

Los límites de Navarra, historia y actualidad

M.^a Pilar ENCABO VALENCIANO*

INTRODUCCIÓN

Esta comunicación pretende asomarse a la problemática jurídica surgida en torno a la delimitación de territorios en Navarra abordando la existencia actual de territorios no adscritos a ningún municipio. Para encuadrar históricamente la realidad territorial navarra en la actualidad, se hará, una breve referencia a la evolución histórica de sus límites.

La Constitución española de 1978 establece en el artículo 137 que el «Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». La doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional han sostenido de manera inequívoca que «legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales de forma que no puedan quedar espacios territoriales excluidos de ellos»¹.

A pesar de que la Constitución no contempla más territorio que el municipal, en Navarra, cerca de 800 km² (concretamente, 787 km²) no pertenecen a ningún municipio. Esta superficie corresponde a los tradicionalmente denominados faceros, esto es, porciones de territorio que no están adscritas a ningún término municipal.

Se trata, pues, de un territorio extramunicipal lo que nos lleva a plantearnos si ello implica que se trate de un territorio inconstitucional.

* Técnico de la Administración Pública del Gobierno de Navarra. Doctoranda de Historia del Derecho. Universidad de Navarra.

¹ M. Esparza Oroz, en A. Serrano Azcona y M. M.^a Razquin Lizarraga (dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de Administración Foral de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, «Pro Libertate», 1991, p. 949. Sentencia TS 19 de junio de 1987.

I. TERRITORIO, LÍMITES, FRONTERAS

El terreno, la tierra, la extensión, la superficie o cualquiera que sea la denominación utilizada, se convierte en territorio, esto es, en un hecho jurídico, en el momento en que es contemplado por el Derecho, que reacciona ante él calificándolo, delimitándolo, definiéndolo. Por el contrario, mientras el Derecho permanezca impasible ignorando esa realidad física, no se está ante un territorio, concepto necesariamente jurídico. En palabras de Guaita, «no existe el territorio natural: la extensión o superficie [...] se convierte en territorio al hacer acto de presencia la norma jurídica, desde que esta le asigna un nombre y unos límites»².

El territorio es la base física y asiento material del Estado y de los organismos que en él existen. La línea que determina hasta donde se extiende la autoridad del Estado en un territorio es lo que se denomina límite o frontera³. La frontera es un concepto de carácter relacional, que pone en contacto dos o más elementos, sea como elemento de separación o de unión, pero siempre distinguiéndolos. Con la fijación de la frontera, el Estado logra definir el límite de su soberanía, ya que marca el territorio donde tiene capacidad de actuación. Es dentro de sus fronteras donde son válidas las leyes emanadas de ese Estado, donde puede imponer medidas coercitivas para asegurar su cumplimiento, donde puede exigir tributos y donde puede administrar justicia⁴.

La determinación de los límites territoriales es pues una necesidad evidente en toda entidad de base territorial y su resultado es lo que se conoce con el término «demarcación». El territorio es condición necesaria para la existencia de cualquier entidad político-administrativa, sea el Estado, la Comunidad Autónoma, la provincia o el municipio, siendo los límites una concreción necesaria para determinar el ámbito de su jurisdicción.

De acuerdo con las previsiones constitucionales, todas las comunidades autónomas han definido su territorio en los estatutos de autonomía por referencia al de las provincias o al de los municipios o islas que lo integran. Puesto que el territorio de las provincias se remite a su vez al de los municipios que forman parte de ellas⁵, resulta que el municipio es la base de nuestra organización territorial. En el caso de Navarra, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra también se alude a las «merindades históricas», aunque parte de la base municipal⁶.

² A. Guaita Martorell, *División territorial y descentralización*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, p. 4.

³ Voz 'Frontera', en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, t. X, Barcelona, Francisco Seix, 1954, p. 177. La voz 'Límite' (t. XV, p. 668) remite a 'Demarcación', 'Frontera'.

⁴ J. Capdevila i Subirana, *Historia del deslinde de la frontera hispano-francesa. Del tratado de los Pirineos (1659) a los tratados de Bayona (1856-1868)*, Madrid, Centro Nacional de Información Cartográfica, 2006, p. 23. <<http://www.ign.es/ign/layoutIn/libDigitalesPublicaciones.do>>.

⁵ Cfr. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, artículo 31.1: «La Provincia es una Entidad local determinada por la agrupación de municipios».

⁶ El Anexo 1 ilustra esta afirmación, mediante un cuadro comparativo de los Estatutos de Autonomía y sus referencias al territorio.

II. LÍMITES HISTÓRICOS DE NAVARRA

En el siglo XIII, la Corona de Aragón se separa de la de Navarra, quedando fijadas las fronteras definitivas entre los dos reinos, hacia el este y el sur; sin embargo, las fronteras de Navarra experimentaron alteraciones hacia el oeste y el norte. Hacia el oeste con la sentencia arbitral de Bayona de 1463, con la que pierde definitivamente la comarca de la Sonsierra y temporalmente Los Arcos y su comarca. Hacia el norte, en 1527-1529, cuando se abandonan a Francia las tierras de Ultrapuertos; en el siglo XVIII, con el Tratado de Límites de Elizondo, que trata, sin éxito, de poner fin al conflicto de límites de los Alduides, por lo que se hizo un nuevo Tratado de Límites en 1856, vigente actualmente; en 1805-1814, cuando Fuenterrabía e Irún fueron incorporadas a Navarra⁷.

La Constitución de 1812 ignora la condición de reino que había correspondido secularmente a Navarra. En consecuencia, el decreto de división provisional del territorio español de 1822 la considera como una provincia más, a la que denomina «provincia de Pamplona», y la diseña retocando los límites del «reino de Navarra». Estos retoques provocaron protestas de las autoridades navarras que fueron escuchadas tras la muerte de Fernando VII. Así, el real decreto de división provincial de 1833, tras denominarla «provincia de Navarra», declara que «sus límites son los que tiene actualmente» y que son precisamente los límites que Navarra mantiene a día de hoy.

El proceso de abolición foral iniciado con la Constitución de Cádiz y seguido por el Estatuto Real —que convoca Cortes ignorando las de Navarra— concluye con las leyes de confirmación y de modificación de fueros de 1839 y 1841 respectivamente, tras las cuales, Navarra deja de ser reino y se convierte en provincia foral.

Ya en el siglo XX, la adaptación del régimen local de Navarra al Estatuto Municipal de 1924 se lleva a cabo por el Real Decreto Ley de 4 de octubre de 1925, que dio origen al Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928. Este último ha estado vigente hasta su derogación por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra⁸.

III. TERRITORIO DE NAVARRA EN LA ACTUALIDAD

El territorio de Navarra supone un 2,10% de la superficie nacional⁹, siendo esta, según el Instituto Geográfico Nacional¹⁰, de 505.968,36 km².

SUPERFICIE (km ²)	
NAVARRA	% DEL TOTAL NACIONAL
10.391,08	2,10

Fuente: Servicio de Riqueza Territorial. Gobierno de Navarra.

⁷ Cfr. Anexo 2, Evolución de los límites territoriales de Navarra, siglos XV-XIX.

⁸ En adelante, LFAL.

⁹ <<http://www.cfnavarra.es/estadistica/agregados/entornofisico/supyloc.xls>>.

¹⁰ En adelante, IGN.

El dato de la superficie total del territorio nacional resulta de la suma de las superficies territoriales de las provincias españolas. No deja de llamar la atención la explicación proporcionada por el IGN, según la cual, «la superficie total de cada provincia contiene la suma de la superficie de sus municipios y la de un conjunto de territorios que perteneciendo a varios municipios, no están contabilizados en la superficie de ninguno de ellos»¹¹. Dentro de ese conjunto de territorios no registrados como parte del territorio de ningún municipio, se incluyen los faceros navarros, junto con otros territorios que reciben diversas denominaciones en función de las provincias en que se encuentran: *parzonerías* en Álava, *ledanías* o *comunidades* en Burgos, *comunero* en Huesca, *cuarto* en Jaén, *pertenencia* en Madrid, *mancomunidad* en La Rioja o Salamanca, y determinadas *islas* o *peñones* en las costas africanas.

De la actual realidad territorial de Navarra resulta que, de sus 10.391 km² de extensión, 9.604 km² son territorio municipal y 787 km² son territorio no adscrito, esto es, un 7,57% del total. La LFAL denomina a estos últimos «partes del territorio que no se hallan integradas en ningún término municipal»¹².

El legislador actual, a diferencia del legislador de principios de siglo XX¹³, no emplea la palabra *facero* para aludir al territorio no adscrito, quizá por entender que se trata de una palabra antigua, apenas conocida a día de hoy salvo por los beneficiarios. De hecho, la expresión *facero* está excluida de la legislación administrativa navarra vigente en la actualidad, aunque no ocurre lo mismo con la civil¹⁴.

Sin embargo, pudiendo utilizar la denominación más breve y clara de *territorios no municipales*, formada por tres palabras, el legislador opta por una designación más farragosa, constituida por las doce palabras citadas, quizá para que no resalte el carácter preconstitucional de esta figura y quizá también para mostrar su voluntad de poner fin a la situación, lo que implicaría la necesidad de añadir una decimotercera palabra: serían partes del territorio que no se hallan integradas *todavía* en ningún término municipal.

Así, la propia LFAL ordena en su disposición adicional decimocuarta que, en el plazo de dos años a partir de su entrada en vigor, «el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento de Navarra un Proyecto de Ley Foral que regule la incorporación a uno o varios municipios limítrofes de las partes del territorio de la Comunidad Foral que no se hallan integradas en ningún término municipal». Puesto que, de acuerdo con su disposición final segunda, la LFAL entró en vigor el 1 de octubre de 1990, el plazo se agotó ese mismo día de 1992.

Los *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra* de 1991 dedican unos párrafos a esta disposición adicional decimocuarta, a la que consideran como una «fórmula de compromiso a un problema cuya difícil

¹¹ <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>>. Tomando como base el dato del IGN publicado por el INE, el territorio de Navarra sería un 2,05% del territorio nacional.

¹² Cfr. LFAL, disposición adicional decimocuarta.

¹³ *Legislación de Navarra 1969-1978*, t. 1, Pamplona, Aranzadi, 1981, pp. 1404-1488. El Catálogo de Montes de Utilidad Pública de 14 de mayo de 1912, cita con profusión los faceros, lo que pone de relieve que se trataba de una figura conocida y cercana. Así, entre los 679 montes catalogados, se mencionan en total 90 faceros diferentes: 4 en el Partido judicial de Aoiz, 50 en el de Estella y 36 en Pamplona.

¹⁴ E. Rubio Torrano, *Comentarios al Fuero Nuevo*, Pamplona, Aranzadi-Thomson, 2012, pp. 1232-1243. La Compilación del Derecho Civil de Navarra, aprobada por Ley 1/1973, de 1 de marzo, dedica las Leyes 384 a 387 a la regulación de las facerías, las limitaciones usuales en el término facero, la comunidad facera y su divisibilidad.

solución exige ser madurada» y que por ello se aplazó dos años, dejando para más adelante el estudio de los procedimientos concretos para la incorporación de los territorios no adscritos a uno o varios municipios.

Estas partes del territorio de Navarra no integradas en ningún término municipal son:

[...] el casi centenar de facerías menores, esto es la parte proporcional de las facerías comunes que pertenecen a dos o más Ayuntamientos, así como las facerías mayores, esto es, la extensión de la Sierra de Santiago de Lóquiz, los Montes de la Junta del Valle de Salazar, el Monte Aézkoa, administrado por la Junta del Valle de Aézkoa, las Bardenas Reales y los Montes del Estado (Quinto Real, Erreguerena, Legua Acotada, La Cuestión, Txangoa, Urbasa, Andía, La Planilla y Aralar)¹⁵.

Esta última denominación se originó en 1886, cuando la corona de Navarra cedió al Estado el dominio de determinados montes. Unos cien años más tarde, en 1987, el Estado volvió a transmitir a la Comunidad Foral el dominio de todos estos montes de titularidad estatal, que a su vez los cedió cuatro años más tarde a las entidades locales¹⁶.

Como antecedente relevante para resolver la cuestión de los faceros, cabe citar el intento de elaborar un proyecto de ley para la incorporación a municipios limítrofes de territorios no adscritos a ningún término municipal, iniciado en marzo de 1994 por el Departamento de Administración Local en colaboración con el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes. En los estudios previos, se describe la situación partiendo de la existencia en Navarra de ciento seis faceros, cuya realidad física y jurídica requiere un estudio en profundidad, para posteriormente darles un adecuado tratamiento normativo¹⁷. Este intento no prosperó, posiblemente por la dificultad de lograr un adecuado tratamiento normativo, e incluso por la problemática que pudiera plantearse. Transcurridos veinte años, los directores generales y de servicio que firmaron los oficios y traslados relativos al proyecto de 1994 no guardan recuerdo alguno del tema, por lo que se puede entender que no hubo mucho empeño en sacarlo adelante y se abandonó sin mayor dificultad.

Anteriormente, en la década de los setenta, la Diputación de Navarra había encargado a la Universidad de Zaragoza la elaboración del *Estudio de Prospectiva Navarra 2000*, para que sirviera de punto de partida para crear la base de un Plan de Ordenación para Navarra. Como resultado, en el año 1980 se publicaron dos estudios, *Zonificación Navarra 2000* y *Navarra, elementos para su estudio regional*. Esta zonificación divide el territorio en 7 zonas o comarcas, 19 subzonas y 68 áreas, que fueron aprobadas por el Decreto Foral 253/1993, de 6 de septiembre. Estas zonas son: 1. Noreste, 2. Pirineo, 3. Pamplona, 4. Tierra Estella, 5. Navarra media oriental, 6. Ribera alta y 7. Tudela.

Años más tarde, la Orden Foral 89/2001, de 5 de abril, del Consejero de Economía y Hacienda, establece la nueva composición y denominaciones de

¹⁵ Á. Serrano Azcona, en *Comentarios a la Ley Foral...*, *op. cit.*, pp. 948-950.

¹⁶ M. García Martínez, *Observaciones territoriales de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2011, p. 8. <<http://nasuvinsa.es/sites/default/files/pdfs/OTNZonificaciondeNavarra.pdf>>.

¹⁷ Documentación archivada en la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Navarra, con fecha 23 de marzo de 1994.

la Zonificación «Navarra 2000», actualizando, con fecha 31 de agosto de 2000, los datos del citado Decreto Foral de 1993 sobre los municipios y concejos de Navarra¹⁸. Partiendo de las zonas de Navarra, la orden foral de 2001 incluye en cada una de ellas los municipios y concejos que las integran. Junto a esta relación completa de los municipios y concejos, nos encontramos con 71 territorios no adscritos: 65 zonas denominadas facerías con su número correspondiente y, en su caso, su denominación; 4 sierras (Andía, Aralar, Lóquiz y Urbasa), el monte común de las Améscoas y las Bardenas Reales. Siendo todo lo demás territorio municipal, resulta que estas 71 zonas o territorios son *no municipales* o, como ya se ha dicho, faceros en expresión tradicional. Por Acuerdo de 1 de septiembre de 2000 de los municipios de Cáseda y Gallipienzo, se disuelve la facería 5, cuya pequeña superficie se distribuye entre ambos. En consecuencia, el número de faceros se reduce a 70.

En 2002, el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra elaboró un mapa en el que se diferencia el territorio municipal del territorio no adscrito, siendo esta la cartografía más reciente sobre el particular. En dicho mapa, se observa que de los 70 faceros catalogados en Navarra, Estella cuenta con 27, frente a los 15 de Pamplona, 10 de Sangüesa y 2 de Olite. Existen además 6 faceros que comparten varias merindades (3 Pamplona y Estella; 2 Tudela y Olite; 1 Sangüesa y Olite), a los que se suman otros 10 compartidos por la merindad de Estella y la provincia de Álava¹⁹.

Visto el escaso conocimiento del término facero, se aludirá a su origen antes de continuar examinando su problemática, partiendo del estudio etimológico realizado por Galán Lorda y Zubiri Jaurrieta. Se trata de un término derivado de facería, del que podemos destacar dos sentidos, cuya utilización depende del punto de vista elegido para su análisis. Así, la facería puede tener su origen en el término latino *pace*, por tratar de lograrse un acuerdo entre los vecinos, o bien en el término *facie*, significando que solo nace entre pueblos que están de cara o contiguos. La Real Academia califica la facería como un término navarro, y la define en plural como «terrenos de pasto que hay en los linderos de dos o más pueblos, que se aprovechan en común». Describe el término facero como un adjetivo usado en Navarra y derivado de facería, sin atribuirle un significado sustantivo propio²⁰.

Capdevila vincula la procedencia del término *pace* con el hecho fronterizo. Es en la frontera donde se producen los contactos entre las poblaciones de ambos lados que requieren una serie de acuerdos especiales destinados a regular sus relaciones en las cuestiones más cotidianas, desde las que afectan a la

¹⁸ M. García Martínez, *Observaciones territoriales...*, *op. cit.*, p. 15. Esta zonificación de carácter general fue definida en el estudio de prospectiva «Navarra 2000», es reiteradamente utilizada y es incluso aceptada formalmente por otras instituciones ajenas al Gobierno de Navarra, pero carece de una regulación adecuada que permita su utilización general con una nomenclatura homogénea. Esta zonificación no cuestiona ninguna de las existentes ni de las que los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra puedan definir en el futuro.

¹⁹ Documentos elaborados en 2002 por el Servicio Jurídico y de Cooperación con las Entidades Locales, siendo su director Carlos Hernández Hernández y facilitados en 2011, con su conformidad, por su sucesora en la dirección del Servicio, María Iparraguirre Picabea. Se encuentran en la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Navarra. *Cfr.* Anexo 3, Relación de territorios no delimitados.

²⁰ M. Galán Lorda y A. Zubiri Jaurrieta, *Los términos faceros de la Merindad de Pamplona*, Pamplona, Gobierno de Navarra, «Pro Libertate», n.º 6, 2005, pp. 21 y ss.

convivencia hasta las relativas al comercio y al aprovechamiento de los recursos que pueden ser compartidos. En su origen medieval, estos contratos no persiguieron más que el establecimiento de la paz, motivo por el que eran designados con la expresión «carta de patz» o con el vocablo «patzeries», contruidos alrededor del término «patz», de donde, en su opinión, evolucionaron a facería²¹.

Facería, en su acepción predominante, alude al aprovechamiento conjunto de pastos comunales o de siembras de pueblos limítrofes por parte de los vecinos de los mismos, y en este sentido figura en la *Nueva Enciclopedia Jurídica* de 1954²². Facero, sin embargo, hace referencia a una porción de terreno que pertenece en titularidad común a los pueblos colindantes. En la práctica, suelen utilizarse ambos términos indistintamente, siendo precisa una labor de identificación del concepto a través del contexto en que se utiliza.

Galán Lorda y Zubiri Jaurrieta citan a Yanguas y Miranda, quien pone de manifiesto «que la variedad de derechos y costumbres que se advierte en los documentos responde a diferentes causas, entre las que cita las querellas entre los pueblos por el deslinde de sus términos, dificultad que determinaba que quedasen en facería común»²³.

Destaca también la tesis de Alejandro Nieto sobre el origen de los bienes comunales, pues guarda relación con los faceros. Según este autor, con carácter general, al formarse el municipio, este se subrogaba en la titularidad de los bienes comunales, que originalmente correspondía al común de los vecinos. No obstante, en ocasiones fueron varios los municipios que sucedieron a los vecinos en dicha propiedad, dando lugar a lo que conocemos como términos faceros. Los faceros, no siendo municipios, conservan su personalidad jurídica con el único fin de administrar los bienes comunes, se rigen por sus normas consuetudinarias tradicionales y tienen autonomía en el sentido de que pueden darse sus propias reglas sin necesidad de autorización, bastando la mera comunicación a la administración central.

Galán Lorda entiende que el origen está en antiguas formas de propiedad, en las que era habitual la propiedad comunal entre varios vecinos, incluso antes de la configuración propiamente dicha del municipio.

Fernando de Arvizu, al tratar del conflicto de los Alduides en el Pirineo navarro, señala que la *frontera natural* es aquella de la que el hombre se desinteresa por completo, por ser inaccesible o sin interés para él; pero en cuanto la altura es menor, hay pastos, pasos, curso de agua, etc., entonces intenta poner una *frontera jurídica*, porque ya no sirve el criterio geográfico; hay además usos antiguos, intereses de cada parte, etc., que incitan a llevar la frontera por donde le conviene a cada parte. Por tanto, los intereses económicos de cada parte son el fundamento del conflicto²⁴.

Se puede concluir que el origen más frecuente del facero es un conflicto de límites territoriales sin resolver, ya sea de límites entre pueblos colindantes que carecen de medios de prueba suficientes para demostrar su mejor derecho a ser titulares de la tierra limítrofe, ya sea de delimitación de la tierra entre los

²¹ J. Capdevila i Subirana, *Historia del deslinde...*, op. cit., p. 55.

²² Voz 'Facería', *Nueva Enciclopedia Jurídica*, t. IX, op. cit., pp. 144-145. Esta enciclopedia no contiene la voz 'facero'.

²³ M. Galán Lorda y A. Zubiri Jaurrieta, *Los términos faceros...*, op. cit., p. 23.

²⁴ F. de Arvizu y Galarra, *El conflicto de los Alduides (Pirineo Navarro)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1992, p. 110.

municipios que suceden a un grupo vecinal que, aun estando dividido entre dos o más municipios, mantiene la titularidad de los bienes, resistiéndose al derecho de sucesión a favor de los municipios nacientes.

En cuanto a su evolución, Galán Lorda y Zubiri Jaurrieta resaltan que «en el caso de los términos faceros ha surgido una figura híbrida, puesto que el territorio no se ha municipalizado, sino que sigue siendo propiedad privada de los vecinos, no del municipio, si bien se resuelven los conflictos que van surgiendo con leyes administrativas, sin contemplar la esencia de la figura».

Destaca Nieto que en Navarra las juntas de gobierno de los pequeños faceros tradicionales no aparecen reconocidas con personalidad jurídica administrativa propia, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las Bardenas Reales²⁵.

Ante la existencia de los faceros considerados como unidades territoriales sin delimitar y sin amparo constitucional, nos hemos planteado su repercusión a nivel europeo. Tras la firma del Acta de Adhesión de España a la Unión Europea, el 12 de junio de 1985, que entró en vigor el 1 de enero de 1986, nuestro país comienza a ser beneficiario de la Política Agrícola Común (PAC), que se ocupa de gestionar las subvenciones que se otorgan a la producción agrícola en la Unión Europea. Estas ayudas se conceden a agricultores y ganaderos que cumplen los requisitos establecidos en las convocatorias²⁶.

En la información recabada verbalmente y por correo electrónico del Departamento con competencia en esta materia, se nos comunicó que los «*faceros* son superficies, normalmente pastos, cuyo aprovechamiento es compartido por varios municipios» y que, a efectos de las Ayudas PAC directas, «tienen la misma condición que cualquier otra superficie municipal, de manera que si cumple los requisitos de admisibilidad (destinadas a un uso agrícola, declaradas por un agricultor, etc.) son subvencionadas como las demás. La única diferencia es que en su referencia catastral está identificada como facero con su número, en lugar de estarlo con el código de un municipio»²⁷.

No obstante, hay una norma específica que, sin calificarlo como tal, otorga ayudas al facero de mayor extensión de Navarra, las Bardenas Reales (418,449 km²). Se trata de la Orden Foral 283/2010, de 15 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueban las normas reguladoras y la convocatoria para la concesión de las Ayudas Natura 2000 al pastoreo de ovino en las Bardenas Reales. Aunque no se trata de una norma europea, la citada orden foral hace referencia a la aplicación de fondos comunitarios.

Desde el año 2008, está en marcha un plan de trabajo para obtener «de forma precisa e inalterable las líneas límite jurisdiccionales de Navarra», siendo en la actualidad competentes para ello los Departamentos de Fomento (con

²⁵ M. Galán Lorda y A. Zubiri Jaurrieta, *Los términos faceros...*, op. cit., pp. 27-31.

²⁶ Orden Foral 161/2012, de 28 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, por la que se regula para la campaña 2012, la presentación de la solicitud única relativa a los pagos directos agrícolas y ganaderos financiados por el FEAGA, a determinadas ayudas del programa Rural de Navarra, a las ayudas agroambientales financiadas con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, así como las comunicaciones de cesiones de derechos de Pago Único, las solicitudes de derechos a la Reserva Nacional y la integración de determinadas ayudas en el régimen de Pago Único.

²⁷ Información proporcionada por Sección de Ayudas a las Rentas del Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, 2013.

competencias en materia de cartografía) y de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. Se han hecho avances, pero queda tarea por delante, como son, los numerosos faceros cuya adscripción municipal está pendiente de resolver.

En los albores del siglo XXI, varios municipios navarros y alaveses, limítrofes a estas zonas sin adscribir, han manifestado su interés en deslindar esa «tierra de todos» o bien, en atribuirse una parte de ella, iniciando sus correspondientes expedientes administrativos que, en caso de llegar a término, podían provocar la desaparición del territorio sin adscribir –denominado facero en Navarra– y el incremento del territorio de los municipios colindantes.

IV. CONCLUSIÓN

Una vez conocido el proceso histórico que originó los faceros, sería aconsejable no solo evaluar los pros y contras de las diferentes soluciones para «municipalizar» dichos territorios, sino también contemplar la opción de dejar que la situación fluya y evolucione, sin interferir en ella.

Nuestra LFAL contiene el mandato de intervenir, poniendo fin a la existencia de una institución histórica como son los faceros mediante su adscripción a un municipio. En la práctica, sin embargo, esta previsión no se ha llevado a cabo y los faceros se mantienen.

Esta discordancia entre texto legal y realidad jurídica puede deberse a la dificultad de llevarlo a la práctica, como se apuntó anteriormente, pero puede venir motivada por la posibilidad de que el facero tenga amparo en la Constitución.

La CE por una parte no prevé más territorio que el municipal, pero por otra –y esta es una nueva información– «ampara los derechos históricos de los territorios forales» (disposición adicional primera), es decir, ampara el derecho histórico de Navarra donde tienen cabida los faceros. Se plantea, por tanto, la constitucionalidad del facero como integrante del mismo.

Cabría replantearse el sentido de municipalizar y extinguir los faceros, cuando es una institución histórica que existe desde tiempo inmemorial. De hecho, no hay un cauce legal para ello, salvo la aplicación analógica de la normativa prevista para los municipios y el recurso general al mutuo acuerdo entre municipios limítrofes en el que se basan los deslindes en España²⁸.

FUENTES DOCUMENTALES

Archivo de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Navarra.
Boletín Oficial de Navarra.
Legislación de Navarra 1969-1978, t. I, Pamplona, Aranzadi, 1981.

²⁸ Confío en poder aportar la respuesta definitiva a esta cuestión cuando defienda la tesis doctoral de la que esta comunicación forma parte. En ella, pretendo abordar el contenido de la problemática actual y hacer una propuesta de solución.

BIBLIOGRAFÍA

- ARVIZU Y GALARRAGA, F. de, *El conflicto de los Alduides (Pirineo Navarro)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1992.
- CAPDEVILA I SUBIRANA, J., *Historia del deslinde de la frontera hispano-francesa. Del tratado de los Pirineos (1659) a los tratados de Bayona (1856-1868)*, Madrid, Centro Nacional de Información Cartográfica, 2006, <<http://www.ign.es/ign/layoutIn/lib-DigitalesPublicaciones.do>>.
- ESPARZA OROZ, M., en A. Serrano Azcona, y M. M.^a Razquin Lizarraga (dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de Administración Foral de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, «Pro Libertate», 1991.
- GALÁN LORDA, M.; ZUBIRI JAURRIETA, A., *Los términos faceros de la Merindad de Pamplona*, Pamplona, Gobierno de Navarra, «Pro Libertate», 6, 2005.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M., *Observaciones territoriales de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2011, <<http://nasuvinsa.es/sites/default/files/pdfs/OTNZonificacion-deNavarra.pdf>>.
- GUAITA MARTORELL, A., *División territorial y descentralización*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.
- NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA, Barcelona, Francisco Seix, 1954.
- RUBIO TORRANO, E., *Comentarios al Fuero Nuevo*, Pamplona, Aranzadi-Thomson, 2012.

Anexo 1

LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y EL TERRITORIO

Estatuto	Artículo	Texto
País Vasco LO ²⁹ 3/1979, de 18 de diciembre	2	«los Territorios Históricos que coinciden con las provincias en sus actuales límites de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya»
Cataluña LO 4/1979, de 18 de diciembre	2 9	«municipios, veguerías y comarcas» «los límites geográficos y administrativos de la Generalitat en el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto»
Galicia LO 1/1981, de 6 de abril	2	«las actuales provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra»
Andalucía LO 6/1981, de 30 de diciembre	2	«el de los municipios de las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla»
Principado de Asturias LO 7/1981, de 30 de diciembre	2	«los concejos comprendidos dentro de los límites actuales de la provincia de Asturias»
Cantabria LO 8/1981, de 30 de diciembre	2	«el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la anteriormente denominada provincia de Santander»
La Rioja LO 3/1982, de 9 de junio	2	«el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de La Rioja»
Región de Murcia LO 4/1982, de 1 de julio	3	«el de los municipios comprendidos dentro de los límites de la provincia de Murcia»
Comunidad Valenciana LO 5/1982, de 1 de julio	3	«el de los municipios integrados en las provincias de Alicante, Castellón y Valencia»
Aragón LO 8/1982, de 10 de agosto	2	«el de los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza»
Castilla-La Mancha LO 9/1982, de 10 de agosto	2	«al de los municipios que integran las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo»
Canarias LO 10/1982, de 10 de agosto	2	«el Archipiélago Canario, integrado por las siete Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las Islas de Aleganza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste»
Navarra LO 13/1982, de 10 de agosto	4	«el de los municipios comprendidos en sus Merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite»
Extremadura LO 1/1983, de 25 de febrero	2	«el de los municipios comprendidos dentro de los actuales límites de la provincias de Badajoz y Cáceres»
Illes Balears LO 2/1983, de 25 de febrero	2	«el de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y por el de las otras islas menores adyacentes»
Comunidad de Madrid LO 3/1983, de 25 de febrero	2	«el comprendido dentro de los límites de la provincia de Madrid»
Castilla y León LO 4/1983, de 25 de febrero	2	«el de los municipios integrados en las provincias de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora»
Ceuta LO 1/1995, de 13 de marzo	2	«el comprendido en la delimitación actual de su territorio municipal»
Melilla LO 2/1995, de 13 de marzo	2	«el comprendido en la delimitación actual de su territorio municipal»

²⁹ Ley Orgánica.

Anexo 2

EVOLUCIÓN DE LOS LÍMITES TERRITORIALES DE NAVARRA. SIGLOS XV-XIX

Siglo XV			
23 abril 1463, sentencia arbitral de Bayona.	Tras el enfrentamiento entre Enrique IV de Castilla y Juan II de Navarra, acuden al rey francés Luis XI, que compensa a Castilla con la entrega de la Merindad de Estella	Navarra perdió para siempre la comarca de la Sonsierra: Bernedo, Laguardia, san Vicente de la Sonsierra.	400 km ²
		También perdió durante trescientos años Los Arcos y las cuatro localidades de su partido: Armañanzas, El Busto, Sansol y Torres del Río.	100 km ²
Siglo XVI			
1527-1529	Carlos V abandona Ultrapuertos	Las tierras de Ultrapuertos dejan de pagar tributos al rey y se incorporarán a Francia con el edicto de la Unión de 1620.	1.300 km ²
XVI	Inicio de la guerra de los Alduides	Conflicto de límites entre los congozantes de Baigorri, valle de Erro, valle de Baztan y villas de Valcarlos y de Burguete.	2.800 km ²
Siglo XVIII			
Decreto 1753	Fernando VI	Los Arcos y las cuatro localidades de su partido se reintegran a Navarra.	100 km ²
27 agosto 1785, Tratado de Límites de Elizondo	Luis XVI de Francia y Carlos III de España	Trata de poner fin a la guerra de los Alduides. Incumplido y denunciado por ambas partes.	
Siglo XIX			
1805	Carlos IV	Fuenterrabía e Irún se incorporan a Navarra.	72 km ²
1814	Fernando VII	Fuenterrabía e Irún vuelven a Guipúzcoa.	
2 diciembre 1856 Tratado de Límites hispano-francés (vigente)	Napoleón III de Francia e Isabel II de España	Fin de la guerra de los Alduides.	

Anexo 3

RELACIÓN DE TERRITORIOS NO DELIMITADOS³⁰

Merindad	Nº	Denominación	Código ³¹	Superficie	Intervienen
	1	Facería 02	502	0,438	Aburrepea/Aburrea Baja, Ochagavía, Hiriberri/Villanueva de Aézkoa
	2	Facería 08	508	0,023	Ezprogui, Eslava
	3	Facería 09	509	14,318	Ochagavía, Izaltzu/Izalzu, Ezcaroz, Uztarroz
	4	Facería 10	510	0,607	Hiriberri/Villanueva de Aezkoa, Ochagavía, Jaurrieta
Sangüesa	5	Facería 11	511	0,538	Liédena, Yesa, Lumbier
	6	Facería 14	514	0,075	Lumbier, Urraúl Bajo
	7	Facería 15	515	0,200	Lumbier, Romanzado
	8	Facería 16	516	0,123	Orbara, Hiriberri/Villanueva de Aézkoa
	9	Facería 17	517	0,046	Urraúl Alto, Urraúl Bajo
	10	Facería 18 "Remendía"	518	7,426	Aburrepea/Aburrea Baja, Jaurrieta, Esparza, Sarriés, Urraúl Alto
	11	Facería 21	521	0,135	Allín, Estella/Lizarra
	12	Facería 22	522	6,152	Abárzuza, Yerri, Lezaun, Amescoa Baja
	13	Facería 24 "Larraiza"	524	1,970	Amescoa Baja, Abárzuza, Allín, Yerri
	14	Facería 27	527	0,010	Aranarache, Eulate
	15	Facería 28	528	0,213	Aranarache, Larraona
	16	Facería 29 "Arambeltz"	529	2,430	Arellano, Arróniz, Dicastillo, Luquin
	17	Facería 30 "Samendietea"	530	0,393	Barbarin, Luquin, Villamayor de Monjardín
	18	Facería 31	531	0,769	Barbarin, Villamayor de Monjardín
	19	Facería 32	532	0,927	Allo, Dicastillo
	20	Facería 36	536	0,786	Lana, Mendaza, Zúñiga
	21	Facería 37	537	0,158	Lana, Zúñiga
	22	Facería 38	538	0,530	Ancín, Lana, Mendaza
	23	Facería 43	543	0,216	Guesálaz, Yerri
	24	Facería 44	544	0,864	Guesálaz, Yerri
Estella	25	Facería 67	567	1,642	Igúzquiza, Villamayor de Monjardín, Dicastillo, Luquin
	26	Facería 71	571	0,374	Legaria, Piedramillera
	27	Facería 74	574	0,636	Ancín, Mendaza, Piedramillera
	28	Facería 75	575	0,025	Olejua, Villamayor de Monjardín
	29	Facería 76	576	0,895	Ancín, Mendaza, Piedramillera
	30	Facería 81	581	1,384	Mirafuentes, Torralba del Río, Mués, Názar, Mendaza
	31	Facería 82	582	2,045	Mirafuentes, Torralba del Río, Mués, Názar, Mendaza
	32	Facería 83	583	0,347	Ancín, Legaria, Murieta
	33	Facería 84	584	0,075	Mirafuentes, Názar, Torralba del Río
	34	Facería 85	585	1,413	Lana, Zúñiga
	35	Facería 104	604	2,148	Allín, Yerri
	36	Monte Común de las Améscoas	523	47,979	Amescoa Baja, Aranarache, Eulate, Larraona

³⁰ Relación elaborada en 2002 por el Servicio Jurídico y de Cooperación con las Entidades Locales de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Navarra.

³¹ El Decreto Foral 253/1993 asigna los siguientes códigos: del 502 al 607 para los faceros, el 690 para Bardenas Reales y del 691 al 694 para los montes.

Merindad	Nº	Denominación	Código ²	Superficie	Intervienen	
Estella	37	Sierra de Lóquiz	693	33,467	Larraona, Arananarache, Eulate, Amescoa Baja, Allín, Metauten, Igúzquiza, Murieta, Ancín, Lana	
	38	Facería 46	546	0,838	Atez, Ultzama	
	39	Facería 49	549	2,396	Berrioplano, Iza, Juslapeña	
	40	Facería 50	550	0,057	Iza, Olza	
	41	Facería 52	552	0,026	Imotz, Iza, Juslapeña	
	42	Facería 53	553	1,272	Arakil, Irañeta, Uharte Arakil	
	43	Facería 55	555	0,872	Ciriza, Etxauri, Guesálaz	
	44	Facería 56	556	0,419	Ciriza, Etxauri	
	45	Facería 62	562	0,274	Berrioplano, Ezcabarte, Juslapeña	
	Pamplona	46	Facería 63	563	0,588	Arakil, Larraún
		47	Facería 86	586	0,429	Ituren, Oitz, Urrotz
		48	Facería 87	584	34,450	Bertizarana, Doneztebe/Santesteban, Etxalar, Sunbilla
49		Facería 88	588	1,564	Donamaria, Oitz, Urrotz, Ultzama	
50		Facería 91	591	1,747	Bertizarana, Elgorriaga, Sunbilla, Etxalar, Igantzi	
51		Facería 105	605	0,052	Berrioplano, Iza	
52		Sierra de Aralar	692	21,957	Araitz, Betelu, Larraun, Huarte Arakil, Arruazu. Lacunza, Arbizu, Ergoyena, Etxarri-Aranaz	
Olite		53	Facería 106	606	0,049	Olóriz, Unzué
	54	Facería 107	607	0,026	Olóriz, Unzué	
Pamplona y Estella	55	Facería 35	535	0,424	Olóriz, Goñi	
	56	Sierra de Andía	691	43,724	Uharte Arakil, Irañeta, Arakil, Ergoyena, Ollo, Yerri, Lezaún, Guesálaz, Amescoa Baja	
	57	Sierra de Urbasa	694	114,452	Ziordia, Olazti/Olazagutía, Altsasu/Alsasua, Urdiain, Iturmendi, Bakaiku, Etxarri Aranaz, Ergoyena, Yerri, Amescoa Baja	
Sangüesa y Olite	58	Facería 92	592	0,237	Ujué, Lerga	
Tudela y Olite	59	Bardenas Reales	690	418,449	Carcastillo, Mélida, Villafranca, Cadreita, Valtierra, Arguedas, Tudela, Cabanillas, Fustiñana, Buñuel, Cortes, Murillo el Cuende, Caparroso	
	60	Facería 108	608	0,458	Mélida, Murillo el Cuende	
Navarra y Álava	61	Facería 26	526	2,747	Navarra: Sierra de Lóquiz, Lana. Álava: Valle de Arana	
	62	Facería 39	539	1,812	Navarra: Lana. Álava: Valle de Arana	
	63	Facería 40	540	0,965	Navarra: Lana. Álava: Valle de Arana	
	64	Facería 41	541	0,175	Navarra: Lana. Álava: Valle de Arana	
	65	Facería 42	542	1,074	Navarra: Larraona. Álava: Valle de Arana	
	66	Facería 45	545	0,925	Navarra: Lana. Álava: Valle de Arana	
	67	Facería 65	565	0,208	Navarra: Aguilar de Codés, Genevilla. Álava: Santa Cruz de Campezo	
	68	Facería 70	570	1,306	Navarra: La Población, Cabredo, Marañón. Álava: Bernedo	
	69	Facería 79	579	1,245	Navarra: Zúñiga. Álava: Santa Cruz de Campezo	
	70	Facería 103	603	0,241	Lana, Zúñiga	
Km² Superficie pendiente de delimitar				787,355		

RESUMEN

Los límites de Navarra, historia y actualidad

El territorio es condición necesaria para la existencia de cualquier entidad político-administrativa, siendo los límites una concreción necesaria para determinar el ámbito de su jurisdicción. El territorio de Navarra, por su condición fronteriza, ha experimentado variaciones a lo largo de la Historia y actualmente presenta particularidades como son la existencia de territorios no adscritos a ningún término municipal, denominados *faceros*. Puesto que la Constitución de 1978 no prevé más territorio que el municipal, se ha intentado adscribirlos a municipios limítrofes con el fin de constitucionalizar dichos espacios, sin que por el momento se haya avanzado en esta línea. No obstante, puesto que la Constitución ampara los derechos históricos de los territorios forales, el *facero* podría tener cabida constitucional.

Palabras clave: Navarra; territorio; límites; fronteras; municipio; *facero*.

ABSTRACT

The boundaries of Navarra, history and current affairs

Territory is a necessary condition for the existence of any political-administrative entity, whereas the boundaries represent a specific need for determining the scope of its jurisdiction. The territory of Navarre, being itself a border, has experienced changes throughout the history and currently presents specific characteristics such as the existence of territories not assigned to any municipality, known as *faceros*. Since the 1978 Constitution does not provide for any other territory but the municipal one, there have been attempts to assign them to neighbouring municipalities in order to constitutionalise such spaces, although no real progress has been made in this line. Nevertheless, considering that the Constitution protects the historic rights of the «foral» territories, the *facero* could be included in the Constitution.

Keywords: Navarre; territory; limits; borders; town; *facero*.