

Lección segunda

## **Agrupaciones y Mancomunidades de Municipios**

POR DON FRANCISCO DÍAZ DE ARCAYA

ABOGADO DEL ESTADO

Al ocupar una cátedra como esta y después de escuchar la palabra autorizadísima, brillante y sabia, de cuantos han desfilado, dando relieve y prestigio a esta Asamblea Municipal, verdaderamente, me veo en la precisión de confesaros mi atrevimiento, sólo disculpable en mi juventud e inexperiencia. Caballero novel en estas lides, de nada puedo blasonar pero si quiero advertiros, que solo he de rendir pleito homenaje, al amor en especial de esta hermosa tierra vasca, y a la verdad siempre exenta de prejuicios y bajas pasiones.

Tema tan especial, como el de «Agrupaciones y Mancomunidades Municipales», exige de mi parte, una previa explicación aclaratoria. Cuando fué iniciada por D. Víctor Artola, la idea de fomentar los estudios Municipales Vascos, varias personas del país, expusieron la necesidad de temas practicos, de inmediata referencia a las Haciendas locales: yo, estimando importantes

dichas cuestiones, consideré y considero tan esencial, estudiar otras, que se refieren a la misma vida de la entidad municipal, a su mismo proceso-generación. Que para vivir preciso es nacer y esto en condiciones de viabilidad bastante.

Que cuando una persona nace fuerte y robusta, ya tiene mucho adelantado para ir viviendo y hasta para triunfar en las luchas por la existencia.

Por eso al observar el territorio alavés, cuajado de pueblecitos insignificantes y Ayuntamientos microscópicos, me decía: ¿será posible que seres tan raquíuticos, puedan vivir sin vilipendio? ¿será posible, puedan sostener los gastos que de por sí, lleva aparejada la propia constitución de un Ayuntamiento, las cargas del contingente de la Diputación y satisfacer al tiempo, las apremiantes necesidades del pueblo?

Pero no solo, el horizonte constitucional, nos planteaba el problema del excesivo fraccionamiento municipal, sino también la visión del urbanismo de Vitoria, ciudad poderosa dominando una comunidad rural de 44 aldeas, nos hacía vislumbrar, la importancia verdaderamente práctica en Vasconia de estudiar el tema objeto de esta lección. Por eso indiqué el tema, pero unido a otros de organización municipal, pues fácilmente podéis comprender, cuán árdua y difícil tarea, será integrar con sólo él, una lección o conferencia.

*Definiciones y conceptos previos, tendencias doctrinales y legales a este respecto.*— Conocer los elementos o factores, que juegan en toda cuestión, es un avanzar imperativo, en la solución satisfactoria de todo problema planteado. He aquí por qué, debemos antes que nada, definir y conceptuar, lo que se entiende por Agrupaciones y Mancomunidades Municipales.

La tesis que estamos desarrollando tiene dos aspectos: de referencia a la Agrupaciones el uno, y el otro, con respecto a las Mancomunidades Ambos, son variedades de la misma esencia y obedecen a obligadas concentraciones, que la ley-motivo de la vida municipal estimula y la social impone.

Ambos tienden como dice el ilustre y sabio profesor don

A. Posada (1) a salvar los «Municipios pequeños» y fomentar con una existencia legal, la organización de «pequeñas regiones» que respondan a la realidad de una vida común o al supuesto de comunes intereses. (2)

Agrupación, implica más bien «función», para el exacto cumplimiento de todos los fines Municipales: Mancomunidad, solo unión para determinadas obligaciones comunes «y fines interesantes» a los diversos pueblos que la integran, como el fomento de superior cultura, sanidad e higiene, y otros públicos transcendentales y diversos aprovechamientos: son como se vé servicios más complejos y de solvencia más difícil, los que imponen mancomunitaria ayuda. Y si esto es, el concepto doctrinal, habéis de convenir, en que tema, así embozado, ha de merecer las simpatías de cuantos pertenezcan, a uno u otro partido político, porque todos al fin, sienten entusiasmo por la buena causa municipal. Es por ello, que políticos de tan diversa significación, como los revolucionarios del 69 y los restauradores del 77, reconocieron en sus leyes, las uniones municipales. (a)

(1) Posada. revolución legislativa del Régimen Municipal, pág. 353.

(2) Así sucede en Vasconia donde la realidad de una primaria vida común pastoril, engendró las clásicas Comunidades de Montes y entre otras la Parzoneria Alzania San Adrián, Olza, Urbia y Goiburua, verdadera Mancomunidad con tres Asociaciones: 1.<sup>a</sup>, villa de Segura e Idiazabal forman la llamada «menor»; 2.<sup>a</sup>, la de Guipúzcoa (Segura, Idiazabal, Cegama y Cerain con iguales derechos cada pueblo asociado, y 3.<sup>a</sup>, llamada «mayor» o General la forman las expresadas villas y Salvatierra y Hermandades de San Millán y Aspárrena de Alava; según Concordia en la cueva de San Adrián 16 Noviembre 1430 y 18 Diciembre 1450: Concordia de Galarreta 21 Junio 1451 y la de 27 Septiembre 1654 señalando alternativamente la reunión en Segura y Salvatierra.

La Comunidad llamada de Bozué, según Concordia 18 Junio 1663, ante Juan de Mendizábal, es en los montes de Aralar y Enirio; forma dos agrupaciones: 1.<sup>a</sup>, Mayor villas de Amézqueta, Abalcisqueta, Orendain, Icazteguieta y Baliarrain; 2.<sup>a</sup> Menor (Villafranca, Alzaga, Arama, Ataun, Beasain, Gaizka, Isasondo, Lazcano Legorreta y Zaldivia. Ambas uniones tienen iguales derechos a medias y con diferentes porciones cada pueblo.

La Comunidad del Urumea debe datar del 980 «*terram que dicitur Hernani*» y San Sebastián y Urnieta, según Concordia 21 Marzo 1671: después se separaron por ejecutoria en 1780.

La Parzoneria de Salvatierra, San Millán y Asparrena con la Amescoa alta y baja de Navarra, debió autorizarse por Concordia 16 Noviembre 1707 modificándose en 14 Julio 1711 ante Pedro Larrañaga y Francisco Ochoa de Chinchetzu; la primera y la segunda ante Pedro Fernández de Zuazo. Se le llama Parzoneria de Encia.

Existen otras Comunidades: la del monte Insusti (Ataun, Zaldivia, Lazcano, Montes Añea y Orumbe (Lizarza, Gaztelu y Oreja), Montes del Valle Oyarzun (Rentería y Oyarzun), Monte Leizarán (Berástégui y Elduayen).

El gran número de valles antes verdaderas reuniones municipales existentes, como diremos después, en Vasconia, prueban la fuerza de concentración a que obligan comunes intereses en esas que podemos llamar pequeñas regiones, valles o cendeas, hermandades, merindades y cuadrillas.

(a) Art. 75 Ley 1870 y art. 80 de la Ley al 77 actual.

La vigente legalidad municipal de 2 de octubre de 1877, en su artículo 80 las define y conceptúa, como «asociaciones o comunidades, que los Ayuntamientos *pueden* formar, entre sí y con los inmediatos, para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés». Como se ve, el concepto legal es distante, ideológicamente, al doctrinal apuntado. El «pueden» de la ley es un término de discrecional voluntariedad, que no dice bien a la necesidad vital, de imponer esas Agrupaciones, y no quiero decir con ello, que estime a la ley, como única fuente de obligaciones municipales, porque lo dicho, no autoriza semejante conclusión; y para mí, sin entrar en estériles discusiones, sobre si los Ayuntamientos son creaciones naturales o meros artificios, legales, entiendo son *organismos sociales* y que por tanto, la exigencia de su «función social», determina el «poder» (derecho) y el «deber» (obligación) de asociarse.

Hoy podemos decir, que una de las tendencias, de la moderna reforma municipal, es la de obligar a la formación de estas agrupaciones: de la huera literatura del artículo 81 de la vigente ley «el Gobierno se encargará de fomentar y proteger las asociaciones y comunidades etc.» se pasa en los proyectos de R. Robledo en 1884, a concebir esas mismas «regiones» como «obligatorias y generales» (1) o por lo menos, en ciertos casos de obras públicas, con el auxilio del presupuesto de la nación o provincia, pues entonces la base segunda del proyecto del señor Moret, (1902) (2) determinaba forzosa la *mancomunidad* y es cuando por vez primera, se da fuerza legal á esta palabra, de tan gloriosa significación histórica.

(1) El proyecto de Romero Robledo en su art. 188 decía «En la capital de cada partido judicial, excepto en Madrid, habrá una Junta regional, encargada dentro de la demarcación del referido partido, de la administración de los intereses comunes que por esta Ley se le encomiendan.» Art. 170. «La región estará constituida por los pueblos de cada partido judicial o por los dos o más en el caso de que lleven la denominación genérica de un mismo Ayuntamiento.» Art. 180. «Corresponde a las Juntas regionales atender los servicios de instrucción primaria, cárceles de partido, socorro a presos pobres, conservación y mejora de los caminos vecinales, servidumbre y eras pecuarias de la región y seguridad de los campos».

(2) Vid Diario de sesiones del Senado 23 Octubre 1902. Para el Sr. Moret, en ciertos casos de «obras públicas, caminos vecinales, desecación de terrenos pantanosos, puentes, encauzamiento de ríos, cuando el presupuesto de la Nación o Provincia, venga a mejorar esas condiciones, la Mancomunidad debía ser forzosa.»

El Conde de Romanones, siguiendo la huella de sus predecesores, en su Proyecto 1906, base segunda, trata, de imponer la formación de uniones, en Ayuntamientos menores de 8.000 habitantes, para atender a los servicios carcelario y de higiene, caminos, obras públicas y aprovechamientos; y no contento con eso, redacta una fórmula, de estímulo notorio en pro de estas asociaciones pues al formar la unión, podían los pueblos, pedir la excepción parcial, del régimen provincial y dependencia de las Diputaciones, encargándose directamente de los servicios, y sin duda consecuencia de ello, la rebaja correspondiente en el cupo de contingente provincial. (1)

Y nada queremos decir del posterior proyecto de 1907 (Maura) (2) y del últimamente presentado, porque de todos es bien conocido, que en aquel fundamental proyecto de Administración local, las Mancomunidades eran elemento integrante del sistema: 1.º para servicios delegados, 2.º para los de competencia Municipal y 3.º como base para más amplias Mancomunidades regionales. (3)

Como se ve, la tendencia de todos los políticos, liberales y conservadores, marca la evolución legal, de convertir, el «pueden» de la vigente ley en nexo forzoso de obligatoriedad.

Pero es más señores; el concepto legal y estrecho, se denota en el artículo citado de la ley vigente, al circunscribir esas asociaciones de Ayuntamientos, a objetos de su exclusivo interés y como estos, no pueden ser otros, que los que la misma ley, conceptuara como de la exclusiva competencia municipal, la

---

(1) En este proyecto la iniciativa era de los pueblos; la Diputación formulaba el plan de unión y el Gobernador lo aprobaba, excepto cuando se trataba de uniones con pueblos de otras provincias, pues entonces la competencia era del Ministro de la Gobernación. Las mismas excepciones concedía el proyecto a las poblaciones de más de 50.000 almas.

(2) El punto de arranque es el proyecto 1908 del mismo Sr. Maura, donde según texto del Senado, decía: «no se podrá constituir nuevo Municipio que cuente menos de 2.000 residentes. Todos podrán formar uniones o mancomunidades para otros, servicios, institutos económicos y docentes, adquisiciones o disfrutes contratos u otros fines legítimos, siempre que tengan carácter exclusivamente administrativo»; «estas uniones eran forzosas en casos de subvenciones para obras públicas y en las de tutela de la base 14».

(3) Véase Dictamen del Senado artículos 28, 29, 33, 36, 89, 102, 151, 152 y Dictamen del Congreso artículos 9, 10, 26, 407 y siguientes, 89, 102 y 130.

mezquindad de tal disposición, hiere el principio expansivo de los municipios y de rechazo, las modernas teorías del movimiento asociacionista actual. Hoy, el derecho subjetivo teorizante, está en caduco declinar y el realismo objetivista de los fines, se impone con plena autonomía. Como dice perfectamente L. Duguit, es preciso de toda necesidad, que toda colectividad por el solo hecho de perseguir un *fin lícito* pueda constituirse libremente y encuentre en el derecho objetivo, la protección segura de sus actos. (1)

Por eso el Ayuntamiento de Barcelona, en el informe que presentó al proyecto de 1907, decía, «la institución de las Mancomunidades municipales, tiene gran importancia y pueden ser de un valor inapreciable, para llegar a la organización comarcal; por esto, las funciones, los fines, que a las Mancomunidades debe atribuirse, no han de ser exclusivamente municipales; limitar esta institución, a la realización de los fines del indicado orden, como hace el proyecto, equivale a reducirlas a la esterilidad».

Consecuencia de la gran virtualidad del asociacionismo, hemos de decir, que en estos casos, de uniones para fines lícitos extra-municipales, la protección jurídica, es un imperativo categórico, de la autonomía municipal, la cual no puede depender de las facultades discrecionales de Gobierno alguno.

*La legislación extranjera.*— Pero no sólo lo apuntado, es tendencia de la legislación del Estado español, (2) sino también se desprende igual corolario de las fuertes corrientes de agrupamiento de la extranjera legislación.

Era Francia, país refractario a todo movimiento asociacionista; la Revolución había creído que la asociación constituía la negación de la libertad individual y había omitido de hacer figu-

---

(1) L. Duguit: Las transformaciones generales del Derecho Privado, pág. 66.

(2) Si es verdad que el art. 74 y 80 de la ley Municipal vigente conciben estas uniones como voluntarias, el art. 72 último, apunta la tendencia de hacerlas obligatorias. para lograr «tan útiles objetos como la composición y conservación de los caminos vecinales».

rar tal libertad, entre los derechos individuales. Pero la necesidad vital de la realidad supo imponerse y la ley de 21 de marzo 1884 reconoció los sindicatos profesionales y la ley municipal del mismo año (5 abril) el derecho de los Ayuntamientos para asociarse. (1) Secuela, de estos principios, es la ley complementaria de 22 de marzo 1890, que como recuerda M. Morgan admite para gestionar intereses intercomunales, las llamadas conferencias, comisiones sindicales y Sindicatos de Ayuntamientos. (2) Es más; como se desprende de las afirmaciones del distinguido senador Sr. Ubierna, al consignar el proyecto de M. Adrian Daria en 31 de Enero de 1913, los legisladores franceses, se inclinan a imponer consejos cantonales que agrupen los municipios, cuya población sea inferior a 2.000 habitantes para que ya con capacidad bastante puedan tener un vivir más descentralizado y autónomo. (3)

En Inglaterra, el respeto a la variedad histórica y al selfgovernment, lo significa todo y en tal supuesto, ninguna oposición podía esperarse a tales uniones municipales, admitidas plenamente por la legislación desde 1834 para los fines de la ley de pobres—Poor Law Amendment Act. 1834—y con posterioridad en la de 1894, autorizando la constitución de nuevos distritos, para fines especialmente de caridad y enseñanza. (4)

Alemania caracteriza su régimen local, con la nota de eficacia burocrática y por cierto selfgovernment, que se ha dado en llamar prusiano; sin duda que el realismo eficazista de su Administración, ha sabido imponer desde 1911 una ley especial de

---

(1) Ver Título VIII.

(2) Ver Morgan «Comentaire de la Loi du 22 Mars 1890 sur les Syndicats de Communes». Estos Sindicatos lo son a perpetuidad o tiempo determinado; se autorizan por decreto del Consejo de Estado y lo administra un Comité de dos delegados elegidos por cada Consejo. Según Ley 13 Noviembre 1917, los autoriza el Prefecto con recurso al Consejo de Estado, y tanto el Prefecto como el Subprefecto, tienen voz y entrada en la Junta o Comité.

(3) José Antonio Ubierna: Vida autonómica de los organismos municipales 1919, pag. 131.

(4) En Inglaterra estas uniones las autoriza el Parlamento, y su organización dice Ashley: «English local Government 1903» consiste en que al frente de ella hay el Board of Guardians, designado por tres años que rige en general, todo el sistema de auxilios o asistencia de pobres, beneficencia, socorros en dinero o especie, aprendices, asistencia médica, refugios de noche, workhouses, hospitales, escuelas y vacunación».

Mancomunidades de distritos, de criterio muy amplio en cuanto a funciones y recursos.

La ley municipal Belga las autorizaba para la fundación y entretenimiento de escuelas y la mayoría existen por efecto de leyes especiales que las han reconocido o creado.

Con una interpretación más filosófica que la literal hermenéutica, podemos hacer la siguiente síntesis o resumen de la tendencia de los diversos regímenes locales. Naciones de tipo «Democracia» respetan y protegen las agrupaciones municipales; Naciones de característico «selfgovernment» la consienten siempre y en algunos casos las imponen. Estados de marca «eficacia» fuerzan la formación de Mancomunidades Municipales. Todos absolutamente todos las consideran útiles y de conveniencia notoria. (1)

*Los pequeños Municipios. Agrupaciones homogéneas.*— En nuestro país Vasco, esa misma utilidad y conveniencia demandan imperiosamente la fusión de tanto pequeño municipio, en agrupaciones homogéneas de vida fuerte y robusto mantenimiento.

El ilustre hombre público D. Antonio Maura en sus Estudios jurídicos (2) reconoce, que es muy difícil suprimir un Ayuntamiento y vencer la resistencia que a la agregación oponen los pueblos: «no hay sentimiento de independencia más fiero, que el de un pueblo respecto del pueblo vecino; por esto no será fácil agregar municipios pequeños, para hacerlos grandes». Aun considerando cuán verdadera es la observación, creo de importan-

---

(1) Por eso, la Asamblea de Diputaciones Castellanas celebrada en Segovia, 1919, aprobó esta conclusión: «Todo Municipio constará, cuando menos, de 2.090 habitantes o residentes. Los Municipios que al presente no tengan el número de residentes señalado, SE AGRUPARÁN con los limítrofes de 18 misma provincia, dentro del plazo máximo de un año».

Convencidos de las ventajas de estas agrupaciones, aun con pueblos de otra nación, se reúnen los Alcaldes de Hendaya, Urrugne, Biriathou, Fuenterrabía e Irún, en esta última población, el 10 de Junio de 1919 para ver de constituir una Sociedad de Municipios y obtener de los Gobiernos de Francia y España el aprovechamiento de las aguas internacionales del Bidasoa, con destino a producción de energía eléctrica.

(2) Estudios Jurídicos, pág. 66, 67 y 69.



cia el abordar su estudio y que en esta Asamblea se haga por lo menos ambiente en pro de la idea agrupacionista.

En Vasconia, el problema de los municipios pequeños tiene una realidad apremiantísima. Puede afirmarse que hoy por hoy son las provincias Vascas en España las de menor coeficiente de superficie media en kilómetros cuadrados por cada Ayuntamiento: Navarra con 39'06 kilómetros, Alava 35'82, Guipúzcoa con 20'94 y Vizcaya con el mínimo de toda la escala nacional 18'05, acusan el mayor micro-fundismo municipal. Sin olvidar que a dichas provincias corresponde un promedio por Ayuntamiento de 3'13, 4'86, 2'77 y 6'01 núcleos de edificación respectivamente y esto unido a la existencia en tierra vasca, de Ayuntamientos como Baliarrain de 194 habitantes, Arama con 113, Corres con apenas 43 casas y 176 residentes, el de Oteo de solo 39 casas y 118 habitantes, implica ya de por sí, una agravación manifiesta en la crisis municipal. (1)

Sólo en Navarra de los 269 Ayuntamientos, 86 no tienen 100 viviendas cada uno, algunos como el de Javier de 24 habitaciones y como el de Abaurrea baja con solo 32. En Alava 60 de 85 Ayuntamientos, no llegan a los mil habitantes y 35 que forman sin tener siquiera 500, (2) como igualmente sucede en Guipúzcoa, cuando de su cifra total 90, 39 y 28 Ayuntamientos, presentan las mismas características. Nada diremos de Vizcaya cuando es notorio su escaso fundo territorial de 2.165,46 kilómetros cuadrados para poder alimentar nada menos que 129 entidades Municipales.

---

(1) Ver además entre otros en Guipúzcoa: Aduna (61 casas y 320 habitantes), Alquiza (104 casas y 474 habitantes), Belaunza (59 casas y 244 habitantes). En Navarra: Abaigar (86 casas y 261 habitantes), Elorriaga (124 casas y 201 habitantes). En Vizcaya: Aracaldo (29 casas y 171 habitantes), Zollo (50 casas y 246 habitantes). En Alava los Ayuntamientos de Valderejo, Villanañe, Baños, Báriobusto, Berganzo, Labraza Ocio, Páganos, Pipaon, Quintana, San Román, Villabuena, Viñaspre, Zambrana, Alda, Alegría, Antoñana, Apellaniz, Ariñez, Arlucea, Contrastá, Gauna, Guevara, Iruña, Los Huetos, Marquínez, Mendoza, Orbiso, Sabando, San Vicente, Subijana y Zaldueño: todos con solo unas 100 casas y sin llegar a los 600 habitantes:

(2) Así sucede que sus Presupuestos son paupérrimos para pagar los distintos Capítulos de Gastos (Propios, Montes, Suscripciones, Policía. Quintas. Elecciones y cargas a la Diputación), vg. Zaldueño con un presupuesto de 3.836,35 pesetas; Marquínez 6.384,94, Corres 2.826,40, Valderejo 4.929,88, Páganos 5.404,50 y otros muchos que podríamos citar.

¿Acaso repugnancias doctrinales, impiden la fusión de tan pequeños microorganismos? Yo creo que no. Como dice perfectamente Herbert Spencer (1) «a una sociedad humana, puesta en lucha o en concurrencia con otras sociedades, puede considerarse como una especie, o más bien como una variedad de especie y se puede afirmar que al modo de otras especies o variedades, será incapaz de mantenerse firme en la lucha. con otras sociedades, si favorece sus unidades inferiores, a costa de sus unidades superiores», ¿y queréis decirme, Señores, si en la lucha por la existencia municipal, es posible que el triunfo sea de tantos y de tantos micro-municipios como abundan en Vasconia.? Es necesario, pues, salir con voluntad decidida, en pro de agrupaciones homogéneas mayores, creadoras de verdadera potencia municipal, de esa «voluntad de potencia» que aporta el gran pensamiento seleccionador, de Nietzsche. (2)

Fué el ilustre alavés D. Ramón Ortiz de Zárate quien en un opúsculo, acerca del problema vascongado, conceptuaba a los Ayuntamientos como las ruedas más genuinas del régimen foral; si así es, debemos procurar sean de llanta y radios fuertes, para que el carro de nuestro régimen se mantenga y avance en paulatinas conquistas, y esto no podrá ser, con potencia creadora, mientras existan verdaderas caricaturas y municipios de juguete,

Y no se diga que estas agrupaciones son antidemocráticas, pues aun en estas homogéneas, defendemos nosotros cierta personalidad jurídica para todo cuanto *interesa* a los anejos y agregados; quiero recordar con este motivo, la personalidad que éstos, siempre tuvieron, en el régimen foral, citandoos el caso, de Lasarte verdadero «Bazar» o Concejo abierto, pueblo incorporado desde 1286 (D. Sancho IV) al Ayuntamiento de Vitoria y que sin embargo litigaba y transigía su ayuntamiento, en nombre de vecinos et «vecinas» de labradores et «labradoras» «seyendo juntados, en la Iglesia de Santa María de Lasarte, a campana

---

(1) L' INDIVIDU CONTRA L' ETAT (edición franc. 1885. pág. 98).

(2) LA VOLONTÉ DE PUISSANCE (ed. franc. trad. H. Albert 1903, pág. 179).

tañida, según que lo habemos de uso et costumbre, de nos ajuntar». Esta transacción de 1480 denota, cómo se respetaba en las viejas agrupaciones la democracia hasta la feminista y de «Concejo abierto» de raigambre vasca a juzgar por el viejo pergamino de la escritura.

Por eso yo me inclino, y siempre con las dichas reservas autonómicas y los mayores respetos a tan clásicos Concejos, a preconizar como saludable la imposición legal de estas fusiones.

*Agrupaciones heterogéneas.*— Un peligro grande ofrecen estas agrupaciones; muchas veces por imperio de diversas circunstancias, alrededor de una ciudad o villa de gran importancia se han realizado aproximaciones jurídicas de núcleos aldeanos y caseros, para integrar ciudad o villa y aldeas una sola entidad Municipal. En los tiempos antiguos, estas asociaciones tenían una explicación, pues en las épocas a que se remontan las uniones entre los centros urbanos y aldeanos, no existían tan pronunciados esos rasgos diferenciales que hoy tienden a separarles. La ciudad antigua aun tendría algo de aquellos barrios llamados por Rowe «tribus rústica» (1) y la medioeval, absorbida, en el empeño de banderizas luchas, aun no destacaba el enorme desarrollo comercial e industrial, que precisamente con el tiempo había de ocasionar la tan diversa heterogeneidad de estas agrupaciones.

Un caso típico en Vasconia de estas uniones, lo tenemos como os indicaba al comenzar el tema en el Ayuntamiento de Vitoria, integrado por la Ciudad y 44 aldeas. De tal enunciado, surge al instante, un problema de oposiciones y manifiestas incompatibilidades.

Vitoria, es una Ciudad de las que ya podemos calificar de moderna y ésta, como apunta muy bien D. Adolfo Posada, (2) es un nuevo producto social, con un ideal optimista muy diferente al de los otros grupos Municipales, de complejo proceso

---

(1) S. Rowe. El gobierno de la Ciudad y sus Problemas, pág. 24 y 31.

(2) El Régimen M. de a Ciudad Moderna 1916, pág. 41 y siguientes.

sociológico, con diversos caracteres estéticos y éticos y con problemas de un dinamismo de muy variadas significaciones. Los pueblos, por el contrario, presentaban un cuadro de sencillas necesidades; su médico, su escuela, caminos y aprovechamientos forestales, la intangibilidad de sus sembrados y mieses: el aumento y mejora del ganado, constituyen todos los estimulantes de su rusticana actuación; a él nada le dicen los conciertos ni los empedrados de las calles ni el alumbrado de ellas, ni los jardines donde divierte sus ocios la farándula de la Ciudad: Gusta de su chistu y de su tamboril y se deleita en la campa de su pueblo, gozoso de no ser envidioso ni envidiado. El pueblo aldeano, como aquel clásico lugareño, representante de la Hermandad alavesa en 1850, sólo disfruta, de hablar de sus rebaños y montaraces menesteres y de sus labios, parece salir, aquel apóstrofe y triste presentimiento que D. Ladislao Velasco (1) pone en boca del típico «huevero, dirigido al señoritismo ciudadano. «Me tiemblo al pensar, que vosotros, no podéis entender esto, pues tomáis chocolate o sopas por la mañana y tenéis pan blanco amasado en la artesa».

Estas agrupaciones heterogéneas tienen un capital inconveniente.

La ciudad, regla general, tiene una mayoría de representantes aplastante con relación a la de los pueblos y por tanto, las necesidades de estos, siempre aparecerán supeditadas, a las meras concesiones, que la benevolencia de aquella se sirva conceder y los ediles rusticanos, en el ambiente parlamentario imperante en el centro urbano ¿se creerán asistidos, de bastante libertad y valor para pedir o exponer lo que sientan? El sentarse sobre blandos taburetes, cubiertos de damasco o terciopelo o el hacerlo sobre duros bancos de madera, no hay duda que es cosa bien diferente; pero mejor está el aldeano humilde en sus bancos

---

(1) D. Ladislao Velasco. Memorias del Vitoria de Antaño: referencia a las Juntas de Hermandad de 1850. Hueveros se les llamaba a los Procuradores de Hermandad aldeanos que a veces aprovechaban, según el decir popular, la ocasión de acudir a Junta General de Alava para vender huevos.

duros, con libertad e independencia, que reclinado, con humillación, sobre los otros de ricos y blandos cojines.

En las condiciones de estas agrupaciones heterogéneas no pueden imperar por tanto, los dos grandes principios que deben regular la vida municipal la «democracia y la eficacia».

No la democracia, porque los representantes de la Ciudad siempre podrían imponer su criterio mayoritario y tampoco eficacia, por no ser posible el que personas de tan diversos ideales y necesidades, puedan legislar armónicamente y con la especialidad que la vida urbana y rural exigen.

He ahí el porque, en el campo de la Historia Vasca, se repite el fenómeno de tal oposición de intereses citados entre Ciudad y Villas (1) contra la tierra llana (en Vizcaya) y los constantes litigios entre Vitoria y las 44 aldeas de su jurisdicción. (2)

No soy yo, quien trate con ello, de romper un estado de cosas que podemos llamar secular (3) pero sí, por lo menos de abogar, en el caso de Vitoria y en otros parecidos del país, por un régimen autonómico (4) que permita en estas agrupaciones heterogéneas, el reinado de la democracia más pura y de la más desinteresada eficacia. Ello se podía conseguir mediante la fun-

---

(1) En Vizcaya son clásicas esta clase de incompatibilidades, prueba de eso son las llamadas Juntas de Ciudad y Villas. Se celebró la primera en Bilbao el 5 Septiembre 1514, asistiendo Procuradores de la Ciudad y Villas y aprobaron 10 capítulos, nombrando a Martín Ruiz de Ercilla «procurador e criado por las dichas Villas y Ciudad para la Corte de su Alteza». En 13 de Febrero 1515 otra Junta en Tavira de Durango con asistencia del Corregidor, tratando el que las Villas y Ciudad formen un cuerpo aparte «en sí y sobre sí» con Corregidor y sello y Ordenanzas propias. Nueva Junta de Villas y Ciudad el 17 de Mayo de 1517 en Bilbao, disponiendo celebrar en cada año (1.º de Agosto) tres Juntas en Bilbao, Bermeo y Durango y tener una especial arca «barreada con barras de fierro» con cuatro llaves para guardar el sello, escritura, Reales provisiones, Privilegios y Ordenanzas, formando la colección «libros de becerro» con Escribanos propios para las Juntas suyas y tomando por escudo el signo de «una villa e un roble con dos lobos e con un epitafio alrededor en latín e que el sello sea de plata», ofreciendo «ayuda MANCOMUNADA a Bilbao y otras villas, para pleitos acerca de cierta jurisdicción de términos en el Valle de Orozco y otros. También las hubo en Bermeo en 1626 y en Agosto 1545».

(2) Sentencia de Leyva 8 Febrero 1332. S. de los RR. CC. en vista 1476 y en revista 1640. R. Privilegio 4 Abril 1494 sobre repartimientos. 2 Reales Privilegios 1580, Concordia 1633, ejecutorias 1707 y 1711 Sentencia compromisaria 1716 y 1717 aprobada por el Consejo de Castilla, 1722.

(3) La incorporación o fincamiento de aldeas viejas a Vitoria, data de 1258. D. Alfonso el Sabio.

(4) Tantos eran los litigios que los Ayuntamientos de 1830 y 1831 pensaron seriamente en la separación de la ciudad y aldeas. Sesiones 26 Noviembre 1830, 7 Septiembre y 19 Octubre 1831.

dación de una Junta de tierras esparsas que a semejanza, de las históricas de Elorriaga y Lasarte manejasen un crédito Global, que por lo menos, debiera representar la mitad de la contribución territorial rústica y que dicha Junta, con plena autonomía, dedicaría a sus usos aldeanos. Este sistema es verdaderamente el tradicional, pues conforme al manuscrito inédito (1) que obra en nuestro poder, la Junta de Elorriaga aprobaba los repartimientos y cuentas del Ayuntamiento de Vitoria, en la parte que podía interesar a los pueblos de quien era el representante legal y para los que nombraba Alcalde de Hermandad. Esta tendencia hacia una autonómica democracia aldeana, tan solo estaba entredicha, por la obligación que tenían los hombres buenos de Lasarte, de llevar a la Ciudad tradicionales ramos, por el día de San Juan y de pagar la única contribución municipal que quizá con nombre vasco se conozca en el país, «El Irun-diru» o sea siete maravedises por cada persona que haya cumplido 7 años. (2)

Claro es, que al hablar de estas aldeas unidas a Ciudades y Villas importantes, en nada me refiero a ese otro problema de agregación a ciertas grandes entidades urbanas (como la de Bilbao) (3) de núcleos limítrofes; generalmente estos suelen tener aspecto de barrios de marcado refinamiento y urbanismo y por tanto, ningún inconveniente de heterogeneidad salta a la vista. En estos casos, no es posible detener la marcha de una gran

(1) Compendio instructivo de la Junta de Elorriaga, año 1785.

(2) Capítulo 39 del Compendio citado.

(3) El Pleito entre Bilbao y las Anteiglesias es ya hoy muy antiguo, con referencia a otros aspectos, fué ejecutoriado en 4 Octubre 1505, resolviendo cuestiones de la villa en Abando, Deusto, Baracaldo y Asua.

A pesar del principio absorcionista propio del municipio expansivo moderno, los delegados extranjeros y peritos municipales belgas en el Congreso administrativo de Bruselas, sostenían que los Ayuntamientos deben reclamar la agregación, no pudiendo imponerse. (Véase Leon y Alvareda «Trabajos realizados por el Congreso administrativo de Bruselas estudios acerca del mismo» pág. 339.)

Esta doctrina liberal belga llega al extremo de condenar a Bruselas a vivir entre 14 municipios que la rodean, viéndose por tanto obligada muchas veces a sufragar gastos por servicios que no se realizan en su término municipal.

Sólomente la legislación española (art. 10 de la Ley Municipal) mantiene la forzosa agregación como posible de los núcleos de población que no disten más de seis kilómetros de más de 100.000 habitantes por R. D. previa Consulta del Estado dando cuenta a las Cortes.

Ciudad, ello será no comprender que como dice un escritor especializado en esta materia «El problema total de la Ciudad moderna; es ante todo un problema de crecimiento, de enorme, continuo, persistente y expansivo y universal crecimiento». (1) Y es que la gran Ciudad de 100.000 habitantes ejerce fuero de absorción, sin duda, por aquel principio realista confirmado en todas las partes por la historia de crecimiento de todas las Modernas Ciudades, que tan admirablemente resumía Levasseur, «el poder de atracción de los grupos humanos, es en general proporcionado a su masa». (2)

*Precedentes históricos.*— Y no se diga que las preconizadas Agrupaciones y Mancomunidades chocan en la histórica realidad, de nuestro Pueblo Vasco. La Concordia 27 de Febrero de 1507, entre los Consejos de Güeñes y Gordejuela, las Juntas de toda la Merindad de Durango, en Guederiaga, Traña o Muncharaz según Ral. Pon. de Doña Juana, primero Febrero 1508, nos hace pensar en la propensión, de reunirse y agruparse concejos y anteiglesias, así como lo hacían por otra parte las Villas y Ciudades para «ayuda mancomunada» de las mismas, en Vizcaya: (3) el aglutinante fué el excesivo pleitear de la época, «necesidades jurídico pica pleitistas».

En Navarra (4) la existencia de tanta agrupación, en la zona montañosa, hace suponer al señor Altadill «fueron causas derivadas de la Geografía, las que originaron la formación de aquellas y la necesidad de comunicarse los pueblos con facilidad» acaso la imitación de formar lo que los catalanes llamaban Lligues y patzeries. Hasta el siglo XVII, se conservó la libertad de pactar libremente, los valles de las vertientes españolas del Pirineo con los de la vertiente francesa. (5) Ello, fue una prueba,

(1) Adolfo Posada R. M de la Ciudad Moderna pág. 36.

(2) Levasseur: La Pop. franc. II, pág. 355.

(3) Las diversas Juntas citadas en la Historia de Labayru.

(4) V. Geografía del país Vasco Navarro—Julio Altadill—Navarra pág. 924 y siguientes.

(5) V. F. Carreras y Candi: Catalunya pág. 953. Lo demuestran los interesantes tratados llamados cartas de pax concordats o periatges.

del sentido práctico, de aquellas generaciones: la existencia de 62 de estas agrupaciones, la mayor parte valles, de los cuales 37 componen por sí solos un Ayuntamiento, nos conduce a desear, termine por inconcebible, el polimunicipalismo, de los 25 valles restantes que la naturaleza formó y el hombre artificiosamente quiere separar. (1)

En tierra Guipuzcoana fueron también numerosos los valles, hoy fraccionados en diversas entidades municipales. (2) Sucedió que en Guipúzcoa, al principio, nacieron grandes agrupaciones concejiles (3) sin duda como dice perfectamente D. Serapio Mújica (4) «para levantar un poder robusto y nacido del mismo país, que tuviese a raya las demasías de los banderizos, que divididos en las parcialidades oñacina y gamboina, pretendían asolarle» así vemos, como fruto montaraz, nacer una hermandad de Villas y lugares en el rusticano ambiente de un viejo manzanal de Villafranca (5) en 1387 y poco después en 1391 en el religioso silencio del recinto de Santa María de Tolosa otros varios se prometen mancomunada ayuda. (6)

(4) Ver Valles de Aezcoa (8), Aguilar (9), Albar (10), Alfin (2), Aezcoa alta (3), Araquil (5), Basaburua Mayor (8), Bañan (4), Berrueza (5), Boruda (6), Cinco Valles de la Montaña (5), Echauri (6), Ega (7), Guesalas (2): Ilzarbe (12), Mañeru (4), Orba (6), Navascues (2), Odieta (2), Roncal (7).

(2) Véase el Valle de Oyarzun con su Real Privilegio otorgado por Don Fernando en (Vitoria 20 Marzo 1237 (integraba su demarcación Fuenterrabia, Irún, Lezo, Pasajes, Orereta, Elizalde, Iturrioz y Alcibar; mantuvieron pleitos por tener Alcalde, pues no se querían supeditar a Rentería); Valle del Río Urumea llamado en la Demarcación del Obispado de Bayona año 980 «*terram que dicitur Hernani*» (Hernani, San Sebastián, Urnieta, Lasarte, Usúrbil y Orio). Valle de Irauzqui (Azpeitia y Azcoitia). V. de Marquina (Eibar, Elgoibar y Placencia). V. de Léniz (antes Mondragón y Salinas también) (hoy Arechavaleta; Escoriaza y 15 anteiglesias. Por R. (31 Enero 1630 de separación pagó 2.000 ducados Escoriaza (Apozaga, Bolibar, Marín, Mazmela, Mendiola, Guellano y Zarimuz) quedando con Arechavaleta (Aozaraga, Azcaraz, Arenaza, Bedoña, Galana, Gazonaeta, Isurrieta y Larrino).

(3) Con Tolosa formaron como agregados 1374-1392 (Abalcisqueta, Albiztur, Alegría villa en 1445, Alzo, Amasa, Amezqueta, Anoeta, Balarain, Belaunza, Berástegui, Berrobi, Cizturquil, Elduayen. Gaztelu, Hernalde, Ibarra, Icazteguieta, Irura, Leaburu. Lizarza, Oreja, Orendáin y Andoain villa en 1475.

Con Segura según Concordia 1384 (Astigerreta, Cegama, Cerain, Gaviria, Gudararreta, Idiázabal, Legazpia, Mutiloa y Ormáiztegui), fué confirmada la anexión por D. Juan I en Avila, 3 Febrero 1337.

Con Villafranca por Concordia confirmada por Don Enrique III en Turegano, 5 Agosto 1402 (Alzaga. Arama, Ataun. Beasain, Gainza, Isasondo, Legorreta y Zaldivia).

(4) V. Geografía del País Vasco Navarro-Guipúzcoa, pág. 556.

(5) El domingo 18 Agosto 1387 en el manzanal de doña María Mtz. de Isasondo en Villafranca se asociaron en Hermandad las villas de Tolosa, Segura, Villarreal, Azpeitia, Vergara, Hernani y Eibar, «por paz y sosiego».

(6) La reunión tuvo lugar el 10 de Agosto de 1391, asistiendo Tolosa, Segura, Mondragón, Motrico, Guetaria, Villafranca. Vergara, Salinas y Zarauz.



En los años 1374-1392 con la Villa de Tolosa, formaban como agregados 23 pueblos, que hoy son Ayuntamientos distintos. Y por Concordia de 1384 confirmada por D. Juan I en Avila el 2 de Febrero de 1387, a la Villa de Segura se anexionaron 9 lugares y a Villafranca, por Concordia 8 Abril 1399, se unieron 8 en la actualidad Ayuntamientos. Alquiza fué un agregado de Tolosa: y Aduna a pesar de su distancia formaba con San Sebastián, y Zumárraga y Ezquioga con Villarreal; e Irún y Pasajes con Fuenterrabía; todo esto, indica que jamás ni siquiera para las agrupaciones-fusiones, el pueblo vasco ha ofrecido resistencia a formarlas.

Las asociaciones de pueblos, para construir caminos, se han repetido constantemente en el siglo XIX (1) y no a otro origen que a estas mancomunidades municipales se deben los caminos conocidos con los nombres de Oriamendi, Deva, Otzarain, Reina Cristina, Río Urola y otros muchos en Guipúzcoa; y es, que la existencia de cuencas, de ríos y de valles,—tiende por naturaleza a fomentar esas uniones como la «Hermandad de caminos del río Deva» y las Comunidades de Montes o Parzonerías como las clásicas de Alzania, Bozue y del Urumea, verdaderas mancomunidades de pueblos, de hasta diferente provincia. para determinados fines de pasturación y aprovechamientos comunes.

Las viejas (2) como las nuevas (3) Uniones, de los diversos

---

(1) San Sebastián y Hernani se asociaron en 1776 para construir el camino llamado de Oriamendi, obteniendo por R. O. 5 Septiembre 1826 para ello diversos arbitrios y peaje. Vergara, Placencia, Elgoibar, y Eibar en 1772 el Camino Río Deva, presupuestado 1.180.826 reales, cada pueblo se comprometió a hacer su trozo y se autorizó por R. P. Consejo Castilla 26 Julio 1775 un arbitrio de ocho maravedises por azumbre y portazgo en Málaga en 1819. El Camino Otzarain cerca de Tolosa sigue por Albiztur Vidania, Goyaz, Azpeitia y Azcoitia a unirse con el del río Deva cerca de Elgoibar; se asociaron los siete pueblos en 1829 El camino Reina Cristina desde Guillengoa en Vergara hasta la casa Maguna en Durango pasando por Elgueta y Elorrio lo hicieron las tres villas asociadas obteniendo concesión de arbitrio R. O. 1830 El camino Río Urola desde Azpeitia a Zumaya pasando por Cestona entre las tres con arbitrios locales, según Proyecto aprobado R. O. 28 Marzo 1844 y arbitrio R. O. 50 Abril 1845. Véase Gorosabel: «Hechos Memorables de Guipúzcoa».

(2) Las viejas Uniones disueltas fueron Arguisano (Zumarraga, Ezquioga y Gaviria), Altasalbea (Ataun Zaldivia y Beasain), Cegama (Cerain, Mutilloa, Ormaiztegui, Astigarteta y Gudugarreta), Irimo (Anzuola y Villarreal), Legazpia (Cerain), San Esteban (Ormaiztegui, Astigarreta, Gudugarreta, Cerain y Mutilloa), Villafranca (Beasain y Ataun). Zubiberria (Amasa, Anoeta y Cizurquil).

(3) Las nuevas Uniones fueron: Ainsubérreluz, Alquiza, Anoeta y Hernialde,

pueblos Guipuzcoanos para nombrar Procurador a las Juntas Generales de nuestro foral régimen, nos demuestra la tendencia a reunirse tres, cuatro o cinco pueblos para mandar un solo representante, disminuyendo así los gastos de representación ¿y pues si estas agrupaciones, tenían lugar con tan diversos fines, qué inconveniente histórico puede existir en nuestros días; para que se realice la concentración, al estímulo de necesidades municipales, hoy más sentidas y de más complicado mecanismo?

Y nada queremos decir de la tierra Alavesa; de todos, es conocida su división administrativa foral, de 55 Hermandades contra los 85 modernos Ayuntamientos y su reunión en cuadrillas con Juntas plenamente autónomas por fuero consuetudinario, cuadrillas que debieron nacer al calor de necesidades militares y fomento de la riqueza agrícola del país. (1)

*El separatismo municipal*.— Me diréis que estas son viejas historias, tendencias arcaicas, pero que también es un hecho constante, por otra parte, el que los lugares agregados, han abogado por su independencia y villazgo independiente.

Con toda la ingenuidad os diré que es verdad, que ello contrarresta la precedente argumentación, pero que también en eso hay más que un poco, de efectismo.

En los tiempos antiguos, este separatismo, encontró sus causas más o menos espaciosas y razonables. Los Reyes de Castilla, guiados, movidos solo por arbitrios egoístas, ponían en pública subasta (2) el codiciado título de Villazgo y unos

según Escritura última de 3 Junio 1805, elección alternativa, formaban compañía de tercios tenían Alcalde de sacos), Aizpurua (Alegria, Icazteguieta, Orendain y Alzo. según Escritura 19 Diciembre 1844), Andatzabea (Cizúrquil, Orio Usúrbil por Escritura 22 de Junio 1849), Artamalastegui (Idiazabal, Mutíloa y Cerain, Escritura 25 Agosto 1825), Bozue-mayor (Amézqueta, Abalcizqueta, Baliarrain y Alzo. Escritura 1.º Abril 1687). Olavide (Ibarra y Belaunza, Escritura 16 Junio 1805). Orian (Alzaga, Arama, Gainza, Isasondo y Legorreta por Concordia 25 Junio 1826).

(1) Alava forma en Cuadrillas 17 Noviembre 1505 fomentando la ganadería y estableciendo puntos donde estuviesen los garañones y el número de yeguas destinadas a cada una 28. En 1523. En tiempo de Don Diego Martínez de Alava.

(2) Ver la Real Cédula 19 Marzo 1614 «porque quiero saber si de VENDERSE en esa provincia (Guipúzcoa) jurisdicciones de términos y de eximir algunos lugares de las cabezas de su jurisdicción, sirviéndome los mismos lugares con lo que fuese justo etc.

cuantos ducados por vecino, hacían triunfar la pretensión en el Consejo de Hacienda y la Real ejecutoria de segregación y Villazgo independiente, acallaba las quejas de los Valles fraccionados y de las Juntas generales del país, casi siempre opuestos a tan desatentada política.

El Villazgo, por otra parte, en aquellas épocas suponía representación en las Juntas Generales y Justicia propia, y esto último, era importante por entonces, en que los malos caminos, dificultaban la administración de la misma, dada la distancia de algunos de esos agregados a la cabeza del partido. (1).

Hoy, en la presente realidad jurídica, estas causas han desaparecido; ni el Rey ni el Estado necesitan de tan insignificantes arbitrios, ni las Juntas Generales existen, ni los partidos judiciales se vinculan a los términos de una municipalidad y por otra parte las comunicaciones fáciles permiten constantes aproximaciones, antes del todo punto imposibles.

Por eso hoy ese separatismo nos parece monstruoso y un pecado de leso derecho municipal.

No es eso solo, señores, en pleno siglo XIX, hemos presenciado verdaderas agrupaciones-fusiones: En 1882 se fusionaron Arbaceguy y Guerricaiz; Guernica y Luno: En 1883 Nachitua y

---

(1) Así el Vallo de Legazpia agregada a Segura en 1564, acudió al Consejo de Hacienda manifestando lo mal que se administraba justicia desde Segura a dos horas y mal camino. Las Juntas Generales de Zarauz se opusieron, pero al fin ganaron en 27 Julio 1613 ejecutoria de Villazgo independiente.

Así Villabona sostuvo pleito sobre jurisdicción civil y criminal en 1536 ganando ejecutoria de separación y villazgo.

Se pagaron 25 ducados por vecino para lograr la concesión de villazgo por R. C. 4 Febrero 1615 cumplimentada el 24 de Julio 1615 y la separación de Tolosa Abalcizqueta, Albiztur, Alegria, Alzo, Amasa, Amézqueta, Andoain, Anoeta, Balarriain, Berástegui, Cizúrquil, Elduayen, Icazteguieta y Orendain y de Segura se separaron Astigarreta, Cegama, Ceráin, Ezquíoga, Gudugarreta, Idiazábal, Mutiloa y Ormaiztegui, y de Villafraña se separaron Alzaga, Arausa, Ataun, Beasain, Gainza, Isasondo Legorreta y Zaldivia.

La Universidad de Irún quiso separarse de Fuenterrabía; ofreció para ello 6.000 ducados y obtuvo R. C. en el Pardo 27 Febrero 1766.

El lugar de Pasajes obtiene la independencia de Fuenterrabía por R. C. 10 Abril 1770 que costó 3.120 ducados. La Universidad de Anzuola-Uzarraga, se separó de Vergara por R. C. 12 Diciembre 1629, pagando al efecto 500 ducados y 85 por cada uno de sus 180 vecinos. Lizarza en 1791 se separa de Tolosa, así como Belaunza, Ibarra y Hernalde, por R. O. 8 Septiembre 1801 y Urrestilla se disgrega de Azpeitia por R. O. 1.º Noviembre 1817 con los barrios de Elorriaga y Nuarbe. El fraccionamiento del Valle de Léniz por R. C. 31 Enero 1620, costó 2.000 ducados.

Bedarona y en el 88 Alonsotegui a Baracaldo y en el 1890 Abando a Bilbao. (1)

En Alava todavía se nos presenta un caso más palpable de la posibilidad de estas fusiones. El Ayuntamiento de Ali, con 750 habitantes y el de Elorriaga con 1071, como se ve de bastante capacidad, y a pesar de tener una secular autonomía, dentro de la jurisdicción de Vitoria, fueron al fin agregados por R. D. 18 marzo y 8 abril 1864, al Ayuntamiento de Vitoria.

Si esto ha sido posible, incluso para formar agrupaciones heterogéneas, cuanto mas fácil, sera imponer razonablemente. la fusión de Ayuntamientos pequeños con otros de iguales necesidades y categoría, para formar núcleos municipales grandes que sean a la vez base de Mancomunidades fuertes y robustas.

*Ventajas de las Agrupaciones y Mancomunidades Municipales.*— De un ligero examen de los Ayuntamientos y presupuestos Municipales vascos, podemos sacar una lamentable conclusión: de los 564 Ayuntamientos existentes en Vasconia una tercera parte deben suprimirse, por estimar que Ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes y 10.000 pesetas de presupuesto no pueden vivir decorosamente. Sucede que la entidad municipal es el núcleo infrasoberano superior a una familia y cuando ésta no marcha ni siquiera modestamente, con rentas inferiores a la cuantía mencionada, mal pueden expansionarse las ansias de progreso, que indefectiblemente, sienten también los grupos colectivos: suponiendo y nos quedamos cortos en 1.000 pesetas los gastos perentorios de cada Ayuntamiento y en 164 el número de los Ayuntamientos suprimibles, supondría al año una economía de 184.000, pesetas destinadas a otras finalidades de conveniencia más notoria.

Los grandes fines de todo organismo público y por ende del municipal, son, la tutela del derecho y la prosperidad pública; ambas se realizan al amparo de una policía competente y bien

---

(1) V. Mapa de D. J. L. Luzarraga, año 1894. Vizcaya.

organizada y una administración de justicia recta y sabia, ¿qué policía, podrá sostenerse con menos de 100 pesetas que le dedican por cada uno de los Ayuntamientos pequeña ese menester en Alava? ¿qué tutela puede esperarse de una organización oligárquica de nuestra justicia municipal, cuando hasta la democracia americana tiende a evolucionar hacia moldes de mayor eficacia? Las organizaciones democráticas, deben encontrar su apoyo más firme, en una suficiente cultura media y esta no es posible, crezca y se desarrolle en pequeños medios municipales que solo puedan dedicar a fines de instrucción educativa 1.000 pesetas mal contadas.

Con Agrupaciones fuertes y Mancomunidades robustas se podrá pensar en un servicio de policía bien organizado y hasta constituir la justicia municipal, con miras a una burocracia de carrera especial, inteligente y separada de la vieja política de partidos; y esto que decimos de los Jueces municipales, lo decimos de los Secretarios, alma de los Ayuntamientos, y cuanto poder municipal que requiere una especialista formación y un sueldo proporcionado y razonable, dadas las justas exigencias de la vida.

Precisamente, esta meritoria clase se reunía a fines de julio en la asamblea de Zumárraga, demandando la organización de una carrera de Reglamento apropiado y 3.000 pesetas de sueldo. ¿Creéis vosotros que eso es posible sin la existencia de una gran *Mancomunidad* municipal vasca que organice una escuela de funcionarios (Secretarios, Contadores, Administrativos y hasta Jueces municipales) y con Ayuntamientos tan insignificantes que apenas llegan a tener en sus ingresos las 3.000 pesetas demandadas? Si se quiere y debe intentarse pagar estos sueldos a los Secretarios y otro tanto a los titulares de Médicos, Veterinarios y Farmacéuticos municipales, habéis de comprender Señores que a todo trance se imponen formaciones Mancomunitarias, para dotar de una perfecta organización funcionarista (por la que tanto abogaba D. Julián Elorza) a los Centros Municipales.

Y es que yo creo, Señores, que el tema que estoy desarro-

llando, es de una importancia que pudiéramos llamar primaria a los fines de la prosperidad municipal. La misma autonomía Municipal tan deseada por todos se quedaría sin contenido sustancioso, si no se realizan esas Agrupaciones municipales. Si Autonomía, es poder dictarse la ley a sí propio ¿para qué puede eso servir, cuando el fondo es insignificante y los recursos económicos de inusitada pequeñez? la Autonomía, es entonces una engañosa ficción, como lo es la libertad de sufragio, cuando se carece de independencia económica y cultural para bien ejercerla.

Hasta la vida de esas Haciendas locales, depende en un todo de esas Agrupaciones; no puede ser de otra manera; porque los Ayuntamientos raquíuticos mencionados, si no se fusionan o agrupan, no ofrecerán otro fruto, sino pobreza cadañera y con erarios pobres e indefensos, no pueden constituirse las haciendas robustas, que hoy precisan necesidades Municipales de tan diversa significación. Hoy como ayer, el individuo como las sociedades colectivas; alimentan su hacienda de la tierra, de la industria y del capital y hoy como ayer, la riqueza fundamental en los Municipios pequeños agrupables es la tierra, porque ésta y sólo ésta, forma el haber de estos Ayuntamientos y cuando el juro de heredad, es pequeño, el fruto no se da en abundancia y menos si lo absorbe por completo el contingente provincial.

Por algo el ilustre político regionalista señor Cambó, estudiando «Las soluciones armónicas en el problema de las Haciendas locales» (1) abogaba con entusiasmo en pro de Corporaciones comarcales y Mancomunidades de Municipios que asumiendo servicios, suprimieran el contingente y administraran con autonómica, diversidad las fuentes saneadas de sus haciendas. En Vasconia, encabezados los Municipios en las cantidades, correspondientes, en los presupuestos provinciales, las Juntas Municipales proceden a hacer el reparto atemperándose a los catastros

---

1 Cambó: Discurso en la Semana Municipal de Barcelona 1919; ver acerca del mismo un brillante artículo escrito por D. José Mujica en Euekalerriaren-alde, mes de Julio.

o estadística de la riqueza de su jurisdicción» (1) de donde se deduce son estos trabajos de avance catastral, la base más firme y segura de una saneada Hacienda local. Ahora bien, cuando los Ayuntamientos son pequeños, solo en la agrupación pueden buscar fuerzas, para encontrar esa técnica y perfecta evaluación de la riqueza, base de todo proyecto fiscal.

Así se ve cómo. agrupaciones crecidas como el Ayuntamiento de San Millán en Alava con 17 pueblos y 1.778 habitantes de derecho, puede permitirse el acuerdo de encargar a un ingeniero el avance catastral de su haber rusticano.

El examen de la riqueza forestal nos lleva a la misma conclusión; aprovechamientos comunales hoy en perfecto abandono como propios de Ayuntamientos diminutos, podrían ser explotados técnicamente, ya que unidos varios Municipios limítrofes, hasta podrían disponer de un profesional competente, organizador del más perfecto ordenamiento, como lo ha dispuesto Vitoria para sus 5.000 hectáreas de monte de los pueblos de su gran agrupación.

Consecuencia tradicional de la formación de estas Agrupaciones o Hermandades, será la de integrar a su vez con varias de ellas, cuadrillas o Merindades, (2) para la implatación de modernos servicios sanitarios, Bibliotecas populares, enseñanzas circulares, establecimientos de escuelas de artes y oficios incluso el de la navegación, en las villas de carácter industrial y

---

(1) Véase art. 35 Instrucción de impuestos de Alava, año 1887 y la Instrucción 7 Diciembre 1895.

(2) Las siete Cuadrillas en Alava fueron durante el régimen foral, las de: Vitoria (comprendía Vitoria y 44 aldeas), Salvatierra, (6 Hermandades, 71 pueblos y 20 Ayuntamientos), Ayala, (5 Hermandades, 59 Pueblos y 8 Ayuntamientos), Laguardia, (10 Hermandades, 55 Pueblos y 29 Ayuntamientos), Zuva, (5 Hermandades, 95 Pueblos y 9 Ayuntamientos), Mendoza, (12 Hermandades, 83 Pueblos, 13 Ayuntamientos), Añana, (16 Hermandades, 30 Pueblos, 17 Ayuntamientos). Ello originó fueran siete los electores, uno por cuadrilla, los que nombraban el Diputado General. Las siete Merindades fueron en Vizcaya: Busturria, Uribe, Arratia, Bedia, Zornoza, Durango y Munguia. Cada una tenía su Alcalde. Dos hombres buenos de cada una de estas Agrupaciones y otros dos procedentes, uno de villas y otro de solares, son los que presentaron el Cuaderno de Hermandad a las Juntas de Guernica; el Cuaderno se redactó en otoño 1394 y lo confirmó Don Enrique III. Ver Labayco, pág. 495 tomo 2.º y pág. 502 al hablar del título 28 del Cuaderno 29 Octubre do 1394 y de la Junta General de Guernica «tañidas las 5 bocinas».

En Navarra sólo fueron seis las Merindades: Pamplona. Estella, Tudela Sangüesa. Olite y San Juan Ultra Puertos.

marinero y en cambio en las cabezas de Cuadrillas agrícolas, escuelas de Agricultura para la enseñanza de esta «terre a terre» y en una palabra para el fomento más diligente y acucioso de las riquezas todas del país.

*La Mancomunidad Vasco Navarra.*— Para mí, Señores, la (Sociedad de Estudios Vascos) representa la Mancomunidad «espiritual, de nuestros pueblos, que de manera tan rotunda y hermosa fué consagrada en el ya famoso Congreso de Oñate. Hoy estamos en el caso de crear ambiente en pro de la Mancomunidad «material» de nuestros Municipios.

Examinando en otra ocasión el problema foral, entendía y sigo entendiendo, que una de las esencias de nuestro régimen, consistía en «amplia autonomía municipal», administrativa patrimonial y fiscal y en la existencia de la unión interregional vasca, que, incipiente en las clásicas Conferencias del lema *Irurak-bat*, nos inducía a pensar, que histórica y racionalmente, el desarrollo de la idea nos hubiera conducido en los tiempos presentes de mayor complicación de servicios a formar un permanente Consejo, Conferencia o Confederación vasca.

Fué en Oñate, donde el ilustre cronista D. Carmelo Echeagaray (1) citaba una resolución del Rey Católico Fernando V de Castilla, anterior al año 1515 y por la cual se declara «que por su Alteza, está mandado que las provincias de Alava e Guipúzcoa o Condado de Vizcaya sean una *unión* e un *Cuerpo*».

Mi distinguido amigo, D. Fernando del Valle y Lersundi, verdadero perito en disciplinas históricas, supo admirablemente exponer la mencionada idea y por si estos argumentos de autoridad fueran pocos, pueden revisarse las actas de las Juntas y se verá la marcada tendencia hacia la unión (2); Guipúzcoa y Vizcaya la hacen con Alava para pacificar algunas Hermandades rebeldes (acta 8 febrero 1521) y Alava con Guipúzcoa para fines de defensa militar (30 junio 1638) y se perfecciona el Tratado

---

1 Véase Conferencia de D. Carmelo Echeagaray, sobre Derecho Político Vasco. Congreso de Oñate.

2 Ver las Actas de los libros de Decretos de Alava.



(6 y 7 febrero 1665 y 5 mayo 1663) y con Vizcaya el 9 julio 1664 en cuya fecha los legados vizcaínos fueron recibidos y despedidos por los Caballeros de la Junta de Alava, «con caxas y maceros» y se realizó otro Tratado de Unión con Vizcaya el 25 noviembre 1697, y Vizcaya y Guipúzcoa entre sí el 2 julio 1706.

Por eso, si queremos seguir la tradición histórica del País, entiendo se impone la formación de la gran Mancomunidad Municipal Vasco-Navarra que resuelva pronto y bien los problemas de Universidad y Escuela de Funcionarios, otros públicos de carácter interregional, seguros sociales y demás necesidades de cultura y fomento para que así los Municipios de todas las provincias formemos la Conferencia o Confederación Vasca que seguramente ha de constituir una espléndida manifestación de la raza.

## CONCLUSIONES REFERENTES AL TEMA

### *Agrupaciones y Mancomunidades Municipales*

1.º Debe *imponerse* la fusión de Ayuntamientos pequeños para integrar Agrupaciones homogéneas, es decir, de pueblos de iguales o semejantes necesidades. Para ello formar en cada región una Comisión Agrupadora de técnicos municipales (Alcaldes, Secretarios y Médicos) conocedores del territorio y que vivan en contacto con los Ayuntamientos.

2.º No deben intentarse Agrupaciones heterogéneas de Ciudad o grandes Villas con núcleos aldeanos, y donde existan, formar Juntas de tierras esparsas que administren un crédito (mitad de la contribución territorial) para usos aldeanos salvando así la democracia y eficacia rural.

3.º Formar con varias Agrupaciones o Hermandades especie de Cuadrillas o Merindades para poder establecer aunados los recursos, enseñanzas circulantes, servicios de sanidad e higiene, incendios, funcionarios bien dotados y técnicos y escuelas de Artes y Oficios, Agricultura y marinería, según el carácter predominante en cada Cuadrilla o Merindad.