit.*, pág. 62.

(86) Ver: A. D'ORS, «Miscelánea epigráfica. Los bronces de Mulva», *Emérita*, XXIX, 1961, págs. 203 y ss.

(87) ABBOTT-JOHNSON, *op. cit.*, pág. 367, n.º 63.

Hay que hacer constar, finalmente, que de modo ocasional podía hacerse referencia en tales *epistulae* a los delegados que habían llevado la petición a Roma, a los intermediarios que la habían presentado o al funcionario que había comunicado la respuesta del príncipe a los magistrados locales. En aquellas cartas que habían sido copiadas del original que quedaba en los archivos, el copista anota a veces el cambio de una escritura a otra en el mismo original (88). Como la contestación imperial versaba sobre asuntos de sumo interés para la ciudad en cuestión, era corriente que el texto íntegro de la *epistula* se grabase en bronce y se expusiese a la vista de todos en un lugar público. De ello se encargaban los magistrados de la comunidad, costeándose la placa con el dinero público, tal como se lee en la carta de VESPASIANO a las gentes de *Sabora*, al final del texto: *II viri C. Cornelius Severus et M. Septimius Severus publica pecunia in aere inciderunt*.

II. LAS ASAMBLEAS PROVINCIALES

Las asambleas o *concilia* provinciales desempeñaron un importante papel, en el Alto Imperio principalmente, cara a proteger los intereses de la masa popular frente a la mala administración de algunos gobernadores de Roma, puesto que pudieron apelar directamente al *Princeps*. Desde luego, no constituyeron nunca una pieza esencial de la maquinaria del Estado puesto que, aún teniendo una utilidad eminentemente práctica, ni en su origen ni en su evolución obedecieron a una necesidad estricta del gobierno, sino que más bien adoptaron su imagen política de un modo claramente espontáneo. Ello no debe extrañar si atendemos a que tales *concilia* tuvieron, en principio, una finalidad esencialmente religiosa, la de dar culto al emperador, aunque por mor de las circunstancias, y también ante la ineludible exigencia de corregir muchos de los defectos heredados por la administración provincial de época republicana, tomaron nuevos horizontes. Los sucesivos emperadores acabaron encontrando en ellas un fácil y cómodo medio de controlar la gestión de los gobernadores provinciales y, viceversa, las comunidades de cualquier país pudieron disponer así de un medio eficaz para transmitir a la casa imperial sus

(88) *Idem*, pág. 243.

quejas y solicitudes. Tampoco hay que desestimar el importante papel que, como elemento interno de cohesión, tuvieron tales asambleas con respecto a las diversas ciudades de cada Provincia. Estas, representadas en la sede del *concilium* por sus correspondientes diputados, aprovechaban sus anuales convocatorias para estrechar lazos de amistad entre ellas, que muchas veces acababan en pactos o acuerdos de mutua hospitalidad, o bien en una asociación comunitaria con vistas a la ejecución de alguna obra pública necesaria e importante, o a la celebración de juegos y fiestas. A tal efecto pueden servir de ejemplo los once Municipios lusitanos que contribuyeron comunitariamente (*stipe conlata*) a la construcción del puente de Alcántara, acuerdo que debió ser prefijado en alguna de las asambleas previas a la fecha en que fue culminada la obra (89). O bien las tres colonias de *Cirta* que costearon una de las puertas de Constantina, las cuales formaban con su metrópoli una especie de federación (90).

No conocemos, sin embargo, si existió durante el Alto Imperio algún tipo de legislación que regulase el funcionamiento de las asambleas provinciales, utilizando, quizás, en líneas generales, los mismos moldes organizativos que encontramos en las curias locales de *Urso*, *Salpensa* o *Malaca*, a través de sus correspondientes legislaciones coloniales o municipales. Al haber nacido las asambleas de un unánime deseo de los provinciales de honrar al emperador, nunca debió sentirse la necesidad de marcar exactamente las competencias de unos y otros, aún cuando los *concilia* desempeñasen, en cierto modo, una función política de control, dejándose a las Provincias a veces una libertad de iniciativa en este aspecto, que sólo puede explicarse por la misma fortaleza del poder imperial, e incluso por el deseo de éste de fiscalizar la gestión de los gobernadores, aún cuando de circunscripciones senatoriales se tratase. Y, por supuesto, siempre que las iniciativas de los súbditos no superasen el marco de lo estrictamente legal, pues la *potestas* proconsular de los emperadores (91) nunca hubiera permitido cualquier recorte a su autoridad sobre las Provincias.

Hubo, desde luego, un mutuo interés por parte de gobernantes y gobernados en dotar a las asambleas de su mayor eficacia. A

(89) CIL, II, 760 (105-106 d. C.).

(90) V. DURUY, «Du régime municipal dans l'empire romain aux deux premiers siècles de notre ère», *R. H.*, I, 1876, pág. 65.

(91) *Dig.*, I, 18, 4.

través de ellas las Provincias pudieron controlar a sus gobernadores y, al mismo tiempo, fomentar el envío de embajadas, tanto de protesta como de adhesión, a Roma. El mismo espíritu que animó en sus orígenes a los provinciales a dar culto a los emperadores a través de sus *concilia*, se hizo patente luego cuando éstos se orientaron también hacia una vertiente política. La adoración a las divinidades imperiales, establecida tanto a escala local como provincial, nunca fue un mero sentimiento adulatorio, más o menos sincero, sino una obligación consciente que se impusieron muchos habitantes del Imperio. Elevando su admiración hacia AUGUSTO (el primero objeto de tal culto personal) hasta los límites de la sacra devoción, todos pretendieron de un modo universal estimar y distinguir a quien consideraban su supremo benefactor, puesto que había realzado a las Provincias a un alto grado de organización, librándolas de los abusos cometidos en los varios siglos de gobierno senatorial y republicano (92). Profundizando, pues, en este sentido, es mucho más explicable el hecho de que tanto el emperador como los *concilia* se alinearan en un mismo interés, con vistas a controlar a los magistrados provinciales, incluso en aquellas *provinciae* que, como las senatoriales, debían estar más fuera del alcance de la vigilancia imperial.

Es posible, piensa GUIRAUD (93), que los *κoinά* (o asamblea) de algunas Provincias orientales como Siria, Cilicia, Capadocia, Ponto o Bitinia y, en general, las demás regiones helenizadas, no hubiesen comenzado a funcionar en época romana, sino que su existencia se remontase a fechas anteriores. E incluso que hubiese ocurrido algo similar en otras Provincias de conquista y reciente romanización como Hispania, Panonia o Dacia. Es difícil precisar esto último, aunque bien es verdad que factores tradicionales de la idiosincrasia indígena, como el culto a los jefes, jugaron un importante papel en el desenvolvimiento del culto imperial en el solar ibérico. Es más, la ancestral *devotio* que había vinculado estrechamente a las tribus peninsulares en torno a las personas de sus caudillos, fue puesta de manifiesto en Roma con respecto a OCTAVIO, el mismo día del año 27 a. C. en que el hijo adoptivo

(92) ABBOTT-JOHNSON, *op. cit.*, pág. 186. Sobre las primeras asambleas provinciales: V. DURUY, «Les anciennes assemblées provinciales au siècle d'Auguste», *C. R. A. S.*, 1881.

(93) P. GUIRAUD, *Les assemblées provinciales dans l'empire romain*, Roma, 1966, pág. 47.

de CÉSAR fue consagrado como AUGUSTO, renovándosele así, en cierta forma, el mismo juramento de fidelidad que tanto Italia e Hispania, como otras Provincias occidentales, habían prestado al *Princeps* algunos años antes con ocasión de la lucha decisiva contra MARCO ANTONIO (94). A partir de tal momento clave van a comenzar a surgir las primeras manifestaciones del culto imperial que, con el tiempo, acabarán amalgamando los deseos y esperanzas de los provinciales respecto a sus dinastas en torno a los correspondientes *concordia*.

En el año 26 a. C. los habitantes de *Tarraco* tomaron la iniciativa de levantar un altar a AUGUSTO, extendiéndose la misma costumbre en pocos años, hasta el punto de que en el 15 a. C. los había ya en *Emerita* y algunas localidades norteñas como *Aræ Sestianae*, *Aquæ Flaviae*, *Bracara*, etc. Peculiaridad de este culto es que se consagró casi exclusivamente a AUGUSTO y a Roma, no con especial preeminencia de la segunda como es corriente en el Oriente, naciendo en un primer momento en *Tarraco* como una idea a escala municipal, que en sus principios se desarrolló alrededor de altares, pero que con el tiempo se vinculó a determinados templos (salvo el caso de *Carthagonova*). Un testimonio muy ilustrativo, al respecto, es una campana con una inscripción latina, que ha conservado el recuerdo de cómo fueron los tarraconenses los pioneros de este culto imperial (95): «(Yo soy) la campana (que suena) para las ceremonias del culto imperial; yo soy la mensajera indígena más reciente. Buen siglo para el Senado, el pueblo romano y el tarraconense. ¡Que (viva) *Tarraco* en la felicidad!»

La elevación del Gran Altar de Lyon, en el año 12 a. C., dedicado por sesenta ciudades de las tres Provincias galas, marcó también un importante hito en este aspecto de la religión romana. Luego, a partir del cambio de Era, el culto imperial quedó asentado definitivamente en Hispania. En el año 15 d. C., gobernando ya TIBERIO, se erigió un templo a AUGUSTO en *Tarraco*, y otro hubo en *Emerita*. Algunos años más tarde, en el 25 d. C., el propio TIBERIO tuvo que atender una demanda semejante de la Hispania Ulterior que «envió embajada al Senado por licencia para poder edificar un templo a TIBERIO y a su madre, como se había concedido a los de Asia» (96).

(94) Dio Cas., LIII, 20.

(95) R. ETIENNE, *op. cit.*, pág. 174.

(96) Tac., *Ann.*, I, 78; IV, 37, 1.

El emperador no accedió y, aunque tuvo que reconocer que «el divino AUGUSTO no prohibió que en Pérgamo se edificase un templo a él y a la ciudad de Roma», basó su negativa en que «el consentir que bajo especie de deidad se consagre mi nombre por todas las Provincias, sería cosa ambiciosa y soberbia, fuera de que perdería muchos de sus quilates el honor de AUGUSTO profanándolo con la común adulación». La verdad es que, por ser la *Ulterior* Provincia senatorial, no estaba directamente bajo su gobierno, así que, por lo menos momentáneamente, la Bética se quedó sin templo para el culto imperial, aunque en la práctica tal devoción se dispensara a otros miembros de la familia reinante, como LIVIA, GERMÁNICO, los DRUSOS, CALGULA y NERÓN. Es muy probable, asimismo, que tanto los *pontifices* y *flamines* dedicados al culto imperial, como los respectivos *concilia* provinciales, que aparecen funcionando con total normalidad en el siglo II d. C., hubiesen comenzado ya sus tareas en el siglo I d. C., incluso en Provincias como la Bética, Narbonense o Africa Proconsular administradas directamente por el Senado. En todos estos casos las correspondientes asambleas debieron tomar como punto de partida el inicio del culto provincial al emperador. Para la Narbonense puede aducirse con seguridad la documentación epigráfica descubierta en Atenas (97), referente a un tal *Trebellius Rufus*, personaje notable de *Tolosas*, que es calificado de primer *flamen* de la Narbonense, y debió desempeñar su cometido bajo VESPASIANO. El reglamento del flaminado provincial lo conocemos también por un texto sobre bronce encontrado en la misma Narbona (98), pero lo más importante que cabe deducir es el importante papel impulsor que, con respecto a dichos sacerdocios provinciales, debió desempeñar el fundador de la dinastía flavia. Igualmente, hay que añadir que la Lusitania debió tener un *concilium* provincial, al mismo tiempo que el paralelo culto imperial, ya desde la mitad del siglo I d. C., si atendemos a que el escritor *L. Cornelius Bocchus*, que aparece como *flamen provinciae* en una lápida de *Salacia* (99), es mencionado ya por PLINIO EL VIEJO (100).

Tras unos años de decaimiento, en los que sólo CLAUDIO, propenso a dispensar la ciudadanía romana a los provinciales, fue

(97) Publicada inicialmente por J. OLIVER en *Hesperia*, X, 1941, págs. 72-78.

(98) *Lex de flamonio* (CIL, XII, 6038; Dessau, ILS, 6964).

(99) CIL, II, 35.

(100) *N. H.*, XXXVII, 7, 97; 9, 127.

objeto de cierta veneración, el culto a los emperadores va a brotar con nueva savia con el advenimiento de VESPASIANO al poder. Tras la aguda crisis del 68-70 d. C., una de cuyas consecuencias fue la desaparición de la casa fundada por AUGUSTO, brotó en muchas partes del Imperio un notable deseo de mostrar la lealtad de los provinciales hacia la nueva dinastía. Dos Provincias senatoriales se mostraron, al parecer, especialmente diligentes en ello, la Narbonense, como vimos *supra*, y la Bética. El culto fue puesto bajo cuidado de los *sacerdotes Romae et Augusti*. Las menciones de *flamines*, tanto de la Tarraconense como de la Bética, no faltan, orientándose el culto tan solo a los emperadores divinizados (*divus Augustus* y *divus Claudius*), y quedando para el caso de la segunda Provincia constancia clara en el templo de *Corduba*, estudiado por GARCÍA Y BELLIDO (101). Al mismo tiempo, VESPASIANO revitalizó las prerrogativas de las asambleas provinciales, a fin de que sus amplias reformas administrativas a escala provincial encontraran una ayuda adecuada por parte de los habitantes de las Provincias quienes, encontrando un perfecto pretexto para reunirse en su deseo de impulsar el culto imperial, pudieron en todo momento, a través de los *concilia*, expresar sus posibles quejas ante la gestión de los diferentes magistrados enviados por Roma. Tras los Flavios, con la dinastía de los Antoninos (96-192 d. C.) el culto a los emperadores se enriquecerá, especialmente en la Bética (*Italica*, *Iliturgi*, etc.), aunque *Tarraco* seguirá conservando su papel preeminente. El templo de AUGUSTO, allí erigido años antes, fue restaurado por ADRIANO en el 121 d. C., quien introdujo también el culto de Roma dentro del culto provincial. Ello marcó un activo predominio de la iniciativa oficial sobre la privada en este apartado de la religión romana, aunque de hecho el culto imperial comenzó pronto a decaer, y no se encuentran testimonios explícitos de él posteriores al año 170 d. C. (102).

Del mismo modo que los deseos de las diferentes comunidades de honrar a los emperadores a escala provincial culminaron en la organización del culto correspondiente, así también la ineludible necesidad de hacer actuar a la Provincia como entidad propia en cuestiones de administración, y siempre desde el punto de vista de las ciudades administradas, dio a los *concilia* una finalidad más

(101) A. GARCÍA Y BELLIDO, *Los hallazgos cerámicos del área del templo romano de Córdoba*, Madrid, 1970.

(102) J. M. BLÁZQUEZ, *La Romanización*, Madrid, 1975, pág. 239.

amplia que la meramente religiosa. Bien entendido que tales asambleas, más que a la gran masa de la población, a quienes representaban era a las ciudades como personalidades jurídicas, dado que también los delegados que a ellas confluían no eran elegidos por la totalidad de los habitantes de la comunidad, sino en el seno de las curias o asambleas locales instituidas a nivel de ciudad. En este sentido, la asamblea provincial, el *concilium*, venía a estar dotado de la categoría de *universitas*, algo así como ocurría con los colegios; es decir, estaba reconocido como persona moral a la que correspondían ciertos derechos, a saber: poseer inmuebles, empezando por el propio templo que edificaban; disponer de su propia caja; poder adquirir y poseer esclavos, e incluso manumitirlos, como ya lo hacían tanto el Estado como las ciudades (103); capacidad para aceptar donaciones bajo la forma de legados (104); y, especialmente, la facultad de poder enviar a Roma, en defensa de sus intereses, a los correspondientes *legati*. En cierto modo, como señala GUIRAUD (105), esta última vía, con la cual las ciudades, lo mismo podían mostrar su agradecimiento al emperador, que solicitarle alguna medida de favor, no venía a ser más que un paralelo prosaico del derecho a orar. Si los devotos de una divinidad podían pedirle su ayuda y protección, en un mundo como el romano, en el que la frontera entre política y religión no estaba claramente definida, era natural que los integrantes del *concilium*, colocados bajo la tutela del emperador, requiriesen de él los mayores beneficios. Desde esta perspectiva, el *concilium* y el *collegium*, ya similares en el hecho de ser estimados *universitates* con capacidad jurídica, como vimos *supra*, admiten también cierta comparación. En el campo de la terminología práctica la palabra griega *κοινόν*, con la que se designaba en el Este del Imperio toda asociación destinada a dar culto al emperador, era igualmente aplicada a todo tipo de agrupaciones privadas, e incluso el mismo Cicerón incluye, en un apartado del *Pro Sestio*, la palabra *concilium* junto

(103) L. HALKIN, *Les esclaves publics chez les Romains*, Roma, 1965, pág. 166. Una inscripción de *Corduba* menciona a un *C. Public(ius) provinc(iae) Baetic(ae) lib(ertus)* (CIL, II, 2230).

(104) Ulp., Dig., XL, 3, 1; Paul., Dig., XXXIV, 5, 20 (21). Sin embargo, el *concilium* provincial nunca debió ser instituido como heredero. Si lo fueron algunos dioses, pero ULPIANO, que nos da a conocer este hecho y cita a las divinidades afectadas por ello, no incluye entre las privilegiadas ni a Roma ni al emperador divinizado (Ulp., XXII, 6).

(105) *Op. cit.*, pág. 118.

a los colegios religiosos y organizaciones financieras de Roma (106). En uno y otro caso existían simples miembros y cargos electivos que, en el apartado de la asamblea provincial venían a ser, respectivamente, los habitantes en general, que disfrutaban de los beneficios imperiales o participaban en las fiestas anuales, y los representantes de cada comunidad, que asistían directamente a cada sesión del *concilium*.

Esta tenía lugar anualmente, pues así se deduce de varios hechos. Por lo pronto, tenemos constancia de setenta y cinco *flamines* de Hispania Citerior, todos anteriores a DIOCLECIANO. Si su periodicidad hubiese sido quinquenal, el número de años en que desempeñaron el cargo habría superado ampliamente los que van desde la inauguración del templo provincial de *Tarraco* (año 15 d. C.) hasta fines del siglo III d. C. Lo mismo puede aplicarse, para el caso de Asia, con los noventa sacerdotes del culto imperial de la Provincia, que abarcaban un período comprendido entre el 29 a. C., fecha de la construcción del templo de Pérgamo a AUGUSTO y Roma, y los años de gobierno de la Tetrarquía (107). Quizás estas dos Provincias sean representativas, para el Este y el Oeste del Imperio, del uso corriente en lo que respecta a la periodicidad de los *concilia* provinciales. Hay que tener en cuenta también, por lo menos para Asia, que el sacerdote del culto imperial aparece a veces mencionado en las inscripciones como magistrado epónimo, lo que supone indefectiblemente la duración anual de su cargo (108). Y, además, otro hecho que está en evidente relación con la censura que, en ocasiones, las asambleas provinciales podían ejercer respecto a los gobernadores de Roma. Todo tipo de acusaciones hubiese perdido gran parte de su eficacia si aquellas se hubieran lanzado algunos años después de haber cesado el magistrado en su cargo, incluso para ocupar otro de rango superior. Pero también el *concilium*, si las circunstancias lo requerían así, podía conceder elogios a las personas de los funcionarios estatales salientes. Aquellos podían servir, asimismo, de recomendación para el emperador, pero hubieran, del mismo modo, sido superfluos si la asamblea se hubiese reunido para alabar cualquier gestión administrativa de

(106) Cic., *Pro Sest.*, XIV, 32: *Nullum erat Italiae municipium, nulla colonia, nulla praefectura, nullae Roma societas vectigalium, nullum collegium aut concilium, aut omnino aliquod commune consilium...*

(107) P. GUIRAUD, *op. cit.*, pág. 77.

(108) *Idem*, pág. 79, n. 2.

un pretor o legado mucho tiempo después de haber cesado aquélla. De todas formas, algunos documentos inclinan también a considerar la periodicidad anual de tales reuniones, por lo menos en el mundo griego, en el que un κοινόν πεντητηρικόν viene a ser un κοινόν anual, celebrado con esplendor peculiar (109).

¿Dónde residía la sede de la asamblea provincial? El *concilium*, que se reunía alrededor de los templos de Roma y AUGUSTO, no siempre tenía sus sesiones en la ciudad que poseía el rango de capital de la correspondiente circunscripción administrativa. A veces sí coincidía con el lugar de residencia del gobernador. Así tenemos que el *concilium* de la Bética tenía sus actividades centradas en *Corduba*. Igualmente, la corriente mención del flaminado, así como la aparición de un altar en las acuñaciones de *Emerita*, ya en época de AUGUSTO, da a entender que dicha colonia debió ser el sitio de reunión del *concilium* de la Provincia lusitana, aunque no sepamos en qué momento comenzó a funcionar (110). Ahora bien, tales coincidencias no tienen nada que ver ni con un deseo de centralización administrativa, o de ser supervisadas por el gobernador de Roma. De hecho, son otras motivaciones las que en este aspecto intervienen. Lyon fue centro de la asamblea gala, en primer lugar por ser asiento tradicional de convocatorias anteriores, y también por haber partido de allí la iniciativa del culto imperial. Y lo mismo cabe observar para los casos de *Tarraco* y *Nicomedia* (111). En Asia, las grandes ciudades de la Provincia rivalizaban entre sí para obtener la preeminencia sobre las demás; Pérgamo alegando haber sido antes la capital de un reino, base de la actual circunscripción provincial, Efeso destacando el hecho de ser residencia oficial del procónsul, y Mileto poniendo de relieve su antiguo origen y su gran riqueza. No tienen nada de extraño tales rivalidades por la sede de la asamblea provincial, si tenemos en cuenta que no algunas, sino todas las ciudades de una Provincia, cualesquiera que fuesen sus estatutos administrativos, tenían derecho a asistir al *concilium*. Así, por ejemplo, sabemos por PLINIO (112) que la *Hispania Citerior* incluía colonias, *oppida* con derecho

(109) *Idem*, pág. 81.

(110) C. V. H. SUTHERLAND, *The Romans in Spain. 217 B. C.—A. D. 117*, New York-London, 1971, pág. 155.

(111) Ver lista de capitales de *concilia* provinciales en P. GUIRAUD, *op. cit.*, página 74.

(112) *N. H.*, III, 18; 30.

romano y *oppida* con el *Latium Vetus*. Pues bien, conocemos a través de las inscripciones a algunos de los miembros del *concilium* procedentes de comunidades de diversa condición. Conviene recordar, al efecto, que probablemente una *Lex Concilii Narbonensis* (CIL, XII, 6038), fechable quizás antes de VESPASIANO, disponía que los *flamines*, al cesar en el cargo, erigieran en la capital provincial un monumento honorífico donde constara patria de procedencia y año en que se ejerció la función. En las lápidas hispanas sólo se cumplió la primera prescripción. La relación de personajes es ésta:

— *Cn. Numisius Modestus*, de *Carthagonova*, donde desempeñó las magistraturas locales, llegando posteriormente a ser *flamen p(rovinciae) H(ispaniae) C(iterioris)*. La inscripción, encontrada en *Tarraco*, capital de la Provincia, y dedicada por ésta, lo cita como *electus a concilio provinciae* (CIL, II 4230). *Carthagonova* era colonia.

— *M. Valerius Capellianus*, que vivió en época de ADRIANO, ocupó funciones administrativas tanto en *Tarraco* como en *Caesaraugusta*, y fue *flam(en) Rom(ae) Divor(um) et Augustorum*. Dedicó la *provincia Hispania Citerior* (CIL, II, 4249). *Tarraco* poseía desde CÉSAR el estatuto colonial, lo mismo que *Caesaraugusta* desde la época de AUGUSTO.

— *L. Caecilius Optatus*, que fue centurión de la *Legio VII Gemina* y la *XV Apollinaris*, más tarde edil y duumvir en *Barcino* y, finalmente, *flam(en) Romae divorum et Augustorum*. Época de los Antoninos. Hizo importantes donativos a la ciudad (CIL, II, 4514).

— *Cn. Antonius Avitus*, tarraconense, que fue *flamen* de la *provincia Hispania Citerior*, que es quien le dedica la inscripción (CIL, II, 4193).

— *L. Numisius Montanus*, tarraconense, que ocupó las principales magistraturas de su ciudad, siendo asimismo *flamen* de la *provincia Hispania Citerior*, que erige el epígrafe (CIL, II, 4231).

— *L. Numisius Ovinianus*, tarraconense, tribuno de una cohorte, magistrado en la colonia y, finalmente, *flamen* de la misma Provincia, que es también la que dedica la inscripción (CIL, II, 4232).

— *T. Pomponius Avitus, flam(en) Romae Divorum et Augustorum prov(inciae) Hisp(aniae) Citer(ioris)*. De Tarraco (CIL, II, 4235).

Los ejemplos anteriormente citados se refieren a colonias, pudiéndose observar cómo, en la mayoría de los casos, estos miembros del *concilium*, bien en su calidad de tales, o como *flamines* de la Provincia, acceden a él tras haber destacado en cada una de sus funciones administrativas, o haber ocupado puestos en la milicia. Lo primero suponía formar parte de la curia o asamblea local, para lo cual era casi requisito inexcusable poseer una destacada fortuna.

Pueden también aducirse otros casos de personas integradas en el *concilium* oriundas bien de ciudades con derecho romano o con estatuto latino. Así tenemos los siguientes ejemplos:

— *C. Atilius Crassus*, de *Saguntum*, Municipio de derecho romano (113). Tras ejercer las funciones municipales fue *flamen* de la Provincia *Citerior*, la cual dedica la lápida (CIL, II, 4195).

— *Q. Caecilius Rufinus*, saguntino. La provincia *Hispania Citerior* le honró con una inscripción por haber desempeñado una *legatio* en Roma, ante el emperador ADRIANO, costeando personalmente los gastos, motivo que se hace claramente constar: *ob legationem qua gratuita apud maximum princ(ipem) Hadrianum Augustum Romae funct(am) est* (CIL, II, 4201).

— *M. Fabius Maximus, flamen* de la Provincia, que erige la lápida (CIL, II, 4214). Natural de *Saguntum*.

— *M. Valerius Propinquus*, edetano, pueblo que gozaba del derecho latino (114). Ocupó diversos cargos en el ejército y fue *flamen* de la Provincia *Citerior*, honor éste que coloca en primer lugar sobre todos los demás (CIL, II, 4251).

— *C. Marius Verus*, natural de *Gerunda*, ciudad con derecho latino (115), en donde ejerció las funciones municipales. Fue *flamen* de la provincia *Citerior* (CIL, II, 4229).

(113) *Idem*, III, 20.

(114) *Idem*, III, 23.

(115) *Ibidem*.

Queda, pues, constancia evidente de cómo el *concilium* provincial albergaba representantes de todas las comunidades provinciales, cualquiera que fuese su situación administrativa. El fenómeno es el mismo en otras Provincias del Imperio. En las *Tres Galliae* AUGUSTO estableció un número de sesenta ciudades, todas las cuales, según ESTRABÓN (116), contribuyeron a la construcción del altar de Lyon. La misma representatividad se hace patente en otras Provincias occidentales como Panonia, Dacia, Narbonense, Africa, etcétera (117).

El requisito esencial para que comenzase a funcionar una asamblea provincial era la consecución del correspondiente permiso imperial. Sabemos que en la Galia fue DRUSO quien impulsó las reuniones de las diputaciones galas en torno al altar de Lyon (118). En otras Provincias como Bitinia, Asia o Hispania, la idea de agruparse para dar culto al emperador, formándose así el núcleo embrionario de los respectivos *concilia*, obedeció a un deseo espontáneo de los naturales del país, si bien las asociaciones no comenzaron a funcionar hasta que no recibieron la correspondiente autorización oficial, que les permitía amplio margen de libertad a la hora de redactar sus respectivos estatutos, siempre y cuando se atuviesen al contenido de las leyes fundamentales del Estado. Para los jurisconsultos romanos, este fue también el principio que rigió en los reglamentos de los colegios religiosos (119). No todas las asambleas comenzaron además al mismo tiempo sus actividades. En el 12 a. C. aparecen funcionando ya las de las *Tres Galliae*, *Panonia Superior*, *Mesia Inferior*, *Dacia* y *Tracia*, y en época de AUGUSTO, pero sin fecha fija conocida, la de Tesalia y algunas de Acaya. Las más tempranas son, sin embargo, las de Asia y Bitinia, en el 29 a. C. Durante el gobierno de TIBERIO empiezan su existencia las asambleas de la Tarraconense (15 d. C.), *Betica* y *Galatia*, y en el mismo siglo I d. C. las de las Provincias Narbonense, Macedonia y Ponto. A su vez, el periplo histórico de estos *concilia* se prolonga unas veces más y otras menos. La asamblea de la Tarraconense no sabemos cuándo dejó de funcionar, pero, sin embargo, la de la Bética se halla mencionada aún en una inscripción, fechada

(116) Estrab., IV, p. 192; TÁCITO da, sin embargo, sesenta y cuatro (*Ann.*, III, 44).

(117) P. GUIRAUD, *op. cit.*, pág. 62, n. 4-7.

(118) Dio Cas., LIV, 32.

(119) Th. MOMMSEN, *De collegis et sodaliciis Romanorum*, 1843, págs. 117 y ss. Cfr. Dig., III, 4, 1; XLVII, 22; *Cod. Theod.*, XIV, 2, 1; XIV, 3, 4, 7, 8.

en el 216 d. C. por los cónsules del año (época de CARACALLA) (120). En ella aparece la *provinc(ia) Baet(icae)* honrando a un *flamen divor(um) Aug(ustorum)* del que no se ha conservado el nombre, aunque debía ser un *Fabius*. Este personaje cumplió su cometido a plena satisfacción, por lo que, una vez terminado el desempeño de su función (*consummato hono[re] [flam]oni*), fue objeto de un reconocimiento especial: *consensu concili universae prov(in)ciae) Baet (icae) decreti sunt honores quantos quisque maximos plurimosque flamen est consecutus cum statua*. La mayor parte de las asambleas dejan de ser mencionadas por las fuentes antes de mediados del siglo III d. C. Las últimas referencias a la de Asia son del 260-268 d. C., a la de Bitinia en el 250 d. C., a la de Narbonense en el 200-211 d. C., y a la de las *Tres Galliae* hacia el 225 d. C. (121).

Las condiciones precisas para ser elegido *legatus* de una ciudad ante la asamblea provincial venían a ser casi las mismas que las exigidas para el ejercicio de las funciones administrativas locales. Por lo pronto, puesto que tales diputados eran elegidos en el seno de la *Curia* municipal, era menester ser decurión (122). Y para llegar a serlo debían haberse ocupado antes los cargos de la administración ciudadana. De ahí que, corrientemente, las inscripciones (como las expuestas *supra*) de *flamines* provinciales hagan constar la fórmula *omnibus honoribus in respublica sua functus* para demostrar que han recorrido todo el escalafón del *cursus*. O bien podían obtenerse tales dignidades de un modo honorífico. Además, era preciso ser *ingenuus* de nacimiento (123), tener cumplidos los veinticinco años (124), poseer una fortuna evaluable en unos cien mil sestercios (125), estar domiciliado en la ciudad al menos desde cinco años antes (126), y poseer un buen fundo dentro del territorio local (127). Con el tiempo las exigencias fueron aún más notables, sobre todo desde que, a partir del siglo III d. C., para ejercer las magistraturas locales hubo que pertenecer de antes a la curia, y el acceso a ésta quedó rigurosamente vedado a las

(120) CIL, II, 2221.

(121) Ver P. GUIRAUD, *op. cit.*, págs. 56 y ss.

(122) Dig., L, VII, 5(4); L, VII, 7(6). Cfr., *Lex Ursonensis*, cap. XCII.

(123) *Lex Malacitana*, cap. LIV.

(124) *Lex Mal.*, *ibidem*. La *Lex Iulia Municipalis* prescribía treinta años (capítulo XXIII), a no ser que se hubiese servido tres años en la caballería o seis en la infantería.

(125) Plin., *Ep.*, I, 19.

(126) *Lex Urs.*, cap. XCI.

(127) *Lex Mal.*, cap. XL.

gentes de clase inferior. Ello hizo que tanto la pertenencia a la curia, como el desempeño de *legationes* ante el *concilium* provincial, quedasen reservados casi únicamente para los ricos, pues sólo éstos podían sostener a sus expensas, en muchas ocasiones, el peso de la munificencia pública o el coste de las embajadas en Roma ante el emperador, como es el caso del saguntino *Q. Caecilius Rufinus* de CIL, II, 4201.

Una vez que en el seno de la curia se era escogido como delegado, el designado venía a ser el único responsable de llevar a buen término su gestión, pues, aunque podía, en caso de impedimento, enviar un suplente en su lugar (un colega suyo o, incluso, su propio hijo), lo cierto es que, si el sustituto actuaba de modo negligente, las cuentas se exigían al verdadero titular, y las penas por incumplimiento del deber solían ser, en este caso, muy duras. La *Lex Ursonensis*, para la *colonia Genetiva Iulia*, dice al respecto: «Si la legación que fuese oportuno dirigir, conforme a esta ley, o al decreto de los decuriones hecho con arreglo a esta ley, no fuese llevada a cabo por el elegido, designe éste en su lugar quien le sustituya de entre los decuriones, como conviene que se haga con arreglo a esta ley o al decreto de los decuriones. Si así no lo hiciese sea condenado a dar diez mil sestercios a los colonos de esta colonia, y corresponda a quien desee intentarlas la petición y la persecución de este dinero» (128). Incluso podía acabar perdiéndose la plaza de decurión (129).

Los *legati* recibían de sus ciudades unas instrucciones concretas sobre un determinado número de puntos, en especial acerca de asuntos tan interesantes como el juicio a emitir acerca de la conducta del gobernador cuyo mandato acababa de expirar. Sobre ello debía dar cuenta cuando regresase ante la asamblea local o *curia*, y si no había cumplido a plena satisfacción podía ser multado (130). Igual ocurría en Roma, donde todo *legatus* del gobierno debía informar acerca de sus actividades, al expirar las mismas (131). Algunas ciudades enviaban, asimismo, varios delegados, según se deduce de ciertos testimonios. Así, una inscripción de Thorigny (132) nos muestra a un *legatus* en el *concilium* de las Galias

(128) *Lex Urs.*, cap. XCII.

(129) Dig., L, VII, 1.

(130) Dig., LXXVII, 1.

(131) Liv., XXXIX, 32; XLV, 13.

(132) Cit. por P. GUIRAUD, *op. cit.*, pág. 64, n. 2.

que alega, para basar su opinión, contraria a la mayoría, haber recibido órdenes de defender lo opuesto *cum inter ceteros legatum eum creasset*, aludiendo probablemente con el término *ceteri* a quienes habían salido elegidos representantes de su comunidad al mismo tiempo que él. Para *Hispania* tenemos la probable referencia a los *flamines* o *legati* de los pueblos de la *Citerior* en CIL, II, 4280. Se trata, según HÜBNER, de unas inscripciones que debieron corresponder a algunas gradas del teatro de *Tarraco*. Son tres: a) EX · H · C · VE · ME; b) C · X · M / P · XVIII · S · L; c) EX · H · C · VE · ME, y debieron indicar puestos reservados a miembros de la asamblea provincial, quizás en este caso a los representantes de los *Vet(tones) Met(ercosani)*. En tal caso, la referencia a los varios miembros de una misma embajada resultaría evidente.

Una vez en las sesiones de la asamblea, todo miembro de ella poseía amplia capacidad para exponer sus ideas y contribuir a la redacción de los decretos junto con el presidente. Incluso podían presentarse y defenderse mociones, como se deduce claramente de un párrafo de TÁCITO, que dice que el Senado, en el 62 d. C., prohibió «que nadie propusiera a los *concilia* conceder acciones de gracias a los gobernadores» (133), medida, por lo tanto, que no afectaba en particular a nadie, sino a todos los integrados en ellos, lo cual era bastante natural, pues el *concilium* debía hacer sentir su voz contra los agravios cometidos con respecto a cada una de las comunidades. A la hora de tener que tomar una determinación mediante el voto, las ciudades sólo podían disponer de uno, aunque hubiesen enviado varios *legati* (134).

La presidencia de la asamblea provincial estaba reservada a los sacerdotes encargados del templo y culto provincial, o *flamines*. Pero no existía ninguna colegialidad, puesto que en cada momento era sólo uno el *flamen* que estaba al frente de las competencias correspondientes, el cual era nombrado por el *concilium* y se llamaba, según las regiones del Imperio, ἀρχιερεύς, *flamen* o *sacerdos*. Una inscripción de *Castulo*, que cita a un *curator* de *Tiro* como *flamen Augustalis in Baetica primus*, nos indica que, en época Flavia, el funcionamiento del *concilium* de la Bética debía ser regular, aunque permanece la duda acerca de si *primus* tiene un sentido de preeminencia o meramente cronológico. El que dicha

(133) Tac., *Ann.*, XV, 22.

(134) Hasta que Vespasiano prohibió que fuesen más de tres (Dig., L, VII, 5 (4), 6).

lápida esté fragmentada dificulta la decisión (135). No debe extrañar tampoco que un *curator* o funcionario imperial, sin ser delegado de una ciudad, se integrase en el *concilium* y fuese elegido incluso *flamen*, pues en las asambleas provinciales, además de los delegados de las municipalidades (cuyas representaciones no tenían por qué ser proporcionales a su importancia), pasaban a encuadrarse los *honorati*, o antiguos funcionarios estatales (136).

Elegido una vez al año, generalmente en la ciudad que servía de capital provincial y residencia del gobernador, y siguiéndose un principio de rotación periódica entre todas las ciudades integrantes del *concilium*, el *flamen* pasaba a atender el culto de ROMA y AUGUSTO en nombre de toda la Provincia, adquiriendo con ello un considerable honor que lo distinguía. Su papel fue siempre sumamente importante, porque amalgamaron en torno a sí la lealtad de los provinciales hacia el emperador, contribuyendo en gran manera a la unidad del Imperio, pero al mismo tiempo, encabezando el culto imperial sostenido por los respectivos *concilia*, hicieron de tales asambleas un instrumento notable de mediación entre el gobierno imperial y las distintas Provincias del Estado (137). Dada, pues, la evidente importancia de su función, el cargo de *flamen* de la Provincia era muy apetecido, y el prestigio que daba a quien lo ocupaba era la mejor manera de llamar la atención, tanto del gobernador como del príncipe, con vistas a cubrir futuras y ambiciosas aspiraciones. Por ello, y para evitar susceptibilidades, tales *flamines* fueron escogidos alternativamente en cada ciudad de entre los personajes más destacados, que no tenían por qué ser los *flamines* del culto local, del mismo modo que los *legati* en la asamblea tampoco lo eran. Resultaba, por todo ello, raro el rechazar tal honor, porque al tomar posesión de él se quedaba automáticamente dispensado de todas las obligaciones y funciones corrientes en cada ciudad, de las que parte importante eran los *munera personalia* (138). El ausentarse por causa de servicio público eximía también de la tutela y otros deberes que las fuentes no mencionan expresamente (139). Ahora bien, según la

(135) CIL, II, 3271.

(136) J. A. O. LARSEN, «The position of provincial assemblies in the government and society of the late roman empire», *C. Ph.*, 1934, 209 y ss.

(137) ABBOTT-JOHNSON, *op. cit.*, pág. 64.

(138) Sobre ellos, Dig., L, V, 1 y 18. La *vacatio muneris publici* afectaba asimismo a los sacerdotes municipales (pontífices y augures), que no se ausentaban (*Lex Urs.*, cap. LXVII).

(139) Dig., XXVII, 1, 6, 14.

disposición establecida por SEPTIMIO SEVERO, primero para Asia, y posteriormente para todas las demás Provincias (140), un padre de familia con más de cinco hijos podía eludir tal dignidad, si no consideraba conveniente el desempeñarla (más que nada por los gastos personales que llevaba implícitos). Esta medida, exceptuando de los sacerdocios y, en general, de todo cargo provincial, afectó también, según nos da a conocer el *Digesto* (141), a filósofos, retóricos, gramáticos y médicos. Para quienes llegaban a desempeñar como *flamines* de la Provincia, cuando expiraba su mandato anual, subsistía algún recuerdo de su pasado privilegio y de la categoría disfrutada; ello se ve claramente en algunas Provincias orientales, como Acaya, en las que el mismo cargo se conservaba al cabo de un año de ejercicio, aunque de modo honorífico (142). El mismo sentido deben tener las menciones de los *virī sacerdotes* o *virī flamines* en algunas inscripciones de Galia, Dacia, Panonia, Africa e Hispania, que debían referirse a los sacerdocios honoríficos de una Provincia, del mismo modo que los sacerdotes del culto local, una vez finalizado su mandato, podían seguir ostentando el título de *sacerdos perpetuus* (143). A tal efecto podemos traer a colación una inscripción de Tarraco (144), de un tal *C. Valerius Arabinus*, que ocupó los puestos rectores administrativos de su ciudad, fue posteriormente *sacerdos Romae et Aug(usti) p(rovinciae) H(ispaniae) C(terioris)*, y finalmente, por acuerdo unánime del *concilium* provincial (*universi censuerunt*), recibió como honor *statuam inter flamines viros positam exornand(a)m*. Otra lápida de Los Santos de Maimona (145) menciona a *C. Varinius*, de setenta años, como *vir flaminialis provinciae Baeticae*. El mismo sentido debe tener el calificativo de *flaminica perpetua P · H · C*, que aparece referido a una misma persona en sendas lápidas de Tarraco y Aeso (146).

El *concilium* de cada Provincia, en su convocatoria anual, debía atender cuatro tipos fundamentales de asuntos, a saber: ceremonias religiosas y, en relación con ellas, como tarea principal, la elección del *flamen provinciae*; análisis crítico de la gestión del

(140) Dig., L, V, 8.

(141) Dig., XXVII, 6, 8.

(142) P. GUIRAUD, *op. cit.*, pág. 95.

(143) Cfr., Eph. Epigr., IV, 62; CIL, III, 3485, 3626, 4183; CIL, VIII, 1827, 2342, 4252, 4600.

(144) CIL, II, 4248.

(145) CIL, II, 983.

(146) CIL, II, 4190, 4462.

gobernador provincial y demás funcionarios administrativos; y asuntos financieros de diversos tipos. Veamos cada apartado por separado:

1. ELECCIÓN DEL «FLAMEN» O «SACERDOS» PROVINCIAL

En la Provincia de Asia, previamente a la elección, la asamblea redactaba una lista de posibles candidatos, que no tenían por qué ser escogidos entre los *legati* de las diversas ciudades, y la presentaba al procónsul que era quien decidía en definitiva, no entrando el sacerdote designado en funciones hasta un año después (147). No es, desde luego, necesario creer que las normas allí vigentes lo fuesen también en otras Provincias, especialmente las occidentales, en las que los respectivos *concilia* aparecen actuando con características diferentes, entre las que destaca la total independencia respecto a la opinión de los gobernadores romanos, a la hora de tener que tomar decisiones trascendentales de cualquier tipo, incluida la selección de sus *flamines*. En la documentación referente a las Provincias hispanas, nada permite afirmar que los procónsules u otros magistrados del Estado mediatizaran la actividad de las asambleas. Estas ejercen sus prerrogativas con total libertad de iniciativa, factor éste que, como veremos *infra*, lo hacen resaltar en algunas inscripciones. Tampoco hay total seguridad acerca de si los sacerdocios provinciales esperaban, como en Asia, un año para reemplazar a los cargos salientes, o tomaban posesión de inmediato. De todos modos, el que algunas lápidas citen a los *flamines* P · H · C (148) o *provinciae* Baet(icae) (149) con el apelativo de *designatus*, parece indicar que había un margen de tiempo entre la elección y la ocupación definitiva del puesto, período necesario en muchos casos para que los nuevos *flamines* o *sacerdotes* provinciales dejaran arreglados sus asuntos en sus localidades de origen, en las cuales desempeñaban hasta ese momento cometidos administrativos o religiosos. Una vez en la capital o sede del *concilium* quedaban al frente del templo dedicado al culto imperial. La titulación que tomaban la conocemos por los numerosos testimonios epigráficos conservados, que muestran ligeras variantes

(147) P. GUIRAUD, *op. cit.*, pág. 84.

(148) CIL, II, 4196 (*Tarraco*), 5124 (*Asturica*).

(149) CIL, II, 2220 (*Corduba*).

de forma, aunque el contenido y misión específica sean siempre los mismos. Para Hispania son los siguientes:

- *flamen provinciae Baeticae* (CIL, II, 1614, 5523).
- *flamen Augustalis in Baetica* (CIL, II, 3271).
- *flamen divorum Aug(ustorum) provinciae Baeticae* (CIL, II, 2221, 2224, 2344, 3395).
- *flamen divi Aug(usti) prov(inciae) Lusitaniae* (CIL, II, 473).
- *flamen provinciae Lusitaniae* (CIL, II, 160, 396, 493, 5264).
- *flamen provinciae* (CIL, II, 35, 5184).
- *flamen Romae divorum et Augustorum provinciae Hispaniae Citerioris* (CIL, II, 4205, 4222, 4228, 4235, etc.).
- *flamen Romae et divorum Augustorum provinciae Hispaniae Citerioris* (CIL, II, 4191).
- *flamen Romae et Aug(ustorum) provinciae Hispaniae Citerioris* (CIL, II, 4225).
- *flamen divorum et Augustorum provinciae Hispaniae Citerioris* (CIL, II, 4199, 4217).
- *flamen divorum Aug(ustorum) provinciae Hispaniae Citerioris* (CIL, II, 4239, 4258).
- *flamen Augustorum provinciae Hispaniae Citerioris* (CIL, II, 3329).
- *flamen Augustalis provinciae Hispaniae Citerioris* (CIL, II, 4223, 4226).
- *flamen provinciae Hispaniae Citerioris* (CIL, II, 2637, 2638, 3584, 3585, 4188, 4189, etc.).
- *sacerdos Romae et Aug(ustorum) provinciae Hispaniae Citerioris* (CIL, II, 4248).
- *flaminica provinciae Lusitaniae* (CIL, II, 32, 895, 114, etc.).
- *flaminica provinciae Hispaniae Citerioris* (CIL, II, 2427, 3329, 4198, 4233, etc.).

Una condición fundamental que se exigía en las Provincias occidentales del Imperio para aspirar a las funciones sacerdotales del culto provincial era el haber desempeñado anteriormente magistraturas municipales. En este sentido, el flaminado de la Pro-

vincia venía a ser para quienes resultaban elegidos la culminación de toda su carrera. Esto se observa en la Galia como un requisito ineludible (150), pero también los ejemplos procedentes de otras Provincias nos muestran el mismo hecho. En Dacia, un tal *P. Aelius Strenuus*, tras ser decurión en la colonia de *Drobeta*, y luego augur y duumvir en las de *Apulum* y *Sarmizegethusa*, consiguió al fin ser elegido *sacerdos arae Augusti* (151). En los epígrafes de Panonia tampoco faltan testimonios de diversos *sacerdotes provinciae*, que anteriormente habían actuado como duumviros, decuriones o *flamines* municipales (152). En el caso de Hispania los pasos que se suelen dar vienen a ser los mismos, aunque también son numerosos los testimonios de personajes que, antes de tomar posesión del sacerdocio provincial, han ocupado cargos de la administración estatal, no local, y funciones específicamente militares. El panorama, al respecto, por lo que incumbe a la documentación epigráfica, viene a ser el siguiente:

a) Muchos *flamines*, esencialmente de la provincia *Hispania Citerior* (la mayor parte de los testimonios son de *Tarraco*), hacen constar, junto a su nueva función religiosa, el hecho de haber desempeñado anteriormente todas las funciones del *cursus honorum* de sus comunidades de origen, con la estereotipada fórmula *omnibus honoribus in res publica sua (in rebus publicis suis, a veces) functus* (153). Ello es corriente en aquellos *flamines* oriundos no de la ciudad sede del *concilium*, sino de otras poblaciones de la misma Provincia, que mencionan generalmente su *origo* y recalcan así cómo han cumplido con el requisito previo de haber ocupado cargos rectores a nivel local (154).

b) En segundo lugar tenemos aquellos *flamines* provinciales que nos especifican también qué misiones dentro de la administración municipal han desempeñado previamente (155): duumvir-

(150) CIL, V, 7259.

(151) CIL, III, 1209.

(152) CIL, III, 3368; 3936; 4108.

(153) CIL, II, 4207, 4209, 4218, 4229, 4230, 4231, 4237, 4257, 6093, 6096. En *Segobriga* (CIL, II, 4191) encontramos *omnibus honoribus gestis Segobrigae*.

(154) CIL, II, 4195 (de Sagunto); 4197 (de Palma); 4200 (de Allabone, cf. Ptol., II, 6, 67); 4204 (de *Aquae Flaviae*); 4247 (de *Avobriga*, seguramente la *Abobrica* de Plin., N. H., III, 112).

(155) La numeración que acompaña a la mención de cada localidad corresponde a las inscripciones respectivas del CIL, II. Las ciudades citadas son aquellas donde se han hallado los epígrafes.

prefecto *pro duoviro* (*Emerita*, 493); duumvir-edil (*Tarraco*, 4194; *curator templi-praefectus murorum* (*Tarraco*, 4202); edil-duumvir-cuestor (*Tarraco*, 4216); duumvir (*Tarraco*, 4234); cuestor-duumvir-duumvir quinquenal de la colonia (*Tarraco*, 4253); duumvir por tres veces (*Tarraco*, 4199).

c) Algunos sólo han ocupado cometidos religiosos a escala local, antes de su elección para el flaminado provincial: *flaminica perpetua* de la colonia de *Emerita-flaminica* del Municipio de *Salacia* (*Salacia*, 32. Inscripción votiva a Júpiter); *flaminica prima et perpetua* de su Municipio (*Caesarobriga*, 895); *flaminica* del Municipio de *Ebora* (*Ebora*, 114, y *Collippo*, 339); pontífice perpetuo de la colonia (*Astigi*, 1475).

d) Luego están quienes han ejercido en época anterior tanto funciones administrativas como religiosas a nivel local o de *conventus*, hasta llegar a convertirse en *flamines provinciae*. En éste, como en todos los casos citados y por citar, insistimos en que el cargo religioso del culto imperial siempre es referido, aunque con las variantes de forma que hemos visto *supra*. Ejemplos del presente apartado son: pontífice-flamen perpetuo (local)-duumvir de la colonia (*Corduba*, 5323); duumvir-sacerdos del *conventus Bracaraugustanus* (*Tarraco*, 4215).

e) A continuación tenemos a aquellos personajes que, además de haber realizado cometidos, tanto administrativos como religiosos, en algunas ciudades, han ocupado cargos jurídicos y administrativos de las carreras oficiales del Estado, o grados en el ejército, a saber: duumvir de la colonia *Patricia-tribunus militum* (*Corduba*, 2221); duumvir-sacerdos de Roma y el emperador del *conventus Asturum-adlectus in V decurias* (*Tarraco*, 6094); edil-duumvir-flamen *divi Vespasiani-iudex decuriarum III* (*Tarraco*, 6095); edil-duumvir - flamen - praefectus *fabrum - tribunus militum* (*Barcino*, 6150); duumvir de la colonia *Salaria-tribunus militum* (*Tugia*, 3329); duumvir por dos veces-sacerdos de Roma y el emperador del *conventus Asturum-adlectus in quinque decurias* (*Tarraco*, 4223); prefecto de cohorte-tribunus *militum*-prefecto de la caballería-sacerdos de Roma y Augusto (*Asturica*, 2637); sacerdos de Roma y Augusto en *Lucus Augusti-tribunus militum* (*Asturica*, 2638); *omnibus honoribus in republica sua functus-praefectus* de cohorte (*Tarraco*, 4203); duumvir del Municipio de *Consabura-flamen perpetuus* (lo-

cal) - *tribunus militum - iudex decuriarum V* (Tarraco, 4211); *edil-cuestor - duumvir - flamen divi Titi-praefectus* de cohorte (Tarraco, 4212); *adlectus in quinque decurias ab Hadriani-praefectus* de cohorte-*omnibus honoribus in republica sua functus* (Tarraco, 4213); *omnibus honoribus in republica sua functus-tribunus* de cohorte (Tarraco, 4232); *duumvir-praefectus fabrum-tribunus militum-procurator Augusti ab alimentis* (Tarraco, 4238); *omnibus honoribus in republica sua perfunctus-praefectus fabrum* (Tarraco, 4205); *omnibus honoribus in re publica sua — adlectus in V decurias* (Dianium, 3584-3585); *duumvir-flamen divi Claudi-praefectus orae maritimae* (Tarraco, 4217).

f) Hay también algunos ejemplos de *flamines* provinciales que han accedido al cargo tras haber ocupado anteriormente sólo funciones de un nivel superior al meramente municipal: *tribunus militum* (Salacia, 35, 5184); *praefectus fabrum-tribunus militum* (Tarraco, 4188); *procurator monetae - praefectus fabrum* (Tarraco, 4206); *tribunus* de legión (Tarraco, 4219, 4515); *praefectus* de cohorte (Tarraco, 4240); *tribunus militum* en cuatro legiones distintas (Tarraco, 4245); *praefectus fabrum-praefectus* de cohorte-*tribunus* de legión-*praefectus alae* (Tarraco, 4251); *praefectus orae maritimae-procurator Augusti* (Tarraco, 4225-4226); *tribunus militum - praefectus alae - praefectus orae maritimae* (Tarraco, 4239); *praefectus fabrum-tribunus militum* (Igabrum, 1614).

g) En contados casos el *flamen* de la Provincia ha desempeñado previamente magistraturas u honores locales en más de una población, a saber: *omnibus honoribus in republica sua functus — decurialis allectus Italicam excusato a divo Pio* (Tarraco, 4227); *adlectus in ordine Caesaraugustano-omnibus honoribus in utraque republica sua functus*. Se trata de un *Gralliensis*, natural de una localidad por lo demás desconocida (Tarraco, 4244); *adlectus in coloniam Caesaraugustanam ex beneficio divi Hadriani-omnibus honoribus in utraque republica sua functus*. Es un oriundo de *Damania*, ciudad federada de la *Edetania* (Plin. *N.H.*, III, 24) (Tarraco, 4249).

h) Son menos numerosos los ejemplos de *flamines* o *flaminicae* provinciales que únicamente hayan ejercido esta función al margen de cualquier otra. Una *flaminica* de la Provincia lusitana, en esta situación, aparece en una lápida de *Olisipo* (CIL, II, 195).

Otra, en *Ebora* (122, 5189). *Flamines* encontramos en *Emerita* (473 y 5264), *Ammaia* (160) y *Bobadella* (396). En cuanto a la *Betica* hay dos en sendos epígrafes de *Corduba* (2220, 2221). De la Provincia *Hispania Citerior* también tenemos algunos testimonios en varias inscripciones de *Tarraco* (4222, 4228, 4235, 4243, 4250).

Cabe destacar, finalmente, cómo en ciertas ocasiones marido y mujer desempeñan el flaminado provincial, aunque más difícil es precisar si alternativa o conjuntamente. La esposa de *L. Postumius Fabullus, flamen Augustorum P · H · C* (*Tugia*, 3329) es citada en el mismo título como *flaminica eiusdem provinciae*, y es muy probable que también lo fuese la *Iulia Modesta, flaminica* en una lápida de *Bobadella* (397), puesto que su consorte ocupó el cargo (*Bobadella*, 396). En el mismo caso puede que estuviesen otras mujeres, que encontramos en los epígrafes simplemente como *flaminicae*, al lado de los nombres de sus maridos, que sí se mencionan explícitamente como *flamines P · H · C* (3712, 4236, 4242, 4252, 4246, etc.).

Que el estar domiciliado o ser oriundo de la ciudad sede del *concilium* daba mayores oportunidades de ser candidato al flaminado provincial se deduce claramente de los lugares de procedencia de las inscripciones anteriormente expuestas. Sin embargo, esto no era, ni mucho menos, una regla general, sobre todo si suponemos que seguía un orden más o menos rotativo en la adjudicación de las funciones, y que no tenía ningún influjo especial para ser o no elegido el estatuto administrativo de la comunidad de la que se procediese. Buena prueba de ello lo constituyen los lugares en los que tienen su correspondiente *origo* muchos de los *flamines* de la *Citerior* no oriundos de la capital provincial, *Tarraco*. Son los siguientes: *Lancia* (4223), *Saguntum* (4195), *Palma* (4197, 4218), *Allabone* (4200), *Aquae Flaviae* (4204), *Castulo* (4209), *Saetabis* (4213), *Flaviaugusta* (4196), *Osicerda* (4241), *Clunia* (4233), *Aeso* (4462), *Intercatia* (6093), *Brigaecium* (6094), *Asturica* (5124), *Segobriga* (4220), *Tritium* (4227), *Gerunda* (4229), *Carthagonova* (4230), *Pompaelo* (4234), *Bracaraugusta* (4237), *Iuliobriga* (4240), *Calagurris* (4245), *Libisosa* (4254), *Civitas Limicorum* (4215), *Vergilienses* (4207. Cfr. Plin. *N.H.*, III, 3, 25), *Grallienses* (4244), *Edetani* (4251), *Iamo* (3711).

La duración del cargo ejercido por el *flamen provinciae* no debía sobrepasar el período comprendido entre dos sesiones conse-

cutivas del *concilium* provincial, que venía a ser más o menos una anualidad (156). No obstante, la reelección era posible, si atendemos a lo que nos indica una lápida de *Carthagonova* (Fita, *BRAH*, 1908, pág. 505), dedicada por decreto decurional a un tal *L. Numisius Laetus*, que, además de un completo *cursus honorum* en su ciudad, fue *flamen provinc(iae) H(ispaniae) C(terioris) bis*. Algunos, al cesar, conscientes de la fama que les había atraído el haber desempeñado tal función, lo hacían constar en una inscripción, como aquel *Maecius Maecianus*, natural de *Iamo*, que *conlocavit* una lápida *ob aeternitatem honorum suorum* (157). Precisamente la documentación epigráfica relativa a los honores concedidos por el *concilium* a *flamines*, para los que habían expirado sus cometidos, nos muestra a la asamblea en pleno funcionamiento, y nos suministra algunos datos sobre su manera de actuar. En el 216 d. C., al finalizar su período anual como *flamen* provincial un personaje cuyo nombre apenas se nos ha conservado (158), el *concilium* bético, por unánime acuerdo (*consensu concili universae prov(inciae) Baet(icae)*), decretó una serie de honores, que pagó gustosamente el padre (*decreti sunt honores quantos quisque maximos plurimosque flamen est consecutus cum statua*), una vez salido su hijo del cargo (*consummato honore flamonis*). Interesa recalcar dos términos: uno es *consensus*, puesto que nos patentiza cómo la asamblea provincial de la Bética actuaba por cuenta propia, sin injerencias extrañas, y a veces con la uniforme decisión de todos sus integrantes. El otro es *universa*, referido a la Provincia, que insiste en cómo la totalidad de las comunidades provinciales se englobaba en el *concilium*, sin excepciones de ningún tipo. Es el mismo «sentido de conjunto» del *universi censuerunt*, al conferir honores al *sacerdos* provincial, en CIL, II, 4248 (*Tarraco*). También la frase *ex consensu provinciae* aparece en otras dos ocasiones: en una lápida tarraconense (159) *Sempronia Placida* es *flaminica consensu concili P · H · C*. En otra de *Mellaria* (160) el *concilium* de la Bética honra calurosamente a *C. Sempronius Speratus* (época de TRAJANO), tras haber desempeñado el cargo de *flamen* y haber llevado a cabo una *legatio* en favor de la Provincia, todo lo cual se expresa

(156) Aunque, según GUIRAUD, *op. cit.*, pág. 91, esto debe acogerse en ciertos casos con reservas.

(157) CIL, II, 3711.

(158) CIL, II, 2221.

(159) CIL, II, 4246.

(160) CIL, II, 2344.

en los siguientes términos: *Hic provinciae Baeticae consensu flaminis(m) munus est consequutus peracto honore flaminis(m) et legati omn(is) concil(ii) e(i) consensus statuam decrevit*. Indudablemente, para una ciudad de segunda fila, como era *Mellaria*, el que uno de sus habitantes llegara a ser *flamen* provincial era todo un acontecimiento; de ahí que, por iniciativa propia, el *ordo* de la ciudad acordara conceder a su vez determinados privilegios y honores a tan preclaro conciudadano: sepultura, *impensa funeris*, *laudatio* y dos estatuas ecuestres, que se encargó de costear su mujer (todo ello se hace constar en la misma inscripción).

Hay otras tres inscripciones procedentes de *Tarraco* donde aparece citado el *concilium* provincial. En CIL, II, 4230, *Cn. Numisius Modestus* es encargado por la asamblea de la erección de dos estatuas de oro del emperador ADRIANO (*electus a concilio provin(ciae) ad statuas aurandas divi Hadriani*). Desempeñará también como *flamen* provincial. En CIL, II, 4255, la Provincia Citerior dedica una inscripción al *flamen C. Virius Fronto* de acuerdo con un decreto de la asamblea (*ex decreto concilii*), y es también el *concilium P · H · C* quien levanta una lápida al *c(larissimus) v(ir) L. Septimius Mannus* (CIL, II, 4127).

En algunas de las inscripciones se observa claramente cómo, cuando una decisión de la asamblea ha sido tomada por unanimidad, se hace constar tal hecho en los documentos oficiales que quedan a la vista de todos. También era corriente, a veces, la publicación de los votos de una determinada sesión. Se han conservado las actas de una reunión tenida por algunas ciudades de Asia en época de TIBERIO (161). En ellas se pueden leer los nombres de los delegados, y junto a cada uno de ellos la palabra *ἔδοξεν*, indicativa del voto afirmativo en algún asunto a tratar. Es probable que esta costumbre rigiera también en las votaciones de los *concilia* provinciales, sobre todo para que se conociera si los diversos delegados de las ciudades habían cumplido las estrictas instrucciones recibidas de ellas en cualquier materia.

En muchos casos tales votaciones decidían la otorgación de ciertos honores, tanto al emperador como a determinados personajes, y también a *flamines* provinciales en activo o salidos del cargo. Ya hemos visto algunos ejemplos. De la inmensa mayoría

(161) CIG, 3450.

de inscripciones erigidas a tales sacerdotes el dedicante es siempre el mismo, la *provincia*, como entidad con personalidad jurídica propia a través de su órgano representativo, el *concilium*. A tal efecto, la *P(rovincia) H(ispania) C(iterior)* se encuentra netamente a la cabeza de tales testimonios de reconocimiento. Pero muchos de esos *flamines* y *flaminicae* recibían también el reconocimiento de sus respectivas ciudades, a través de la concesión de algunos honores de diverso tipo. He aquí varios ejemplos de ello:

— CIL, II, 35 (*Salacia*).—La colonia de *Scallabis* coloca un epígrafe dedicado al escritor y *flamen* *L. Cornelius Bocchus*.

— CIL, II, 195 (*Olisipo*).—Inscripción a la *flaminica* *Servilia*, *d(ecreto) d(ecurionum)*.

— CIL, II, 339 (*Collippo*).—La *flaminica* de *Ebora* y de la Provincia lusitana *Laberia Galla* es honrada con: *impensa funeris*, *locus sepulturae* y *statua* (que se encarga de costear su marido). Todo ello es decidido *d(ecreto) d(ecurionum) Collipponesium*.

— CIL, II, 2224 (*Corduba*).—El *ordo* de *Colonia Patricia* acuerda el honor de una estatua ecuestre al *flamen provinciae* *L. Iulius Gallus*.

— CIL, II, 4191 (*Tarraco*).—Inscripción a *L. Annius Cantabrus* *decreto ordinis pecunia publica Segobrigenses*. Se la dedican, pues, sus conciudadanos en la capital de la Provincia.

— CIL, II, 4515 (*Barcino*).—Inscripción a *L. Gavius Romanus*, erigida *d(ecreto) d(ecurionum)*.

— CIL, II, 4196 (*Tarraco*).—Inscripción a *L. Aufidius Celer*, que coloca *r(es) p(ublica) s(ua) d(ecurionum) d(ecreto)*.

— CIL, II, 4198 (*Tarraco*).—Inscripción a *Aurelia Marcellina* que dedican los *cives Tarrac(onenses)*.

— CIL, II, 6095 (*Tarraco*).—Inscripción a *L. Fonteius Maternus*, *ex d(ecreto) d(ecurionum)*.

— CIL, 6150 (*Barcino*).—Inscripción a *C. Iulius Seneca*, *d(ecreto) d(ecurionum)*.

2. LA ASAMBLEA Y LOS GOBERNADORES ROMANOS

Aunque en un principio la función esencial de los *concilias* provinciales fue la observancia del culto a Roma y a AUGUSTO, con el tiempo se fueron abordando otros temas, entre ellos el análisis de la gestión administrativa de los magistrados provinciales, que a veces conducía a duras acusaciones contra ellos. Las protestas y quejas contra los abusos de poder eran una tradición heredada ya desde la época republicana, hasta el punto de que, pocos decenios después de comenzar los romanos la conquista de la Península Ibérica, conocemos algunos casos al respecto. Concretamente, en el año 171 a. C. el Senado envió una comisión a Hispania formada por *M. Porcius Cato*, *L. Cornelius Scipio*, *L. Aemilius Paullus* y *C. Sulpicius Galus* (162). Parece ser que todos ellos eran funcionarios que habían desempeñado anteriormente su cometido en el país ibérico como pretores (años 194 a 169 a. C.), y tuvieron el encargo de juzgar a los gobernantes de los años 178-176 y 174-172 a. C., acusados de *paeculatio*, siendo ambos condenados al destierro. Ya en época imperial, entre 21-22 d. C., fue procónsul en la Bética *C. Vibius Serenus*, que, procesado de *vi publica* en su gestión administrativa, fue desterrado a la isla de Amorgos (163). Nada indica que la asamblea provincial tomara la iniciativa en esta acción judicial contra VIBIO SERENO, cuya enemistad con el emperador TIBERIO debió ser causa de su perdición. BALIL (164) piensa que es dudoso se actuase con total objetividad a la hora de juzgarlo. Máxime si en esta causa fue el príncipe, por propia conveniencia, y no los provinciales, quien incoó el proceso. Pero conocemos otros casos en los que el *concilium* provincial trató asuntos de extorsión de los gobernadores romanos, elevando las consiguientes denuncias.

Así, *Baebius Massa*, antes procurador de Africa en el 70 d. C., fue procónsul de la Bética en el 92-93 d. C. (165), siendo juzgado este último año a causa de los abusos cometidos durante el desempeño de su misión. Las cartas de PLINIO EL JOVEN nos dan valiosas indicaciones sobre este proceso, en cuya verificación estuvieron de acuerdo todas las ciudades béticas a través de su *concilium* pro-

(162) Liv., XLIII, 2, 1.

(163) Tac., *Ann.*, IV, 13.

(164) A. BALIL, «Los procónsules de la Bética», *Zephyrus*, XIII, 1962, pág. 77.

(165) G. ALFÖLDY, *op. cit.*, pág. 161.

vincial. PLINIO, por su fácil oratoria, fue requerido por los *baetici* para actuar de acusador, así como HERENNIO SENECCIO, cuestor en la Bética por la misma época (166): *adfui Baeticis contra Baebium Massam* (167), y también: *dederat me senatus cum Herennio Senecione advocatum provinciae Baeticae contra Baebium Massam damnatoque Massa censuerat, ut bona eius publica custodirentur* (168). Asimismo se refiere a este asunto TÁCITO (169): *Et Massa Baebius etiam tum reus erat*. La cuestión era difícil, porque *Massa* se había constituido en un verdadero delator al servicio del emperador DOMICIANO. Al parecer, según SYME (170), ni PLINIO ni SENECCIO consiguieron arrancar de los *Patres* la tan deseada condena, y SENECCIO se atrajo con su intervención tantas enemistades y odios que, al final, acabaron con su vida. No es ésta, sin embargo, la opinión de J. GAGÉ (171), para quien el panegirista ganó el juicio, obligando a los que respaldaban a *Massa*, especialmente DOMICIANO, a retirarle su favor. Si sabemos que los habitantes de la Bética, en reconocimiento a la labor desplegada por PLINIO, le otorgaron el *hospitium publicum* de toda la Provincia, que le garantizaba una estancia en ella libre de gastos y con todas las atenciones (172).

Algún tiempo después tiene lugar, también partiendo de la Bética (Provincia mucho más rica que las demás y, por tanto, de atractiva expoliación), una nueva acusación, esta vez contra el próconsul *Caecilius Classicus*, que lo había sido en 97-98 ó 98-99 después de Cristo (173). Nuevamente es PLINIO EL JOVEN quien, en cartas enviadas a amigos suyos hacia 101-102 d. C., nos vuelve a hablar de un asunto de este tipo, puesto que, dada la amistad que desde el proceso de *Massa* había contraído con los béticos, ahora también se vio obligado a defenderlos en el Senado contra la gestión de *Classicus*: *Cum publicum opus mea pecunia inchoaturus in Tuscos excucurrissem accepto ut praefectus aerari com meatu, legati provinciae Baeticae questuri de proconsulatu Caecili Classicus advocatum me a senatu petierunt...* (174). Y en otra *epistula*, don-

(166) *Idem*, págs. 185 y 288.

(167) *Plin., Ep.*, VI, 29, 8.

(168) *Idem*, VII, 33, 4.

(169) *Agr.*, 45. Cfr., G. ALFÖLDY, *op. cit.*, pág. 161.

(170) R. SYME, *Tacitus*, Oxford, 1958, I, pág. 76.

(171) J. GAGÉ, *Les classes sociales dans l'Empire romain*. París, 1964, pág. 176.

(172) *Plin., Ep.*, I, 7; III, 4.

(173) Ver estado de la cuestión en A. BALIL, *Zephyrus*, XIII, pág. 83.

(174) *Plin., Ep.*, III, 4, 2.

de se extiende ampliamente sobre tal cuestión, afirma: *Possum iam perscribere tibi, quantum in publica provinciae Baeticae causa laboris exhauserim nam fuit multiplex actaque est saepius cum magna varietate unde varietas, unde plures actiones? Caecilius Classicus, homo foedus et aperte malus, proconsulatum in ea non minus violenter quam sordide gesserat eodem anno quo in Africa Marius Priscus . erat autem Priscus ex Baetica, ex Africa Classicus ... in Classicum tota provincia incubuit ille accusationem vel fortuita vel voluntaria morte praevertit* (175). El asunto de la acusación contra *Classicus* se complicó, desde luego, con su muerte por aquel mismo tiempo, aunque no por ello la Bética dejó de continuar con sus demandas, sobre todo porque existían muchos subordinados del procónsul que le habían secundado en sus extorsiones. Además, algunos de sus parientes tenían parte de sus bienes, sobre todo su viuda e hija. Como destaca GAGÉ (176), lo más interesante de la noticia pliniana es ver cómo funcionaba la acción judicial contra un gobernador sin escrúpulos. La Provincia perjudicada, en este caso la Bética, enviaba a Roma sus *legati*, en representación de todas las ciudades afectadas, así como uno especialmente dedicado a investigar sobre la cuestión, el *legatus et inquisitor*. Pese a sus posibles rivalidades, en tales momentos de defensa de los intereses comunes, las poblaciones afectadas se muestran totalmente unidas en torno a su *concilium*, organismo esencial para tratar con el emperador cualquier asunto de interés colectivo. Es más: de entre los muchos *flamines* y *legati* elegidos por la asamblea cada año se va formando poco a poco una burguesía adinerada (recordemos que las funciones antes citadas son casi siempre desempeñadas por miembros de categoría local), muy bien relacionada con el emperador y las altas esferas del gobierno, algunos de cuyos miembros han desempeñado, o lo harán en el futuro, puestos de la administración estatal, pero sin dejar de mantenerse en contacto activo con sus comunidades de procedencia, a cuyas respectivas *curiae* locales pertenecen (177). Ellos serán siempre los más claros portavoces de la vida provincial, y sus más ardientes defensores, salvo excepciones, contra cualquier modo de explotación por parte de los funcionarios romanos.

(175) *Idem*, III, 9, 1 ss.; cfr. VI, 29, 8.

(176) J. GAGÉ, *op. cit.*, pág. 176.

(177) *Idem*, pág. 178.

3. LAS DELEGACIONES DEL «CONCILIUM»

En efecto, una de las principales tareas de la asamblea provincial era seleccionar y costear las embajadas encargadas de exponer ante el Senado o el emperador cualquier queja o demanda, o bien para solicitar un privilegio, ya se tratase de quedar la Provincia exenta de tasas o aligerada en los tributos. Se procuraba enviar una delegación única, representativa del interés común, a fin de presentar un frente unido y dar más fuerza a las peticiones. Además, así se reducían gastos, especialmente cuando el asunto a exponer en Roma llevaba implícitas muchas dificultades y exigía una larga presencia allí. Era preciso, asimismo, escoger a los mejores oradores disponibles, para defender con el mayor énfasis posible la causa. Para ello el *concilium* contaba la mayor parte de las veces con sus propias fuerzas, y el peso que tuviesen sus elementos más representativos en los círculos más altos del Estado. Podemos pensar, sin posibilidad de errar mucho, que los gobernadores provinciales no debían ser un conducto fácil para las reclamaciones de los provinciales, ya que, no pudiéndolas impedir, puesto que contaban con el *placet* imperial, especialmente desde VESPASIANO, que las impulsó mucho, tampoco debían hacer mucho para favorecerlas, por lo que significaban en ciertos casos de crítica para su labor al frente de la Provincia. Es decir, por esta parte la asamblea, generalmente, no debía encontrar ni facilidades ni apoyos. Tampoco podía confiarse en toda la intercesión que pudiesen ejercer los patronos de algunas de las comunidades provinciales, sobre todo si se ponían en juego asuntos de especial trascendencia. A no ser que dicho valedor fuese un pariente o íntimo del mismo emperador. Y, desde luego, la cuestión no era de dinero, que a lo más podía servir para costear la estancia de los *legati*. Ningún factor jugaba en exclusiva, pero todos tenían su importancia, desde luego.

El dinero permitía, sin embargo, enviar una embajada bien respaldada, con posibilidades de estar en Roma todo el tiempo que requiriese el motivo de su viaje. PLINIO nos muestra en una de sus cartas cómo una diputación enviada de Bizancio a Roma venía a costar normalmente doce mil sestercios. Se concedía a los *legati* una dieta para el viaje (*legativum, viaticum*) (178). Ellos podían

(178) Dig., III, 4, 7; L, 7, 3; L, 4, 18, 12.

siempre reclamarla, y se les pagaba bien por adelantado o tras su misión (179). Consistía en una suma fija que se calculaba de acuerdo con la distancia y duración de la *legatio* (180). Sin embargo, en un rasgo de munificencia y amor a los intereses patrios, un *legatus* podía costear de su propio peculio los gastos personales o integrales de la embajada, lo cual normalmente se hacía constar en las inscripciones que guardaban el recuerdo de la *legatio*. Así, en CIL, II, 4201, la *provincia Hispania Citerior* honra al saguntino Q. Caecilius Rufinus, *ob legationem qua gratuita apud maximum princ(ipem) Hadrianum Aug(ustum) Romae funct(a) est*. Y en CIL, II, 4208, C. Cornelius Valentinus, de Pompaelo, es objeto del reconocimiento de la misma Provincia, *ob legationem censualem gratuitam summopere gestam sub imperatore*.

De todas formas, y cualquiera que fuese la inversión a hacer para poder enviar una *legatio*, las Provincias lo hacían gustosamente, pues siempre era conveniente estar en contacto con el emperador. Además, a veces la delegación no se enviaba para una demanda o una protesta (en cuyo caso siempre salían más costosas), sino también para felicitar y reiterar su apoyo al príncipe, lo cual solía hacerse una vez al año. Si el asunto, fuese del tipo que fuese, alcanzaba buenos resultados se elevaban gracias a las divinidades por ello. Un ejemplo lo encontramos en CIL, II, 4055: *Phanteo Tutelae ob legationes in concilio P · H · C apud Antoninum Aug(ustum) prospere gestas...* A veces eran los emperadores quienes, en sentido inverso, se dirigían a las asambleas provinciales, como ADRIANO en un rescrito enviado al *concilium* de la Bética que nos transmite el *Digesto* (181).

Para que la gestión emprendida por la delegación provincial fuera expuesta del modo más enfático y convincente era corriente, especialmente entre los *concilia* del Este del Imperio, contratar o escoger a oradores sobremanera conocidos, a menudo retóricos o sofistas (182). ESTRABÓN nos habla de un caso de éstos (183): «*Adramyttium* ha dado la luz a XENOCLES, orador ilustre, que tiene todos los defectos de la escuela asiática, pero que dialécticamente es incomparable, como lo prueba el discurso que pronunció ante el Senado romano en favor de la Provincia de Asia, acusada de

(179) Dig., L, 7, 11.

(180) Plin., *Ep.*, X, XLIII (LII).

(181) Dig., XLVII, 14, 1.

(182) V. ЧАПОТ, *La province romaine d'Asie*, Roma, 1976, pág. 267.

(183) Estrab., XIII, 1, 66.

mitridatismo». En otra ocasión, cuando DOMICIANO elaboró una medida tendente a prohibir la plantación de viñas, ordenando cortar las que ya lo habían sido, fue Jonia la que decidió enviar una comisión para defender su interés en cada asunto ante el emperador (184): «En seguida Jonia decidió enviar diputados al príncipe en favor de las viñas, para pedir la supresión de esta ley, que ordenaba devastar la tierra, no plantarla». También en otro lugar es FILÓSTRATO quien nos dice (185): «[SCOPELIANO] fue encargado de muchas embajadas ante los emperadores; una fue sobre todo brillante, la que emprendió en favor de las viñas, y no solamente para los de Esmirna, como la mayor parte de las otras veces, sino para toda el Asia a la vez. Había determinado el emperador que no hubiese más viñas en Asia, puesto que le parecía extraer en el vino ideas de revolución, y había prohibido plantarlas, ordenando suprimir las que existían. Era necesaria una delegación común, y que se encargase de ella un encantador como ORFEO. Todos escogieron a SCOPELIANO, que llevó a cabo bien su misión, puesto que no sólo regresó con la autorización para plantar viñas, sino con un edicto que multaba a quienes no las plantasen». Como observa CHAPOT (186), no es probable que la embajada de Jonia pudiese hablar en nombre de toda Asia, pero el relato de FILÓSTRATO sí es significativo de un hecho que se solía cuidar a la hora de tener que mandar comisiones a Roma: que se integrasen en ellas hombres de fácil palabra y dotes de persuasión.

4. ASUNTOS FINANCIEROS

La caja del *concilium* se abastecía casi en exclusiva de las subvenciones recibidas de las ciudades de la Provincia. No se trataba de impuestos, ya que la asamblea no tenía ningún derecho ni autoridad sobre las comunidades en ella representadas. Aunque fuera un organismo de alto alcance, no estaba superpuesta ni era superior a las ciudades. La suma anual se denominaba *stips annua*, extraída de los fondos municipales de cada población (187), y aun-

(184) Phil., V. *Apoll.*, VI, 42.

(185) V. *Soph.*, I, 21, 12.

(186) V. CHAPOT, *op. cit.*, pág. 269.

(187) Tal era el término utilizado para casos similares en los colegios. P. GUIRAUD, *op. cit.*, pág. 138.

que las ciudades podían negarse a tal contribución, lo más natural es que la pagasen gustosamente, ya que lo contrario hubiese constituido una desatención muy grave con el emperador, cuyo culto provincial era la razón de ser originaria del *concilium*. DIÓN CRISÓSTOMO parece afirmar que en Asia lo que se pagaba era lo mismo por parte de todas las comunidades, mientras que en Licia y en la Tarraconense es posible que fuese proporcional a la categoría de las ciudades (188). En esto, como en otras cosas, la regla no era uniforme para todas las regiones del Imperio. Sin embargo, como ya expusimos *supra*, todos los gastos del *concilium* no eran abonados siempre con dinero de la asamblea, ya que a veces bien particulares o el mismo emperador se encargaban de ello. Así tenemos cómo ADRIANO reconstruyó el templo de AUGUSTO de la Tarraconense, inaugurándolo en persona (189). Por su parte, SEPTIMIO SEVERO reparó por su cuenta un edificio provincial de la Pannonia Inferior (190), y cuando estuvo con mando en Hispania antes de ser emperador, en el 178 d. C., pensó seriamente en restaurar el templo imperial de *Tarraco* (191). Las liberalidades individuales de personajes de la Provincia más o menos destacados estaban también a la orden del día. Como vimos, muchos *legati* designados por la asamblea para llevar su causa ante el emperador o Senado costeaban todos los gastos, y el *concilium* se limitaba muchas veces a mostrarle su agradecimiento por medio de una inscripción (192). Además, si se decretaba levantar un monumento a alguno de sus benefactores, era él quien corría con los gastos del honor (193). Y cuando se celebraban fiestas gran parte del dinero necesario era puesto de su propia fortuna por aquellos mismos que se encargaban de organizarlas, fuese algún alto funcionario o el gran sacerdote provincial, puesto que los fondos destinados por los *concilia* para celebrar cualquier acontecimiento eran por lo general insuficientes. Y el contribuir a ello no había que tomarlo como carga o imposición, sino como una verdadera distinción (194).

En términos corrientes, la caja de la asamblea provincial atendía a los siguientes gastos principales:

-
- (188) P. GUIRAUD, *op. cit.*, pág. 140.
 - (189) SHA, *Vit. Hadr.*, XII.
 - (190) CIL, III, 3342.
 - (191) SHA, *Vit. Sev.*, III, 4.
 - (192) CIL, II, 4201.
 - (193) CIL, II, 2221.
 - (194) P. GUIRAUD, *op. cit.*, págs. 133 y ss.

a) Pago del personal subalterno, que a veces era bastante numeroso, si nos atenemos, como punto de comparación, al elenco de *apparitores* o subalternos que, según la *Lex Ursonensis* (195), estaban a disposición de los magistrados de la colonia.

b) Cuando se entablaba una demanda contra uno de los gobernadores de la Provincia no sólo había que costear la estancia de la delegación que iba a Roma a cursar la correspondiente protesta, sino que también existía una serie de gastos suplementarios, como los honorarios de los abogados y consejeros, los del mismo proceso judicial en sí, así como los posibles casos de corrupción para ganar adeptos a la causa.

c) Otorgación de honores, que podía consistir en hacer inscribir, en piedra o bronce, un decreto en honor de alguien, o elevarle una estatua. Lo primero no solía costar mucho, e incluso se hacían diversos ejemplares para ser distribuidos en distintos lugares de la Provincia, no faltando la capital, *Tarraco*, y la ciudad de origen del así distinguido. A ello se debe la gran proliferación de epígrafes, en los que el dedicante es la *P(rovincia) H(ispania) C(iterior)*, que han aparecido en la sede del *concilium* de la Tarraconense. Ahora bien, levantar una estatua era ya algo de mayor alcance, que exigía un incremento notable de los gastos, aunque las hubiese de múltiples precios, desde cuatro mil a más de cincuenta mil sestercios (196). Quizá, por ello, este supremo honor se reservaba corrientemente al emperador, y por su importancia se encargaba de ello a alguien de la asamblea especialmente (197).

d) Fiestas provinciales. Si nos atenemos a los datos de la época, debían de llevarse una buena parte del presupuesto. Veamos algunas de las cotizaciones al respecto: en una ciudad italiana unos combates de gladiadores, a lo largo de tres días, costaron cuatrocientos mil sestercios (198). Concretamente en *Pisaurum* emplearon en cierta ocasión en ello más de ciento sesenta y seis mil (199). Y los juegos que HERODES DE JUDEA celebró en honor de AUGUSTO supusieron un gasto de cien talentos (200). Asimismo, un magistrado de *Corduba* tuvo que invertir más de cuatrocientos mil ses-

(195) Cap. LXII.

(196) CIL, VIII, 1548, 1887.

(197) CIL, II, 4230.

(198) Petron., *Satirae*, XLV.

(199) P. GUIRAUD, *op. cit.*, pág. 130.

(200) Flav. Josef., *Ant. Iud.*, XVI, 5, 1.

tercios en un combate de gladiadores y dos representaciones escénicas (201). Con tal panorama nada extraña que la asamblea regatease en lo posible toda cantidad dedicada a tales menesteres, y cargara una parte de ellos a los mismos organizadores.

e) Finalmente había que atender al mantenimiento de los edificios públicos provinciales. Aunque en general había un templo dedicado al culto imperial en la sede del *concilium* que, casi siempre, pero no necesariamente, coincidía con la capital de la Provincia, podían existir otros en distintas poblaciones (202). Con frecuencia esto ocurre en Asia. En torno al lugar sagrado se levantaban estatuas de las ciudades representadas en el *concilium*. También la caja de éste mantenía casas para el personal, sala para reuniones de los delegados y locales dedicados a diferentes servicios, aunque, cuando se trataba de celebrar fiestas o juegos, se solicitaban los edificios construidos a tal efecto por las ciudades.

(201) Eph., Epigr., III, p. 37.

(202) P. GUIRAUD, *op. cit.*, pág. 129, n. 2.