

Los límites territoriales en el derecho histórico. Su fijación en la legislación y en la jurisprudencia*

SUMARIO: Consideraciones previas.–I.1. Las visitas de términos a cargo de los Corregidores. Los libros de visitas. 2. La alteración de las líneas de términos. Los privilegios de villazgo y las segregaciones de territorios. 3. Las visitas de términos practicadas por las autoridades concejiles. 4. La importancia de los elementos naturales o geográficos y de las construcciones (molinos, ventas, etc.), en la definición de las líneas de términos. 5. Los deslindes de montes, hierbas o pastos versus deslindes de jurisdicción. Las Ordenanzas comunes de pastos y leñas entre concejos. 6. La resolución de los conflictos en orden a la delimitación de los espacios de jurisdicción o de aprovechamiento asignados a los concejos.–II. La fijación de los límites divisorios en la España liberal. La continuidad y tradicionalidad de los deslindes. 1. La necesidad de fijar los límites provinciales y municipales tras las reformas introducidas en la administración: el decreto de 23 de diciembre de 1870 y el Real Decreto de 30 de agosto de 1889. 2. La jurisprudencia en materia de deslindes (1845-1930): la importancia de los *deslindes encadenados* y de los *deslindes históricos*. La doctrina del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo.

La indeterminación de los espacios territoriales asignados a las ciudades, villas, concejos, o a las distintas jurisdicciones independientemente de su carácter real o señorial, ha sido causa de una frecuente conflictividad que se ha planteado a lo largo de los distintos momentos históricos¹. Si los siglos medievales pueden caracterizarse por la indefinición de los límites territoriales asignados a los concejos, o por las usurpaciones de sus términos concejiles por

* Este trabajo se beneficia de la ayuda del Programa sectorial de promoción del conocimiento BJU2000-1179. Una primera y muy reducida versión del mismo se publica en *EDADES. Revista de Historia*, vol. 11, 2003, pp. 189-209.

¹ Al efecto véase para la Baja Edad Media castellana, el amplio y riguroso trabajo de POLO MARTÍN, R.: «Términos, tierras y alfoques en los municipios castellanos de fines de la edad media», *AHDE*, LXXII (2002), pp. 201-322.

parte de nobles o señores, en ocasiones con la aquiescencia o pasividad de los reyes, no parece que la situación mejorase en los siglos modernos, pese a la adopción de distintas medidas legislativas que a la postre se mostraron no siempre eficaces.

En tal situación de indefinición, la nueva administración nacida de los cambios políticos del siglo XIX, acometió la fijación de los límites territoriales para definir el ámbito de jurisdicción que correspondía a las nuevas autoridades. En ese momento se recurrió a los límites históricos consignados en las visitas de términos o de jurisdicción y en los deslindes documentados en las correspondientes actas, como modo de zanjar las disputas entre los nuevos ayuntamientos y provincias.

CONSIDERACIONES PREVIAS

De la indefinición de los límites territoriales y de la usurpación de tierras y de la insatisfactoria resolución de los conflictos planteados², dan muestra la copiosa actividad de las Cortes del reinado de los RRCC, e incluso después, a causa del incumplimiento de lo ordenado en las Cortes de Toledo de 1480³.

El Ordenamiento toledano se hizo eco de las quejas y peticiones planteadas ante las Cortes, arbitrando un procedimiento sumario para la resolución de los conflictos que enfrentaban a los concejos. Al efecto dispuso que la apelación de las sentencias dictadas por los jueces de términos que en nombre del monarca resolvían los conflictos en primera instancia, fuesen conocidas por el propio Rey o por el Consejo Real, en clara manifestación del interés regio en resolver este tipo de conflictos. Al efecto, la Ley 82 de las Cortes de Toledo de 1480 dispuso lo siguiente:

«... e por que estas causas de términos ayan más breve expedición, mandamos a las partes que interpusiesen apelación o se agraviaren de las dichas sentencias o mandamientos que sobre ello fueren dadas, que parezcan ante nos en el nuestro Consejo en el término del derecho, e prosiga su causa si quisieren, e entre tanto otro juez ni jueces algunos de la nuestra casa e corte e chancillería no se entrometan de conocer de los tales pleitos ni demandas ni empachen el conocimiento e ejecución de ellas a los jueces ejecutores que nos, sobre las tales causas hubiéramos dado»⁴.

² Respecto de la indefinición del territorio de las Comunidades de Villa y Tierra tras la repoblación de los grandes concejos, véase MARTÍNEZ LLORENTE, F. J.: *Régimen jurídico de la Extremadura castellana medieval. Las Comunidades de Villa y Tierra (S. X-XIV)*. Valladolid 1990, en especial desde p. 273.

³ POLO MARTÍN: «Términos, tierras y alfoces en los municipios castellanos...», *loc. cit.*, pp. 241 ss.

⁴ *Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla, publicadas por la Real Academia de la Historia*. Tomo IV, Madrid, 1882, pp. 157 ss. El Ordenamiento de Toledo tuvo en el reinado de los Reyes Católicos una importancia decisiva como instrumento de «refundación» del régimen político de los Reyes Católicos, después de la larga crisis bajomedieval castellana. Así lo entiende

Era una manifestación más de «la mayoría de justicia» del Rey, que se reserva el conocimiento de los asuntos de especial relevancia, dada la magnitud de «los desposeimientos ilícitos y a menudo violentos» que se produjeron en el reinado de los Reyes Católicos⁵. Ahora bien, resulta discutible si tales medidas resultaron o no eficaces. Las instrucciones recibidas por los Corregidores en relación a la vigilancia de los términos concejiles y recordadas con reiteración en sus títulos de nombramiento, así como las numerosas peticiones presentadas por los Procuradores ante las Cortes reunidas por Carlos I, inducen a pensar que los conflictos, lejos de resolverse, seguían latentes en la primera mitad del siglo.

1. LAS VISITAS DE TÉRMINOS A CARGO DE LOS CORREGIDORES. LOS LIBROS DE VISITAS

La figura del Corregidor, cuyo desarrollo institucional se alcanzó en el reinado de los Reyes Católicos, aparece asociada al sistema de gobierno implantado en la Corona de Castilla desde una concepción próxima al absolutismo. Este mismo oficial asumirá un papel de relieve en la definición de los espacios asignados a concejos y ciudades como garante de la vigilancia de los términos de las distintas jurisdicciones. La delimitación precisa de los espacios territoriales atribuidos a las distintas jurisdicciones, constituye el presupuesto previo y necesario para la fijación del ámbito geográfico sobre el que el Corregidor desempeña sus funciones jurisdiccionales, a la vez que define el espacio a efecto del pago de las contribuciones y repartimientos entre sus vecinos.

La consolidación del oficio de Corregidor a lo largo de este reinado vino acompañada de una pragmática dada por los Reyes Católicos el 9 de julio de 1500, aprobando unos capítulos o instrucciones para Corregidores y Jueces de Residencia⁶. En estos capítulos, los Corregidores se afianzan como pieza clave de la política regia, con proyección en el ámbito de las ciudades. A su vez, esta pragmática que no fue producto de la improvisación, sino de una ges-

Garriga, para quien además, el Ordenamiento «encarna el ideario de concentración o centralización política y desarrollo institucional al servicio del absolutismo regio que aquellos monarcas trazaron como objetivo de su programa de gobierno, movidos a la sazón por un impulso más restaurador que innovador». GARRIGA ACOSTA, C.: «Control y disciplina de los oficiales públicos en Castilla», *AHDE*, LXI (1991), p. 361.

⁵ POLO MARTÍN: «Términos, tierras y alfoques...», *loc. cit.*, p. 224. Según esta autora, antes del Ordenamiento de las Cortes de Toledo, Juan II en las de Zamora de 1432, había ordenado el envío a las ciudades afectadas de unos jueces encargados de resolver las reclamaciones sobre términos usurpados. Ante la ineficacia de la medida, el mismo Juan II, en las Cortes de Valladolid de 1451, reiteró el envío de jueces de términos a las ciudades, cuyo salario habría de ser satisfecho por las mismas ciudades, lo que obligó al reparto de derramas extraordinarias, con las subsiguientes quejas de los vecinos (p. 225).

⁶ Estos capítulos están recogidos en la *Nueva Recopilación* (libro 3.º, tít. VI, ley 1.ª ss.). Han sido publicados por GONZÁLEZ ALONSO, B.: en *El Corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970. Apéndice 1.º, pp. 299 ss.

tación reflexiva durante años, forma parte de los mimbres legales de una política regia más ambiciosa, tendente a dar estructura al nuevo Estado y a la mejora de la administración de la justicia⁷.

Entre las obligaciones que asumen los Corregidores se encuentra la visita de los términos jurisdiccionales, según se dispone en el capítulo VI de las instrucciones recibidas:

«...y asimismo visiten todos los dichos términos de la ciudad, villa o tierra que fuere a su cargo, sin llevar por ello salario alguno y vean si hay otros términos ocupados en que no haya habido sentencias; y si los ocupadores fueren de su jurisdicción, conozcan de ellos, según el tenor de la dicha Ley, hasta los hacer restituir...».

Ordena también la visita de «las villas, e lugares de la tierra que estuviere a su cargo, en persona, una vez al año, y se informe cómo son regidas, e cómo se administra la justicia, y cómo usan los oficiales de ellas de sus oficios...»⁸.

Como quiera que la visita anual podría comportar gastos cuantiosos, a la vez que distraer a los Corregidores de sus ocupaciones de gobierno y justicia, por pragmática de Felipe III de 1618 se mandó que la visita se practicase una sola vez durante el tiempo de desempeño del oficio de Corregidor, pese a lo dispuesto en la ley recopilada⁹.

Unos nuevos Capítulos para Corregidores dados en el reinado de Felipe IV en 1648, inciden una vez más, en la necesidad de practicar la visita de mojones. Ordenada en el capítulo primero de las instrucciones dadas a los Corregidores, refleja la preocupación del monarca en una cuestión que no tiene visos de quedar resuelta, pese a las sucesivas disposiciones dictadas desde el Ordenamiento de Toledo de 1480¹⁰.

La importancia de la visita de los términos de las villas y ciudades fue destacada por Castillo de Bovadilla en su *Política para Corregidores...*¹¹, como una manifestación más, pero siempre importante, de la actuación jurisdiccional del Corregidor sobre el territorio sometido a su vara de justicia, si bien admite

⁷ Así lo entiende GONZÁLEZ ALONSO: *El Corregidor...*, *op. cit.*, pp. 79 y 80.

⁸ GONZÁLEZ ALONSO: *El Corregidor...*, *op. cit.*, apéndice 1.º, p. 301.

⁹ Pragmática de 15 de septiembre de 1618, publicada el 11 de octubre de 1618. *A.H.N.* Cons. Lib. 1531, fol. 35. Cfr. GIL AYUSO, F.: *Noticia bibliográfica de textos y disposiciones legales de los reinos de Castilla, impresos en los siglos XVI y XVII*. Edic. facsímil, con prefacio de GONZÁLEZ ALONSO, B.: Valladolid, 2001, p. 189.

¹⁰ «Ha de visitar el Corregidor por lo menos una vez en el discurso de su oficio los términos del distrito, y renovar los mojones, si fuere necesario y restituir lo que injustamente estuviere tomado, conforme a la ley de Toledo». Capítulo 1.º de las Instrucciones de 1648. Cfr. GONZÁLEZ ALONSO: *El Corregidor...*, *op. cit.*, p. 318. Del mismo modo en la *Instrucción de lo que deberán observar los Corregidores y Alcaldes Mayores*, dada en 1788 por Carlos III (Real cédula e Instrucción de 15 de mayo de 1788), en su capítulo XLIV, se les ordena el reconocimiento ocular de los términos de los pueblos de su jurisdicción, «aclarando los que por malicia o por incuria estuvieren confundidos, para lo cual harán poner las señales y mojones correspondientes». *Ibidem*, p. 375.

¹¹ *Política para Corregidores y Señores de vasallos*. Dos tomos. Amberes, 1704. Edición facsimilar realizada por el Instituto de Estudios de la Administración Local, en Madrid, 1978, con un estudio preliminar de GONZÁLEZ ALONSO: B. Véase libro V, cap. 9.

que tal obligación «descuidadamente se cumple» por los Corregidores, «porque no sienten de cuánto perjuicio es... dejar de practicarla»¹².

Aun así, desde principios del siglo XVI consta documentalmente la práctica de las visitas de términos por parte de estos oficiales regios sobre los distintos corregimientos castellanos, y sobre los territorios sometidos a su jurisdicción. Por lo general, las primeras visitas efectuadas enlazan con los límites asignados a las jurisdicciones en los respectivos fueros o privilegios de jurisdicción, constatándose de esta manera la tradicionalidad en la delimitación de los espacios. Así, el Libro de visitas de jurisdicción de la villa de Castro y Junta de Sámano, dentro del Corregimiento de las Cuatro villas, cuya información resulta decisiva en la delimitación de este espacio con el limítrofe de Trucíos, de las Encartaciones vizcaínas, da testimonio en su primera visita registrada de 1528 que la línea seguida respeta «el privilegio rodado de jurisdicción de la dicha villa de Castro Urdiales», privilegio que define el ámbito jurisdiccional de la villa y de su territorio y que fue confirmado en 1347 por Alfonso XI¹³.

Siendo como era obligatoria la visita de los términos, el hecho de no practicarla en el tiempo de la duración de su mandato, tal como se prescribe en los Capítulos referidos¹⁴, o en la carta de nombramiento del Corregidor¹⁵ y siempre con arreglo a las formalidades exigidas, era motivo de cargo del que debían responder en el obligado juicio de residencia, al finalizar su mandato¹⁶. Del análisis de la documentación conservada sobre estos juicios de residencia practicados a los Corregidores en el siglo XVIII, se observa la escasa eficacia de este mecanismo de control, en un siglo en el que no abundan las sentencias conde-

¹² *Política para Corregidores...* (lib. V, cap. IX, 7).

¹³ Carta de privilegio de Alfonso XI concediendo a la villa de Castro Urdiales jurisdicción desde «la faya de Ontón fasta son de Sámano e fasta Umañas e fasta el Barco de Oreñon», para evitar los daños, robos y desagisados de los malhechores a los que no daban escarmiento los merinos y alcaldes de Vecio». Año 1347, 5 de junio. *Archivo Municipal de Castro Urdiales (en adelante AMCU)*, leg. 41,3. Una transcripción de este privilegio en documento 8, de *El Libro del Concejo (1494-1522) y documentos medievales del Archivo Municipal de Castro Urdiales*. BLANCO CAMPOS, E.; ÁLVAREZ LLOPIS, E.; GARCÍA DE CORTÁZAR, J. A., Santander, 1996. Distintos traslados de este privilegio se encuentran en los pleitos conservados en la Chancillería de Valladolid. Véase, *ACHV*. Pleitos civiles. Zarandona y Wals, olvidados. C 86/2. En este expediente obra una copia de 26 de septiembre de 1486, que permite presumir la vigencia del privilegio en el reinado de los Reyes Católicos.

¹⁴ Capítulo XII de *Lo que mandamos que guarden los que van a recibir la residencia*: «Otro sí, que sepa si se han visitado los términos por el Corregidor, y ejecutado las sentencias, según le fue mandado, y asimismo se informe cómo, o de qué manera el dicho Corregidor y sus oficiales han guardado y fecho guardar todo lo que les fue mandado en los capítulos del memorial que se da a los Corregidores...» Cfr. GONZÁLEZ ALONSO: *El Corregidor...*, *op. cit.*, p. 315.

¹⁵ En la carta de nombramiento de Corregidor a favor del licenciado Sánchez de Quesada expedida por Fernando e Isabel el 14 de enero de 1488 se le ordena «que faga juramento solemne de vesytar á los términos e logares de las dichas villas e meryndad e valle, a lo menos dos veces en el año, sin salario...». AGS. Registro del Sello. V, fol. 287, número 2016. Lo transcribe GONZÁLEZ ALONSO como apéndice 8, en *El Corregidor...*, *op. cit.*, p. 389.

¹⁶ *AHN*. Consejos, leg. 7373, 1. *Residencia practicada a los alcaldes del Valle de Camargo. Año 1747*. Entre los cargos que se les imputa se halla el «no haber hecho visita de términos» con la jurisdicción de Santander y Santa Cruz de Bezana.

natorias dictadas contra los delegados regios, a diferencia de lo que permite deducir la documentación de las residencias, y en general de las visitas, practicadas en el siglo XVI.

De la realización de las visitas efectuadas en compañía de los regidores de los términos confinantes, y en presencia de los escribanos de las jurisdicciones reconocidas, queda constancia en el correspondiente libro de visitas que custodia el Corregidor, o el Alcalde Mayor, y que transmite a su sucesor en el cargo en el momento de su «recibimiento» o «entrega de la vara». En los libros se asientan los deslindes practicados, con indicación de la línea de mojones reconocida, de la asistencia de las autoridades concejiles de los términos limítrofes, de la conformidad o disconformidad de la línea visitada, y todo ello en presencia de los escribanos respectivos que levantan testimonio, en acta única, de la visita practicada.

Junto a las visitas, los libros recogen toda la documentación relativa a la demarcación del ámbito jurisdiccional: sentencias de los jueces de términos, concordias o igualas entre los términos confinantes, notificaciones y convocatorias de las autoridades para la práctica del deslinde, incidentes procesales, etc. Con la información que ofrecen estos libros, con la secuencia completa de las visitas de términos practicadas, se acredita la continuidad y tradicionalidad de las líneas divisorias a lo largo del tiempo, lo que confiere a las mismas una virtualidad única en la definición de los límites divisorios a lo largo de la historia.

Pero incluso en los momentos presentes se constata la utilidad de las visitas, puesto que las líneas divisorias históricas en ellas fijadas, ratificadas por la legislación liberal del siglo XIX, se mantienen hoy vigentes, a pesar del tiempo transcurrido. Y todo ello salvo que se haya producido una alteración de las mismas por sentencia judicial o por cualquier otro título suficiente (concesión de villazgo, agregación o segregación de términos, etc.) que justifique la modificación de las líneas establecidas.

2. LA ALTERACIÓN DE LAS LÍNEAS DE TÉRMINOS. LOS PRIVILEGIOS DE VILLAZGO Y LAS SEGREGACIONES DE TERRITORIOS

Además de las visitas practicadas por el Corregidor o los Alcaldes Mayores en el ejercicio de sus funciones ordinarias, la delimitación de los espacios territoriales solía realizarse por jueces de comisión nombrados *ad hoc* por el propio Rey. Así ocurría cuando se producía una alteración del *status* de un territorio respecto de otro, tras la concesión del privilegio de villazgo a favor de una población, con la subsiguiente separación del territorio al que pertenecía. El privilegio de villazgo de 21 de mayo de 1636 que Rueda obtuvo de Felipe IV para «eximir y sacar... al dicho lugar de la jurisdicción de la dicha villa de Medina del Campo», supuso el nombramiento de un juez ejecutor que «con vara alta de justicia», procediese a dar posesión a la flamante villa de «las

insignias correspondientes al nuevo *status*: dar al concejo posesión de la villa, eximirla de la jurisdicción de Medina del Campo, establecer las primeras autoridades, censar el vecindario y amojonar su nuevo término»¹⁷, todo un conjunto de símbolos externos de manifestación de la independencia alcanzada.

De entre ellos, el deslinde del término respecto de los circunvecinos, se plantea como una tarea perentoria al objeto de fijar el ámbito de competencia jurisdiccional de las nuevas autoridades concejiles. Por eso, el amojonamiento del término asignado a la nueva villa se practicó con premura, siendo realizado por apeadores nombrados por el Juez ejecutor y en presencia de las autoridades de los términos confinantes: la villa de La Seca, Tordesillas, Torrecilla, Foncastín y Medina del Campo, su antigua cabeza de jurisdicción¹⁸. Huelga indicar que la labor de delimitación del espacio asignado a la nueva villa, y su medición posterior en varas castellanas, es tarea importante y de notables consecuencias, en tanto que de ella depende la definición del ámbito territorial de la nueva villa, para todo tipo de actuaciones jurisdiccionales y especialmente también para la determinación del «término alcabalatorio», base de las contribuciones fiscales que el nuevo territorio debe satisfacer a las arcas reales.

Si importante es a estos efectos, la delimitación del espacio territorial, más aun resulta necesaria, si cabe, la precisa fijación de términos, cuando un territorio de realengo se integra en los dominios de otro dotado de un régimen jurídico y tributario diferente. En este supuesto se encuentra la incorporación de la villa de Castro Urdiales, su tierra y la Junta de Sámano, pertenecientes todos ellos a la jurisdicción del Corregimiento de las Cuatro Villas de la Costa de la Mar, a los dominios del Señorío de Vizcaya con arreglo al privilegio de integración otorgado el 13 de enero de 1739 por Felipe V¹⁹.

En esta Real cédula se ordenaba al Teniente General de las Encartaciones, como Teniente de Corregidor del Señorío de Vizcaya, pusiese a la villa de Castro Urdiales y su jurisdicción «en posesión de los expresados fueros, franquezas y libertades, y demarcar los límites que comprende vuestro territorio, y son desde los confines de las Nobles Encartaciones, hasta el lugar de Oriñón y ilsos²⁰ que dividen el Valle de Guriezo...».

Efectivamente, el deslinde de toda la jurisdicción que se integraba en el territorio encartado se realizó en la primavera de ese mismo año, entre los meses de abril y mayo, los más adecuados desde el punto de vista climatológico para su práctica. Y fue el mismo Teniente General de las Encartaciones vizcaínas, y no el Corregidor de las Cuatro Villas, quien como juez ejecutor por

¹⁷ MARTÍNEZ LLORENTE, F. J.: *Rueda: de Aldea a villa. El Privilegio de Villazgo de 1636*. Valladolid, 1987, p. 19.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 22-23.

¹⁹ Privilegio de integración de Castro y su jurisdicción en el Señorío de Vizcaya. *AMCU*, leg. 58, libro 1. Se publica en BARÓ PAZOS, J., ESTRADA SÁNCHEZ, M., SERNA VALLEJO, M.: *De la Junta de Sámano al Ayuntamiento constitucional (1347-1872)*. Santander, 2004, apéndices VI y VII, pp. 218-230; y pp. 231-232, respectivamente.

²⁰ Aunque no contemplado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, ilso (a veces iso, o isso) es un término de uso corriente en los territorios más orientales del Corregimiento de las Cuatro villas, y en el Señorío de Vizcaya. Es sinónimo de hito, mojón, cabido, muga.

nombramiento regio practicó la delimitación jurisdiccional del extenso territorio que se integraba en el Señorío, con la asistencia de las autoridades concejiles de los términos colindantes y a la vista de las visitas de términos documentadas en los correspondientes libros de visitas²¹.

Pero la integración en el Señorío de la villa de Castro Urdiales, su jurisdicción y la Junta de Sámano, fue efímera. En 1741, a la vista de las presiones de la burguesía vizcaína ante el Rey por la competencia que suponía a su comercio el puerto castreño, el monarca revocó la Cédula de integración, sancionando la separación del Señorío y la reintegración en la jurisdicción del Corregidor de las Cuatro Villas, dejando a Castro y Sámano «en el mismo ser y estado en que os hallábais antes de la mencionada incorporación, restitución y reintegración al mi Señorío de Vizcaya, sin alteración alguna»²². Eso supuso la plena reintegración territorial en el Corregimiento de las Cuatro Villas, con todos los términos amojonados en 1739, sin que conste se practicase un nuevo deslinde.

Pero de nuevo, en 1745, recayó nueva Real cédula de integración en el Señorío²³, tras una nueva ofensiva de los agentes castreños ante la corte, integración que se mantuvo de una manera más testimonial que efectiva hasta que finalmente en 1763, en tiempos de Carlos III, una nueva Real orden dispuso la definitiva incorporación «a la Real Corona y leyes de Castilla de la villa de Castro Urdiales, su puerto, pueblos de jurisdicción y los de la Junta de Sámano»²⁴. En virtud de esta Real orden, Carlos III ordenó a su Corregidor en las Cuatro Villas que usase de la jurisdicción «en la dicha villa de Castro Urdiales, lugares de su tierra y Junta de Sámano como de la comprensión de vuestro Corregimiento, en la misma conformidad que la tuvieron vuestros antecesores antes del citado Real decreto (que ordenaba su integración en el Señorío)...»²⁵, lo que supuso la reintegración del territorio según el amojonamiento realizado en 1739, y la confirmación del mismo, al no haberse producido alteración alguna de los términos asignados a una y otra jurisdicción.

Si la fijación de los términos de las jurisdicciones cuando se produce un cambio en su *status* es tarea obligada para definir el ámbito de actuación de las autoridades, la misma necesidad se plantea al producirse una anexión o separación de un Reino respecto de otro. La incorporación del Reino de Portugal en 1580, y la posterior separación en 1640, conllevó la práctica de un deslinde de los términos jurisdiccionales entre España y Portugal. Tras la desintegración, las circunstancias del deslinde quedaron fijadas por ambos Estados en el

²¹ El libro con la delimitación del perímetro de la jurisdicción practicada con motivo de la integración en el Señorío de Vizcaya, en *AHPC*, Diversos, leg. 1, 3. Los dos libros de visitas de términos de la jurisdicción de Castro Urdiales y los territorios limítrofes en *AMCU*, leg. 16, 4; leg. 57, 1.

²² Real cédula de integración de 2 de diciembre de 1741. *Biblioteca Municipal de Santander*. Ms. 213.

²³ La Real cédula de 23 de marzo de 1745 en *AMCU*, leg. 58, libro 1.

²⁴ La Real orden de 13 de julio de 1763 en *AHPC*, Laredo, leg. 33, doc. 18; *AHN*, Agrupación de Fondos de los Consejos suprimidos, Consejo y Cámara de Castilla, leg. 3751, exp. 8.

²⁵ La comunicación de la Real orden al Corregidor de las Cuatro Villas el 25 de julio de 1763 en *AHPC*, sección Laredo, 2507.

Acuerdo suscrito en 1668, renovado en el Tratado de Límites de 29 de septiembre de 1864²⁶, y por Convenio entre ambos Estados de 11 de marzo de 1927²⁷.

3. LAS VISITAS DE TÉRMINOS PRACTICADAS POR LAS AUTORIDADES CONCEJILES

Si los Corregidores deben realizar las visitas de términos por todo el perímetro de su ámbito jurisdiccional que confina con las demarcaciones vecinas, la obligatoriedad de realizar las visitas de términos, también alcanza a las autoridades concejiles en el ámbito de su actuación jurisdiccional, en los términos asignados a cada concejo, y según queda dispuesto en las respectivas ordenanzas concejiles. La responsabilidad del reconocimiento de los términos recae en el alcalde ordinario, quien acompañado de otras autoridades del concejo (generalmente dos regidores y el escribano), forman la comisión que practica el reconocimiento de los mojones juntamente con las autoridades concejiles de los términos vecinos.

Del reconocimiento practicado se daba cuenta en el acta que suscribían las autoridades presentes, con indicación de la precisa situación de los mojones, de su estado de conservación, de la necesidad de su reforma o reposición, y de las características de cada uno de ellos para su correcta identificación en visitas posteriores.

Las actas, con indicación de las incidencias acaecidas en cada reconocimiento, se incorporaban a unos libros de visitas, o de deslindes. Como quiera que junto a las actas o testimonios de las visitas se conservaban otros documentos como sentencias, concordias, arbitrajes, contratas, u ordenanzas, estos libros reciben también el nombre de «libros de fe y sentencias»²⁸, o más concisamente, el nombre de «libro de términos» o «libro de concordias» o «libro de contratas», recayendo el deber de su custodia en los escribanos de los concejos, responsables, a su vez, de los archivos concejiles donde se conservaban.

Habitualmente los libros con las visitas efectuadas eran llevados por los escribanos a los reconocimientos de términos, con el designio de seguir siempre la misma línea de mojones visitada en los deslindes anteriores, y para resolver las dudas que pudieran plantearse con motivo de la visita. Al respecto, debe tenerse muy en cuenta, que los deslindes o reconocimientos practicados valen en tanto son la consecuencia de otros practicados anteriormente, siguiendo su mismo trazado y siempre que documentalmente se acredite la conformidad de las autoridades que representan a las jurisdicciones contiguas. Sólo los deslin-

²⁶ *Diccionario de la Administración española...*, MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., 5.ª edición, tomo IX, Madrid, 1894, p. 889.

²⁷ *Ibidem*, Apéndices de 1927, p. 764.

²⁸ Así se le llama en el concejo de Utrera al libro con la documentación de los deslindes. POLO MARTÍN: *loc. cit.*, p. 242, citando la obra de Barrera García, «Amojonamientos y usurpaciones en Utrera a mediados del siglo XVI», en *Actas del II Congreso de Historia de Andalucía. Historia Moderna*, II. Córdoba, 1995, p. 23.

des así practicados, como «deslindes encadenados», son válidos y surten efectos jurídicos en orden a la delimitación de los términos asignados a una jurisdicción. De ahí la relevancia de conservar a buen recaudo los libros de visitas, única prueba documental escrita que acredita la validez de las mojoneras que señalizan sobre el terreno las rayas divisorias.

Ahora bien, no siempre las visitas de términos entre concejos se ponían por escrito. Así lo reconocen los regidores y el procurador de Santander en 1690, que ante la grave situación que padece la villa en unos años de crisis económica, excusan su práctica por «el mucho dispendio que se origina de ellas... y hallarse dichas mojoneras sin novedad en la forma que se hallaron en las últimas visitas...»²⁹, exonerándose así de un hipotético cargo en el preceptivo juicio de residencia.

Para corregir tal situación en el futuro, y para que quedase constancia escrita de tales visitas de términos, en el libro de actas del regimiento de la entonces villa de Santander de ese año, se asienta un acuerdo de los regidores ordenando a los escribanos de las jurisdicciones afectadas que escriturasen y protocolizasen los deslindes ante los escribanos del Ayuntamiento, para «evitar inconvenientes y daños... que del descuido de las visitas», podrían producirse³⁰.

A pesar de la advertencia de los regidores, es lo cierto que las visitas de la villa con los territorios limítrofes de la vieja jurisdicción de la Abadía santanderina (Bezana y Camargo) no siempre llegaron a ponerse por escrito, según se deduce de una consulta minuciosa de los protocolos de los escribanos de Santander, coetáneos a esas fechas. Sólo a partir de 1728 aparecen las primeras actas con las visitas practicadas, gracias a las cuáles podemos reconstruir perfectamente el trazado de la divisoria entre las jurisdicciones, entonces de la villa de Santander y de la Real Abadía. Esas actas se conservan dentro de un libro de visitas de términos, que afortunadamente hoy se conserva en el Archivo Municipal de Santander³¹.

En cuanto a la periodicidad de las visitas practicadas por los regidores, ésta era muy variable. La visita anual de términos era lo más frecuente, según se prescribe en las Ordenanzas concejiles. Ahora bien, no siempre se cumplía ese plazo, dada la dificultad de reunir a las autoridades concejiles en determinados meses del año, a causa de las inclemencias del tiempo, o de su ocupación en las labores agrícolas. En ocasiones, las visitas se celebraban sin sujeción a esa periodicidad por acuerdo de las propias autoridades concejiles, ante los gastos cuantiosos para el erario concejil que comportaba su práctica. Así por ejemplo, el concejo de la villa de Castro Urdiales acordó en 1553 por vía de ordenanza «*cómo se ha de hacer la visita general de los términos y amojonamientos de los confines de la villa y lo que se ha de gastar en ella*», disponiéndose lo siguiente:

²⁹ AHN. Consejos, leg. 7373, 1.

³⁰ *Los Libros de Acuerdos municipales de Santander. Siglo XVII*. Ed. BLASCO MARTÍNEZ, R. M., Santander, 2002, tomo III, doc. 2971.

³¹ AMS. A, leg. 179, núm. 33. Libro de visitas entre la villa de Santander y la Real Abadía. Años 1728 a 1735.

«Ytem, porque la visita general de términos e amojonamientos no es muy necesaria para la hacer a menudo y que (en) ella se gastan cantidad de dineros a la villa, que esta dicha visita se haga de seis años en seis años e no más a menudo, ... (y) que en la dicha visita se gasten otros tres mil e quinientos maravedíes e no más, e que a esta visita vayan la justicia e dos regidores los más viejos y el procurador general, y el escribano del concejo y no más»³².

Del resultado de las mismas, practicadas con una periodicidad superior a la fijada en seis años, se da cuenta en los correspondientes libros de visita, que afortunadamente también, se conservan en la actualidad en el archivo municipal de la ciudad castreña³³.

4. LA IMPORTANCIA DE LOS ELEMENTOS NATURALES O GEOGRÁFICOS Y DE LAS CONSTRUCCIONES (MOLINOS, VENTAS, ETC.) EN LA DEFINICIÓN DE LAS LÍNEAS DE TÉRMINOS

Para asegurar la invariabilidad de los límites entre las distintas jurisdicciones se recurría a la identificación de los puntos divisorios con los elementos naturales o geográficos que definen el paraje por donde transcurre la divisoria. Por ello, el recurso a esos elementos, como las «aguas vertientes», o «la divisoria de las aguas», para la asignación del espacio entre territorios limítrofes es habitual en la documentación de los deslindes, especialmente en la documentación más antigua.

Además esa línea natural era reforzada mediante la colocación de una mojonera sobre los puntos visibles de las laderas por donde se reparten las aguas hacia una y otra vertiente. Sólo de esa manera, resultaba posible precisar la exacta asignación del territorio entre los términos confinantes. El recurso a los límites determinados por las aguas vertientes estuvo presente en la fijación de los límites provinciales en los distintos proyectos y decretos del siglo XIX, de los que la división actual es heredera. De tal recurso, como de otros ofrecidos por la propia naturaleza, se hizo eco el propio Javier de Burgos cuando en 1833 diseñó la nueva división provincial de España, a la búsqueda de la tradicionalidad de las líneas divisorias establecidas para las nuevas provincias.

Si efectivamente el recurso «a las aguas vertientes» en la fijación de los límites divisorios, ha sido habitual en todos los momentos históricos, pese a plantear no pocos problemas por lo irregular de la línea así trazada, también ha sido una práctica frecuente la remisión a los cursos de las aguas, con referencia a los arroyos, ríos, rías, canales, abras, etc. Cuando genéricamente se indica en

³² Libro de Ordenanzas de la villa de Castro Urdiales. Años 1524-1572. *AMCU*, Leg. 55,5. F. 110.

³³ *Loc. cit.*

las actas históricas de deslinde que los límites llegan hasta una de esas referencias geográficas, si no existe una mayor precisión, se entiende que la divisoria a los efectos jurisdiccionales alcanza hasta la mitad de su curso, lo que los documentos precisan como «el medio río», «a medio de la canal», etc. En esa mitad del curso del agua gozan de su disfrute (pesca, aguas, arenas, piedras, etc.) los vecinos de la jurisdicción de esa orilla, reservándose sus derechos sobre la otra parte del río, los vecinos de la jurisdicción opuesta. Esta solución impuesta como modo pacífico del disfrute de los aprovechamientos de las orillas y de los propios cauces de los ríos, resolvía los problemas que de ordinario se suscitaban entre las jurisdicciones limítrofes.

Pero esta solución, planteaba no pocas dificultades en la definición de los espacios jurisdiccionales al estar los cursos de las aguas tan expuestos a las contingencias naturales. En esos casos, cuando los ríos, o en general los cursos de las aguas, se han mostrado cambiantes a lo largo del tiempo, la solución ideada por las jurisdicciones colindantes, plasmada después en la legislación del siglo XIX, consiste en el apeo o amojonamiento de los ríos mediante la colocación de mojones o hitos permanentes en una y otra de sus orillas, o incluso en medio del río, aprovechando la existencia de piedras vivas que emergen de sus aguas³⁴.

En la práctica esta solución que se muestra como plenamente satisfactoria en los supuestos de aguas plácidas o remansadas, deviene en ineficaz en los ríos o cursos de aguas bravas o en las zonas expuestas a las riadas, ya que la crecida de los ríos arrastra consigo los hitos y los mojones situados en sus orillas. Así ocurre, con exasperante frecuencia, en los caudales de los ríos septentrionales, generalmente de corto recorrido por la proximidad entre el nacimiento del curso de agua y su desembocadura, y por ello tan expuestos a su desbordamiento en tiempos de grandes lluvias, tormentas o deshielo. Muestras de la bravura de las aguas de los ríos de la Cuenca cantábrica, como el Pas o el Pisueña, se documentan entre los fondos de los archivos judiciales y en fuentes diversas. Al efecto, el Diccionario de Pascual Madoz refiere la virulencia de las aguas de este último río, a su paso por distintos lugares de los valles de Castañeda y Cayón:

«...en los pueblos de la Cueva y Pumaluengo, causa graves daños el río Pisueña por falta de álveo, pues con frecuencia roba unos y otros linderos y destruye las tierras de labor y de pastos»³⁵.

³⁴ En las distintas visitas de jurisdicción de los valles de Cayón y Castañeda, se hace constar la existencia de un cabido en medio del río Pisueña. Véase, entre otras, la *Visita de términos entre el Valle de Cayón y el de Castañeda. Año de 1717*. AHPC, sección Valle de Cayón, leg. 88,1.

³⁵ Diccionario de Pascual MADDOZ (1845-1850). Voz Castañeda. De la ferocidad de sus aguas, «es uno de los ríos más caudalosos de España», se da cuenta en un expediente que con el título *Avenidas del río Pisueña*, se custodia en el AHPC. Sección Valle de Cayón. Leg. 89-5, aprovechado por M. VAQUERIZO GIL, M.: «Ruinas y reconstrucción del Puente de Santa María de Cayón en la edad moderna», *Altamira*, XLVII, Santander 1988, pp. 309-354. Por otra parte refiere los destrozos causados por el río en molinos, ferrerías y puentes, ARCE, R.: *Recuerdos del antiguo Valle y Condado de Castañeda*, Santander, 1882, p. 55.

Para evitar, en la medida de lo posible el arrastre de los mojones los documentos de los deslindes nos informan de soluciones no siempre eficaces, pero siempre ingeniosas: los mojones se sitúan en las proximidades de construcciones más o menos estables o permanentes, como son las herrerías o los molinos, o de cualquiera de los elementos que forman parte de estos ingenios hidráulicos: la compuerta, la presa, la calcera, caz o cuérnago, la sangradera, etc. Bajo su protección se sitúan los mojones, siendo fácilmente replanteables en su misma ubicación, en caso de ser derribados por la ferocidad de las aguas.

Otros elementos geográficos o naturales sirven de referencia para la situación de los mojones divisorios. Las elevaciones del terreno, los montes, los mazos, las sierras, los oteros, los cuetos, las lomas, etc. sirven de puntos de fácil identificación para situar en ellos los hitos o mojones. Los relieves geográficos son referencias permanentes sobre el terreno; fácilmente visibles desde distintos puntos geográficos, y conocidos por los vecinos y habitantes de las zonas próximas. Por ello, los mojones se sitúan en estos puntos singulares: «en lo alto de la Sierra de Albas», «en la Cuesta del Otero», etc. Su fácil reposición en caso de pérdida o derribo, constituye una segura garantía del mantenimiento de la línea divisoria.

En ocasiones los mojones se identifican con elementos naturales, pero no permanentes. La referencia a árboles singulares (robles, cajigas, etc.), o a «peñas vivas» que emergen del terreno, es válida mientras se conserven en el mismo estado. La incertidumbre se presenta cuando los árboles desaparecen, víctima de las necesidades del hombre, o por muerte natural; o cuando las peñas se descomponen o se retiran para la transformación del terreno en pradería.

Es frecuente también la identificación de las mojoneras con determinadas construcciones o edificios (ventas, puentes, casas, llosas, cierres, etc.); o la referencia a construcciones singulares (iglesias, ermitas, casas de concejo o de juntas, cementerios), en cuyo entorno se sitúan los hitos divisorios, fácilmente reconocibles por la relevancia social que ofrecen estas construcciones, puntos de obligado encuentro de los miembros de aquella sociedad del antiguo régimen. Esos edificios son además permanentes, pese al paso del tiempo; y aun en caso de su improbable desaparición, siguen dando nombre al paraje donde se situaban.

En ocasiones, alguno de esos edificios ha sido levantado a costa de dos jurisdicciones limítrofes, para uso indistinto de los vecinos de uno y otro término, o para celebrar reuniones conjuntas. Es el caso de la construcción de una «Casa de Juntas» para la celebración de concejos entre las villas de Argoños y Escalante, unidas en una «Junta de dos villas», en defensa de sus intereses comunes frente a los demás territorios de la Merindad de Trasmiera, de la que formaban parte como villas agregadas desde 1579³⁶. Aunque existe constancia

³⁶ En ese año, las villas de Santoña, Escalante y entonces el lugar de Argoños suscribieron una Carta de Hermandad con la Merindad de Trasmiera. Una copia notarial de la misma de fecha 1679, está depositada en el *Archivo Municipal de Escalante*, leg. 13, 18. Está transcrita en SOJO y LOMBA, F.: *Ilustraciones a la historia de la M.N. y S.L. Merindad de Trasmiera*, en dos volúmenes. Se publicó en Santander, 1930-31, y posteriormente ha sido objeto de una nueva edición, también en dos volúmenes. Santander, 1988. La transcripción en tomo 1, pp. 314 ss.

de la unión en «Junta de dos villas» desde fines del siglo xvii, este edificio debió de construirse en los primeros años del siglo xviii, sobre la misma raya divisoria que separa a las dos villas, y a costa de las arcas de sus respectivos concejos.

Los cambios en la toponimia como consecuencia del transcurso del tiempo pueden plantear problemas para la identificación de los parajes donde se ubican los hitos divisorios. Pero estos suelen ser cambios graduales que permiten la identificación de los lugares donde se sitúan los mojones sin dificultad, permaneciendo en la memoria de los hombres las antiguas denominaciones y los nuevos topónimos. Sólo el largo transcurso del tiempo, y tras distintas generaciones, puede borrarse de la memoria la vieja toponimia, haciéndose difícil el reconocimiento de los parajes donde se ubican los mojones, dificultad que se soslaya con la utilización de los corónimos («la sierra de...», «el río de...»). Pueden desaparecer o cambiar los topónimos, pero se conservan como permanentes los elementos geográficos que sirven para su determinación.

El apeo o amojonamiento de los términos deslindados se realizaba mediante la colocación de piedras de mayor o menor tamaño, en las cercanías de un elemento destacado del terreno, de un edificio o de cualquier construcción que sea fácilmente reconocible a cierta distancia. Por lo general, los mojones, hitos, ilsos, o cabidos son piedras muertas, labradas en forma de cono o paralelepípedo, que se fijan en el terreno a una profundidad suficiente para evitar su caída. En ocasiones, y especialmente en parajes donde abundan las piedras, los hitos o mojones se alzan sobre una base de restos de teja, escoria o ceniza, que se depositan bajo el mojón. De esta manera, en caso de confusión de unas piedras con otras, puede comprobarse la autenticidad del mojón, simplemente procediendo a su desenterramiento. Pero también se utilizan como mojones las piedras vivas asentadas de modo natural sobre el terreno, a las que se da la forma correspondiente por el cantero que acompaña a los oficiales que practican los deslindes. Unas y otras suelen grabarse a cincel con símbolos de la jurisdicción regia o señorial (armas reales, escudos señoriales, cruces, etc.), cuando se trata de delimitar los espacios de una u otra jurisdicción³⁷, si bien en la actualidad no quedan apenas restos de tales signos, más que en la documentación; o en caso de deslinde entre concejos, con las iniciales de los lugares confinantes, orientándose la cara del mojón con la letra inscrita hacia el término respectivo. En algunas mojoneras, además de las iniciales de los términos deslindados, consta la numeración de cada mojón, lo que facilita el reconocimiento en su secuencia de la línea divisoria, o incluso, una muesca o señal indicativa en la cima del mojón, que marca la dirección de la línea mediante la unión del anterior y el posterior.

³⁷ En la actualidad apenas quedan restos de esos símbolos en los mojones; en cambio la documentación más antigua de visitas y deslindes da testimonio de la ostentación de signos en los cabidos o mojones. En 1586, cuando las autoridades del Corregimiento de las Cuatro villas y de las Encartaciones vizcaínas hubieron de reponer el histórico mojón de Valhorado, que divide ambas jurisdicciones, arrastrado por una crecida del río Agüera en 1582, recordaron que el mojón perdido era de notable envergadura, «de alto, un hombre, y más...», y coronado con las armas reales, y con las de la villa de Castro. *AMCU*, leg. 57, 1, ff. 27 ss.

El tamaño de los hitos o mojones depende de la significación del deslinde. Un simple apeo de pastos o de aprovechamientos se señala con pequeños hitos de piedra, sin inscripción alguna. O prescindiendo de las piedras, con zanjas o cárcavas abiertas en la tierra, o con montones de tierra y piedra, siempre resaltados sobre el terreno. Por el contrario un deslinde jurisdiccional, entre municipios o provincias, o entre territorios sometidos a distintas jurisdicciones (señorial, real o eclesiástica), se jalona con grandes piedras de mampostería, visibles a cierta distancia, y situadas en lugares significativos del terreno. Del tamaño de «un hombre», o incluso en ocasiones, de una mayor envergadura, marcaban los confines entre términos divisorios. Todavía hoy en la toponimia se refleja la existencia desde tiempo inmemorial de hitos, ilsos o mojones de un tamaño considerable³⁸.

Respecto de la distancia en que se sitúan los mojones, la regla general es la ubicación de manera tal que permita la visibilidad entre el mojón anterior y el posterior. La línea recta que une a ambos, define la divisoria de términos. En las zonas de escasa visibilidad, en espacios sinuosos o escarpados, o poblados de arbolado, las líneas se trazan con apoyo en un elevado número de mojones, a veces muy próximos entre sí. En ocasiones, cuando algún obstáculo impide la visibilidad entre dos mojones sucesivos distanciados entre sí, se traza una línea recta «tirando cordel», uniendo así ambos mojones. En otras ocasiones, en los días de viento en calma, se recurre al encendido de una hoguera (o «fumata», dice la documentación más antigua) en la base de cada mojón. El humo delata, desde la distancia y a pesar de los obstáculos intermedios que obstruyen la visibilidad entre los mojones, el lugar exacto donde se sitúan los hitos divisorios, permitiendo así el trazado de una línea recta imaginaria entre ambos.

En ocasiones, las distancias entre los mojones se reflejan en las actas que levantan los escribanos que practican las visitas junto a las autoridades de las jurisdicciones limítrofes: las referencias en varas castellanas, o las más imprecisas de «un tiro de piedra», o «tiro de bala» o «de fusil», aparecen en la documentación de los deslindes³⁹, expresiones que desaparecen de la documentación de la segunda mitad del siglo XIX para dar cabida a las medidas de longitud del sistema métrico decimal.

³⁸ El paraje del Ilsón (así llamado por existir en él un ilso referido en las fuentes documentales como «peña crecida, del tamaño de un hombre»), situado en el límite entre el Corregimiento de las Cuatro Villas de la Costa, en la jurisdicción de Castro y la Junta de Sámano y el territorio de las Encartaciones vizcaínas, evoca aun hoy la existencia de un ilso o mojón de gran envergadura que definía la divisoria de dos territorios sometidos a jurisdicciones y corregimientos diferentes. Otras zonas aun hoy se conocen en toda la geografía nacional, por la referencia a la existencia en ellas de mojones: «el campo de los cabidos», «el ilso blanco», «la fuente de los hitones», «los cantones», «el cantillo blanco», etc...

³⁹ Una vara castellana equivalía a tres pies o a cuatro palmos, esto es a poco más de 83,50 cm. Esta era la longitud de la vara de mando que portaban los alcaldes u otras autoridades como símbolo externo de su poder jurisdiccional. Mayor imprecisión ofrecen expresiones frecuentemente empleadas en la práctica de los escribanos: «un tiro de piedra» (unos treinta metros), o «un tiro de bala», o «de fusil» (en torno a los cien metros).

5. LOS DESLINDES DE MONTES, HIERBAS O PASTOS *VERSUS* DESLINDES DE JURISDICCIÓN. LAS ORDENANZAS COMUNES DE PASTOS Y LEÑAS ENTRE CONCEJOS

No es infrecuente en la documentación de los deslindes históricos, encontrar referencias a los apeos o amojonamientos que delimitan los aprovechamientos de pastos o leñas, que en nada se asemejan a los que tienen un alcance jurisdiccional. Tales amojonamientos traen causa del uso o aprovechamiento de zonas o parajes comunes entre vecinos de jurisdicciones contiguas, y en ocasiones ni siquiera contiguas. Son terrenos de pasto o de bosque que pertenecen a una jurisdicción, pero que se ponen a disposición de vecinos de otra, en virtud de pactos o transacciones, suscritos desde tiempo inmemorial, entre los concejos respectivos. Habitualmente estos pactos se redactan por escrito, dando lugar en los reinos de Castilla y León a las «ordenanzas comunes de pastos y abrevaderos», que tienen por objeto, además de dejar a salvo la pertenencia jurisdiccional de los terrenos de uso común, la señalización de una zona de pastos para aprovechamiento del ganado, o para el corte de la madera, sin perjuicio en todo caso, de los límites y términos de cada uno de los concejos. Este tipo de acuerdos que responden a una larga tradición de uso común de pastos, leñas, etc., solían redactarse por hombres buenos designados por las jurisdicciones afectadas, refrendándose su contenido por las autoridades locales reunidas en concejo⁴⁰.

Muy frecuente es en los territorios del Señorío de Vizcaya y de Guipúzcoa, y en general en los territorios septentrionales de montaña, el régimen de propiedad comunal de montes cuyo disfrute y titularidad aparecía repartido entre varios pueblos o comunidades vecinales, a veces integradas en jurisdicciones diferentes. El reparto de los aprovechamientos se realizaba en términos de igualdad entre las entidades copartícipes, creándose una junta o hermandad con representación de todos los concejos, que se ocupaba de la administración y aprovechamiento de los productos (pastos, leñas) de los montes.

A este modelo de aprovechamiento común de pastos responde la Junta de Ribalzaga, en el territorio de la Junta de Sámano, en la jurisdicción de la villa de Castro Urdiales. Esta Junta se encargaba de la administración y disfrute de los montes de Agüera, cuyo aprovechamiento correspondió hasta su disolución en 1552, a los vecinos de los concejos de Sámano, Santullán, Mioño, Agüera y Ontón, integrados en el Corregimiento de Laredo y a los de la villa encartada de Trucíos⁴¹; o la

⁴⁰ Las «Ordenanzas conjuntas de montes, pastos y ganados de los lugares de Bárcena y Escalante», en la Merindad de Trasmiera del Corregimiento de las Cuatro villas, redactadas en 1603 por unos árbitros designados por los concejos fueron después autorizadas por sus regidores. Están depositadas en *Archivo Municipal de Escalante*, leg. 13, núm. 1.

⁴¹ La disolución de esta junta de aprovechamientos comunes de pastos, leñas y aguas fue decretada por la Chancillería valisoletana tras demanda presentada por los concejos de Sámano por los abusos que cometían los vecinos del Valle de Trucíos, quienes «al ser de otra jurisdicción», no podían ser perseguidos por los jueces montaneros de la Junta. Véase la «Real ejecutoria ganada el 22 de mayo de 1552 por la Junta de Sámano contra el Valle de Trucíos sobre la partición

Comunidad de Montes del Urumea, formada por los concejos de San Sebastián, Hernani y Urnieta⁴².

En Guipúzcoa, y también en Álava, con el nombre de «parzonerías» se conocen ciertas comunidades de montes cuya particularidad, respecto de las comunidades en proindiviso, según Soria Sesé, aparece en el proceso de su conformación: «varias municipalidades preexistentes que adquieren y organizan, mediante concordia, un patrimonio de aprovechamiento común que les vincula, mientras que las comunidades de montes en general suelen formarse a partir de un primitivo grupo social, el titular originario de los bienes que se va articulando en distintos municipios independientes en lo político-administrativo, pero que se mantienen vinculados en lo referente a los bienes poseídos en común»⁴³.

Como institución singular deben referirse para Navarra, las llamadas «facerías», terrenos pastizales o montes que se aprovechan indistintamente por los vecinos de las jurisdicciones limítrofes, incluso pertenecientes a diferentes países. Para su aprovechamiento, existían igualmente ordenanzas o concordias entre los pueblos, que trataban de poner orden en su disfrute⁴⁴.

Los apeos realizados con la finalidad de deslindar los aprovechamientos de pastos o montes, suelen conservarse junto a los deslindes de jurisdicción, pero sin confundirse con éstos. La visita periódica de «los mojones de hierbas» o «de montes» se convierte en una necesidad, tanto para evitar los abusos que pueden cometerse en los pastos o en los bosques, como para reafirmar los mismos límites de la jurisdicción que no resultan afectados por el uso pactado de terrenos que se destinan a pastizales o al aprovechamiento de la madera.

Por ello en las actas que se conservan de los apeos de estos aprovechamientos, generalmente en zonas de montaña o de bosques de interés maderero, se hace constar a veces con insistencia que el deslinde se practica a los solos efectos del aprovechamiento de los pastos o de la madera, dejando a salvo la jurisdicción. Así reza un deslinde de aprovechamiento de unos montes comunes, los montes de Agüera, situados en la línea límite entre la jurisdicción de la villa de Castro Urdiales, Corregimiento de las Cuatro Villas, y la villa encartada de Trucíos practicado el 25 de mayo de 1750 «para hacer la visita y vista

y división de los montes de Agüera». *AChV*, Sección de Reales Ejecutorias. Caja 759-29. A raíz de aquella sentencia ejecutoriada en 1552, cada uno de los concejos de la extinta Junta continuó en el pacífico disfrute de la parte del monte que resultó dividida, correspondiendo a cada concejo una sexta parte del total de la superficie del monte, según la demarcación de sus límites que se efectuó en ejecución de la sentencia del tribunal vallisoletano. Sobre esta Junta puede BARÓ PAZOS, y otros, *De la Junta de Sámano al Ayuntamiento constitucional...*, *op. cit.*, pp. 49-62, pp. 93-96.

⁴² SORIA SESÉ, L.: «Bienes Comunes en Navarra y las provincias vascas (ss. XVI-XVIII)», en S. DE DIOS, INFANTE, J., ROBLEDO, R., TORIJANO, E. (Coords.), *Historia de la Propiedad en España. Bienes comunales, pasado y presente*. Madrid, 2002, p. 112.

⁴³ SORIA SESÉ: «Bienes comunales...», *op. y loc., cit.*, pp. 113-114.

⁴⁴ Según la ley 384 del *Fuero Nuevo o Compilación de derecho civil de Navarra* vigente «la facería consiste en una servidumbre recíproca entre varias fincas de propiedad colectiva o privada». Edición Parlamento de Navarra, 2003.

ocular de mojones que dividen los aprovechamientos de montes entre las dos comunidades»⁴⁵, en cuyo acta se reitera hasta la saciedad que «se hizo la visita por lo tocante a dicho aprovechamiento de monte, *solamente...*»⁴⁶. Así, sin resquicio alguno de duda se dejaba a salvo los deslindes anteriores de contenido jurisdiccional que separaban los concejos de Agüera y Trucíos.

Diferenciados unos y otros deslindes, en función de su objeto o finalidad, aun así dieron lugar a no pocos conflictos entre las poblaciones confinantes, nacidos de la intencionada confusión entre unos y otros. Del uso y aprovechamiento común y consentido desde tiempo inmemorial de unos mismos pastos, o aprovechamientos, no resulta infrecuente el nacimiento de expectativas entre los usufructuarios, que con el transcurso del tiempo pretenden asimilar a derechos ganados en virtud de una hipotética prescripción. Curiosamente buena parte de los conflictos de términos que en la actualidad enfrentan a las entidades municipales de puntos muy dispares de la geografía nacional, tienen su origen en estas situaciones de uso compartido de terrenos colindantes entre vecinos de una y otra jurisdicción. Así ocurre en los montes de Toledo⁴⁷, en los ya analizados montes de Agüera, o en menor escala, en los quiñones de la tierra de pinares de Segovia o de Valladolid. E igualmente, pero con una proyección mayor, por la afectación de territorios correspondientes a los países limítrofes de Francia y España, sucede en los montes pirenaicos de los Alduides⁴⁸, o entre España y Portugal⁴⁹.

6. LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS EN ORDEN A LA DELIMITACIÓN DE LOS ESPACIOS DE JURISDICCIÓN O DE APROVECHAMIENTO ASIGNADOS A LOS CONCEJOS

Desde la baja edad media los frecuentes conflictos entre los concejos en orden a la delimitación de sus ámbitos de jurisdicción solían resolverse, en instancia previa, por las propias autoridades concejiles. A falta de acuerdo, eran los propios jueces de términos comisionados por los Reyes quienes resolvían los conflictos, recayendo la apelación de su resolución en el propio Rey o en su Consejo real, tal como se dispuso en el Ordenamiento de las Cortes de Toledo de 1480.

⁴⁵ Real Ejecutoria de 14 de diciembre de 1752. *AChV*. Sig. Reales Ejecutorias 1623-15.

⁴⁶ Se reproduce en la Real Ejecutoria de 1752. *Loc. cit.*

⁴⁷ NIETO GARCÍA, A.: *Bienes comunales de los Montes de Toledo*. Madrid, 1991; del mismo autor, *Bienes comunales de los Montes de Toledo. II: reforma agraria vecinal y reforma capitalista*. Ayuntamiento de los Yébenes. Madrid, 1997; GALLEGO ANABITARTE, A.: *La desamortización de los Montes de Toledo: dictamen histórico y dogmático-jurídico*. Madrid, 1993.

⁴⁸ ARVIZU, F. DE: *El conflicto de los Alduides (Pirineo Navarro)*. Pamplona, 1992. Más recientemente, «Frontera y fronterizos: el caso de los Alduides», *AHDE*, LXXI (2001), pp. 9-48.

⁴⁹ MELÓN JIMÉNEZ, M. A.: *Hacienda, comercio y contrabando en la frontera de Portugal: (ss. xv-xviii)*. Cáceres, 1999.

No obstante los conflictos en orden al aprovechamiento de los montes y pastos, una vez dictada sentencia por los jueces locales, o por los de comisión, solían ser resueltos por las Audiencias o Chancillerías, ante cuyas salas de lo civil acudían los procuradores o agentes de los concejos en solicitud de justicia. Son muy numerosas las muestras de la actuación de la Chancillería vallisoletana en la resolución de estos conflictos⁵⁰; afortunadamente los expedientes completos con estas causas se conservan actualmente en su archivo, gracias a los cuales tenemos completo conocimiento de las causas que determinaron su apertura y de cómo se puso fin al pleito, con las sentencias de vista y revista correspondientes. Esta documentación ofrece una gran riqueza, pues los concejos contendientes, en apoyo de sus pretensiones, aportan buena parte de la documentación de sus archivos: sus libros de actas, ordenanzas, documentación de los deslindes, visitas, ejecutorias, privilegios, planos, e incluso pinturas al óleo del paraje en conflicto presentadas por las partes como pruebas periciales⁵¹, con el detalle de los accidentes topográficos, edificios, e incluso con la situación de los mojones, etc., documentación que hoy en día sería difícil de reunir fuera de estos ricos expedientes.

Pero también en época moderna y ante lo costoso que resultaba el acceso a la justicia ordinaria, los concejos acudían ante jueces árbitros o amigables componedores, para la privada resolución de sus conflictos con las poblaciones circunvecinas, en orden al aprovechamiento o disputa de sus términos comunes⁵².

El derecho histórico castellano se muestra, empero, reacio a la resolución de este tipo de conflictos por la vía del arbitraje, al considerar los bienes comunes como de propiedad de una pluralidad de vecinos, y por ende, sujetos a unas cuotas indivisas. Al estar afectados los intereses de toda la comunidad vecinal, sólo si la mayoría de los vecinos copropietarios autorizan la intervención arbitral mediante el nombramiento en concejo de un procurador especial con poder suficiente para ello⁵³, el asunto podía ser sometido a arbitraje, como así se dispone en el código alfonsino de las Partidas⁵⁴.

⁵⁰ Para la época bajomedieval, puede verse la relación amplia de pleitos que aporta POLO MARTÍN: *loc. cit.*, pp. 306-322. Para el ámbito del Santander medieval, SOLÓRZANO TELECHEA, J. A.: *Los conflictos del Santander medieval en el Archivo del Tribunal de la Real Audiencia y Chancillería de Valladolid. Patrimonio documental (1389-1504)*, Santander, 1999.

⁵¹ De la importancia de este tipo de documentación gráfica da cuenta *La Colección de planos y dibujos de la Real Chancillería de Valladolid*, editada por el propio Archivo, Valladolid, 1999; y SORIA TORRES, J.: *Pinturas, planos y dibujos judiciales: análisis de los documentos gráficos periciales del Archivo de la Real Chancillería de Valladolid* (Microforma). Valladolid, 1993.

⁵² MERCHÁN ÁLVAREZ, A.: *El arbitraje. Estudio histórico jurídico*, Sevilla, 1991.

⁵³ MERCHÁN ÁLVAREZ: *El arbitraje...*, *op. cit.*, p. 138.

⁵⁴ (III, 4, 24) bajo título *Cuáles pleitos, o contiendas pueden ser metidos en manos de avenidores, o non*, establece lo siguiente:

«En mano de avenidores puede ser metido todo pleito para delibrarlo, sobre cual cosa quier que sea. Fuera ende, pleito en que cayese justicia de muerte de hombre o de perdimiento de miembro..., o que fuese sobre las cosas que perteneciesen al procomunal de algún lugar, o de todo el Reino; las cuales, comoquier que cada un hombre del pueblo las pueda demandar, e amparar en juicio, con todo eso, non las puede ninguno meter en mano de avenidores. E si las metiese,

Los árbitros así designados por la comunidad vecinal, como personeros o procuradores con un poder especial dado por el concejo, eran elegidos entre personas de cierta *auctoritas* en la comunidad. Una vez nombrados recababan información entre los vecinos de mayor experiencia y conocimiento en relación al asunto sometido a su resolución. Su tarea como árbitro o amigable componedor finalizaba dictando un laudo o sentencia.

En caso de no ser aceptada la resolución arbitral, cabría el recurso ante la jurisdicción ordinaria, pese a lo dispuesto en Partidas sobre la inapelabilidad de las sentencias arbitrales. El régimen del código alfonsino fue sustituido por sendas disposiciones de los Reyes Católicos, las conocidas como Ordenanzas de Madrid de 1502, y por la ley de Carlos V y doña Juana en las Cortes de Toledo de 1529⁵⁵. Con arreglo a esta sustancial modificación, que responde a una práctica *contra legem* extendida, «son apelables todas las sentencias arbitrales, siempre que las partes no renunciaran a la apelación expresamente en la carta de compromiso»⁵⁶. De esta manera la vía del recurso se inicia ante el juez inmediato superior, el Corregidor, y en última instancia, ante la Chancillería o en su caso, ante el propio Consejo de Castilla.

La actuación de los árbitros en orden a la resolución de los conflictos que enfrentan a las comunidades vecinales, o a una comunidad vecinal con un territorio de señorío, se encuentra documentada ya desde la baja edad media⁵⁷. De principios del siglo XVI data una sentencia compromisoria o arbitral que trata de resolver los conflictos suscitados en orden al aprovechamiento de los montes de Agüera. Los conflictos entre los concejos de la Junta de Ribalzaga eran frecuentes, a causa de las disputas entre los socios o coporcioneros de las ferrerías para la obtención de la madera carboneable, y entre los ganaderos, para el disfrute de los mejores pastos para sus ganados. En tal situación y ante la imposibilidad de la Junta de poner orden entre los vecinos de las distintas jurisdicciones, fueron nombrados dos árbitros para que dictasen una sentencia a modo de Ordenanza que regulara los aprovechamientos. La sentencia compromisoria fue dictada en 1518, y ampliada y aclarada en distintas ocasiones. Pero aun así los conflictos prosiguieron, declarándose, como hemos indicado más arriba, la disolución de la mancomunidad con la desaparición de la Junta de Ribalzaga, por una sentencia de 1532, dictada por el Corregidor de Reinoso como juez de comisión y confirmada después por la Real Chancillería de Valladolid en 1552⁵⁸.

non valdría nada el juicio que el avenir duese sobre ellas. Pero si todos los de aquel pueblo, o la mayor partida de ellos, hiciesen un personero para esto, sobre aquellas cosas que les perteneciesen, e les otorgasen poder de las meter en mano de aveniradores, entonces bien lo podrían hacer...».

⁵⁵ *Nueva Recopilación* (lib.4, tít. XXI, l. III y IV).

⁵⁶ MERCHÁN ÁLVAREZ: *El arbitraje...*, *op. cit.*, p. 268.

⁵⁷ MERCHÁN ÁLVAREZ: *El arbitraje...*, *op. cit.*, p. 327, da cuenta de una sentencia arbitral dictada por Alfonso Pérez Calvo, árbitro tercero en discordia, en el compromiso celebrado entre el monasterio de Sandoval y el concejo de Mansilla, para solucionar un pleito sobre la propiedad de distintos parajes, en relación a los términos del señorío y del concejo. Documento 21 de sus apéndices.

⁵⁸ *AChV*. Pleitos civiles. Ejecutorias, leg. 760. En la Real ejecutoria se recoge la sentencia compromisoria. La parte de ella que se refiere a las Ordenanzas de la Junta de Ribalzaga, se publica ahora en BARÓ PAZOS y otros, *op. cit.*, apéndice 1, pp. 189 ss.

II. LA FIJACIÓN DE LOS LÍMITES DIVISORIOS EN LA ESPAÑA LIBERAL. LA CONTINUIDAD Y TRADICIONALIDAD DE LOS DESLINDES

Los deslindes históricos tienen una decisiva importancia en la delimitación de los espacios jurisdiccionales asignados a los municipios en el momento de su constitución, coincidiendo con las reformas administrativas impulsadas por el liberalismo decimonónico, en tanto que las líneas divisorias, salvo que por algún título se realice su revisión, se han mantenido sin alteración antes y después de la implantación de los municipios constitucionales. La continuidad y tradición de los deslindes practicados dota a los mismos de una elevada significación para definir los límites actuales entre los municipios, provincias, comunidades autónomas, e incluso entre Estados.

Ya en la primera etapa del liberalismo español, vigente la Constitución gaditana de 1812 durante el trienio constitucional, se planteó la necesidad de fijar los límites provinciales, al tiempo que se plantea una nueva división territorial, según previsión recogida en la Constitución gaditana⁵⁹. Al efecto se creó una comisión de las Cortes en 1820, que con el nombre de Comisión especial de la división del territorio español, habría de abordar la necesaria reforma de la organización territorial como antesala de la renovación de una administración más racional. Tras atravesar no pocas vicisitudes, finalmente el 14 de enero de 1822 se aprobó el decreto con «los límites circunstanciados» de las 52 provincias entonces creadas⁶⁰. Pero en sesiones posteriores, todavía se ocuparon las Cortes de acotar los límites de las provincias, tras quejas y reclamaciones de las Diputaciones afectadas.

La caída del régimen constitucional con la intervención de los Cien mil hijos de San Luis, supuso la derogación del decreto que aprobaba la nueva división provincial. No obstante, en el período absolutista de 1823-1833, se dio un nuevo impulso a la división del territorio con el proyecto de división provincial de 1829, auténtico «eslabón perdido entre la división de Cortes de enero de 1822 y la decretada por Javier de Burgos en noviembre de 1833»⁶¹. Este proyecto no introduce variaciones de entidad en el decreto aprobado por las Cortes en 1822: parte de las provincias aprobadas en aquél, respetando, en general pero no en todos los casos, los límites históricos tradicionales de los

⁵⁹ Artículo 310 de la Constitución de 19 de marzo de 1812: «Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente».

En relación a la nueva división territorial del Estado, la previsión de su reforma se contempla en el artículo 11 del mismo texto: «Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan». *Constituciones históricas. Ediciones oficiales*. Edit. RICO LINAJE, R., Sevilla, 1999.

⁶⁰ MARTÍNEZ DÍEZ, G.: «*Génesis histórica de las provincias españolas*», *AHDE*, LI (1981), p. 581. El decreto fue suscrito en fecha 27 de enero de 1822.

⁶¹ BURGUEÑO: J.: *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1996, p. 145.

antiguos reinos, poniendo en práctica una política que combina «el tradicionalismo y la modernidad, tan propia del despotismo ilustrado»⁶².

De este proyecto y del decreto anterior hubo de beneficiarse Javier de Burgos, sin duda, cuando planteó la nueva división en provincias a los pocos días de su acceso al cargo como Ministro de Fomento⁶³. Consciente de la importancia de las líneas divisorias fijadas a lo largo de la historia, el Real decreto de Javier de Burgos de 30 de noviembre de 1833, que ordena la división provincial de España no vino a alterar en absoluto la situación anterior, ya que expresamente mantiene los límites divisorios vigentes, esto es, los límites históricos y tradicionales entre las provincias en el momento de su promulgación. Tampoco modificó en absoluto los derechos posesorios de aquellos pueblos que tuviesen terrenos o aprovechamientos en mancomunidad en los contiguos⁶⁴.

En su artículo 7.º se ordenaba levantar los planos topográficos exactos de las provincias, para con ello levantar «una nueva carta general del Reino», tarea que sin embargo tardará en realizarse prácticamente todo el resto del siglo, tras sufrir vicisitudes y dilaciones diversas a causa de los vaivenes políticos y de las dificultades técnicas planteadas⁶⁵.

El Real decreto de Javier de Burgos de 1833, será ratificado en su vigencia por la Ley de 25 de septiembre de 1863, sobre gobierno y administración de las provincias, y por el Real decreto de la misma fecha que aprueba el reglamento

⁶² BURGUEÑO: *Geografía política...*, *op. cit.*, pp. 146-147.

⁶³ ESTRADA SÁNCHEZ, M.: «Algunas consideraciones en torno a la labor administrativa de Javier de Burgos», *Homenaje a Luis Rojo Ajuria. Escritos jurídicos*. Vol. 1, Santander 2003, pp. 275-285, plantea la cuestión de la autoría de la división provincial plasmada en el Real decreto de 30 de noviembre de 1833 «más producto de trabajos anteriores que labor propia». Por la cita, p. 277.

⁶⁴ Así se dispuso en su artículo 5.º: «Interin se promulga la ley que he mandado formar sobre acotamientos y cerramientos de heredades, no perjudicará la nueva división territorial, a los derechos de mancomunidad en pastos, riegos y otros aprovechamientos, que los pueblos o particulares disfruten en los territorios contiguos a los suyos». Real decreto de 30 de noviembre de 1833. FERNÁNDEZ, T., SANTAMARÍA, J. A.: *Legislación administrativa española del siglo XIX*. Madrid, 1977, pp. 535 ss.

⁶⁵ Una Real orden de 22 de mayo de 1834 encomendó a Domingo Fontán, un Catedrático de Matemáticas que había preparado la «Carta Geométrica de Galicia», la preparación de un proyecto sobre la base de la nueva división administrativa de Javier de Burgos, sin que tal intento prosperase. Un nuevo decreto del Ministro Cortina de 23 de noviembre de 1840 planteó una vez más el proyecto del Mapa de España, que de nuevo quedó en intento frustrado. Más tarde el militar y cartógrafo Francisco Coello publicó su mapa entre los años 1855-1870, mapa preciso y riguroso para la época, realizado a modo de complemento gráfico del conocido como *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de España* de Pascual Madoz. Una Real orden de 21 de agosto de 1866 encomendaba al Depósito de Guerra, bajo dependencia del Cuerpo de Estado Mayor, la formación del Mapa de España, disposición que fue derogada por un Decreto de 4 de enero de 1870, que encomienda la confección del Mapa a la Dirección General de Estadística, dependiente del Ministerio de Fomento, sintiéndose la necesidad de crear un centro técnico específico, el Instituto Geográfico, dependiente de Fomento, cuyo primer Director fue el General Ibáñez Ibero. El Instituto a partir de 1875 ha ido publicando las hojas correspondientes al Mapa Nacional. Al respecto, y para mayor amplitud, véase GARRIGÓS PICÓ, E.: «El territorio: mapas y cartografía histórica». *Enciclopedia de Historia de España* dirigida por MIGUEL ARTOLA, 7, Madrid, 1993, pp. 11-83.

para la ejecución de la citada ley⁶⁶. Así se mantenía la división en provincias diseñada por aquel Ministro de Fomento granadino. Ajustado a esa disposición normativa de 1833, un Real decreto de 21 de abril de 1834 sobre Subdivisión en Partidos Judiciales, procedía a la organización judicial de la Península e Islas Adyacentes.

1. LA NECESIDAD DE FIJAR LOS LÍMITES PROVINCIALES Y MUNICIPALES TRAS LAS REFORMAS INTRODUCIDAS EN LA ADMINISTRACIÓN: EL DECRETO DE 23 DE DICIEMBRE DE 1870 Y EL REAL DECRETO DE 30 DE AGOSTO DE 1889

Pese a lo dispuesto en la Constitución gaditana respecto a la fijación del «término» asignado a cada Ayuntamiento, ninguna disposición normativa posterior fue dictada en desarrollo de lo previsto en aquel texto constitucional, hasta después de diseñada la nueva división provincial y definidas las competencias de los Subdelegados de Fomento y de los Jefes políticos sobre los nuevos ámbitos administrativos. En ese momento se impuso la necesidad de proceder a la delimitación de los espacios sobre los que habría de ejercerse las competencias propias de la nueva Administración.

Antes de dictarse disposición alguna sobre fijación de los límites entre los Ayuntamientos y provincias, con el propósito de definir los límites de los montes del Estado, los de los pueblos y otros establecimientos públicos, «de una manera clara y estable», el 1 de abril de 1846 se publicó una Real Orden encomendando esta tarea a la supervisión de los Jefes políticos⁶⁷. Esta disposición no pretendía la práctica de un deslinde entre términos municipales, sino el deslinde de los montes públicos en la intención de hacer efectivo el nuevo régimen contributivo fiscal del ministro Alejandro Mon de 1845. Y además tal disposición venía a preparar el camino de la desamortización civil llevada a cabo por el Ministro de Fomento Pascual Madoz, en 1855.

Una vez fijados los límites de los montes públicos, y elaborados los primeros catálogos de montes⁶⁸, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, vigente ya el nuevo marco normativo de los Ayuntamientos constitucionales bajo vigencia de la Constitución de 1869, fueron dictadas distintas disposiciones relativas a los deslindes de los términos municipales, con el objeto de definir los espacios jurisdiccionales sobre los que el propio Ayuntamiento habría de ejercer sus competencias de gobierno y administración.

⁶⁶ Ley de 25 de septiembre de 1863, sobre gobierno y administración de las provincias, en *Legislación administrativa española...*, cit., pp. 793 ss.; y Real decreto que aprueba el reglamento de ejecución, en la misma fecha, *ibidem*, pp. 807 ss.

⁶⁷ Se publica en *Colección Legislativa*, 2.º trimestre de 1846, tomo XXXVIII, Madrid, 1848, p. 92. Esta Real orden fue ratificada en su vigencia por otra Real orden de 15 de marzo de 1860 (*Gaceta de Madrid* de 30 de marzo de 1860) que ordena que en todos los casos en que se haya de hacer deslinde de cualquier monte público, se ha de observar el Real decreto de 1 de abril de 1846.

⁶⁸ CALVO SÁNCHEZ, L.: *La génesis histórica de los montes catalogados de utilidad pública (1855-1901)*, Madrid, 2001.

De todas las disposiciones la que vino a marcar la pauta de los deslindes de términos municipales fue el decreto del Ministerio de la Gobernación de 23 de diciembre de 1870, que establecía el señalamiento de términos municipales por medio de hitos o mojones⁶⁹. Es la primera disposición legal de la España constitucional que ordena la delimitación de los espacios jurisdiccionales entre los distintos Ayuntamientos, incluso entre los pertenecientes a distintas provincias. Como consecuencia de ese Real decreto, y de otro posterior de 30 de agosto de 1889, se definieron los límites municipales entre Ayuntamientos, atendiendo al principio general de la «posesión de hecho» y respetando las divisorias históricas que en el antiguo régimen separaban las antiguas jurisdicciones, convertidas ahora en Ayuntamientos constitucionales.

En la exposición del Real decreto de 1870 se indicaba la necesidad de que «de un modo permanente se determine y establezca el radio en que las municipalidades han de ejercer su poderosa y libre influencia, desenvolviendo las amplias facultades de que ahora gozan». Incide además en la conflictividad que existía entre los pueblos a causa «de la confusión en que hoy se hallan los términos municipales, causa permanente de choques, perturbaciones y conflictos entre pueblos comarcanos».

En razón a ello, se ordenaba en el artículo 1.º del Real decreto que todos los Ayuntamientos de la Península, Islas Baleares y Canarias habrían de proceder «inmediatamente» al señalamiento de sus respectivos términos municipales por medio de hitos o mojones permanentes. Para la ejecución del señalamiento previsto, se ordenaba la constitución de Comisiones de los Ayuntamientos, formadas por el Alcalde del municipio, y tres individuos de su seno, que con el Secretario y los vecinos conocedores de la línea nombrados por el municipio como peritos, habrían de verificar las operaciones de deslinde. Junto al Real decreto, se publicaron el día 24 de febrero de 1871 unas instrucciones para la práctica de los deslindes⁷⁰.

Este Real decreto alcanzó una aplicación muy limitada en todo el territorio nacional. Las circunstancias políticas del momento, en pleno período del «sexenio revolucionario», y la falta de asignación presupuestaria para su ejecución, limitaron en buena medida su puesta en práctica. Ante la ineficacia de esa disposición, un nuevo Real decreto, en esta ocasión dictado en plena época de la Restauración, en 1889, reiteraba la orden de 1870 conminando a los Ayunta-

⁶⁹ Este Real decreto, con las instrucciones para la práctica de los deslindes, se publicó en la Gaceta de Madrid del 24 de febrero de 1871.

⁷⁰ En ellas se establecía la «precisa condición» de que se vean visibles los mojones anterior y posterior. Del mismo modo se establecía que los mojones debían ser grabados con las iniciales de cada una de las jurisdicciones que deslindaban, debiendo figurar tales iniciales en la cara del mojón que mire a su territorio; y que deberían situarse los mojones en número suficiente «para que la línea de término entre cada dos de ellos consecutivos sea la recta que los une». Finalmente se indica que todas las operaciones efectuadas se reflejarán en un acta detallada, firmada por todos los asistentes al acto, con referencia a la situación, forma y dimensiones de cada uno de los mojones que se hayan colocado, debiendo ocuparse las autoridades respectivas de cuidar de la conservación de los mojones y de su reposición cuando desaparecieran o fuesen removidas de su asiento primitivo.

mientos a que practicasen el reconocimiento de sus límites municipales, como así efectivamente se hizo en prácticamente toda España, a excepción de aquellas provincias en las que ya estaban ultimados los trabajos cartográficos⁷¹.

Con arreglo a esta nueva disposición y según consta en los distintos archivos municipales, se procedió al deslinde de la mayor parte de los municipios de España. Esos deslindes procedían a la fijación del ámbito jurisdiccional asignado a cada Ayuntamiento, y a la vez se utilizaron para el levantamiento del mapa topográfico nacional por parte del Instituto Geográfico.

En tiempo de la dictadura de Primo de Rivera, se planteó una vez más la necesidad de fijar los límites municipales a efectos meramente gubernativos. Así se promulgó el Real decreto de 2 de julio de 1924⁷² aprobando el reglamento sobre términos y población municipal, por el que se ordenaba el deslinde y amojonamiento de los términos municipales, dejando subsistentes las instrucciones de 1870.

Los deslindes practicados en aplicación de esta ley de 1924 se beneficiaron de los avances técnicos topográficos, gracias a la colaboración que el Instituto Geográfico prestó a las comisiones que hubieron de realizar los deslindes. La confección de cuadernos de campo, con mediciones precisas, los itinerarios y los planos topográficos levantados por los ingenieros topógrafos, permiten en la actualidad el replanteo de las líneas divisorias fijadas en los años inmediatos a la publicación de la ley. Y en su momento, junto con las fotografías aéreas del territorio nacional, sirvieron de base para la confección del mapa topográfico nacional.

2. LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE DESLINDES (1845-1930): LA IMPORTANCIA DE *LOS DESLINDES ENCADENADOS* Y DE *LOS DESLINDES HISTÓRICOS*. LA DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO Y DEL TRIBUNAL SUPREMO

Los conflictos planteados en orden a la delimitación de los términos municipales, como actos de interés general y de orden público, son de la exclusiva competencia de la administración. Por ello, la jurisdicción contencioso-administrativa resulta la competente en la resolución de este tipo de conflictos.

⁷¹ El Real decreto fue publicado en la «Gaceta» de 4 de septiembre de 1889. Según el artículo 1.º quedaron exceptuadas las provincias de Albacete, Cádiz, Córdoba, Jaén, Madrid, Málaga y Sevilla, ya que en ellas el Instituto Geográfico y Estadístico había terminado los trabajos previos para la confección del mapa topográfico nacional. Se disponía en este Real decreto en su artículo 3.º que los hitos o mojones habrían de colocarse de tal manera que desde cada uno de ellos debía de ser visible el anterior, blanqueándolos para que fuesen vistos a larga distancia. Del mismo modo, y con arreglo al artículo 4.º, cada uno de los mojones debía de ser identificado con las iniciales correspondientes al distrito municipal respectivo, grabándose en la cara que se orienta hacia este término municipal.

Según el artículo 9.º como resultado del deslinde practicado habría de levantarse acta detallada del mismo, con los antecedentes del deslinde, forma y tamaño de los mojones, los materiales de que éstos se hallen compuestos, la distancia entre los mismos, etc.

⁷² Publicado en la «Gaceta» el día 3 de julio de 1924.

La doctrina jurisprudencial en relación a esta cuestión se fue gestando a partir de 1845, coincidiendo, precisamente, con la creación del Consejo Real con arreglo a los perfiles diseñados en la Constitución de ese mismo año. Este consejo fue organizado con arreglo a la ley de 6 de julio de 1845⁷³ como «el cuerpo consultivo supremo» de la Administración del Estado, y a la vez como órgano en el que recae el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa. Gracias a sus resoluciones («decisiones») fue formando una jurisprudencia propia e inexistente hasta entonces, que sirvió de referencia a los tribunales inferiores, lográndose así un cuerpo de doctrina homogénea que se extendió a todos los sectores del ordenamiento jurídico, alcanzando, por supuesto, a las distintas leyes municipales publicadas a lo largo del siglo XIX.

Dependientes jerárquicamente de este Consejo Real, la ley de 2 de abril de 1845 de Organización y atribuciones de los Consejos provinciales⁷⁴, creaba unos Consejos en cada una de las capitales de provincia como órganos consultivos de los Jefes políticos, y como tribunales de justicia en materia contencioso-administrativa, tribunal que conforme al caso 6.º del artículo 8.º de la ley asumía la competencia de resolver los conflictos en razón de términos que enfrentan a los municipios de cada provincia.

Los momentos revolucionarios vividos en 1854 pusieron fin a este alto cuerpo del Estado y a los Consejos provinciales de él dependientes, por decreto de 27 de julio y 7 de agosto de 1854, respectivamente. Suprimido el Consejo Real, fue creado el Tribunal Supremo contencioso administrativo por Real Decreto de 7 de agosto de 1854⁷⁵, asumiendo las competencias judiciales como el más alto tribunal en esa materia. Poco después, superados los momentos revolucionarios del bienio progresista, por Real Decreto de 16 de octubre de 1856, fue restablecido el Consejo Real con la misma planta que tenía antes de su supresión, y a partir del Real decreto de 14 de julio de 1858 cambió su nombre por el de Consejo de Estado, convirtiéndose en el supremo cuerpo consultivo del Estado, regulado por la Ley de 17 de agosto de 1860⁷⁶. Uno y otro, contribuyeron del mismo modo a la formación de una doctrina uniforme, convertida en garante del principio de la legalidad.

⁷³ Ramón FERNÁNDEZ, T- SANTAMARÍA, J. A.: *Legislación administrativa española del siglo XIX*. Madrid, 1977, pp. 154 ss. Un Real decreto posterior, de 22 de septiembre de 1845, completó la organización del Consejo Real, dividido en distintas secciones. La sección de lo contencioso conocerá de los asuntos de la Administración y de las apelaciones de los Consejos provinciales. *Ibidem*, p. 140. Suprimido tras la revolución de 1854, fue restablecido por Real Decreto de 16 de octubre de 1856 (*Ibidem*, p. 632), hasta quedar definitivamente disuelto por el Real Decreto de 14 de julio de 1858 que crea en su lugar el Consejo de Estado (*Ibidem*, pp. 633 ss.), regulado en la Ley de 17 de agosto de 1860 (*Ibidem*, p. 635).

En el período de 1834-1836 existió un Consejo Real de España y de Indias, sin otro carácter que el meramente consultivo. Véase, ARVIZU, F.: «El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)», en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. I.E.A., Madrid, 1974, pp. 387-431. Igualmente, SÁNCHEZ BELLA, I.: «La reforma de la administración central en 1834», *ibidem*, pp. 655-688.

⁷⁴ Ramón FERNÁNDEZ-SANTAMARÍA: *Legislación administrativa...*, *op. cit.*, p. 153.

⁷⁵ *Ibidem*, *op. cit.*, pp. 182 ss.

⁷⁶ *Ibidem*, *op. cit.*, pp. 632 ss.

Estas altas instituciones del Estado hubieron de pronunciarse en diferentes ocasiones sobre las cuestiones que planteaba la sucesión de leyes municipales o de Ayuntamientos en momentos políticos tan dispares como son los que acontecen a lo largo del siglo XIX. En relación a la determinación de los límites de las nuevas demarcaciones provinciales y de los municipios, sentaron una doctrina uniforme que evitó la confusión ante la cascada de normas de distinto alcance sobre el régimen local y provincial.

Esta doctrina, que en buena medida es actualmente asumida por los órganos jurisdiccionales y consultivos, se sustenta en los principios siguientes:

1. *Validez de las actas de deslinde o de visitas anteriores, siempre que se consignen en documento público.*—Como la primera disposición sobre fijación de límites entre los distintos municipios no se promulgó hasta 1870, las sentencias del Tribunal Supremo contencioso administrativo y los dictámenes de los órganos consultivos del Estado anteriores a esa fecha inciden en la validez de los deslindes, amojonamientos, apeos y visitas anteriores. Al efecto tienen tal consideración los reconocimientos de términos practicados de común acuerdo entre las jurisdicciones limítrofes, siempre que los mismos consten en documento público, entendiéndose por tal, las actas de deslinde, las visitas de términos jurisdiccionales, o los apeos formalizados ante escribano público, o cualquier otro documento «decisivo» que acredite la vigencia de manera incontestable de una línea divisoria entre dos pueblos o jurisdicciones.

En tal sentido, la sentencia dictada por el Consejo Real bajo presidencia del ilustre político moderado Francisco Martínez de la Rosa, el 31 de enero de 1854⁷⁷, en un conflicto de términos que enfrenta a los Ayuntamientos de Béjar y Candelario, declara subsistentes los deslindes de términos municipales que consten en documentos públicos, mientras no se justifique fehacientemente su alteración por otros documentos posteriores. Esta sentencia asigna valor de documento público a las actas de deslinde, o visitas de términos de los años 1587, 1595, 1730, y otras en que se renovaron las anteriores con la conformidad de las autoridades respectivas de cada Ayuntamiento.

La sentencia de 26 de octubre de 1866⁷⁸ incide en la validez de los deslindes de términos municipales consignados en documentos públicos «mientras la alteración no se justifique con otros documentos posteriores de igual valor, o por los medios legales que el derecho ha establecido». Esta misma sentencia otorga plena validez a un deslinde histórico verificado en 1647, al no haberse demostrado la existencia de un apeo o amojonamiento posterior. Sienta igualmente esta sentencia la doctrina de que un documento de deslinde jurisdiccional no puede ser enervado por prueba testifical alguna, ni por otros documentos

⁷⁷ *Colección legislativa*, 1854, tomo 61, sentencia núm. 12, pp. 754 ss. Esta doctrina fue reiteradamente citada en distintas resoluciones gubernativas que resuelven conflictos entre diversos Ayuntamientos; véanse, la Real Orden de 26 de octubre de 1866 y el decreto de 5 de agosto de 1881, ambas citadas en la sentencia del Tribunal de lo contencioso de 18 de febrero de 1898.

⁷⁸ *Jurisprudencia administrativa*. Sentencia de 26 de octubre de 1866 (*Gaceta* de 27 de noviembre), tomo XIV, año 1866, p. 581.

relativos a inscripciones catastrales o de amillaramiento, que se limitan a fijar las demarcaciones a efecto del pago de las contribuciones.

Pero incluso después de la normativa de 1870, refrendada en 1889, se mantiene la misma línea jurisprudencial en relación a la validez de los deslindes tradicionales, siempre que se acredite su práctica de una manera continuada y siguiendo un mismo trazado. Son los «deslindes encadenados», aquellos que siguen siempre una misma trayectoria y son aceptados de común acuerdo por las jurisdicciones circunvecinas.

Una sentencia posterior, dictada por el Tribunal de lo contencioso el 18 de febrero de 1898⁷⁹, en un procedimiento que enfrenta a los Ayuntamientos vizcaínos de Güeñes y Zalla, sobre fijación de la línea divisoria jurisdiccional, reitera la doctrina expuesta por las sentencias citadas, en tanto establece la validez de los deslindes consignados en documento público, cuya fuerza y valor es subsistente y debe respetarse mientras su alteración no se justifique con otros documentos de igual clase e importancia jurídica. Esta sentencia asigna validez a las visitas de términos o de jurisdicción, practicadas por las autoridades de los concejos respectivos en distintos años de los siglos XVII y XVIII, y conservadas en los libros de deslindes jurisdiccionales de los respectivos municipios, al apreciarse la continuidad de la línea trazada en todos los deslindes practicados.

La doctrina sentada en esta sentencia del Tribunal de lo contencioso ha sido reiterada en distintas resoluciones posteriores. La importante sentencia, por distintos conceptos, del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1902, recoge en uno de sus fundamentos que, «tratándose de deslinde de pueblos, y como consecuencia de ello, de la fijación de sus respectivos términos municipales, deben tenerse ante todo en cuenta para resolver las cuestiones que se susciten, según las reglas generales del derecho y la jurisprudencia sentada, los documentos que se refieran a anteriores deslindes como más análogos a lo que es objeto del debate...»⁸⁰.

En una nueva y posterior sentencia, dictada por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo el 26 de abril de 1930, se asignó valor decisorio a lo que se denomina carta-partida de 1456, para resolver un conflicto de términos municipales entre Azcoitia y Azpeitia, basando la resolución sobre la doctrina sentada hasta el momento y ajustada «...a lo que resulte de los deslindes anteriormente practicados y aceptados por los pueblos contrincantes...»⁸¹.

⁷⁹ *Jurisprudencia administrativa*. Sentencia de 18 de febrero de 1898, p. 398 ss.

⁸⁰ *Jurisprudencia administrativa*. Sentencia de 23 de octubre de 1902, p. 349 ss. Esta sentencia ha sido reiterada en otras del mismo alto Tribunal: las sentencias de 20 de marzo y 15 de noviembre de 1928, 4 de junio de 1941, y las más recientes de 30 de octubre de 1979, 26 de febrero de 1983 y 10 de diciembre de 1984. Idéntica doctrina ha sido asumida en diferentes dictámenes del Consejo de Estado (dictámenes 1312, 2130, 40334, 39764, 53447, 1245/93, 1625/93, 897/99, todos ellos citados en el número 3704/2002, de 13 de marzo de 2003, en el expediente de deslinde entre Cangas de Narcea (Principado de Asturias) y Villablino (León).

⁸¹ *Jurisprudencia administrativa*. Sentencia de 26 de abril de 1930, tomo 137, año 1930, p. 788.

2. *Necesidad de incoar un expediente de agregación/segregación para la alteración de una línea divisoria entre términos limítrofes.*—La legislación del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX en materia de deslindes determinaba que la línea divisoria entre jurisdicciones habría de ser trazada atendiendo a «la posesión de hecho» en que se encontraban los pueblos limítrofes en el momento de practicar la operación del deslinde; esto era tanto como reconocer la validez de la línea que traía causa de tiempo inmemorial y que era aceptada por los municipios respectivos.

Ahora bien, cuando se trataba de segregar un terreno de un pueblo para agregarse a otro, no era válida la mera práctica de un deslinde entre términos municipales. Según la sentencia del Tribunal Supremo contencioso administrativo de 28 de febrero de 1881, en este supuesto resultaba imprescindible iniciar en la esfera administrativa el correspondiente expediente de segregación, con audiencia de los pueblos interesados. La resolución adoptada tras la sustanciación del mismo era título suficiente y legítimo para la alteración de los límites entre jurisdicciones vecinas.

Al no observarse los trámites administrativos exigidos, el alto tribunal determinó que «el acto (una resolución dictada por la Comisión provincial) adolece de un vicio de nulidad que lo hace insostenible», siendo así además, «por no haberse respetado el estado posesorio que tenía uno de los pueblos interesados en dichos terrenos, y porque ha sido motivo de un desvío del procedimiento ordenado para esta clase de negocios por la ley de 25 de septiembre de 1863»⁸².

A mayor abundamiento, una Real Orden de 21 de junio de 1906, acogiendo la doctrina sentada por el Consejo de Estado, al resolver un conflicto de términos planteado entre el pueblo de Lagrán (Álava) y Bejauri y Laño (Condado de Treviño, Burgos), estableció que el derecho de un pueblo sobre un terreno no puede quedar enervado por una alteración errónea de límites hecha por medio de un acta levantada en 1889, al amparo del Real Decreto de 30 de agosto de ese año, porque «las alteraciones (en este caso de términos provinciales) no pueden hacerse, con arreglo al contenido de la ley de 29 (debe decir 30) de agosto de 1889 sino por virtud de otra disposición de análogo carácter»⁸³.

3. *La importancia de la divisoria natural (cursos de aguas, aguas vertientes, cumbres y crestas...) en la definición de las líneas de términos.*—El recurso a la divisoria natural del terreno se empleó al no existir medio alguno de prueba del trazado divisorio, o al no estimarse como válidos y suficientes los derechos alegados por las partes en conflicto. Así, la sentencia de 15 de septiembre de 1847 dejó establecido que «cuando ninguno de los pueblos contendientes sobre deslinde de sus respectivos términos demuestra que sus dere-

⁸² Real Decreto sentencia de 28 de febrero de 1881. *Gaceta* del día 10 de junio. Extracta su contenido GÓMEZ ACEBO Y CORTINA, J., DIAZ MERRY, R.: *Diccionario General de Jurisprudencia contencioso-administrativa*, Madrid, 1889, pp. 463 ss.

⁸³ Alcubilla. Apéndice de 1906 (Legislación). Dictamen del Consejo de Estado, recogido en la Real Orden de 21 de junio de 1906, que resuelve un expediente de deslinde entre los pueblos de Lagrán (Álava) y Bejauri y Laño (Condado de Treviño, Burgos).

chos tienen la calidad de exclusivos, *hay que seguir la división natural del terreno*, dejando a salvo los derechos de las partes en el juicio competente»⁸⁴. Esta sentencia resuelve un conflicto de límites entre el Ayuntamiento de Cataudau y el de Bombay, ambos en la provincia de Valencia, surgido del aprovechamiento común de unos terrenos por ambos Ayuntamientos. Al no existir prueba suficiente que demuestre que aquellos derechos tuvieran la calidad de exclusivos, se optó por la división natural del terreno, dejando a salvo los derechos de las partes a su aprovechamiento en el juicio civil correspondiente.

El uso compartido de unos mismos terrenos por los vecinos de Ayuntamientos colindantes dio lugar a una abundante litigiosidad durante todo el siglo XIX. Por esta misma causa, se planteó un conflicto de términos municipales entre Viandar y Calaveruela, ambos de la provincia de Cáceres, resuelto con arreglo a la divisoria natural del terreno por sentencia del Tribunal Supremo contencioso administrativo de 4 de mayo de 1874⁸⁵. Ambos municipios mostraron su conformidad con el uso compartido de los terrenos de la Hoz y del Barranco, como así lo venían haciendo desde tiempo inmemorial, pero discrepan en cuanto a la asignación jurisdiccional de esos parajes, sobre los cuales ambos aspiran a ejercer sus competencias municipales.

4. *Los instrumentos de contenido económico (los libros de amillaramientos o de repartos de contribución territorial...) no constituyen por sí solos documentos decisivos de deslinde, pudiendo ser tenidos como prueba supletoria en cuanto no se opongan a ellos otros documentos específicos de deslinde.*—Este principio general aparece acogido en la sentencia de 13 de febrero de 1904⁸⁶, que implícitamente acoge la doctrina de sentencias anteriores dictadas por el mismo tribunal el 26 de diciembre de 1879, y el 5 de agosto de 1881. Aquélla establecía que «como medios de prueba no pueden admitirse datos sacados de amillaramientos de épocas relativamente modernas...». No obstante, otorgaba validez a las respuestas generales dadas al interrogatorio de 1751, en una de las cuales, a la pregunta de con qué pueblos confina la jurisdicción, se define con precisión la línea límite que separa el Ayuntamiento de Estepa del de Herrera (ambos en la actualidad en la provincia de Sevilla). Si bien la información solicitada a modo de interrogatorio posteriormente sirvió de base para la formación del Catastro del Marqués de Ensenada, no debe reputarse *ab origine*, según criterio más que discutible, pero recogido en la sentencia que extractamos, que tuviera exclusivamente un carácter económico o fiscal.

La sentencia de 1881 destacó «que el principal objeto (de los amillaramientos y demás instrumentos públicos de orden económico) es hacer constar la extensión, la calidad y el avalúo de las fincas y bienes de toda especie, incluso los derechos, tributos, etc., figurando en ellos sólo como accidente la designación del término municipal en que los terrenos se hallan, y si bien debe ser

⁸⁴ *Colección legislativa*. Año 1847, tomo 42, sentencia núm. 8, p. XCV.

⁸⁵ *Jurisprudencia administrativa*. Sentencia de 4 de mayo de 1874, tomo XXV, año 1874, pp. 506 ss.

⁸⁶ *Jurisprudencia administrativa*. Sentencia de 13 de febrero de 1904, pp. 238 ss.

fiel y exacta, no constituye por sí solo documento decisivo de deslinde». Ello no obsta para que los registros de contenido económico puedan ser tenidos «como prueba supletoria de deslinde en cuanto no se opongan a ellos otros documentos especiales de apeo y demarcación formalizados expresamente con el propósito de que consten los verdaderos límites de la jurisdicción administrativa de cada pueblo y de que produzcan fe en cuanto a la fijación de sus linderos»⁸⁷.

5. *Distinción entre hitos o mojones que fijan la divisoria de jurisdicción, de otras marcas sobre el terreno que indican servidumbres de pastos o de abrevadero.*—La sentencia del Tribunal de lo contencioso de 17 de octubre de 1896 hizo distinción de los mojones que definen la jurisdicción entre los pueblos de Rionegro del Puente y Mombuey, Ayuntamientos ambos pertenecientes a la provincia de Zamora, de aquellas marcas (montones de tierra y piedra) que delimitan unos terrenos a los solos efectos de su aprovechamiento por los ganados. Aquellos mojones, en forma de «peñas vivas» con señales cinceladas de deslindes antiguos, definen la línea divisoria de los términos municipales, que fue reconocida el 6 de diciembre de 1889 y que debe reputarse como válida y legal, en tanto confirmatoria de los deslindes anteriores⁸⁸.

En tiempos más recientes, la doctrina del Consejo de Estado⁸⁹ y del Tribunal Supremo, gestada bajo vigencia de la Constitución española de 1978, sigue una pauta coincidente con la expuesta, sustentada en el principio general de la validez de los deslindes anteriores practicados de conformidad entre los municipios interesados. En defecto de estos documentos, cabe el recurso a aquellos otros, que, aunque no sean de deslinde, expresen de un modo preciso la situación de los terrenos cuestionados. De esta doctrina firme y reiterada se infiere la *estabilidad o continuidad de los deslindes*, que en su día fueron consentidos por los representantes de las partes afectadas⁹⁰.

⁸⁷ El Real Decreto sentencia de 5 de agosto de 1881, se publicó en la *Gaceta* del 8 de noviembre. Extracta su contenido GÓMEZ ACEBO Y CORTINA-DÍAZ MERRY. *Diccionario General de Jurisprudencia...*, cit., pp. 463 ss.

⁸⁸ *Jurisprudencia administrativa*. Año 1896. Sentencia de 4 de enero de 1896, pp. 221 ss.

⁸⁹ La Comisión Permanente del Consejo de Estado como órgano consultivo es el competente para emitir informe preceptivo en la resolución de los conflictos de términos entre ayuntamientos, provincias y comunidades autónomas, como así se dispone en el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1985, de 2 de abril, en relación con los artículos 13.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y 10 del Real Decreto Legislativo 781/1985, de 18 de abril, y en el artículo 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, dictamen que se emite después de la propuesta de resolución de la Dirección General de la Administración Local, y antes de la resolución de ésta a la vista del dictamen del Consejo.

⁹⁰ Dictamen del Consejo de Estado núm. 1264/2003, a propósito de la fijación de los límites municipales de Ugena (Toledo) y Serranillos (Madrid). Acoge el Consejo de Estado esta doctrina en el dictamen 2905/2002, de 6 de marzo de 2003, y en los dictámenes citados en la nota 80. Doctrina que ha sido reiterada a su vez en todas las sentencias del Tribunal Supremo sobre esta cuestión (Sentencias de 23 de octubre de 1902, 20 de marzo y 15 de noviembre de 1928, 4 de junio de 1941, 30 de octubre de 1979, 26 de febrero de 1983 y 10 de diciembre de 1984, entre otras).

Son, por lo tanto, la tradicionalidad y la conformidad los requisitos que otorgan validez a los deslindes. Esta doctrina está legalmente recogida en el artículo 19 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial⁹¹, así como en el artículo 7 del Real Decreto 3426/2000, de 15 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de deslinde de términos municipales pertenecientes a distintas Comunidades.

Del mismo modo, en reiterada doctrina del Tribunal Supremo y del más alto cuerpo consultivo del Estado, se reserva al Instituto Geográfico Nacional, como órgano especializado, *la apreciación técnica* de la validez de las líneas divisorias defendidas por las partes en conflicto, a la vista de los deslindes anteriores documentados, y de los datos topográficos incorporados a las actas. A su vez, *la apreciación jurídica* corresponde al Consejo de Estado, a la vista de las pruebas y documentos aportados por las partes. Los informes del Instituto, aunque no vinculantes para el Consejo de Estado, en su alta función consultiva, ni para la Administración, en la resolución de los expedientes gubernativos, ni para los tribunales, en la resolución de las cuestiones contenciosas, resultan sin embargo decisivos⁹².

JUAN BARÓ PAZOS

⁹¹ Cit.

⁹² Así lo ha reconocido en no pocos dictámenes el Consejo de Estado. Valga por todos el dictamen 1352/1998. Deslinde Navarredonda y Villavieja de Lozoya, ambos de la Comunidad Autónoma de Madrid; en el mismo sentido el dictamen 1625/93, citado en otros muchos, como por ejemplo en el núm. 3/2000, del que literalmente entresaco lo siguiente: «La naturaleza misma de la operación pone en evidencia la importancia del juicio técnico y desde la realidad de esta apreciación fáctica o técnica, la función del Consejo de Estado se proyecta más en el campo de las garantías que en el de las estimaciones técnicas, una vez apreciadas la regularidad, justificación y coherencia de las apreciaciones de los técnicos».