

Administración Romana

1. Organización Romana del Territorio

Provincias

Desde el año 197 a.C., los territorios de la Península sometidos a Roma quedaban incluidos en una de las dos provincias en que se dividía Hispania: Ulterior, con capital en *Carthago Nova* (Cartagena, Murcia) y Citerior, con capital en *Tarraco* (Tarragona).

Durante la República los vetones (por la Meseta: Salamanca y Ávila) pertenecían a la Hispania Ulterior, mientras que los turmogos, vacceos, autrigones y celtíberos fueron incluidos en la Hispania Citerior.

Entre el año 27 y el 14 a.C., la Ulterior fue subdividida en dos: Lusitania con capital en *Augusta Emerita* (Mérida, Badajoz) y *Baetica* con capital en *Corduba* (Córdoba). Con esta reorganización de Augusto, las zonas del centro-sur de las actuales provincias de Salamanca y Ávila pasaron a depender de la provincia Lusitania, quedando el resto de la Meseta Norte incluida en la provincia Citerior, cuya capital era *Tarraco* (Tarragona). (Mangas, 1989 y 1995)

Culto al emperador

El culto al emperador, de carácter político, se organizó pronto en las capitales provinciales. Anualmente se reunían en los rituales los representantes de las poblaciones, que fueron ocupándose gradualmente de más funciones. Los sacerdotes del culto, de duración anual, podían acceder al orden ecuestre y de aquí acceder a cargos de la administración central.

Gobernador provincial

El Gobernador provincial, un año durante la República, tres durante el Imperio, reunía las máximas competencias de toda la actividad política, administrativa, militar, judicial y religiosa. Contaba con un amplio equipo de colaboradores para cumplirlas, como el *procurator provinciae* al frente de la administración fiscal que contaba con otros *subprocuratores* y administradores o legados jurídicos en ciudades alejadas de la capital de provincia. Estos cargos no eran reclutados en la misma provincia.

Cada comunidad estaba obligada a pagar un impuesto directo y regular de un 5% sobre la producción, ayudaba a costear el mantenimiento del ejército y debía pagar tasas extraordinarias impuestas por el gobernador en dinero o en especie, como los de la Meseta Norte, que no acuñaban moneda: pieles, tejidos de lana, trigo, cabezas de ganado.

Los perceptores de impuestos eran arrendatarios por sorteo, los *publicani* quienes, por cinco años, coordinados por el gobernador y con el apoyo de tropas militares, llevaban a cabo la ingrata pero rentable profesión. Eran una buena ayuda para confeccionar el censo provincial.

Conventus

“Desde el comienzo del Imperio, cada provincia de Hispania fue subdividida en distritos menores o *conventus*. Inicialmente, los *conventus* del Noroeste con capitales en *Bracara Augusta* (Braga, Portugal), *Lucus Augusti* (Lugo) y *Asturica Augusta* (Astorga, León) recibieron sólo competencias religiosas” (Mangas, 1995, p.148), pero desde la década del 70 d.C. recibieron competencias de la administración de justicia, como las demás y *Asturica Augusta* se convirtió en el centro de toda la administración fiscal para esos tres conventos.

La elección de capital conventual por el poder central favoreció el desarrollo de *Asturica Augusta* y *Clunia* (Coruña de los Condes, Burgos).

- El convento jurídico astur lo constituían el territorio de Asturias comprendido entre los ríos Navia y Sella, una gran parte de la provincia de Orense y la parte de León y Zamora situada en la margen derecha del Esla,
- el convento jurídico cluniense lo formaba el resto del territorio de la Meseta Norte, salvo
- el convento jurídico emeritense al que pertenecían el sur de las provincias de Salamanca y Ávila en el área lusitana.

La división conventual romana tendía a englobar conjuntos completos de pueblos:

- astures en el astur,
- vacceos, cántabros, turmogos, autrigones y celtíberos en el cluniense,
- vetones en el emeritense.

Red Viaria

“Para el trazado de la red viaria principal se tuvo en cuenta no sólo los intereses económicos sino el deseo de comunicar entre sí las capitales de los conventos jurídicos y las de éstos con la capital provincial y con Roma. Así, de *Asturica Augusta* partían vías en dirección a *Bracara*, a *Lucus Augusti*, a *Emerita Augusta*, a *Clunia* y a *Tarraco*. Y vías secundarias unían la capital de cada convento jurídico con las diversas comunidades del mismo. De este modo, una decisión administrativa tuvo consecuencias múltiples en la reorganización del territorio de la Meseta Norte” (Mangas, 1995, p.150).

Civitates

Cada convento jurídico se subdividía en *civitates* o *populi*. La ciudad era el centro político, administrativo, económico y religioso de otros núcleos como castros, aldeas, caseríos. Si no había ciudades, Roma elegía un castro bien situado, creaba una ciudad de nuevo o elegía una encrucijada para realizar mercados periódicos, un *forum*.

Con este modelo se crearon múltiples centros de administración local, algunos de los cuales se desarrollaron como un gran centro urbano. *Asturica Augusta* fue un centro de nueva creación, fundada sobre un campamento romano usado en las Guerras Cántabro-Astures (Floro, 2, 33, 59-68). *Salmantica* era un pequeño castro en época prerromana y tan sólo fue una ciudad a fines del s. I a.C.

La provincia Citerior contaba con 179 unidades de administración local o “ciudades”, los vacceos quedaron subdivididos en 17 ciudades y los turmogos en 4. Gran parte del territorio de la Meseta Norte quedó dividido en cerca de 60 ciudades.

Territorios Mineros

Otra parte dependía de la administración central, los monopolios del Estado mineros y militares. “La extensión de los territorios mineros era muy variable. Frente a los grandes distritos mineros de Las Médulas, La Valduerna y Las Omañas, todos en la actual provincia de León, había otros muchos de menor extensión distribuidos por zonas de montaña que bordean la Meseta” (Mangas, 1995, p.151).

Legiones

Tras finalizar las Guerras Cántabro-Astures, tres legiones quedaron asentadas en Hispania:

- la *Legio IV Macedonica* en Herrera de Pisuerga,
- la *Legio X Gemina* en Rosinos de Vidriales (Zamora),
- la *Legio VI Victrix* tal vez en León.

Tras la desmilitarización de Hispania, en el año 70 d.C. no quedaba ninguna y fue traída la *Legio VII Gemina* que se asentó en León hasta el final de Imperio.

Cada legión tenía asignado un territorio que incluía *prata* (prados) y poseía destacamentos distribuidos en pequeños cuarteles para asegurar la defensa o proteger los distritos mineros que, a su vez, tuvieron sus territorios asignados.

2. Centros de Administración Local

Estatuto Jurídico

Aunque la administración local se ejercía desde los centros urbanos, el estatuto de cada uno era diverso. Igual que las personas tenían su estatuto jurídico (ciudadano romano, ciudadano latino, libre peregrino, liberto o esclavo), las ciudades también: colonia romana, municipio romano, colonia latina, municipio latino, ciudad federada, ciudad libre y ciudad peregrina. Hoy se llama “ciudad privilegiada” a las cuatro primeras. En la Meseta Norte sólo hubo colonias romanas, municipios romanos, municipios latinos y ciudades peregrinas. El estatuto de una ciudad era el indicativo del predominante entre la población libre.

Ciudades Privilegiadas

Con la política provincial de César, continuada por Augusto, muchas ciudades de Hispania pasaron a ser “ciudades privilegiadas”. En la Meseta Norte pasaron a ser municipios *Clunia*, *Termes*, *Uxama* (Burgo de Osma) y otro enclave próximo a San Esteban de Gormaz. Tras un paréntesi, bajo Vespasiano (73 d.C.) se concedió a hispania el *ius Latii*, con lo que muchas ciudades peregrinas pudieron acceder a ser municipios latinos. En este momento, la Meseta Norte se integró en los modelos organizativos romanos, afectando principalmente a aquellas ciudades más romanizadas.

Poseen el carácter de municipio flavio: *Asturica Augusta* (Astorga, León), *Bergidum Flavium* (Castro de Pieros y Cacabelos, León), *Brigaecium* (Dehesa de Morales, Fuentes de Ropel, Ramora), *Lancia* (Villasabariego, León), *Salmantica* (Salamanca), *Cauca* (Coca, Segovia), *Segovia* (Segovia), ... (Duratón, Segovia), *Intercatia* (Valverde de Campos, Valladolid), *Segisamo* (Sasamón, Burgos), *Augustobriga* (Muro de Ágreda, Soria) y *Ocilis* (Medinaceli, Soria).

Clunia pasó de municipio a colonia romana por apoyar al gobernados Sulpicio Galba cuando de levantó contra Nerón, de ahí el título de *Clunia Sulpicia*.

Plinio, *Nat.*, III, 26-27, sobre el convento jurídico cluniense, nos dice:

“Al convento cluniense, los várdulos van con catorce pueblos, de los cuales sólo deseo mencionar a los alabanenses; los turmodigos llevan cuatro, entre los que se encuentran los segisamonenses y segisamajulienses. Al mismo convento van los carietes y venenses con cinco ciudades, a las cuales pertenecen los velienses. También van los pelendones de los celtíberos con cuatro pueblos; de éstos fueron famosos los numantinos, como lo fueron los intercatienses, los palantinos, los lacobrigenses y los caucenses dentro de las catorce ciudades de los vacceos. De los siete pueblos cántabros sólo es posible mencionar a luliobriga, así como sólo a Tritium y Virovesca entre las diez ciudades de los autrigones. El río Areva dio nombre a los arévacos. A ellos les pertenecen seis ciudades: Secontia y Uxama, nombres que se hallan en otras regiones, así como Segovia y Nova Augusta, Termes y la propia Clunia, límite de los celtíberos”.

A comienzos del s. III d.C. ya casi no había diferencias entre ciudades privilegiadas y ciudades peregrinas.

“En virtud de la *Constitutio Antoniniana*, el emperador Caracalla concedía el derecho de ciudadanía romana a toda la población libre del Imperio. Por lo mismo, desde ese momento, la diferencia de estatutos de las comunidades pasó a ser irrelevante. Las diferencias se basaban desde entonces en su importancia económica, su urbanismo o bien en la mayor o menor pervivencia de la cultura romana” (Mangas, 1995, p.154).

3. Modelos locales

En las ciudades privilegiadas se aplicó el modelo de administración romana. Las comunidades con estatuto peregrino se administraban por sus normas tradicionales.

a. Ciudades romanas

Conocemos bien la organización de las ciudades romanas gracias a los numerosos documentos que contienen leyes coloniales y municipales en Hispania. En la Meseta Norte un fragmento de leyes de *Clunia* (Coruña de los Condes, Burgos) o el bronce hallado en la Dehesa de Morales (Fuentes de Ropel, Zamora) versan sobre problemas de delimitación de tierras.

Magistrados civiles

Toda ciudad contaba con cuatro magistrados civiles: dos *dumviro*s con la máxima autoridad y dos ediles, a veces agrupados como *IV viri*. Tenían carácter colegiado, derecho de veto y estaban sometidos a la anualidad. Las competencias eran las siguientes:

1. *Dumviro*s:

- políticas: convocar y presidir al Senado y a la Asamblea y representar a la comunidad
- jurídicas: actuaban como jueces en pleitos menores (*II viri iure dicundo*)

2. Ediles:

- control de los mercados, pesas, medidas, monedas
- policía urbana: represión de malhechores, tumultos, vigilancia sobre limpieza de calles, cuidado de edificios públicos y obras...

Para el control de los bienes y las finanzas públicas, los *dumviro*s podían contar con un *questor* y cada magistrado disponía de personal subalterno o *apparitores*, pagado por la caja municipal (contables, pregonero, músico para ceremonias) y esclavos o libertos encargados de los *ministeria servilia*, en los que se exigía la fuerza física.

Magistrados religiosos

La colonia debía disponer de dos colegios sacerdotales: de pontífices y de augures. Desde comienzos del Imperio aparece el *flamen* o *flaminica* encargado del culto al emperador. Los pontífices tuvieron duración anual, a imitación de los *dumviro*s y ediles y los augures carácter vitalicio, pues su cargo era compatible con cualquier otra magistratura.

Los sacerdotes de los cultos orientales y cristianos presentarán una situación diferente, pues vivían para los ritos.

Senado y Asamblea

El Senado estaba formado por los miembros de las oligarquías locales y la Asamblea por la población con estatuto privilegiado. A diferencia de Roma, donde habían perdido poderes, tuvieron gran vitalidad en las ciudades provinciales. La Asamblea toma decisiones importantes y elige a los magistrados. El Senado -colonial o municipal- controla a los magistrados y los intereses comunes.

El desempeño de las magistraturas no era remunerado y además debían aportar 2.000 sesteracios para gastos públicos, por lo que fueron desempeñados por unas pocas familias.

b. Ciudades Peregrinas

Las ciudades peregrinas mantuvieron las formas organizativas tradicionales. Conocemos bien a los vadinienses, asentados en el Alto Esla, por los abundantes testimonios epigráficos: “la población residía en aldeas dispersas por el territorio; el centro más importante llegó a ser un *vicus*, aldea, en el s. III; la sociedad, con un claro predominio de antropónimos indígenas latinizados, mantuvo sus formas organizativas prerromanas hasta el s. III” (Mangas, 1995, p.156).

4. Urbanismo

Tradicionalmente se ha presentado a las ciudades romanas más perfeccionadas urbanísticamente que las ciudades o aldeas prerromanas: se presentan con plantas de trazado regular, con cloacas y baños públicos, teatro, anfiteatro, circo, un foro con templos, curia, mercado... Así era en las capitales provinciales y en algunas capitales de conventos jurídicos, colonias o municipios, pero no en todas las ciudades privilegiadas.

Clunia, por ejemplo, reúne esas características ideales, pero *Asturica Augusta* (Astorga, León), también capital conventual debió carecer de circo, teatro, anfiteatro, aunque sí tuvo foro, termas públicas, trazado urbano de nueva creación con cloacas aún en uso. De *Termes* (Tiermes, Soria) se conocen las mejoras urbanísticas romanas del abastecimiento del agua, edificios de varias alturas...

Las ciudades de estatuto privilegiado tendieron a adaptarse urbanísticamente a Roma y a las capitales provinciales. Algunas ciudades ya presentaban un desarrollo urbanístico antes de adquirir dicho estatuto, como *Asturica Augusta* (Astorga).

También conocemos casos como el castro de Las Merchanas en Lumbrales (Salamanca), en cuyo interior hay un edificio romano en su planta y técnica de construcción similar a la de ciudades profundamente romanizadas.

“Si es válida la relación entre desarrollo urbanístico y estatuto privilegiado de una ciudad, no puede, en cambio, decirse que estemos ante una equiparación obligada de causa a efecto. Se dieron muchas variantes que dependían tanto de las condiciones económicas de las cajas municipales y de los miembros de su oligarquía que ayudaban a costear las construcciones públicas, como el deseo de algunas otras comunidades de imitar los nuevos modelos urbanísticos romanos. Así, las aptitudes ideológicas y el poder económico entraban en concurrencia con los estatutos jurídicos. En todo caso, no hay duda de que el modelo urbanístico romano se convirtió en hegemónico” (Mangas, 1995, p.158)

5. Bajo Imperio

Caracalla

“Durante el gobierno de Caracalla (211-217 d.C.) aparecieron dos medidas de gran importancia: una que afectaba al conjunto del Imperio, en virtud de la cual se concedía el derecho de ciudadanía a todos los habitantes del Imperio, a excepción de los *dediticii*; sin poder precisar la incidencia de esta medida en el área de Castilla y León, sin duda también tuvo aquí su aplicación. La segunda medida que específicamente afectó a esta región fue la creación de una nueva provincia, la de *Gallaecia*, que englobaba aproximadamente a los tres conventos jurídicos del Noroeste (bracarense, lucense y astur); se discute aún si esta provincia desapareció a la muerte de Caracalla o si se mantuvo ya hasta Diocleciano, desde el cual será, sin duda, definitiva la existencia de esta provincia. Su centro administrativo estaba en Astorga” (Mangas, 1989, p.43).

Diocleciano

A fin de crear una administración más eficaz, adaptada a las nuevas condiciones económicas y sociales, Diocleciano (285-305 d.C.) reorganizó un sistema administrativo que siguió vigente durante el Bajo Imperio.

“Hispania, junto con Mauritania Tingitana, formaba una diócesis que unos años más tarde (el 297 d.C.) comenzó a su vez a depender de la prefectura de las Galias. La diócesis de Hispania se subdividía en siete provincias; de la que hasta ahora era provincia Citerior se crearon estas provincias: *Gallaecia*, *Tarraconensis* y *Carthaginensis*” (Mangas, 1989, p.43).

Los conventos jurídicos perdían así toda su importancia. El actual territorio de Castilla y León se encuadró en la provincia *Gallaecia* que extendió los límites orientales más allá de donde llegaba el convento jurídico astur. Las ciudades del Este de la Meseta como Segovia, incluidas en el convento cluniense pasaron a depender de la nueva provincia *Carthaginensis*.

Estos nuevos territorios siguieron teniendo a su frente al gobernador con competencias civiles, financieras y jurídicas análogas a las de los gobernadores provinciales. La responsabilidad militar suprema recaía sobre el gobernador de la diócesis de Hispania, el *vicarius* o *comes Hispaniarum*, quien era la última instancia jurídica.

Los encargados del gobierno de la diócesis de Hispania eran de rango senatorial. La mayor complejidad administrativa exigía un mayor número de funcionarios y una mayor presión fiscal.

Iugatio-Capitatio

Diocleciano ideó el sistema impositivo de la *iugatio-capitatio* que grababa sobre las personas (*caput*) y sobre los bienes inmuebles (*iugum*).

El *iugum* era una unidad impositiva que equivalía a más o menos hectáreas de tierras según la calidad de ésta y el tipo de cultivo (cereales, vid...); el *caput* equivalía a la fuerza de trabajo, número de campesinos necesarios para la explotación de cada *iugum*. Mediante un censo minucioso se conocía el volumen de *capita* y de *iugera* y se podía distribuir el impuesto.