

EL GOBERNADOR EN LA *HISPANIA ROMANA*

RESUMEN

El artículo examina las procedencias del cargo de gobernador y sus distintas peculiaridades. Por otra parte las competencias, deteniéndonos en lo militar, jurídico, administración, obras públicas, etc. y consecuencias que ello conllevará.

Asimismo se exponen las responsabilidades, sus laxitudes, así como diversos casos concretos en que no se dará esta laxitud por una serie de circunstancias.

ABSTRACT

The article examines the origin of the governor's post and its different peculiarities. On the other hand, the competence, detaining ourselves on the military, juridical, the administration, public works, etc. and consequences which it will bear withit.

In the same manner, the responsibilities are exposed, its laxities, as with diverse cases in which this laxity will not be given for a series of circumstances.

INTRODUCCIÓN

Como homenaje al Dr. Trenchs y dentro de un trabajo amplio sobre el tema, a punto de ver la luz, exponemos estas líneas generales sobre el cargo de gobernador en la Hispania Romana a modo de presentación.

La provincia fue un distrito judicial secundario, y estaba a cargo de un jefe propio que tenía encomendada la jurisdicción. Este jefe fue en un principio un pretor o un personaje que hubiese sido pretor, y posteriormente un propretor o un procónsul, puesto que desde los tiempos de Sila, todos los magistrados supremos ejercían durante el primera año, que era el verdadero, sus funciones en la ciudad, y en el segundo se les encargaba a los que hubiesen sido cónsules del mando de una provincia. También durante el principado no era el gobierno provincial otra cosa sino el segundo año de funciones del pretor, pero gradualmente fue el encargo adquiriendo carácter de independencia, merced a que el

* Departamento de Historia de la Antigüedad y de la Cultura Escrita. Universitat de València

intervalo de tiempo transcurrido entre el desempeño de la pretura y el de gobierno de provincia se hizo ahora de varios años, y merced, además, a que los que después de ser pretores se encargaban de un gobierno de provincia se les daba el título de procónsules. A este respecto hemos de decir que con tal alta magistratura -el Cónsul- estuvo sujeto a la ley de anualidad también. Sin embargo, referente al *imperium* militar se solía prolongar la duración del cargo, conforme a las reglas de la *prorogatio*. Sila, efectivamente, convirtió esta última en regla general, y por consecuencia, el cargo se hizo bienal. Durante el primer año el Cónsul despachaba los asuntos en Roma como tal cónsul, y al año siguiente manda en calidad de procónsul un territorio provincial de límites determinados. Desde los tiempos de Augusto quedó suprimida la continuidad entre las funciones de la ciudad y las provinciales, prescribiéndose un intervalo cuando menos de cinco años, y que regularmente fue mayor.

Todo ello se aplicó tanto al consulado como a la pretura; el gobierno de las provincias comenzó a adquirir un carácter que al principio no tuvo, es decir, se convirtió en cargo independiente y sustantivo. Hubo de emplearse la designación general de procónsul para denominar a los magistrados que tenían confiado un gobierno provincial. No obstante esto, si quien regía una de estas circunscripciones era un representante del emperador se les llamaba legados (*legati*) o ayudantes del mismo cuando pertenecían al rango de los senadores, y en este caso también se les concedía el título de propretores. En el caso de pertenecer a la clase de caballeros se les llamaba representantes del emperador para ejercer el mando militar (*praefecti*) o para gestionar negocios (*procuratores*), sin que les diera entonces el título de propretores; en lo esencial, sin embargo, unos y otros tenían iguales atribuciones¹.

MANDO MILITAR Y JURISDICCIONAL

Al gobernador de provincia no se les destinó desde un principio al ejercicio del mando militar. Por tanto, toda provincia o circunscripción fue considerada como exenta de este mando y como susceptible de ser administrada civilmente, lo mismo que ocurría con Italia; en los casos de guerra seria, se enviaba a la misma uno de los cónsules. Pero el pretor provincial no estaba privado de mando militar en la misma extensión en que lo estaba el de la ciudad. Los primeros organizadores de esta importante institución advirtieron, sin duda, que estos jefes militares secundarios eran un peligro para la constitución republicana, y seguramente por eso se huyó de nombrar a cada uno de los gobernadores de provincia por medio de elección hecha en los comicios; sin embargo, si en su origen fue quizás una magistratura puramente civil, no sucedió lo mismo con la administración de Cerdeña, y menos aún con la de Hispania; y el hecho de que al pretor provincial

¹ Vid. T. MOMMSEN: *Compendio de derecho público romano*, 1893 (Traducción de P. Dorado, Madrid, 1922).

se le concediera un cuestor destinado a dirigir la caja de la guerra, cuestor de que carecían los pretores de la ciudad, demuestra que las preturas provinciales tuvieron desde su origen una misión militar junto con la jurisdiccional. Las precauciones con que se establecían los gobiernos de provincia en el sistema republicano lograron su fin por todo el tiempo durante el cual subsistió el mando militar de los cónsules en Italia y mientras predominaron de hecho y de derecho los mandos auxiliares. Pero después de que la Italia propiamente dicha fue sometida por Sila al régimen pacífico de la ciudad y las tropas de la República fueron distribuidas entre los varios gobiernos de las provincias, las posteriores guerras civiles se verificaron regularmente, no tanto entre los gobernadores rivales, como en Italia: los gobiernos de provincia fueron los que originaron la ruina de la República, pues el mando militar especial de los gobernadores es lo que sirvió de base para constituir el mando general proconsular del **imperator**. El sistema de establecer cuarteles de tropas en las provincias, con exclusión de Italia, se conservó bajo el régimen de los emperadores; ya por motivos políticos, ya por motivos militares, todas las provincias no sometidas inmediatamente al poder del emperador fueron quedando regidas militarmente; sobre todo, los distritos limítrofes que necesitaban ponerse en condiciones de defensa, contra el extranjero, dotados de tropas².

La obligación que tenía el gobernador de detenerse y residir en las mayores ciudades de su circunscripción para administrar justicia a los ciudadanos romanos, así como la de inspeccionar todas las comunidades municipales, unido a la propia naturaleza del cargo, imprimía a la administración provincial un sello justamente opuesto al de la administración itálica, pues si estaba en sus manos y ejerciéndose la inspección sobre ella con gran laxitud, vino a convertirse en un tremendo látigo a veces, mientras que cuando era bien ejercida o si pesaba una rigurosa vigilancia sobre ella, como en el Principado, fue útil y conveniente, y hasta beneficiosa, siendo posible que los numerosos pueblos sometidos a Roma encontraran una paz llevadera.

El **modus operandi** para administrar justicia, seguido por el gobernador en los primeros tiempos, era el siguiente: el gobernador dividía la provincia en distritos y se trasladaba una o varias veces al año a las cabezas de partido con su séquito. Tales reuniones a las que concurrían las autoridades de la provincia, los litigantes y sus defensores, se llamaron por ello conventos. El magistrado dirimía las contiendas entre ciudadanos y entre provinciales, aun cuando estos perteneciesen a distintas ciudades; pero mientras para los primeros seguían los procedimientos del pretor urbano, llegando a exponer un edicto redactado sobre el modelo del Edicto Perpetuo, los litigios entre ciudadanos de distintas ciudades solía confiarlos a residentes romanos o a miembros de ciudades neutrales. Este delegado decidía según los principios que resultasen más adecuados al derecho de ambas partes.

² Vid. V. ARANCIO-RUIZ: *Historia del derecho romano*, Madrid, 1980 (Traducción del profesor Pelsmaeker).

Los pleitos entre conciudadanos continuaron siendo fallados por los magistrados de cada ciudad. Aquellos entre indígenas, a los cuales los romanos no reconocieron verdaderas y propias normas de derecho material, el gobernador los resolvía discrecionalmente, aun cuando teniendo en cuenta, en lo posible, las costumbres comprobadas; decidía personalmente o por medio de delegados, pero con más frecuencia concedía esta misión a funcionarios de policía para que actuasen como árbitros conciliadores.

COMPETENCIAS FINANCIERAS Y DE OBRAS PÚBLICAS

El gobernador tenía competencia en todo. Hemos hablado del aspecto militar y jurídico, pero igualmente lo haremos de las finanzas y de las obras públicas. Mención al efecto debe hacerse de los *sarta tecta* y *ultra-tributa*, que obligaban a las ciudades bajo dos aspectos financieros distintos. Uno consistía en la prestación económica de obras públicas impuesta por el Estado a través del gobernador de la provincia, y se daba en aquellos trabajos de interés general (como las vías, los puentes, o los fortines militares). El otro dependía directamente de las necesidades locales en cuanto a sus propias construcciones o reparaciones, aunque cabía disponer en algún caso de subvención del Tesoro, y entonces no podían ser comenzadas sin autorización expresa del Emperador³. Estas subvenciones fueron concedidas durante el Imperio a manera de aportación de los príncipes, que deseaban inmortalizar su nombre en alguna obra importante, costumbre extendida entre los grandes personajes de la vida local, que solían financiar edificios y templos por el placer de perpetuar su memoria.

El gobernador de la provincia solía imponer a las ciudades la realización de una obra, nueva o de conservación, pues suya era la responsabilidad de velar por el buen estado de edificios, mansiones, vías y monumentos. Por ello no serían ajenos los gobernadores de cada época a las grandes obras públicas y monumentos de Hispania. Por ejemplo, de época augustea podemos citar el puente de Mérida sobre el Guadiana, la propia Mérida (colonia Augusta Emérita) fundada en 25 a. C. o el acueducto de Tarragona. En esos años de la fundación de Mérida era gobernador de Lusitania P. Carisius (27-22) quien la llevó a cabo por orden del Emperador. Además la moneda de Emérita en que se menciona la potestad tribunicia de Augusto no fue puesta en circulación antes del 23 según Alföldy y Dión Casio nos dice que aún estaba en Hispania en el 22, es por esto que en esos tres años manejó todo lo relativo al teatro, anfiteatro y circo, así como al mencionado puente, al menos en sus inicios y nos referimos sobre todo a intervención financiera. Igualmente podemos decir en cuanto a los primeros gobernadores relacionados para la Citerior referente al acueducto de Tarragona.

De época de Trajano y fecha de 106 tenemos una obra magna que es el puente de Alcántara, donde las inscripciones que flanquean el arco conmemorativo que

³ Fr. 3 Dig. 50, 10, de oper. pub.; vid. G. HUMBERT, Ds. IV, p. 204, S.V. opera pública.

se yergue en el centro del puente se conservan la lista de las entidades tribales indígenas que contribuyeron a elevarlo. Esto es una analogía a lo que decimos antes de las contribuciones de las ciudades vigiladas y exigidas por el gobernador. También confirma lo dicho y para esta época el arco de Bará en Tarragona, que por cierto no hemos podido constatar quién ejercía el mando en esa fecha pues de la relación de gobernadores de que disponemos, siguiendo a Alföldy, tenemos fechas anteriores y posteriores, así Arruntis Castellius Celer (75-72) y le sigue C. Calpurnius (sobre 21)⁴.

También confirma lo mencionado anteriormente sobre la intervención en estas obras de los prohombres locales, que por ejemplo el arco de Bará en Tarragona, fue alzado a expensas del español amigo y brazo derecho de Trajano Lucius Licinius Sura, el mismo que hizo en Roma las *Thermae Suranae* del Aventino⁵.

Veamos otras cuestiones referentes a los gobiernos de provincia y sus circunstancias. Así está claro que la protección de los provinciales frente al gobernador y sus arbitrariedades era muy pequeña. En su relación frente a ellos se notaba que el gobernador más que un encargado de su gobierno era un miembro con pleno poder. En la provincia no era posible, al contrario que en Roma, que un colega del mismo rango o un tribuno del pueblo pudiesen intervenir. Además el provincial no tenía el derecho de provocación. Pero, por otra parte, había una barrera para los procónsules romanos y otros gobernadores referente a su régimen: era el derecho de codeterminación del Senado, que puede dar instrucciones al gobernador. También está autorizado a mandar normas generales de conducta al gobernador en funciones, por ej. después de una petición de los provinciales (LIV. XLIII, 2.; CIC. Verr. II, 146).

REPRESENTANTE DE ROMA. EDICTO PROVINCIAL. STATUS

El control más amplio del Senado era referente a los tratos del gobernador con las comunidades autónomas, donde no era más que un Agente diplomático del Senado. (Comp. O'Brien Moore 752)⁶.

Durante los mejores tiempos de los emperadores las cartas entre Plinio el Menor y Trajano demuestran una gran ampliación del campo de acción de los gobernadores. Así, se habla de un proyecto de establecer gremios de artesanía (X 42), de la construcción de acueductos, balnearios y canales (X 46, 50 y 75), de la construcción de edificios, teatros, colegios y templos (X 48, 58). También parece iniciarse una vigilancia más estricta sobre las finanzas municipales, el resto de la administración y la jurisdicción municipal. Todas estas informaciones sobre la labor de un gobernador con poca intervención en la toma de decisiones no se refieren a la administración inmediata, sino a una manera de influir, a lo que hoy

⁴ Vid. G. ALFÖLDY: *Fasti Hispanienses*, Wiesbaden, 1969.

⁵ A. GARCÍA BELLIDO: *Arte Romano*, Madrid, 1979, pp. 184 ss.

⁶ Vid. O'BRIEN MOORE, RE Suppl. VI, col. 752, s.v. Senatus.

podría llamarse “vigilancia comunal”. O sea, el gobernador da a las ciudades de su provincia el consejo autoritario de hacer o dejar de hacer algo, aunque sin carecer de cortesía.

Por otra parte toda la marcha de los asuntos en una provincia parte de esa especie de carta magna que es el Edicto Provincial del gobernador. Mucho se ha escrito sobre este tema. Nosotros diremos en primer lugar que debe contraponerse el derecho del pueblo, que es el derecho nacional de la comunidad, el derecho del Imperio que emana de Roma. Por tanto, en la provincia se produce una suma de normas, las propias y las del Imperio y cuáles de estas deben aplicarse sólo a unos miembros o a todos los habitantes provinciales, aparte de que hay normas basadas en decretos de la autoridad (RIDA, III-1943- 548, 79), es una de las principales tareas del gobernador. Las fuentes disponibles no permiten discernir si había o no un Edicto Provincial romano común que fuese la base de los diversos edictos de los gobernadores de provincia, ni tampoco el problema de a quién se debería una tal uniformidad. La literatura moderna no ha llegado a una opinión concreta. Así, Arangio-Ruiz *Instituciones* -1943, Buckland *Edictum provinciales*, Rev. Hist. de droit franc, et et. (1934), etc.

Sin embargo hay un hecho comprobado básico, y es la existencia de un Edicto Provincial, por medio de las fuentes post-adrianas, y del que tenemos fragmentos en el *Dig. Iustinianus* de un comentario de Gayo. Sobre el contenido de este Edicto Provincial, como lo publicaba cada gobernador ya antes de la llegada a su provincia (*Ulpiano Dig. I 16, 4, 3*) y como su *quaestor* lo hacía público para la competencia edilicia en Roma, ver *CIC., ATT. VI, I, 15* donde se dan puntos de referencia.

Sólo está descrito comprensible por completo el contenido de los tres últimos capítulos del Edicto Provincial de Cicerón: el campo de la Jurisdicción Voluntaria y de la Ejecución por una parte, por otra la Jurisdicción Contenciosa en cuanto a los edictos de pretor de la ciudad y del pretor peregrino. Quedaba dudoso si el *GENUS PROVINCIALE* contenía derecho de administración de la comunidad. Los destinatarios de estas reglas eran las comunidades y no sus ciudadanos.

Existía una influencia que podríamos denominar “niveladora” sobre el desarrollo de los edictos, con la participación del Senado en la administración de las provincias. La literatura existente no deja distinguir claramente si los mandatos dados a los gobernadores por el Senado eran compromisos morales solamente o si lo eran con fuerza legal (O'BRIEN MOORE 754).

Para la administración romana de la provincia también tienen importancia aquellas normas del derecho del imperio que crean para el gobernador y sus ayudantes un derecho especial de clase. Así se ve que en la República la mujer del gobernador no le podía acompañar a la provincia, aunque luego observando a *Ulpiano (Dig. I, 16, 4, 2)* se ve que la norma queda sólo en “aconsejable”. También se ve ahí que el gobernador tiene que responsabilizarse por los delitos cometidos en la provincia, según un Decreto publicado en el año 20 d.d.C.

Con la mejora gradual de la posición judicial de los provinciales se hacían imprescindibles nuevas restricciones en el sentido del derecho personal de los gobernadores, ya que los provinciales fueron poco a poco cualificados para los más altos cargos, y porque un provincial designado como gobernador en su provincia natal era un peligro para la unidad del Imperio.

Otra cuestión fue la prohibición para los romanos solteros en el servicio de la provincia de contraer matrimonio con una mujer nacida o residente en la provincia, aunque no se prohibió el compromiso matrimonial (**Paulus Dig. XXIII, 2, 38**). Todo ello demuestra la preocupación por la cual un romano con ligazones personales en la provincia podía dejarse inducir a tener abusos de criterio. Las formas más graves de abuso eran los rápidos enriquecimientos recogidos por la jurisdicción de **crimen repetundarum**. Asimismo se prohibía la aceptación de regalos excesivos, ciertos negocios para el gobernador, sobre todo conceder préstamos (**Modestino Dig. XII, 1, 33**), etc.

Vemos que, a pesar del **imperium**, el Estado romano como estado de derecho se ocupa y preocupa de que haya toda una normativa y una costumbre aneja para que, aunque sea más teórico que real, el libre albedrío del gobernador, sin cortapisas en su actuación, queda constreñido dentro de unas limitaciones que cara al exterior hagan más honorables no sólo a ellos, sino al Estado que representan.

EJEMPLOS DE HISPANIA

Era muy difícil que prosperara una acusación contra un gobernador o ex-gobernador, y esto lo vemos en **Tácito (III, 13)** al referirse a Calpurnio Pisón, ex-gobernador de la Hispania Citerior (9/10 a.d.C.), acusado de una serie de deslealtades en relación con la muerte de Germánico. Dice que Fulcinio al comenzar las inculpaciones empezó con acusaciones viejas y vanas: Que en su gobierno de Hispania Pisón había procedido con intriga y codicia; lo cual aunque se probara, no supondría la condena del reo en caso de que se justificara de las acusaciones nuevas, ni lo absolvería en caso de que lograra defenderse, si se le

Hay que tener en cuenta que aunque todo lo tenía en contra, dado lo espectacular del tema, el dolor de Tiberio, etc. ni aun así podríamos saber lo que hubiera pasado, pues antes de que terminase totalmente el juicio Pisón se suicidó.

Tenemos otro ejemplo en Apio Silano, que fue gobernador en 40-41 d.d.C. y que en el 32 fue denunciado por un crimen de lesa majestad con otros. Sin embargo dice **Tácito (Anales VI, 9)**: "menos mal que Celso, tribuno de la plebe, que en aquella ocasión se encontraba entre los testigos, le libró junto con Calvisio del peligro". Después de esto fue gobernador en Hispania Citerior, y al volver a Roma llamado por Claudio tuvo un mal final, pero por nada relacionado con su gobierno provincial y sí por intrigas de Mesalina, según **Alföldy (Fasti Hispanienses p. 15)**.

La vida de intrigas era precisamente moneda corriente entre la alta alcurnia romana, y los que un día eran acusados, al otro eran acusadores. Por ello todos

debían andar despiertos y con facilidad de reflejos, ya que no sólo se jugaban su carrera política sino también la propia vida; con esto los que salían airoso de tanta prueba tenían una gran práctica en vigilar y en no dejarse hacerlo. Esta es la razón de que llegasen al gobierno de las provincias con una gran práctica en saber "mantenerse".

Existen en los clásicos muchos ejemplos de lo que decimos, y si antes hemos visto un acusado que luego fue gobernador en Hispania, ahora mencionaremos el modelo contrario, o sea un acusador que fue gobernador, en este caso Lusitania. Nos referimos a Fulcinio Trión (*Tácito, An., II, 27*) que fue *consul suff.* en el 31, y que "era célebre entre los acusadores por su astucia y por su avidez de mala fama". Es el caso de Libón, a quien un tal Junio denunció ante Fulcinio Trión. Todos los acusadores del caso fueron después recompensados por Tiberio, y así lo vemos en Lusitania (21-31) y esto ocurría en el año 20, con lo que las consecuencias están claras. Su final sin embargo fue el suicidio a la caída de su protector Sejano.

Podemos ver claramente que un gobernador no estaba siempre un año o dos en su provincia. Bajo Tiberio sobre todo hubo muchos casos de períodos largos, de varios años. Este es el caso por ejemplo de Ummidio Durmio Cuadrado, gobernador de Lusitania entre 31 y 39; Tácito menciona (*An., 14, 26*) que murió en el año 60 siendo gobernador en Siria. Este caso lo conocemos por citarlo de pasada Tácito cuando habla de la instauración de Tigranes en Armenia y de la conexas lucha de Corbulón contra Tirídates, que trataba de tomar Armenia. Una vez que llega Tigranes y se le dejan tropas romanas para que defiendan el reino, "Corbulón se retiró a Siria, vacante por la muerte del legado Ummidio, y que le había sido encomendada a él".

Las intrigas palaciegas eran el pan nuestro de cada día. Los clásicos las mencionan abundantemente. Hemos investigado esto, pero en relación con un gobierno de Hispania. En este sentido es muy explícito una vez más Tácito (*Anales XIII, 45, 46*), cuando refiere el caso de Otón (que luego sería el emperador del año 69).

Las intrigas comienzan con el asunto de Sabina Popea, a quien se atrajo Otón (M. Salvius Otho, gobernador de Lusitania entre 58 y 68) considerado el más grande amigo de Nerón, de quien consiguió que ella tuviese acceso a la corte, y una vez allí "simuló no poder resistir a su deseo y estar cautivada por la belleza de Nerón". Al tratar el emperador de retenerla aducía que estaba casada y que Otón tenía grandes cualidades de las que no podía prescindir. Con ello y como consecuencia Otón fue alejado de la acostumbrada intimidad y del séquito "hasta que para que no actuara como un rival en la Ciudad, es puesto al mando de la provincia de Lusitania hasta la Guerra Civil" (la desencadenada a la caída de Nerón en el 68, y en el curso de la cual alcanzaría Otón su breve reinado). Y prosigue Tácito: "allí vivió no según su anterior infancia, sino de manera íntegra e irreprochable, hombre sin moral cuando era ciudadano privado, pero más sensato como gobernante".

También en Tácito (**An. IV, 13**) se nos confirma un caso de un gobernador que fue condenado después de su gobierno por "violencia pública", o sea por su abuso de poder y en castigo por su inhumanidad, aunque no fuera caso corriente. Nos referimos a Vibius Serenus, procónsul en la Hispania Ulterior en 21-22. La condena fue en el 23, una vez finalizado su proconsulado, y consistió en una deportación a la Isla de Amorgo (una de las Cícladas).

Corroboramos cuanto decimos y ya para terminar, el caso que expone Plinio (**Ep. III, 4, 2 y ss.**) y que recoge G. ALFÖLDY (*Fasti Hispanienses*, p. 162) asimismo citado por F. J. FERNÁNDEZ NIETO en la *Separata de la España Romana - La Sociedad, el Derecho y la Cultura* (Tomo II, Volumen II de la *Historia de España* de MENÉNDEZ PIDAL): Se trata de un gobernador de la Bética, Cecilio Clásico que junto con sus colaboradores fueron sometidos en Roma en el 99 d.d.C. a un proceso por crueldad y avaricia acusados por los habitantes de aquella provincia.

Los resultados del proceso fueron: 1º Establecer la culpabilidad de Clásico y sus ayudantes. 2º El Senado tomó la decisión de que los bienes de Clásico, que había muerto antes del proceso, serían separados, entregándose todos los que poseía antes de ser gobernador a su hija, y devolviéndose el resto, así como las sumas que durante el proconsulado había hecho llegar a sus acreedores, a los habitantes de la Bética, a quienes al parecer había expoliado más de cuatro millones de sestercios.

Este gobernador, por otra parte hombre desconocido y de que aparte del juicio sólo sabemos que era procónsul de la Bética cuando Mario Prisco lo era en Africa y que según demostró Syme este proconsulado fue en 97-98, es por lo que se le atribuye su paso por Hispania en esas fechas. Por tanto un año después fue el juicio.

Aquí vemos que cuando interesaba, por las razones que fuesen, la quasi inviolabilidad del gobernador, era cuestionada y con celeridad. Además se nos demuestra aquí una vez más el enriquecimiento rápido como para enviar sumas a Roma a sus antiguos acreedores.

Con esto, quedan expuestos en breves trazos algunos de los caracteres que recogen el perfil de la figura del gobernador romano; que como decimos al principio formaran parte de un trabajo amplio referente al tema de los gobernadores en Hispania.

