

cientes al Reino romano. El Estado romano, crecido en medio de una libertad comercial ilimitada, concluyó su obra hacia fuera, á lo cual contribuyeron la monstruosa extensión de sus límites y la coincidencia, por decirlo así, oficial del Estado de Roma con el círculo de la tierra (*orbis terrarum*). Allí donde, como en Africa, en Egipto, en Oriente, existían efectivamente fronteras territoriales, el comercio encontró trabas en ciertas limitaciones artificiales y en las aduanas. La concepción originaria, según la cual el hombre de estirpe extranjera era un enemigo y como enemigo debía ser tratado, hubo de resucitarla el Estado en su decrepitud, frente á los germanos y á los persas.

CAPÍTULO X

EL RÉGIMEN DE CIUDAD DEL ESTADO UNITARIO

Hasta ahora hemos estudiado la evolución del Reino romano. Si en éste la potestad soberana era cosa perteneciente á la ciudad, la posesión plena, inamisible y exclusiva de dicha potestad fue un derecho privilegiado de la ciudad de Roma, y Roma fue por este medio la que ocupaba el punto central del edificio político, edificio que no era, á su vez, otra cosa sino una confederación de ciudades. Lo cual es aplicable así á la confederación de las ciudades latinas como á la de las itálicas, y aun las comunidades extraitálicas fueron organizadas de manera tal, que la autonomía que disfrutaban ó les había sido reconocida jurídicamente por el poder central, ó por lo menos era una autonomía concedida de hecho por el mismo. No de igual manera, pero con análogos resultados de conjunto, coexistieron las comunidades de ciudad subordinadas á un poder central, en todas las formas y modificaciones por que fue pasando el Estado romano en el curso secular de su historia. Ya dejamos examinadas las fases sucesivas de las confede-

raciones latina, itálica y ultramarina; quedamos por exponer todavía la unión final del Reino á que toda esta evolución condujo, la transformación de la confederación de ciudades en un Estado unitario organizado sobre la base del régimen de la unión de ciudades.

Ningún axioma se afirmó desde luego en la evolución del Estado de Roma tan enérgicamente como el de la absoluta centralización política, que excluye toda autonomía de las partes. Esto se ve tanto en el modo como son consideradas las curias (pág. 27), las tribus (pág. 56), y las categorías privilegiadas de la ciudadanía (pág. 67), como también en todo el curso del movimiento plebeyo (página 89), movimiento que se opone á esta unidad, y, por lo tanto, se niega á sí mismo. Pero la condición y supuesto realmente indispensable de dicha centralización política era la centralización territorial, por lo que tan pronto como dentro de la ciudadanía romana se forman otros organismos locales intermedios que gozaron de posición especial y propia en su régimen de ciudad, empieza á disgregarse y conmoverse el fundamento referido. Los imperceptibles comienzos del fenómeno de que se trata son casi tan antiguos como la misma Roma. Cuando Roma adquirió su puerto, y á él se envió un cierto número de ciudadanos para que residieran permanentemente en el territorio particular que se les otorgara (*colonia*), parece que la residencia de sus sacra comunes conservó una quasi-magistratura organizada conforme al modelo de la romana; pero no es posible todavía llamar á esto autonomía local. El comienzo de esta autonomía lo encontramos en el siglo V de la ciudad. La colonia de ciudadanos de Ancio, la segunda en antigüedad, fundada conforme al modelo de Ostia, recibió, según referencias dignas de crédito, un estatuto especial y una magistratura propia, que imitaba á la roma-

na, veinte años después de su fundación, ó sea el año 437 (317 a. de J. C.). Estas comunidades de ciudadanos localmente cerradas nacieron en virtud de autorización política, pero parece que también se formaron muchas veces, con sólo el elemento de la residencia, mercados (*fora*) y lugares de reunión (*conciliabula*), cuya población se componía predominantemente de ciudadanos; estos *fora* y *conciliabula* fueron convirtiéndose igualmente en comunidades organizadas, más ó menos rigurosamente, según el régimen de ciudad. De las comunidades de semiciudadanos que por esta misma época comenzaron á tener existencia, aquellas que antes de entrar á formar parte de la ciudadanía romana disfrutaban de una autonomía administrativa bastante amplia, conservaron como hemos indicado (pág. 95), un resto por lo menos de ella, y lo mismo pudo acontecer cuando comunidades de derecho latino ó itálico, que hasta entonces habían sido autónomas, adquirirían el derecho de los ciudadanos romanos. Ahora bien: como el número de tales círculos particulares, á los que se concedía cierta independencia hubo de ir en constante aumento dentro de la ciudadanía romana, es claro que tuvo que realizarse una completa transformación de la organización hasta entonces vigente, por virtud de la cual lo que antes era excepción vino á convertirse en regla, y el derecho de ciudadano romano, como el conjunto de todos estos derechos de las patrias particulares, se convirtió en el derecho del Reino. Dicha transformación fue debida, ante todo, á la guerra social entre los miembros confederados, de la cual resultó que todos los itálicos fueron admitidos en la ciudadanía romana.

Trajo consigo esta transformación un cambio en la composición de las tribus; por consiguiente, un cambio en la organización del sufragio, puesto que éste dere-

cho se concedía á las tribus ó á las centurias condicionadas por las tribus. Si hasta ahora el ciudadano poseedor era por regla general adscrito á la tribu en donde tenía sus bienes inmuebles, y el no poseedor á una de las cuatro tribus urbanas, ya antes de la guerra social aquellas comunidades que resolvían sumarse á la ciudadanía romana eran agregadas á las tribus, no solamente en el sentido de que su territorio era inscrito en una de éstas, sino también en el de que los individuos pertenecientes á las dichas comunidades adquirían y conservaban para sí y para sus descendientes el derecho de sufragio en la misma tribu á que empezaban á pertenecer. Cuando más tarde, á consecuencia de aquella gran revolución, la inmensa mayoría de las ciudades itálicas entraron á formar parte de la unión de los ciudadanos romanos, y probablemente también aquellas antiguas comunidades de ciudadanos que hasta entonces habían estado privadas del derecho de sufragio lo adquirieron, las tribus se cambiaron, de reuniones de poseedores de inmuebles dentro de ciertos límites territoriales, en un conjunto de ciudades particulares á las cuales se reconoció su propio derecho indígena. Aquel que descendía de un romano que había adquirido el derecho de ciudadano por haber sido Venusia admitida en la ciudadanía, adquiriría de una vez para todas el derecho de sufragio en la tribu horacia, aun cuando no fuese ya poseedor de bienes inmuebles en Venusia, y probablemente aun cuando no fuera ya poseedor de tales bienes en ningún sitio. A las cuatro tribus urbanas no les era aplicable este sistema territorial, y á ellas seguían perteneciendo esencialmente sólo los ciudadanos que no se hallaran en plena posesión de los derechos honorarios. En los Comicios dominaron de allí en adelante, al menos en potencia, las ciudadanas de

las ciudades que tenían derecho de sufragio. Por consecuencia, á partir de este tiempo, el ciudadano romano poseía, por un lado un derecho de ciudadanía, indígena, especial suyo, y por otro lado, un derecho general de ciudadano, ligado con el primero, al cual derecho de ciudadano general no le queda ya otra cosa que el nombre de la ciudad de Roma. Esta nueva organización de que tratamos no hubo seguramente de ponerse en práctica, por lo general, de una manera rigurosa; sobre todo, parece que quedaron fuera de la unión municipal las antiguas familias nobles, tanto patricias como plebeyas, que no provenían de ningún municipio, é igualmente se conservaron algunas otras excepciones personales. Pero que el nuevo derecho de ciudadano romano era en realidad el derecho político del ciudadano, lo demuestra la circunstancia de que el mismo podía ir unido, tanto con el derecho indígena de una comunidad de ciudadanos, como con el de una comunidad de no ciudadanos: también la composición de las tribus tuvo ahora seguramente un carácter exclusivamente personal. La exclusividad propia del derecho de ciudadano de Roma se aplicó también al derecho indígena; nadie podía ser á la vez ciudadano de Capua y de Puzol, ó de Capua y de Atenas; pero el ateniense pudo ahora ya adquirir el derecho de ciudadano romano sin perder por eso su derecho de ciudadano ateniense.

Por tanto, luego que por efecto de la distribución de la ciudadanía, que originariamente residía en un solo punto, en numerosos organismos locales intermedios diseminados por toda la península itálica, la organización primitiva, que negaba toda independencia á las partes del Estado, vino á parar al extremo contrario, y la comunidad de Roma, ó mejor dicho, la comunidad del Reino empezó á estar constituida por un cierto número de co-

comunidades sometidas al régimen de ciudad, presentóse el problema de ordenar convenientemente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Reino y la de las particulares comunidades de ciudad; ó lo que es igual, puesto que al verificarse esta transformación fue también fijada indefectiblemente la centralización de hecho y de derecho del poder político, se hizo preciso determinar la cantidad de derechos que de los pertenecientes á la antigua autonomía de las ciudades confederadas podían dejarse á las nuevas ciudades del Reino. Lo cual dió origen al nuevo derecho municipal, esto es, al derecho de la ciudad dentro del Estado. Los derechos que al poder central correspondían frente á las ciudades confederadas, no solamente no fueron disminuídos, sino que se aumentaron: para las relaciones exteriores no se conocía la existencia de otro Estado que la del Reino unitario, no la de ninguna particular ciudad; y si la legislación general del Reino se había inmiscuído ya antes, por vía de excepción, en el derecho de las ciudades (pág. 103), ahora este fenómeno se convirtió en regular, corriente é indiscutible. El derecho de celebrar pactos federales y las altas atribuciones que tuvieron las comunidades confederadas en materia militar debieron desaparecer; los municipios de ciudadanos no tuvieron facultades para celebrar alianzas con Roma, y el ciudadano del Reino, reclutado militarmente en Palestrina, no fue ya un soldado palestrino, sino romano. También desapareció el derecho privativo de las ciudades, por lo menos en general. El precepto jurídico romano, hasta ahora no aceptado por las ciudades latinas, por virtud del cual los esponsales no producían acción, se hizo extensivo á éstas cuando entraron á formar parte de la ciudadanía romana. Es probable que continuaran existiendo como estatutos locales

algunas disposiciones que se apartaran de las reglas generales legales; sin embargo, lo que parece tuvo predominio fue la nivelación. Los municipios de ciudadanos perdieron también en lo esencial la alta jurisdicción que habían conservado las ciudades confederadas, y sus habitantes se vieron obligados, por regla general, á comparecer y hacer valer sus derechos ante los magistrados romanos; sin embargo, la competencia criminal que las ciudades tenían les fue respetada en una gran extensión, y por otra parte, es probable que para los asuntos civiles ó privados de menor importancia y para los urgentes, sobre todo para aquellos cuyo conocimiento no se encomendaba en las antiguas comunidades de ciudadanos romanos al pretor de Roma, sino á su vicario ó representante local, se mantuviera en la ocasión presente la jurisdicción municipal. En todo caso, al municipio de ciudadanos se le conservaron ciertos elementos esenciales de su anterior autonomía, y á los que nunca los habían tenido se le concedieron ahora. El derecho de ser persona jurídica, que según la concepción primitiva de Roma no correspondía sino al Estado mismo, la capacidad de poseer bienes y la de recibir herencias y manumitir esclavos los tuvieron y ejercitaron también los municipios de ciudadanos. Los cuales tuvieron asimismo sus magistrados, sus Consejos y sus Cuerpos consultivos, sus Comicios para las elecciones y para legislar, su caja común, y por consiguiente la autonomía administrativa y financiera, si bien las atribuciones de la magistratura y las de los Comicios fueron grandemente mermadas, como se desprende de lo que dejamos dicho.

Resulta, pues, que la forma que el Estado unitario, compuesto de ciudadanos de igual derecho, adquirió medio siglo antes de que la libertad romana llegara á su ocaso, sólo se aplicó en un principio á Italia, y á ésta

hubo de limitarse en lo esencial, por cuanto el fundamento de toda perfecta unión política, la comunión de lengua y costumbres, en Italia es donde ahora hubo de tener desarrollo completo. Pero el sistema era también aplicable al territorio ultramarino, y poco á poco fue trasponiendo los límites de la península. A principios del siglo III de J. C., las ciudades de derecho latino y de derecho peregrino de todo el Reino se hallaban convertidas en municipios de ciudadanos, con lo que la confederación de ciudades, en su sentido más amplio, dió lugar al derecho de ciudadano del Reino. Fuera de la ciudadanía del Reino no quedaron de ahora en adelante más que los *gentiles* no organizados bajo el régimen de ciudad y no pertenecientes al Reino bajo la forma de la confederación ó de la autonomía tolerada, los príncipes de los sarracenos y de los godos, los sátrapas de Armenia, las tribus de los confines africanos y los extranjeros residentes en las Galias y en Italia.

LIBRO SEGUNDO

LA MAGISTRATURA