

LA FRONTERA PIRENAICA

José Ramón REMACHA TEJADA

I

1. Tiene por objeto este estudio la frontera pirenaica vista desde el ámbito del Derecho Internacional, es decir desde el conjunto de normas internacionales que han llegado a configurarla en la forma en que hoy se encuentra. Queda, por tanto, dentro de este planteamiento fijar las notas características o peculiaridades de esta frontera y se excluye *a priori* una descripción pormenorizada de la misma. No obstante, en determinadas ocasiones descendaremos a estudiar de cerca partes aisladas del trazado fronterizo en la medida en que ello contribuya al objeto principal de nuestro estudio ¹.

1. Este estudio tenía prevista, en un principio, la consideración de tres fronteras hispánicas: la pirenaica, la lusitana y las de Ceuta y Melilla. La complejidad de esta primera nos obliga a diferir el análisis de las otras para un segundo estudio.

El plan de este trabajo es el siguiente:

I. Introducción: 1.—Delimitación. 2.—Precisiones de concepto. 3.—Antecedentes.

II. Régimen de la frontera pirenaica: 4.—Derecho convencional vigente. 5.—La cuestión de los acuerdos municipales fronterizos. 6.—La Comisión Internacional de los Pirineos.

III. El Pirineo Occidental: 7.—El Tratado de Bayona de 1856. 8.—Bahía de Higer. 9.—Bidasoa. 10.—Facerías quinquenales. 11.—Facerías perpetuas. 12.—Quinto Real

IV. El Pirineo Central: 13.—El Tratado de Bayona de 1862. 14.—Términos faceros. 15.—Propiedades divididas.

V. El Pirineo Oriental: 16.—El Tratado de Bayona de 1866. 17.—Llivia. 18.—Usos entre pueblos fronterizos. 19.—Aguas de uso común 20.—El caso Lago Lanós.

VI. Andorra: 21.—La demarcación de Andorra. 22.—Naturaleza de la demarcación andorrana.

VII. Derecho convencional de vecindad: 23.—Tratados sobre relaciones

El tema ha merecido la atención de tratadistas de ambos lados de la frontera, atraídos unas veces por la complejidad que ofrece y otras por la casuística que en ella se encuentra para ilustrar la moderna concepción *liminar* frente a la *lineal*². Sin embargo, como señala un autor tan riguroso como Fairen³ son pocos los estudios que, de manera global y objetiva, analizan esta frontera. Varios son los que, con éxito indudable, han tratado aspectos parciales del problema y pocos, como los de Cordero y Ch. Rousseau, los que han abordado el tema de forma global.

Este año se celebra el I Centenario de la Comisión Internacional de los Pirineos, organismo que ha contribuido poderosamente tanto a la aplicación como a la elaboración de normas internacionales pirenaicas. Parece oportuno, por tanto, contribuir de algún modo a dicha efemérides.

2. *Precisiones de concepto.* Como cuestión previa, resulta obligado revisar tres conceptos básicos: frontera, zona fronteriza y vecindad internacional.

Es conforme la doctrina en el hecho de que la frontera constituye la delimitación de la competencia territorial en el espacio. Ahora bien, esta delimitación puede consistir en una línea divisoria, ya sea de trazado *natural* o *artificial*, o en una zona que se

de vecindad pirenaica. 24.—Controles fronterizos. 25.—Asistencia mutua. 26.—Comunicaciones. 27.—Recursos naturales 28.—Seguridad social.

VIII. Epílogo: 29.—Conclusiones.

2. La bibliografía sobre esta materia es escasa y en general limitada a aspectos o zonas concretas: ANDRASSY, «Relations internationales de voisinage», *R. des C.*, t. 79, 1951 (II), págs. 76-182; CORDERO TORRES, *Fronteras hispánicas, geografía e historia, diplomacia y administración*, Madrid, 1960, págs. 183-275; DESCHEEMACKER, «Une frontière inconnue, les Pyrénées de l'Océan à l'Aragon», en *Rev. Gén. de D.I.P.*, t. XVI, núm. XLIX, vol. II, 1941-45, págs. 239-277, y también «Une frontière féodale au XXe siècle» en *Pyrénées* núm 12, 1952, págs. 6-20. CORDERO TORRES, «Estatuto internacional de la frontera pirenaica occidental» en *R.E.D.I.*, 1948, I, núm. 1, págs. 155 y ss.; DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 2.ª ed., Madrid, 1975, pág. 271; FAIREN, *Facerías internacionales pirenaicas*, Madrid, 1956; GERVAIS, «L'affaire Lac Lanoux» en *A.F.D.I.*, 1960, págs. 373 y ss.; DULERY, «L'affaire du Lac Lanoux» en *Rev. Gén. de D.I.P.*, t. LXII, 1958, págs. 496 y ss.; LAPRADELLE, *La frontière. Etudes de Droit International*, Paris, 1928 y también «Frontières de l'air» en *R. des C.*, t. 86, 1954 (II), págs. 122 y ss., *Acuerdos fronterizos con Francia y Portugal*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1969. ROUSSEAU, «Les frontières de la France» en *Rev. Gén. de D.I.P.*, t. LVII, 1954, págs. 223-226, TRUYOL, «Las fronteras y las marcas» en *R.E.D.I.*, t. X, 1957, págs. 105 y ss.

3. Este autor ha llevado a cabo un estudio profundo —que él considera incompleto— sobre las facerías pirenaicas y echa de menos un análisis jurídico de la cuestión que complementa la labor realizada por historiadores. Cfr. FAIREN, *op. cit.*, págs. 15 y 21.

extiende a lo largo de esa línea⁴. De aquí resultan dos conceptos de frontera, uno *lineal* y otro *liminar*. Desde un punto de vista histórico éste precede a aquél y tiene su origen en el «limes» ingeniado por el Imperio Romano, con proyección en las Marcas carolingias y en las fronteras del Estado Moderno. Sin embargo el racionalismo político del siglo XVIII arremete contra la frontera liminar y, en aras de una mayor precisión, logra implantar la concepción lineal. Tras el imperio napoleónico y sus guerras se llega —en frase de Truyol—, al cuerpo a cuerpo entre los Estados⁵. No interesa ya la imprecisión inherente a la frontera liminar por los inconvenientes que presenta la concurrencia de competencias territoriales en determinada zona y el problema se resuelve con criterios centralistas aplicando en lo posible la máxima política del «faire son pré carré». Este proceso de demarcación culmina en Europa en el siglo XIX.

Modernamente, sin embargo, asistimos a una reivindicación doctrinal de la zona fronteriza. Se estima que la frontera rígida no es más que la resultante de un criterio decimonónico que fatalmente ha de ser superado por el desarrollo de los medios de comunicación modernos y la inevitable intercomunicación que a lo largo de la frontera hace prever la versión vigente de los Derechos Humanos⁶. Este planteamiento histórico parece correcto y la doctrina internacionalista se ha apresurado a aportar soluciones compatibles con el principio de exclusividad de la competencia territorial del Estado.

Tal es, y no otra, la cuestión previa que se ha planteado el llamado Derecho Internacional de Vecindad. Así Lapradelle —situado en vanguardia de esta tendencia doctrinal— advierte que la concepción lineal puede conducir a inconvenientes insoportables para los fronterizos que, en base al principio de *derechos adquiridos*, mantienen actividades allende la frontera, o puede producir trastornos en la eficacia de los servicios públicos periféricos⁷. Hoy en día el aspecto vecindad reviste suma importancia en las relaciones internacionales de Estados fronterizos⁸, los cuales deben reconocer los presupuestos sociológicos de aquélla y proceder a su reglamentación por vía convencional.

4. Cfr. ROUSSEAU, *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1957, pág. 249.

5. TRUYOL, *op. cit.*, pág. 107.

6. Cfr., en este sentido, la afirmación de VICENS VIVES, *Tratado general de geopolítica*, Barcelona, 1956, pág. 158.

7. LAPRADELLE, «Frontières de l'air», *op. cit.*, pág. 121.

8. La dinámica de las relaciones fronterizas atenta contra el concepto clásico de frontera. En este sentido GOTTMAN, *La politique des Etats et leur géographie*, París, 1952, pág. 132.

Por su parte Andrassy —promotor de este campo del Derecho Internacional— salva hábilmente la antítesis existente entre zona liminar y exclusividad de la competencia territorial de la siguiente forma: la demarcación lineal es compatible con una reglamentación internacional de la zona fronteriza⁹. Es decir, respetando el principio de la exclusividad deriva del mismo una competencia reglada en materia de relaciones fronterizas (servicios públicos, servidumbres, auxilios y coordinación administrativa).

Si bien esta elaboración doctrinal no se ha plasmado de forma explícita en el derecho convencional en materia de fronteras, implícitamente es recogida por la práctica que se va imponiendo en acuerdos internacionales que tienen por objeto aspectos aislados de la zona fronteriza y en la cual son aplicados.

En consecuencia, el empleo que hagamos de aquí en adelante de los términos frontera y zona fronteriza deben entenderse en el sentido que les otorga el Derecho Internacional de Vecindad en su estado doctrinal actual¹⁰.

3. *Antecedentes.* A. Brette llegó a la conclusión de que en el último tercio del siglo XVIII y en base a los documentos de la época resultaba imposible determinar con precisión cuáles eran las fronteras de Francia¹¹. Hasta tiempos relativamente recientes los Pirineos¹² no constituyen una línea divisoria sino un área interpuesta entre dos soberanías; sus antecedentes históricos en cuanto zona fronteriza se hallan en el «limes» romano, en la Marca Hispánica y en la autonomía de sus Valles, cuyo último vestigio perdura en el Principado de Andorra.

Si observamos el fenómeno pirenaico desde el prisma de la Historia de España vemos que los factores geográficos y socio-políticos de la Baja Navarra, la Cerdaña y el Rosellón se han opuesto en varias coyunturas históricas a la concreción de una línea divisoria asentada en los Pirineos. Por otra parte recordamos, con Maravall¹³ que los reinos hispánicos eran más bien *tierras que cuerpos* de configuración política uniforme.

9. Se trata de una solución de tipo empírico en que se apoya ANDRASSY para desarrollar su concepción del Derecho Internacional de Vecindad. Cfr. *op. cit.*, págs. 103-109.

10. Es decir, frontera en el sentido lineal y zona fronteriza en el sentido liminar; lo cual difiere parcialmente de la terminología de LAPRADELLE.

11. Según refiere ROUSSEAU en «Les Frontières de la France», *op. cit.*, pág. 29.

12. El mismo colectivo nos advierte la pluralidad de circunstancias que históricamente caracterizan a esta cadena montañosa.

13. MARAVALL, *El concepto de España en la Edad Media*, Madrid, 1954, pág. 348.

Por estas razones hasta la segunda mitad del siglo XIX el derecho convencional pirenaico es en su mayor parte fragmentario¹⁴. Casi todos los Tratados suscritos entre España y Francia —en esta época y en esta materia— son instrumentos por los que se consagra una cesión de territorio o el reconocimiento de un derecho en determinada región. Es sintomático que los primeros acuerdos demarcatorios —según Cordero¹⁵— son los de Perpiñán (1767) y Elizondo (1786), es decir relativamente tardíos y en todo caso de aplicación geográfica muy restringida.

En definitiva estos antecedentes ponen en evidencia un alto grado de imprecisión en el trazado de la frontera pirenaica. En este sentido es válida la expresión sugerida por Truyol cuando califica de *estatuto jurídico internacional indeciso*¹⁶ el régimen jurídico de las fronteras pre-napoleónicas. Pero en lo que respecta a los Pirineos esta abstracción hay que matizarla, pues si bien la línea de demarcación es imprecisa en muchos sectores hasta que se lleva a cabo la acción normativa de los Tratados de Bayona, la franja pirenaica tiene una configuración regional concreta que equivale a la suma de las realidades socio-políticas que integran los Valles asentados a lo largo de esta cadena montañosa. Considerado el Pirineo como zona de frontera se observa en él una enorme fragmentación, lo cual no equivale necesariamente a una imprecisión. Estas circunstancias hacían especialmente difícil la tarea de los negociadores de Bayona porque su principal objetivo era lograr una frontera precisa y tenían que partir de un *statu quo ante* que, en gran medida, era contrario al establecimiento de una línea de demarcación más o menos rígida. Veamos cómo se resuelve esta antinomia.

II

4. *Derecho convencional vigente.* Nos referiremos aquí a la normativa por la que se establece la actual demarcación de la frontera hispano-francesa y, siguiendo un criterio sistemático, se verán en otro lugar las disposiciones que regulan principalmente cuestiones de vecindad fronteriza¹⁷.

La clave del derecho convencional vigente radica en tres Tra-

14. Para una relación de los instrumentos fronterizos anteriores a la normativa de Bayona, cfr. CORDERO, *fronteras*, op. cit., pág. 198, n. 13.

15. *Ibid.*

16. TRUYOL, op. cit., pág. 109.

17. *Infra.*

tados firmados en Bayona en la segunda mitad del siglo pasado y en una serie de documentos que les son complementarios¹⁸. A la vista de sus respectivos preámbulos el objetivo principal consiste en la fijación de línea fronteriza; los tres convenios forman un cuerpo unitario, como lo acredita la intención manifestada por las partes y además el hecho de que el Acta Adicional de 26 de mayo de 1866¹⁹ establece en su art. 20 que sus disposiciones deben considerarse «textualmente insertas» en los tres instrumentos anteriormente referidos.

La demarcación en sentido material termina con el Acta final de 1868, es decir —desarrollada en tres etapas distintas— se lleva a cabo en un espacio aproximado de treinta años. No es extraño que se invierta tanto tiempo en la tarea, pues se trataba de establecer realmente un orden nuevo, respetando el antiguo en todo lo que fuera posible. El resultado de la obra de Bayona, en resumen, es doble: a) se establece una demarcación de frontera con una longitud de 677 kilómetros en un istmo geográfico que tiene

18. *Los instrumentos de delimitación de la frontera hispano-francesa* son: *Tratado de Bayona de 2 de diciembre de 1856* (ARANZADI, Dicc. 8792) con objeto de fijar los límites de ambas naciones en la porción de frontera correspondiente a las provincias de Guipúzcoa y Navarra. *Anejos* al Tratado de 2 de diciembre de 1856 (ARANZADI, Dicc. 8793), que comprenden: I.—País Quinto septentrional. II.—País Quinto meridional. III.—Facerías perpetuas. IV.—Prendamientos de ganados. V.—Acta de amojonamiento. *Disposiciones adicionales de 11 de julio de 1868* (ARANZADI, Dicc. 8898) referentes a la navegación en el Bidasoa. *Declaración de 30 de marzo de 1879* (ARANZADI, Dicc. 8800) sobre la rada de Higer. *Convenio de Bayona de 27 de marzo de 1901* (Gaceta de 17-10-902) reglamentando la jurisdicción en la Isla de los Faisanes. *Convenio de Madrid de 14 de julio de 1959* (BOE de 2.2.965) relativo a la pesca en el Bidasoa y Bahía de Higer. *Tratado de Bayona de 14 de abril de 1862 y Anejos* (ARANZADI, Dicc. 8794) que comprenden: I.—Acta de amojonamiento. II.—Derechos de varios pueblos fronterizos. III.—Prendamientos de ganados. *Convenio de París de 12 de junio de 1928* (ARANZADI, Dicc. 8807) para fijar la delimitación de la frontera entre España y Francia en el interior del túnel del Somport. *Tratado de Bayona de 26 de marzo de 1866* (ARANZADI, Dicc. 8796) fijando definitivamente la frontera común de España y Francia, así como los derechos, usos y privilegios correspondientes a las poblaciones limítrofes de las dos Naciones, entre la provincia de Gerona y el Departamento de los Pirineos Orientales, desde el Valle de Andorra hasta el Mediterráneo. *Acta adicional de 26 de marzo de 1866* (*Ibid.*) de aplicación a toda la frontera. *Acta final del arreglo de límites en el Pirineo de 11 de julio de 1868* (ARANZADI, Dicc. 8799) que comprende los siguientes anejos al Tratado de 26 de marzo de 1866: Primera parte: I.—Acta de amojonamiento. II.—Modificación de los arts. 18 y 19 del Tratado. III.—Caminos de paso franco. IV.—Usos entre pueblos confinantes. V.—Prendamientos de ganado. Segunda parte: Reglamentos concernientes al disfrute de las aguas de uso común entre los dos países. *Declaración de Bayona de 14 de junio de 1906* (ARANZADI, Dicc. 8805) aprobando el acta de amojonamiento entre las mugas 579 y 580. *Acuerdo franco-español de 8 de febrero de 1973* (BOE 24.7.975) relativo al amojonamiento y conservación de la frontera.

19. Incluida al final del Tratado de la misma fecha.

420 kilómetros de anchura²⁰, y b) se sancionan, en favor de los habitantes de los valles y municipios fronterizos, derechos acreditados de antiguo²¹.

Este segundo resultado supone una labor de codificación y tiene una trascendencia grande. Pues si bien el principal objetivo de los negociadores de Bayona era terminar con la imprecisión de la demarcación, la normativa puesta en vigor sanciona de forma indirecta la existencia de una *zona fronteriza*, integrada por todas las Corporaciones Locales cuyos confines lleguen hasta la línea de frontera. El balance es sin duda positivo porque se ha logrado una obra de clarificación y de sistematización, respetando mucho más las costumbres locales que los límites sugeridos por la naturaleza²².

5. *La cuestión de los acuerdos municipales fronterizos.* El estudio histórico de la situación de la frontera en la época anterior a la trilogía de Bayona acredita la existencia de una realidad jurídica que regulaba la explotación económica de parcelas de terreno que hoy en día quedan en la línea fronteriza o muy próximas a ella. Tal realidad tenía su fundamento en los «convenios» de facerías, es decir en acuerdos suscritos —con frecuencia verbalmente— por los Valles o por los Municipios fronterizos para establecer relaciones de compascuidad o la cesión de un derecho real; la fuente legal de las facerías también era a veces de tipo consuetudinario. Esta complejidad resultaba agudizada por el hecho de que hasta finales del siglo XVIII los Valles gozaban de una autonomía política determinante de una personalidad internacional²³, reconocida cuanto menos *inter partes*²⁴.

De aquí deriva Descheemacker la existencia de dos órdenes jurídicos superpuestos²⁵ y entiende que según los acuerdos locales no hay una línea de frontera en los territorios de facerías, sino una *zona común* sometida a una reglamentación particular²⁶.

20. CORDERO, *Fronteras*, *op. cit.*, pág. 185.

21. Es unánime en este punto la oposición de ROUSSEAU, CORDERO, DESCHEEMACKER.

22. Cfr. ROUSSEAU, «Les frontières», *op. cit.*, pág. 224.

23. «Unies entre elles par tous ces actes de faceries, les Vallées restèrent indépendantes du pouvoir central et rachetèrent leurs droits féodaux. La dépendence du souverain était purement nominale et les Vallées ne voulurent pas participer aux guerres qui mettent aux prises leurs souverains respectifs», DESCHEEMACKER, «Une frontière», *op. cit.*, pág. 241.

24. Cfr. CORDERO, *Fronteras*, *op. cit.*, pág. 193, n. 7.

25. «Dans sa complexité, la frontière pyrénéenne apparaît organisée comme une superposition de deux ordres juridiques: l'ordre juridique local né de la tradition et de la coutume des Vallées et l'ordre interétatique du Traité de Bayonne», DESCHEEMACKER, *op. cit.*, pág. 271.

26. *Op. cit.*, pág. 240.

Esta apreciación puede ser válida referida a la época anterior a los Tratados de Bayona, pero no es coherente con la fijación de línea fronteriza que en base a éstos se ha operado. Veamos la cuestión, en su versión actual, desde el prisma del derecho convencional. Son varias las disposiciones de los Tratados de Bayona que se refieren a las facerías franco-españolas, unas veces para sancionarlas en su estado originario y otras muchas para reconocer a los fronterizos el derecho a suscribir acuerdos en materia agropecuaria con propietarios del otro lado de la frontera ²⁷, pero estableciendo una doble limitación: a) la duración máxima de los nuevos acuerdos es de cinco años, y b) necesidad de aprobación por parte de la autoridad gubernativa del Estado respectivo. No hay duda, por lo tanto, de que el régimen de facerías franco-españolas se ha incorporado al derecho convencional y en consecuencia no cabe hablar de dos órdenes jurídicos sino de uno sólo en el que encuentran base legal las relaciones faceras. En apoyo de esta tesis baste señalar cómo en la redacción observada en los «convenios» de facería —a propuesta de la Comisión Internacional de los Pirineos— se hace referencia a la correspondiente disposición de los Tratados de Bayona.

En lo referente a la naturaleza de estos «convenios» es preciso salir al paso de otra afirmación equívoca del mismo autor ²⁸. Apoyándonos en Lapradelle, las facerías franco-españolas son *contratos de compascuidad* celebrados entre Valles de distinta vertiente pirenaica ²⁹. Pero hoy en día estos acuerdos no son actos jurídicos internacionales porque los sujetos de la relación jurídica que se establece carecen de personalidad para el Derecho Internacional, requisito básico. Los titulares de la facería están ligados por una relación contractual de derecho privado, aun cuando para el derecho interno tengan la consideración de entes públicos como Corporaciones locales. No es menos cierto, sin embargo, que en cuanto a los requisitos del contrato estas figuras pueden ofrecer aspectos interesantes desde el punto de vista del Derecho Internacional privado.

27. Así los arts. 14 del Tratado de 1856, 23 del Tratado de 1862, 29 del Tratado de 1866 y 10 del Anejo V del Acta Final de 1868. Además el espíritu de Bayona, en cuanto al respeto a los derechos adquiridos, continúa vigente como puede verse en el art. 42 del Tratado de 14 de julio de 1959 relativo a la pesca en el Bidasoa.

28. DESCHEEMACKER, *op. cit.*, pág. 241, afirma que «Les Vallées continuent à exercer leurs compétences comme par le passé et à signer ainsi des actes qui n'ont aucune équivalent dans le droit international».

29. LAPRADELLE, «Frontière», *Rep. de Dr. Int.*, t. VIII, París, 1930, página 495.

6. *La Comisión Internacional de los Pirineos.* En su ya centenaria existencia, este organismo ha desarrollado una actividad muy variada: ha servido de foro diplomático donde discutir las diferencias surgidas en la aplicación de los Tratados de Bayona, ha propuesto la elaboración de nuevos convenios internacionales y ha contribuido eficazmente a resolver supuestos de hecho y de derecho no previstos por la trilogía de Bayona. El balance de su labor es altamente positivo como lo demuestra ahora el interés manifestado por ambas partes en conmemorar el Primer Centenario de su creación. Esta cuestión precisa algunas puntualizaciones referentes al origen y naturaleza. Veamos.

En primer lugar, el origen de la Comisión Internacional de los Pirineos se halla en un Canje de Notas hispano-francés de 30 de mayo y 19 de julio de 1875 y no, como se ha pretendido, en el primer Tratado de Bayona³⁰ ni en el Acta Adicional de 1868³¹. Sus funciones en base a dicho Canje son las siguientes: a) resolver las cuestiones fronterizas pendientes, b) interpretar los convenios de límites entre España y Francia y c) proponer a los Gobiernos de Madrid y París cuantas medidas se estimen oportunas en materia fronteriza. De hecho estas funciones se han visto ampliadas por la práctica³².

En cuanto a la naturaleza de este organismo hay variedad de opiniones entre los tratadistas³³. Por su parte la Sentencia arbitral de 16.11.57, en la cuestión del *Lago Lanós* ha rechazado de plano la pretensión de atribuirle un poder de decisión³⁴. La realidad en este punto, a la vista del instrumento de su creación y de las actividades desarrolladas, es que nos encontramos ante un organismo internacional de carácter gubernamental dotado de amplias facultades consultivas y ocasionalmente normativas, sancionadas por el mutuo consenso. Este casuismo es el origen de la variedad de opiniones mencionada. El criterio más seguro es el de ver en esta Comisión una Conferencia internacional de fun-

30. CORDERO, *op. cit.*, pág. 195.

31. Cfr. DESCHEEMACKER, *op. cit.*, pág. 243.

32. La composición de la Comisión, por parte española, viene siendo la siguiente: Presidente el Subsecretario de Asuntos Exteriores o por delegación el Embajador de España en París o un Ministro Plenipotenciario, vocales los representantes de los Ministerios de Ejército, Hacienda, Gobernación, Obras Públicas, Marina, Industria, Agricultura, Aire y Turismo, y Secretario el de la Comisión de Límites.

33. DESCHEEMACKER, *op. cit.*, pág. 244, la califica de Comisión arbitral mixta dotada de un poder transaccional. CASTIELLA (cfr. CORDERO, *op. cit.*, pág. 196) ha visto en ella una conferencia diplomática permanente. Y en alguna ocasión se ha pretendido equipararla a un tribunal administrativo internacional, cfr. CORDERO, *ibid.* ...

34. DULERY, *op. cit.*, pág. 496.

ciones variables a tenor de las circunstancias y del consenso mutuo. Tal vez esta misma laxitud ha sido la clave de un pragmatismo que ha garantizado su pervivencia y eficacia, cada vez más acreditadas en la medida en que su actividad viene sancionando una costumbre internacional de ámbito local. En este sentido, el estudio pormenorizado de la labor realizada por la Comisión Internacional de los Pirineos en sus primeros cien años de existencia podría dar resultados muy interesantes.

III

7. *El Tratado de Bayona de 1856.* Por este convenio se inicia la demarcación del Pirineo occidental en el sector comprendido entre la desembocadura del Bidasoa y el punto en que confluyen las provincias de Huesca y Navarra con el departamento francés de Bajos Pirineos. La línea de frontera es definida en base a los primeros artículos del Tratado³⁵ y al Acta de amojonamiento que se halla en el Anejo V del mismo. En cuanto a la conservación de las mugas es de aplicación el Acuerdo de Madrid de 8 de febrero de 1973³⁶ a cuyos efectos se divide esta parte de la frontera en dos sectores (Guipúzcoa y Navarra) y se crea una comisión mixta hispano-francesa de amojonamiento. En su conjunto el trazado es de tipo convencional aunque parcialmente coincide con la línea de crestas más altas y de aguas fluviales³⁷. Una

35. Arts. 1 a 11.

36. B.O.E. de 24.6.75.

37. ROUSSEAU, «Les frontières de la France», *op. cit.*, pág. 225, recoge un hecho anecdótico que en cierto modo contradice su estimación de que se trata de una frontera muerta o fosilizada; es el siguiente: «La délimitation exacte de la frontière a soulevé récemment des difficultés en ce qui concerne l'appartenance territoriale du gouffre de la Pierre de St. Martin, découvert en 1950 (cfr. Monde 7.8.953). Ces difficultés qui se sont notamment produites lors des expéditions spéléologiques françaises de 1952 et 1953 proviennent du fait qu'il existe deux frontières: l'une officielle résultante du Traité de 1856 et de la Convention de 1858 et confirmée par un relevé cadastral de l'époque (Cadastre d'Arette) passant par les bornes 261 et 262 et effleurant au sud du gouffre; l'autre, que l'on a prise jusqu'ici à tort pour la vraie, constituée par une ligne de pierres marquées d'une croix peinte en rouge. Cette dernière ligne, qui a fait perdre à la France 20 ha. 8 de terrain a été établie par l'administration de Ponts et Chaussées. L'origine en remonte à une centaine d'années environs: réunis un soir autour de la borne 261, à la suite d'un festin copieusement arrosé, les bergers français et espagnols s'étaient amusés en conséquence d'un pari à déplacer de 400 mètres la borne-frontière à l'intérieur du territoire français. Finalement... il a été décidé de soumettre la question d'appartenance territoriale à la Commission Internationale des Pyrénées». Esta cuestión —según la información que hemos podido obtener— ha quedado superado por el descubrimiento de otra entrada a esta sima en territorio francés.

parte importante del Tratado se ocupa del régimen fronterizo aplicable a las relaciones de las comunidades vecinas en lo referente a la explotación de los recursos naturales sitos en las inmediaciones de la línea fronteriza³⁸. Estas disposiciones contribuyen en gran manera a determinar la peculiaridad del sistema en cuanto *zona*, cuyos principales supuestos se verán seguidamente.

El Tratado contiene una disposición derogatoria³⁹ por la que se invalidan todos los acuerdos anteriores en cuanto se opongan a lo establecido en materia de fijación de línea fronteriza. Esta derogación no alcanza, por lo tanto, a aquellos acuerdos que tuvieron por finalidad la explotación de recursos naturales; sin embargo, su caducidad debe verse a través del párrafo primero del art. 13.

8. *Bahía de Higer*. En realidad, la delimitación fronteriza hispano-francesa, en su parte más occidental, comienza por esta bahía, la cual al no ser una zona estrictamente pirenaica no ha sido regulada por el Tratado de 1856⁴⁰. Es aplicable aquí la Declaración de Bayona de 30 de marzo de 1879, que a efectos de delimitación establece tres sectores: uno español, otro francés y un tercero de aguas comunes. Este último constituye un condominio de trazado longitudinal en el centro de la bahía⁴¹.

9. *Bidasoa*. Se refieren a esta materia los arts. 20 a 25 del primer Tratado de Bayona y de una manera más específica el Convenio de Madrid de 14 de julio de 1959. A la vista de estas disposiciones es preciso concluir que se ha regulado la internacionalización de estas aguas fluviales y la constitución de un condominio de pesca en favor de los pueblos fronterizos en el curso del río comprendido entre Chapitelacoarria y la desembocadura del Bidasoa (12 kms.). Este derecho de pesca se reconoce exclusivamente a los habitantes de Irún y Fuenterrabía, por parte española, y a los de Biriatu, Urruña y Hendaya, por parte francesa, todos los cuales deben sujetarse a las normas comunes dictadas en materia de pesca. En este punto parece arriesgada la apreciación de Andrassy al estimar la existencia de una servidumbre in-

38. Arts. 12 a 27.

39. Art. 28.

40. Tan sólo los arts. 21 y 22 se refieren a esta bahía.

41. El art. 14 de este Acuerdo establece que el sistema de vigilancia en la zona de aguas comunes sería objeto de un reglamento posterior, redactado por la Comisión Internacional y que en ínterin, serían aplicables los reglamentos para la navegación en el Bidasoa.

ternacional de pesquería entre España y el país vecino⁴². La existencia de una reglamentación común y de un espacio también común donde los ribereños pueden pescar con carácter exclusivo, son factores que configuran un condominio fronterizo de explotación más que una servidumbre internacional⁴³.

Otro condominio —éste territorial— resulta del art. 27 del primer Tratado de Bayona en lo referente a la Isla de los Faisanes⁴⁴ o de la Conferencia. Esta disposición ha sido desarrollada por otro Convenio de Bayona de 27 de marzo de 1901⁴⁵ que reglamenta el ejercicio de la jurisdicción en esta isla de manera alterna; cada seis meses el derecho de vigilancia corresponde por turno a España y Francia. La fijación de la frontera en la parte internacional del Bidasoa bordea la Isla de los Faisanes y sigue el centro de la corriente en bajamar⁴⁶.

10. *Facerías quinquenales*. En el sistema del primer Tratado de la trilogía de Bayona estas facerías son las que tienen una mayor importancia cuantitativa, ya que comprenden todas las que sin tener la calificación de perpetuas hubiesen sido convenidas anteriormente y además todas aquellas que llegaren a establecerse por mutuo acuerdo entre las comunidades fronterizas en base al art. 14 de dicho texto⁴⁷. Esta facultad reconocida expresamente por el Tratado da lugar a que las facerías internacionales pirenaicas —presentes y futuras—, constituyan uno de los rasgos característicos de esta frontera.

Por ello antes de proseguir, conviene precisar el concepto ju-

42. ANDRASSY, *op. cit.*, p. 168.

El art. 43 del Convenio de 14 de julio de 1959 apoya la tesis que aquí sugerimos: «No se adoptará ninguna modificación importante al presente Convenio sin consulta previa a los Municipios ribereños».

43. En el mismo sentido DESCHEEMACKER, *op. cit.*, p. 247 establece una semejanza con las facerías.

44. Parece acertada la tesis de VEYRIN (que hace suya DESCHEEMACKER, en *op. cit.*, p. 249) sobre la etimología de este nombre: *Faisants* como participio de *faire* equivale a faceros o hacedores que se reunían en esta isla para convenir los derechos de pesca respectivos.

45. *Gaceta* de 17.10.902.

46. Art. 9 del Tratado de 1856.

47. Art. 14: «Las partes contratantes han convenido en conservar a los respectivos fronterizos el derecho que han tenido siempre de celebrar entre sí, aunque por tiempo determinado, que no podrá exceder de cinco años y con la precisa intervención de las Autoridades competentes, todos los convenios de pastos u otros que puedan ser provechosos para sus intereses y buenas relaciones de vecindad.

Los contratos por tiempo determinado hoy existentes entre los fronterizos, y los que se celebren en lo sucesivo, se considerarán caducados expirado que sea el plazo que se fijó en la escritura o convenio verbal celebrado al efecto».

ridico de las facerías en su versión actual. La mayoría de los estudiosos del tema coinciden en que se trata de acuerdos establecidos por pueblos vecinos para asegurarse en beneficio propio la explotación de determinados recursos agropecuarios que les pertenecen a título singular o comunitario⁴⁸. En consecuencia entendemos por facería internacional pirenaica *la relación de base contractual que establecen dos comunidades pirenaicas fronterizas para asegurarse la explotación de recursos naturales pertenecientes a una o a ambas de ellas*.

Situadas en el marco del Derecho Internacional estas relaciones contractuales no pueden ser tomadas por servidumbres internacionales porque: a) los titulares directos de la relación facera no son los Estados sino los pueblos convecinos y b) porque la facería no comporta necesariamente una limitación de la competencia territorial; el ámbito espacial de la ley nacional no experimenta variación alguna.

En consecuencia, hecha esta precisión, las facerías pirenaicas deben situarse en el campo del Derecho Internacional de Vecindad. En él tienen su encaje natural ya que, en cuanto acuerdos locales fronterizos sancionados por el derecho convencional, son fuentes del régimen jurídico de la zona fronteriza.

La realidad de estas facerías es evidente en este sector del Pirineo⁴⁹.

11. *Facerías perpetuas*. Son las reconocidas expresamente por el art. 13 del Tratado de 1856 que, por vía de excepción, confirma las existentes entre los Valles de Aézcoa y de Cisa y San Juan de Pié del Puerto, por una parte y entre los Valles de Roncal y de Baretons, por otra. El Anejo III de dicho instrumento regula también, con más detalle, estas facerías.

En cuanto a la primera interesa destacar que, según la investigación de Fairén⁵⁰, actúa sin embargo como una facería quin-

48. FAIREN, *op. cit.*, pág. 16, entiende que son «acuerdos de buena vecindad para facilitar el desarrollo económico de los fronterizos». LAPRADELLE, «Frontière», *Rep. de D. I.*, 1930, p. 945, opina que son contratos de compascuidad. Para DESCHEMACKER, *op. cit.*, pág. 259, pueden definirse como «l'association ou la communauté de pâturages communs». En el mismo sentido, puede verse, «Facería», *Enciclopedia Jurídica Española*, t. XV, 1910, p. 599: «Sociedad o comunión de pastos que para sus ganados se prestan mutuamente entre sí los pueblos convecinos».

49. Puede verse en los convenios de facería suscritos entre el Valle de Baztán y Saro, St. Pée, Añoa, Ezpeleta, Ichaso, Bidarray y el Valle de Baignorri. En los de Valcarlos con Banca y Lasa. Cfr. FAIREN, *op. cit.*, págs. 44 y ss., 169 y ss. y 215 y ss.

50. *Op. cit.*, p. 183.

quenal por iniciativa de los Valles que, utilizando el sistema previsto por el art. 14, convienen periódicamente un condicionado más preciso que el previsto en el Anejo III. Respecto a la segunda, su origen conocido data del siglo XIV y ha sido objeto de varios estudios históricos en torno al llamado *Tributo de las tres vacas*⁵¹, cuya exposición se aparta de nuestro trabajo. Es interesante recordar, sin embargo, que esta facería ha sido materia de jurisprudencia por parte del Consejo de Estado francés⁵².

12. *Quinto Real*. Constituye esta cuestión uno de los puntos problemáticos de la frontera pirenaica, tal vez porque el análisis histórico no ha alcanzado aquí conclusiones definitivas. El trazado fronterizo se aparta de la línea de crestas y discurre transversalmente por Alduides en la vertiente norte del Pirineo. Históricamente la zona ha sido objeto de reivindicación por parte de los Valles de Baigorri, Baztán y Erro, y finalmente por el propio Estado español. Corresponde aquí analizar la cuestión desde el punto de vista del Derecho Internacional convencional haciendo abstracción de la normativa de derecho interno cuya perspectiva difiere en algunos puntos de aquella otra.

De lo dispuesto por el Tratado de 1856, por sus Anejos I y II y por el Canje de Notas de 5 de septiembre de 1950, que constituyen las normas convencionales aplicables en primer término, resulta la siguiente configuración jurídica, que pasamos a exponer.

El Quinto Real queda situado en territorio español, si bien su parte septentrional es orográficamente transpirenaica, y la meridional alcanza hasta los límites de Cilveti y Eugui. En la parte española de los Alduides (Quinto Real *septentrional*) tienen reconocido los habitantes del Valle de Baigorri un derecho de pastizaje exclusivo para sus ganados, sin limitación de tiempo⁵³. La explotación forestal corresponde a los Valles españoles, propietarios del terreno, si bien observando ciertas limitaciones⁵⁴ y en compensa-

51. Las distintas opiniones sobre su significado pueden verse en DESCHEE-MACKER, *op. cit.*, p. 264.

52. *Ibid.*

53. Art. 15: «Se ha convenido que los habitantes del Valle de Baigorri tengan el goce exclusivo y perpetuo de los pastos de la porción del territorio de los Alduides, comprendida entre la línea que en el art. 7 se ha trazado como límite divisorio de ambas soberanías y la cresta principal del Pirineo».

54. Art. 16, pfo. 2.º: «Los valles españoles propietarios del territorio cuyos pastos se dan en arrendamiento estarán obligados a dirigir la explotación de los bosques que allí tienen, conformándose con las leyes españolas y de tal manera, que en todo tiempo ofrezcan éstos lo necesario para los usos de la vida de los guardas y pastores, y abrigo de los ganados contra el sol y la intemperie».

ción percibirán un cánón anual⁵⁵ abonable por el gobierno francés a través del español. Las funciones de vigilancia y control serán ejercidas por los guardas nombrados y juramentados por Baigorri en unión de los guardas españoles, todos los cuales formularán las denuncias ante la autoridad territorial española^{56, 57}.

En definitiva, estas características perfilan claramente la existencia de una facería —que en opinión de Fairén es perpetua⁵⁸— entre los Valles de Baztán y Erro por una parte y el de Baigorri por parte francesa, cuya normativa convencional contribuye a configurar el régimen de vecindad fronteriza. La opinión de Descheemacker, cuyas estimaciones en general son *pireneístas*, se muestra en este punto influida por una concepción lineal de la frontera que le lleva a una visión parcial del problema⁵⁹.

Finalmente debemos señalar que la conflictividad del Quinto Real se ha hecho patente a través de la evolución del derecho interno español en esta materia, que ha llegado a establecer la propiedad del Estado sobre dicho territorio⁶⁰. Dos interesantes Sen-

55. El art. 15, pfo. 2.º fija el canon en 8.000 francos. Por Canje de Notas de 1950 (cfr. FAIREN, *op. cit.*, p. 117) se elevó esta cantidad a 2.750.000 francos y se acordó una nueva revisión en caso de una depreciación del franco superior al 50 %. Actualmente es de sesenta mil francos nuevos.

56. Art. 16, pños. 5.º y 6.º: «Para la vigilancia de estos pastos y de los ganados franceses tendrán los baigorrianos el derecho de nombrar los correspondientes guardas juramentados, que en unión con los guardas juramentados españoles velarán juntos y colectivamente por el mantenimiento del orden y ejecución de los reglamentos vigentes.

En el desempeño de su cargo tendrán los guardas la obligación de presentar sus quejas y denuncias ante la autoridad del territorio».

57. Además Baztán y Erro intervienen en las diligencias de marcaje y recuento del ganado francés en el momento de su acceso al Quinto Real, cfr. FAIREN, *op. cit.*, p. 121.

58. *Op. cit.*, p. 182.

59. DESCHEEMACKER, *op. cit.*, p. 270: «Il y a un droit de bail perpétuel au profit de la France sur un territoire dont la souveraineté de principe est reconnue à l'Espagne. Ce n'est pas un territoire à bail de caractère classique, puisqu'il est perpétuel et que l'Espagne ne possède pas la *compétence de disposition* qui est reconnue à l'Etat qui concède le bail». Saliendo al paso, cabe decir lo siguiente: el espíritu de Bayona es el de fijar la línea de delimitación de ambas soberanías, objetivo que se cumple con la particularidad, en este caso, de reconocer determinado derecho de vecindad fronteriza a favor *exclusivamente* de Baigorri y sus ganados; la interpretación histórica de esta norma hay que hacerla desde el punto de vista de las facerías y por lo tanto la realidad contractual codificada por el Tratado no puede entenderse como contraria a la voluntad consensual de las partes faceras, las cuales, al menos en teoría, siempre podrán acudir al sistema del art. 14, con lo cual, en un marco de legalidad, la condición de perpetuidad puede ser sustituida por la de duración quinquenal; y finalmente, la autoridad territorial a todos los efectos es la española en base al pfo. 6.º del art. 16.

60. El Quinto Real, en una extensión de 4.942 has., es una pertenencia del Estado según el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Navarra, cfr. *Legislación Administrativa y Fiscal de Navarra*, 1969, epígr. 819.

tencias del Tribunal Supremo fundamentan esta evolución, pero no corresponde aquí el estudio de las mismas ⁶¹. Lo importante es anotar que el cánón pagado por el gobierno francés sigue siendo percibido por los Valles, y aquí opina Fairén ⁶² que la explicación *debe intentarse* pensando que se trata de una indemnización del Estado por la explotación forestal del Quinto Real. Sin embargo, tal exégesis no sería coherente con las disposiciones del Tratado de Bayona que dan origen a este cánón. Es preferible admitir —para clarificar la cuestión— la divergencia que en este punto ha surgido entre la norma internacional y la aplicación del derecho interno.

En virtud del Anejo II del Tratado de 1856, el Quinto Real *meridional* constituye actualmente una facería quinquenal a convenir entre los mismos Valles que la anterior. Sin embargo la investigación llevada a cabo por Fairén ⁶³ ha tenido un resultado negativo en cuanto a la operatividad de esta facería. Por ello cabe pensar que al subrogarse el Estado, en cuanto nuevo propietario, en la facultad de los Valles para establecer facerías, se introduce un elemento subjetivo anómalo en la relación facera que desvirtúa su naturaleza y de hecho la invalida.

IV

13. *El Tratado de Bayona de 1862*. La obra de demarcación iniciada en Bayona seis años antes se continúa por este segundo instrumento cuyo articulado y sistemática son semejantes al primero. Contiene también dos tipos de normas: unas referentes a la demarcación ⁶⁴ y otras relativas al régimen de relaciones entre los pueblos fronterizos ⁶⁵. Por las primeras se establece la línea de frontera y la separación de las competencias territoriales de los Estados vecinos en el sector correspondiente a las provincias de Huesca y Lérida que confinan con los departamentos de Bajos y Altos Pirineos, Alto Garona y Ariège. Este trazado, que comienza en la Tabla de los Tres Reyes y llega hasta el límite con Andorra, se adapta principalmente a la línea de crestas del Pirineo central, pero la simplicidad del mismo ha dado lugar a algunas

61. S. T. S. 6.12.875 y S. T. S. 13.11.877, cfr. FAIREN, *op. cit.*, pp. 397-416, para el texto de la primera.

62. *Op. cit.*, p. 143.

63. *Op. cit.*, p. 149.

64. Arts. 1 a 9.

65. Arts. 10 a 26.

cesiones territoriales, como las de Gavarnie, Bañeras de Luchón y San Mamés, previo pago de las indemnizaciones establecidas por el Tratado ⁶⁶. Por otra parte la simplicidad del trazado en un terreno de alta montaña, como es éste, complica a veces el reconocimiento y la conservación del amojonamiento ⁶⁷.

La normativa referente a la zona fronteriza presenta la particularidad —consecuencia del tipo de trazado— de admitir la existencia de propiedades divididas que quedan parcialmente sitas en el territorio del país vecino.

También encontramos reconocida aquí la validez de los contratos de pastos u otros convenientes a las relaciones de buena vecindad, siempre que cumplan con el doble requisito de un plazo máximo de duración quinquenal y de la oportuna autorización administrativa. Asimismo se consideran vigentes los pactos anteriores que no sean contrarios a lo estipulado en este convenio, pero sin posibilidad de renovación a menos que ésta se logre por el sistema previsto en el art. 23 ⁶⁸. Esta norma es de gran trascendencia, ya que en virtud del propio Tratado dichos contratos constituyen una fuente complementaria de derecho aplicable al régimen de frontera y pueden ser un instrumento de gran valor en la hermenéutica de algunas de las disposiciones de Bayona.

Dos características resaltan en el sistema estipulado por este texto convencional: la simplicidad del trazado y la complejidad de la frontera. Veamos los principales supuestos de este segundo aspecto.

14. Son numerosas las facerías existentes en este amplio sector pirenaico y que, según Fairén, se hallan en plena vida ⁶⁹,

66. Art. 15, pfo. 5.º, art. 17 y art. 20.

67. Así ocurre en la muga 296, cfr. FAIREN, *op. cit.*, p. 262, n. 13.

68. Art. 23: «Los contratos escritos o verbales que hoy existen entre los fronterizos de uno y otro país, y no sean contrarios a lo dispuesto en el presente Convenio, conservarán fuerza y valor hasta la expiración del plazo que se hubiese marcado para su duración.

A excepción de lo pactado en estos contratos, no podrá desde la ejecución del Tratado reclamarse de la nación vecina derecho ni uso alguno que no emane de las presentes estipulaciones, aun cuando el uso o derecho que se pretenda no fuese contrario a las mismas.

Se conserva, no obstante, a los rayanos la facultad que han tenido siempre de celebrar entre sí los contratos de pastos u otros que juzguen convenientes a sus intereses y relaciones de buena vecindad; pero en lo sucesivo se deberá indispensablemente obtener del Gobernador civil y del Prefecto la correspondiente aprobación para estos contratos, cuya duración no podrá exceder nunca de cinco años».

69. *Op. cit.*, p. 228.

excepción hecha de la zona comprendida entre el Monte Perdido y el Valle de Arán, donde la depecoración y la accidentada orografía son factores poco propicios a esta clase de relaciones de vecindad fronteriza. Sin embargo, desde el punto de vista convencional es innegable la existencia de una franja de un kilómetro de anchura que se extiende a lo largo de toda la línea de demarcación, a efectos pecuarios ⁷⁰.

Las facerías del Pirineo central ofrecen la particularidad de que en muchos supuestos hay una tendencia a apartarse de la típica situación de compascuidad vecinal, en la que históricamente aquéllas tienen su fundamento. Esto ocurre porque con frecuencia los titulares de la relación facera convienen en arrendar el disfrute de los pastos en pública subasta y en percibir el importe de ésta a partes iguales. Esta práctica aparece unas veces recogida en varias disposiciones del Tratado y otras es el resultado de convenios entre los pueblos fronterizos. A pesar de esta complejidad no vemos inconveniente, al objeto de nuestro estudio, en equiparar estos supuestos a las facerías propiamente dichas que hemos observado en el Pirineo occidental. Así lo acredita, en todo caso, la propia terminología utilizada por los redactores del Anejo III de este Tratado, donde con carácter general se habla de territorios de facería, términos faceros y terreno de «facería» (sic) ⁷¹. En consecuencia y para evitar una posible equivocidad terminológica, optamos por la expresión *términos faceros*, como categoría en la que, resaltando su aspecto territorial, cabe incluir los varios supuestos de facerías que se observan en el Pirineo central. Veamos varios de ellos.

Según el art. 10 del Tratado, sobre el monte Estanés, perteneciente al municipio español de Ansó se establecerá un turno de disfrute, de tal modo que dicho pueblo admitirá los ganados de Borce en goce exclusivo, y este pueblo francés concederá a Ansó cuando sea su turno en Estanés, la compascuidad de dos franjas de terreno contiguas a dicho monte en la vertiente francesa. El turno será de cinco años para Ansó y de uno para Borce.

En la práctica resulta, sin embargo, que el disfrute de los pastos sigue un orden distinto en virtud de acuerdos de arriendo concertados entre ambos pueblos fronterizos ⁷². El ibón de Estanés ha dado lugar a otro supuesto de relación vecinal ⁷³.

70. Art. 27, cuya aplicación se ha extendido a toda la frontera por el Acta Adicional de 1866 (art. 5).

71. Arts. 1 y 4 del Anejo III del Tratado de 1862.

72. Cfr. FAIREN, *op. cit.*, p. 234.

73. Este lago pirenaico, sito en el monte de su mismo nombre, fue aprovechado para la producción de energía eléctrica con ocasión de la perforación

Otro término facero interesante existe en la vertiente septentrional del monte de Aspe —igualmente propio de Ansó— cuyos pastos se han de aprovechar en régimen de rotación entre este pueblo y la Asociación Vecinal de Aspe que agrupa —a efectos faceros— los tres municipios franceses de Cette-Eygun, Etsaut y Urdós; un año de cada tres el disfrute corresponde a éstos y los dos restantes a Ansó. Pero también aquí la normativa del art. 11 del Tratado resulta superada en virtud de acuerdos de arriendo que alteran dicha periodicidad ⁷⁴.

La facería existente entre la ciudad de Jaca, propietaria de los montes de Astún, La Raca y La Raqueta, y la Vecinal de Aspe es un caso típico de compascuidad; el término facero está formado por dichos tres montes y los comunales de la Vecinal que son contiguos y quedan situados en la vertiente francesa. Según dispone el art. 12 del Tratado de 1862, Jaca debe pagar a su vecino facero un cánón anual fijado en 130 sueldos jaqueses, cuyo fundamento se halla en el *pariage* de 1526 ⁷⁵ por el que la Vecinal hacía renuncia de determinados derechos que ostentaba sobre los montes de Jaca.

Una parte del monte Jarret, propio del municipio francés de St. Savin, es término facero para este pueblo y el Quiñón de Panticosa, si bien el art. 14 del Tratado sanciona la costumbre de arrendar sus pastos.

También en la vertiente francesa queda situado el término facero del monte de Usona que a tenor del art. 15 de este convenio constituye un condominio entre el valle español de Broto y su vecino transpirenaico el valle de Barèges, los cuales deberán repartir por mitad el importe del arriendo de los pastos. Pero ocurre que en virtud de un acuerdo suscrito en 1954 ⁷⁶ estos valles convinieron que cada uno de ellos subastaría directamente y percibiría el importe del arriendo de los *quintos* —que en total son siete— adjudicados a cada uno de ellos a este solo efecto. Entendemos que la motivación de este acuerdo se halla en el deseo de Barèges de reducir los gastos que el fisco francés le imponía por la totalidad del término facero; efectivamente, en virtud de este pacto el valle de Broto se compromete a sufragar la mitad de

del túnel del Somport, y posteriormente ha dado lugar a un convenio entre *Electricité de France* y el Ayuntamiento de Ansó para continuar su explotación con fines hidroeléctricos previo pago de un canon anual. Cfr. FAIREN, *op. cit.*, p. 248, n. 25.

74. Cfr. FAIREN, *op. cit.*, pp. 263-264.

75. Para el texto de este acuerdo, puede verse FAIREN, *op. cit.*, p. 279, n. 1.

76. Para el texto de este convenio, FAIREN, *op. cit.*, ap. XVII.

dicha carga fiscal; lo cual es perfectamente coherente con la disposición del Tratado de Bayona que considera este monte como propiedad común de ambos valles. Sin embargo, las consecuencias de este acuerdo dificultan la aplicación de lo relativo al uso común del lago de Bernatuara que se halla en el término facero de Usona, pero enclavado entre los *quintos* de Plana la Coma y Secras adjudicados por el convenio a un mismo valle ⁷⁷.

En la zona fronteriza del Valle de Arán existen varios términos faceros en régimen de compascuidad, que han sido reflejados en las disposiciones de Bayona; entre ellos los siguientes: Sursartigues y Coradilles ⁷⁸, Bidaubus ⁷⁹, los comunales de Caneján y Fos ⁸⁰ y varios lugares de Bañeras de Luchon ⁸¹.

Finalmente, la compascuidad más oriental de este sector del Pirineo, según el derecho convencional, es la existente entre los pueblos españoles de Isil y Alós, por un lado, y Conflens, por otro, en un término facero situado en la vertiente francesa ⁸².

15. *Propiedades divididas.* Por efecto del trazado fronterizo convenido en Bayona, son varios los supuestos en los que determinados terrenos pertenecientes a pueblos situados a un lado de la frontera, quedan, sin embargo, dentro de la competencia territorial del Estado vecino. Así en el Valle de Arán pertenecen a Aubert los montes de Montyoya y Roya, a Vilamós, a Arré y a Arrés las Cuestas de sus mismos nombres, cuyos terrenos se encuentran todos en el término francés de Bañeras de Luchon ⁸³. En estos casos se establece la *pertenencia exclusiva* a determinado pueblo y por lo tanto no cabe considerar estos términos como faceros; pero nada impide, desde el punto de vista convencional, que puedan llegar a serlo. En consecuencia podemos calificarlos como posibles términos faceros en la medida en que sus propietarios pueden recurrir al mecanismo previsto por el art. 23 del Tratado para establecer una facería.

Estos supuestos son contemplados por el Acta Adicional de

77. Cfr. FAIREN, *op. cit.*, p. 350.

78. Art. 19 del Tratado de 1862.

79. Art. 21 del Tratado.

80. Art. 22 del mismo.

81. Arts. 2, 6 y 7 del título «Amojonamiento de los terrenos que varios pueblos del Valle de Arán poseen en Francia en el término de Bañeras de Luchon», Anejo II del Tratado de 1862.

82. Art. 7 del título «Relaciones entre los fronterizos respectivos desde los pueblos de Bosost y Montauban, confinantes entre sí, hasta el Valle de Andorra», Anejo II del Tratado de 1862.

83. Arts. 1, 3, 4 y 5 del título, ya citado, «Amojonamiento de los terrenos...», Anejo II del Tratado de 1856.

1866 bajo el título de *Propiedades divididas por la línea fronteriza*. Su art. 7 prevé un régimen de franquicia para todos los productos obtenidos de estas propiedades, de tal forma que aunque el terreno queda sujeto a la competencia definida por la línea fronteriza, el propietario puede optar por introducir libremente los frutos y el ganado en su país vecino o dejarlos en el de procedencia ⁸⁴.

V

16. *El Tratado de Bayona de 1866*. Como indica el título ⁸⁵ de este Acuerdo se trata de completar con él la obra iniciada diez años antes. Efectivamente, con la salvedad que veremos, los tres Tratados de Bayona definen la frontera pirenaica de mar a mar y ello justifica la ampulosidad de dicho título. Este tercer instrumento lleva aneja un Acta Adicional, firmada en la misma fecha y cuyas disposiciones son de aplicación a toda la frontera hispano-francesas, como si estuvieran insertas en cualquiera de los tres Tratados, lo cual es evidencia de la aplicación de un criterio unitario a los diversos supuestos que plantea el Pirineo como frontera.

El área de aplicación que contempla este Tratado es el sector del Pirineo en el que confinan la provincia de Gerona y el departamento francés de Pirineos Orientales, desde la Portela Blanca de Andorra hasta Cova Forada en la costa mediterránea. Sus disposiciones estrictamente demarcatorias ⁸⁶ establecen una línea de tipo convencional por la que se consagra la partición de Cerdaña —convenida dos siglos antes— y que escoge con frecuencia la divisoria de aguas fluviales en un área muy propicia por razones históricas y geográficas a las relaciones interfronterizas. El respeto a los derechos adquiridos por las poblaciones próximas a la frontera es una constante que aparece nuevamente en el espíritu

84. Art. 7: «No obstante que el límite internacional corta diversas propiedades pertenecientes a españoles unas y a franceses otras, y que cada porción de estas propiedades conserva la nacionalidad del país en que se halla, no dejarán por eso los propietarios de disfrutar de completa franquicia...».

85. «Tratado de Bayona fijando definitivamente la frontera común de España y Francia, así como los derechos, usos y privilegios correspondientes a las poblaciones limítrofes de las dos naciones, entre la provincia de Gerona y el Departamento de los Pirineos Orientales, desde el Valle de Andorra hasta el Mediterráneo, para completar de mar a mar la obra consignada en los Tratados de Bayona de 2 de diciembre de 1856 y 14 de abril de 1862».

86. Arts. 1 a 17 y Anejo I del Acta Final de 1868.

de este Tratado y da lugar a una reglamentación minuciosa contenida en los arts. 17 a 30 de dicho texto y en su llamada Acta Final; la norma más trascendente en este sentido es el art. 29 —transcripción literal del art. 23 del Tratado de 1862⁸⁷— por el que se conserva a los fronterizos la facultad que han tenido siempre de celebrar entre sí contratos que juzguen convenientes a sus intereses y a sus relaciones de buena vecindad, debiendo ajustarse tales pactos al doble requisito de una duración máxima quinquenal y de la correspondiente autorización administrativa. Veamos seguidamente los principales supuestos de este área fronteriza desde el punto de vista del derecho convencional y también desde el prisma de la jurisprudencia a que ha dado lugar el caso del *Lago Lanós*.

17. *Llivia*. Por el Tratado de San Juan de Luz de uno de junio de 1660 ambos Estados limítrofes convinieron la partición de Cerdaña de tal modo que quedarían en el lado francés el valle del Carol y una franja de territorio que unía el citado valle con el término de Conflans, juntamente con treinta y tres *aldeas* de la Cerdaña. La ejecución de esta cláusula se llevó a cabo por el Tratado de Llivia de doce de noviembre de 1660 por el que se especifican dichas aldeas y queda deliberadamente para España la villa que dio nombre a este Convenio, unida a Puigcerdá por una carretera de paso franco⁸⁸. Este enclave, por lo tanto, es un testimonio histórico de la unidad geográfica de la Cerdaña y de su carácter catalán.

El tercer Tratado de Bayona dedica varias disposiciones a Llivia que se inspiran en Convenciones anteriores, a las cuales hacen referencia los arts. 21 y 23. La demarcación se efectúa en base al art. 16 y al Acta de amojonamiento y de estos preceptos resulta una circunscripción de doce kilómetros cuadrados. El problema de su comunicación con el territorio español peninsular se resuelve mediante el establecimiento de un régimen de libertad y franquicia para los españoles que atravesasen el territorio francés por el camino directo que une Llivia con Puigcerdá. Esta libertad de circulación se entiende sin perjuicio de la jurisdicción francesa sobre dicho camino⁸⁹ y como quiera que el cruce con la carretera

87. *Supra*, nota 68.

88. Cfr. CORDERO, *Fronteras*, op. cit., pp. 201 y 202.

89. Art. 21: «...La misma libertad y franquicia se conserva también a los españoles que atravesasen el territorio francés entre Llivia y Puigcerdá por el camino directo que une a estas dos villas atravesando el río Reur por el puente de Llivia, cuyo puente pertenece por mitad a España y a Francia.

de Angustringa a Bourg-Madame ha suscitado algunas dificultades en este aspecto, las autoridades respectivas han convenido la construcción de un paso elevado en ese punto para evitar la confluencia de dos regímenes jurídicos distintos sobre el mismo espacio ⁹⁰.

En virtud del art. 22 de este Tratado, Llívia constituye un territorio neutralizado en la medida en que España viene obligada convencionalmente a no establecer construcciones de índole militar en el enclave lliviatano, ya sea en tiempo de paz o en tiempo de guerra ⁹¹. Habida cuenta de los elementos subjetivos (España y Francia) y del contenido de esta limitación parece claro que se trata de una servidumbre internacional negativa de carácter convencional. Y del mismo modo el principio de la libertad de comunicación entre Llívia y Puigcerdá debe ser visto como otra limitación territorial que excede el supuesto de una relación de vecindad, ya que la *ratio* de esta norma es asegurar la conexión entre dos elementos territoriales sujetos a una misma competencia ⁹².

18. *Usos entre pueblos fronterizos*. El Anejo IV del Acta Final de 1868 recoge bajo el título de *Usos entre pueblos confinantes* dos casos típicos de facería. El primero de ellos es la compascuidad existente entre Setcases y su vecino francés Prats de Molló sobre un término facero situado a ambos lados de la frontera, en una anchura de doscientos metros a cada lado, y que está formado por terrenos comunales a ambos pueblos. El segundo es la compascuidad establecida entre el municipio español de Albañá y el francés de Costoja sobre los pastos situados junto al río Mayor en la parte en que este curso de agua es fronterizo entre los dos Estados.

A estos casos deben añadirse los resultantes de la modificación de los arts. 18 y 19 del Tratado, operada por el Anejo II del

Por ambas partes, se establecerá el servicio de Aduana, de modo que no embarace el goce de estas exenciones.

Esta libertad de circulación no altera en lo demás la soberanía territorial sobre estos caminos; y así los extranjeros que cometieren crímenes, delitos o contravenciones, en cualquiera de dichas vías, estarán sometidos a los Tribunales y Autoridades del país en que se halle el camino».

90. Información facilitada por el Secretario de la Delegación española en la Comisión Internacional de los Pirineos.

91. Art. 22: «Al tenor de lo estipulado en el mismo convenio, queda subsistente la obligación que impone a España de no fortificar militarmente en ningún tiempo a Llívia, ni otro punto alguno del territorio enclavado en Francia».

92. CORDERO, *op. cit.*, p. 225, califica este paso como *camino neutral* (?).

Acta Final. Así, por una parte, corresponde al pueblo francés de Porta el uso exclusivo de los pastos de Fuente de Bovedó en el término español de Guils; y por otra, los ganados de este último pueden ser conducidos a una parte de los comunales del pueblo francés de La Tour en régimen de compascuidad.

Asimismo ha quedado subsistente la relación facera establecida de antiguo entre Angustringa y Llivia, en un área contigua al territorio del enclave⁹³.

Otro exponente de la intensidad de las relaciones fronterizas en este sector del Pirineo es la relación de caminos de paso franco enumerados en el art. 28 del Tratado y en su Acta Final⁹⁴. Ambas disposiciones hacen referencia a la escabrosidad del terreno y a la necesidad resultante —sancionada por un uso anterior al derecho convencional— de atravesar territorio extranjero para hacer más fácil la comunicación entre los pueblos fronterizos. En todos estos casos resulta obligado para los usuarios no abandonar el trazado del camino y, por otra parte, queda excluida la actuación oficial de los agentes públicos del Estado vecino en dichos pasos.

19. *Aguas de uso común.* Pocos cursos de agua internacionales están sujetos a una reglamentación tan minuciosa en cuanto a su aprovechamiento como los existentes en la zona del Pirineo oriental⁹⁵. Efectivamente, la Segunda Parte del Acta Final de 1868 constituye un cuadro de normas internacionales que reglamentan el uso y disfrute de varios cursos de agua existentes en esta zona pirenaica.

El reparto de las aguas de los ríos Tort y Tartarés debe hacerse —según dispone su Reglamento⁹⁶— sobre la base de un amigable entendimiento entre los usuarios fronterizos. Pero, si dicho acuerdo no fuere posible, resolverán conjuntamente el Gobernador de Gerona y el Prefecto de Pirineos Orientales teniendo en cuenta los derechos adquiridos por ambos ribereños.

Las aguas del Canal de Puigcerdá —derivadas del Carol— se distribuyen entre dicha villa española y los usuarios franceses de

93. Art. 26: «Queda subsistente la compascuidad que hoy existe entre Angustringa y Llivia en los pastos comunales del terreno circundado por el límite que divide las dos jurisdicciones y por la línea que parte del Prat del Rey, pasa por la Cadira del Capellá y los Escubills, y sigue la cresta de la sierra de Angustringa hasta encontrar el territorio de Llivia».

94. Anejo III.

95. Cfr. Sentencia arbitral en el asunto del *Lago Lanús*: «Peu de cours d'eau internationaux sont soumis à des règles aussi minutieuses que ceux des Pyrénées». *Infra*.

96. Acta Final, Segunda Parte, Apartado III.

La Tour y de Enveix, a razón de doce horas diarias cada parte si el nivel del canal es alto; y cuando éste decrezca deberá aumentar el tiempo de uso correspondiente a Puigcerdá de conformidad con la escala gradual que establece el Reglamento⁹⁷. La ejecución de toda esta normativa corresponde a la Comisión Administrativa Internacional del Canal de Puigcerdá —creada por el art. 10 de dicho texto— y cuya composición es la siguiente: los tres Alcaldes de los municipios interesados y tres Delegados elegidos entre los usuarios, actuando como Presidente el Alcalde de Puigcerdá y como Vicepresidente el de La Tour o el de Enveix por años alternos. A esta Comisión compete recibir las denuncias por infracciones al Reglamento y acudir a los Tribunales en defensa de los intereses de los usuarios del Canal; se silencia cuál ha de ser la jurisdicción competente en estos casos y si bien la sede de la Comisión es Puigcerdá, parece que la competencia vendrá determinada por el domicilio del infractor por analogía con otros preceptos de las disposiciones de Bayona.

El Acta Final se ocupa seguidamente del uso de las aguas del río Vanera, cuyo Reglamento⁹⁸ establece un régimen de disfrute alternativo entre los pueblos españoles (Aja, Villalobent, Las Paredas y Caixans) de una parte y los franceses (Valcebollera, Osseja y Parau) de otra. La vigilancia de la ejecución del Reglamento queda encomendada a los guardas juramentados que presentarán sus denuncias a la autoridad respectiva.

Finalmente, el Canal de Angustringa y Llivia es objeto del Reglamento del mismo nombre contenido en el Apartado VII del instrumento convencional que venimos comentando, y que desarrolla las bases del art. 27 del Tratado de 1866. El disfrute de las aguas —según estas normas— corresponde alternativamente y en proporciones iguales a los usuarios de ambos lugares fronterizos. Para la ejecución del Reglamento se crea —en su art. 7— la Comisión Administrativa Internacional del Canal de Angustringa y Llivia, cuya composición es también de seis miembros incluidos los Alcaldes de ambos municipios que ejercen alternativamente y por un año el cargo de Presidente; sus funciones y competencia son paralelas a las de su homóloga del Canal de Puigcerdá.

En todas estas reglamentaciones puede observarse que se mantiene constante el espíritu de atender a las necesidades fronterizas en la forma expresada por los propios usuarios.

97. Apartado IV del mismo instrumento citado.

98. Apartado VI, instrumento cit.

20. *El caso «Lago Lanós»*. La jurisprudencia sentada por sentencia arbitral de seis de noviembre de 1957⁹⁹ en este asunto es de gran interés tanto para el estudio de la frontera pirenaica como para lo relativo al aprovechamiento de recursos hidráulicos fronterizos¹⁰⁰.

La cuestión sometida al tribunal tiene su origen en un proyecto de la sociedad «*Electricité de France*» para aprovechar las posibilidades hidroeléctricas del Lago Lanós —situado en la cabecera del Carol— y por tanto tributario del Segre— mediante una derivación de sus aguas hacia el Garona que sería compensada por una devolución del Ariège al Carol. A pesar de varias reclamaciones por parte de España —en el sentido de que a tenor de las disposiciones de Bayona era necesario un acuerdo previo para poder modificar el *statu quo*— la empresa francesa insistió en 1953 en la puesta en marcha de dicho proyecto. El asunto fue objeto de un compromiso arbitral en 1956 por el que se pedía la opinión del tribunal sobre si la pretensión francesa estaba bien fundamentada al sostener que el proyecto de derivación no suponía una infracción de las disposiciones del Tratado de Bayona de 1866 y del Acta Adicional de la misma fecha. La respuesta del tribunal fue la siguiente:

«La dérivation avec restitution telle qu'elle est prévue dans le projet français et les propositions françaises n'est pas contraire au Traité et à l'Acte Additionnel de 1866»¹⁰¹.

El tribunal decidió en este sentido —por un voto dirimente— considerando que no se operaba una modificación del *statu quo*, ya que la promesa de restitución debía estimarse plenamente efectiva en base al principio de la buena fe internacional; es decir que, si bien la devolución dependería de un acto voluntario de parte francesa y no de un hecho natural, el resultado, salvo prueba en contrario, sería siempre el mismo¹⁰².

Mayor interés tienen a nuestro objeto los considerandos referentes a la naturaleza de la frontera pirenaica. Por una parte, se reconoce que las características de ésta exigen un espíritu de co-

99. Para el texto íntegro de la sentencia cfr. «Jurisprudence Internationale» en *Rev. Gén. de Dr. Int. Pub.*, t. LXII, 1958, págs. 79-119.

100. Cfr. GÉRAIS, «L'affaire du Lac Lanoux», *A.F.D.I.*, 1960, pp. 372 y ss. y también DULERY, «L'affaire du Lac Lanoux», *Rev. Gén. de Dr. Int. Pub.*, t. LXII, 1958, pp. 470-516.

101. *Rev. Gén. de Dr. Int. Pub.*, citada en último término, p. 119.

102. La cuestión de la restitución fue objeto de un acuerdo posterior por el que se garantiza una devolución mínima de veinte millones de m³ por año (Convenio de Madrid de 13 de julio de 1958).

laboración entre los Estados vecinos superior al de otras fronteras:

«Il est en effet exact que les caractères propres de la frontière pyrénéenne conduisent les Etats limitrophes à s'inspirer, plus que pour toute frontière, de l'esprit de collaboration et de compréhension indispensable à la solution des difficultés qui peuvent naître des rapports frontaliers, notamment dans les pays de montagne»¹⁰³.

Es decir que la frontera hispano-francesa constituye uno de los supuestos típicos para el Derecho Internacional de Vecindad y el desarrollo de sus normas ya que la piedra angular de éstas es precisamente el espíritu de colaboración entre Estados vecinos dispuestos a regular los supuestos que origina su contigüidad geográfica.

Por otra parte, la sentencia considera que la obligación del acuerdo previo no puede derivarse del derecho convencional existente ni del concepto de zona fronteriza, pues si bien el régimen de las facerías internacionales se apoya en dicho principio, no consta al tribunal que la cuestión debatida tenga relación con éstas:

«Il est impossible d'étendre le régime des compascuités au delà des limites qui leurs sont assignées par les traités, ni d'en faire découler une notion de «communauté» généralisée qui aurait un contenu quelconque. Quant à la notion de «frontière zone», il ne peut, par l'usage d'un vocabulaire doctrinal, ajouter une obligation à celles que consacre le droit positif»¹⁰⁴.

Es decir que, si bien un régimen de zona fronteriza puede suponer la obligación del acuerdo previo, es necesario que el derecho convencional sea receptor de dicho régimen para poder estimarlo vinculante de una manera precisa y no por remisión a una concepción doctrinal. Lo cual equivale a poner de relieve —en términos excesivamente duros— la distancia existente a veces entre el derecho positivo y la doctrina científica. Y sin embargo, en el presente caso caben dudas —no disipadas por la sentencia— sobre la magnitud de esa divergencia, pues es claro que la obra legislativa de Bayona tiene un espíritu unitario confirmado preci-

103. Considerando 12, pfo. 3.º.

104. Considerando 12, pfo. 4.º.

samente por el Acta Adicional aplicable a toda la frontera —de mar a mar según su art. 20—, cuyas disposiciones no son principalmente demarcatorias sino de vecindad fronteriza y presuponen, por lo tanto, la existencia de una zona.

Finalmente observamos que la sentencia se refiere a la naturaleza de las funciones de la Comisión Internacional de los Pirineos en estos términos:

«La Commission Internationale des Pyrénées, qui ne possède aucun pouvoir propre pour décider des questions qui lui sont soumises, mais dont la compétence est limitée à une fonction d'études et d'information...»¹⁰⁵.

A tenor de los instrumentos de su creación —Canje de Notas de 30 de mayo y 19 de julio de 1875— este organismo tenía por finalidad arreglar las cuestiones pendientes entre los dos países y que tuvieran su origen en la interpretación de los Tratados fronterizos¹⁰⁶. Esta función ha ido variando de forma casuística a lo largo del tiempo¹⁰⁷ y recientemente puede verse en los preámbulos de varios convenios pirenaicos su intervención directa en la elaboración normas convencionales¹⁰⁸. Ciertamente no tiene un poder de decisión propio, pero a veces sí lo tiene por delegación, como ocurre en el caso previsto por el art. 24 del Convenio de Madrid de 14 de julio de 1959¹⁰⁹ que reconoce a esta Comisión un poder

105. Considerando 20, pfo. 4.º.

106. Según la Nota francesa: «...la création à Bayonne d'une Commission mixte qui serait chargée de régler les questions actuellement pendantes en tant qu'elles dérivent de l'organisation du service douanier ou de l'interprétation des conventions de limites conclues entre les deux pays», y según la española «...acepta gustoso esa indicación. ... de dicha Comisión, la cual deberá estar encargada, a su juicio, no solamente de procurar dirimir los casos especiales ocurridos ya o que ocurran en lo sucesivo, sino también de proponer a ambos Gobiernos las medidas que puedan contribuir más eficazmente a prevenirlos...». Cfr. *Acuerdos fronterizos*, op. cit., pp. 135-136.

No obstante, DULERY, op. cit., p. 496, en sentido contrario, «La Commission des Pyrénées est totalement indépendante des Traités de limites, ayant été créée par un échange de lettres des 30 mai-19 juillet 1875. Ses fonctions, loin de consister dans le pouvoir de prendre des ordonnances dont les attendus sont constitués par les textes des traités et les conventions franco-espagnoles, sont au contraire limitées à des études et à un rôle d'information...».

107. *Supra*.

108. Cfr., entre otros, Convenio de Madrid de 14 de julio de 1959 sobre asistencia mutua entre los servicios contra incendio y de socorro franceses y españoles, Convenio de Madrid de igual fecha sobre higiene y sanidad pecuarias, Convenio de Madrid de igual fecha relativo a la pesca en el Bidasoa y Bahía de Higuier, Convenio de Madrid de 30 de marzo de 1962 para la construcción de un túnel transpirenaico de Bielsa a Aragnouet, Convenio de Madrid de 3 de mayo de 1967 relativo al cruce de la frontera por los turistas en la Alta Montaña Pirenaica, etc.

109. B.O.E. 2 de febrero de 1965.

de decisión para adoptar cualquier medida no prevista en el Convenio y que parezca de interés en el marco del mismo.

VI

21. *La demarcación de Andorra.* La trilogía de los Tratados de Bayona tenía por objetivo definir la frontera pirenaica «de mar a mar», y sin embargo su obra quedó incompleta en lo referente al área andorrana. Efectivamente, la muga 426 es la última de las previstas por el Tratado de 1862 y la 427 es la primera de las resultantes del Tratado de 1866; a pesar de ser correlativas el hecho es que en esta zona el derecho convencional hispano-francés no ha previsto una línea de demarcación. Andorra supone para los Estados limítrofes —a la vista de los Tratados— un punto de llegada y otro de partida, lo cual equivale a pasar por alto la cuestión de Andorra sin hacer la menor referencia a la misma ¹¹⁰. En consecuencia es necesario precisar la separación de los territorios de España y Francia en este sector del Pirineo. Ello nos obliga a considerar la *demarcación fronteriza* de Andorra.

La delimitación de los Valles se remonta a un acta de donación del Conde de Urgel de 13 de junio de 1007 ¹¹¹ y su vigencia —en este aspecto— se ha mantenido a lo largo de los siglos de tal forma que hoy sigue siendo prácticamente la misma. Por la parte francesa es una demarcación de tipo geográfico que sigue la línea de crestas más altas ¹¹². Por el lado español la delimitación es relativamente más compleja debido al hecho de que los Valles de Andorra se encuentran situados en la vertiente meridional del Pirineo; en consecuencia es una demarcación más bien histórica que geográfica que cierra el territorio formando un ángulo cuyo vértice apunta desde el río Valira hacia Seo de Urgel ¹¹³. La fija-

110. En este sentido BELINGUIER, *La condition juridique des Vallées*, Paris, 1970, p. 201: «Ces traités de Bayonne ne font que signaler l'apposition de deux bornes aux endroits précis où par deux fois confinent la France, l'Espagne et l'Andorre. Mais on s'est bien gardé de délimiter la partie de territoire comprise entre ces deux bornes, ce qui n'a pas été sans causer de sérieuses difficultés pratiques...».

111. *Ibid.*

112. Bareytes, Forcat, Tristany, Abella, Prialp, Port de Seguer, Pic y Port de Banyels, Sevrere, Coll Potranella, Pic Fontargenta, Sisearó, Cabarrreta, Palomera, Río Ariège, Font Negre, Pic Envalira, Portela Blanca. (Cfr. CORDERO, *op. cit.*, p. 264).

BELINGUIER, *op. cit.*, p. 202, interpreta que se trata de una demarcación intermunicipal, entre *parroquias* y municipios.

113. Portela Blanca, Tossa Plana, La Peguera, Tarter Gros, Pic de Caespabers, Forga Moles, Mas de Lins, Agnorri, Cervelló, Comulich, Francolí,

ción moderna de esta divisoria aparece iniciada en acta notarial coetánea del primer Tratado de Bayona¹¹⁴ y terminada —según veremos— en 1863. De este interesante documento resulta que el deslinde (*sic*) y amojonamiento fueron realizados por una Comisión mixta compuesta por tres representantes españoles —el gobernador militar de Seo, un diputado por Lérida y el Administrador de Rentas— designados por R. O., y por otros tres andorranos —el Síndico segundo, el Subsíndico y un Consejero— nombrados por el Consejo General de los Valles para verificar la divisoria entre España y Andorra (*sic*). A las operaciones del amojonamiento asistieron representantes de los pueblos confinantes: Arcabell, Argobell, Civis y Os por parte española y San Julián de Loria y Masana por los Valles. Esta parte meridional del contorno andorrano, según el acta, venía siendo objeto de disputas y pleitos a los que se pone fin reconociendo para siempre la existencia de ciertos terrenos faceros o *emprivianos*, cuyo congoce corresponde a los pueblos limítrofes.

Según Belinguier¹¹⁵ la demarcación hispano-andorrana fue culminada en 1863 y objeto de un *Tratado* firmado en el mes de agosto del mismo año entre España y Andorra. Efectivamente la tarea iniciada por el acta de 1856 tuvo que ser diferida para quedar completada siete años después en la forma establecida por documento firmado el 12 de agosto de 1863. En rigor ninguno de estos instrumentos es un Tratado¹¹⁶ porque antes habría que sentar el carácter soberano de los Valles y ocurre que en esta materia domina claramente la tesis negativista tanto por parte española como francesa. Asimismo desde el punto de vista formal tampoco puede verse en ellos una fuente material de normas internacionales; todo lo cual en nada afecta a su valor jurídico interno, extremo éste que queda ahora fuera de nuestro estudio.

Esborts, Pic Muntaner, Coma de Seturia, Alt de la Capa, Comella Ampla, Coma Pedrosa, Boet (muga 426). Cfr. CORDERO, *op. cit.*, p. 204.

114. Acta Notarial protocolizada el 24 de diciembre de 1856, núm. 202, en la Notaría de Seo de Urgel y de la que se guarda copia en el archivo del *Honorable Común* de San Julián de Loria.

115. *Op. cit.*, p. 203. Cfr. también el excelente trabajo de VIÑAS FARRÉ, «El Treaty-Making Power y la representación internacional de Andorra» en *Rev. Juríd. de Cataluña*, N.º 2, 1976, págs. 319-342.

116. Citan este *Tratado* ROUSSEAU, *Droit International Public*, t. II, 1974, p. 347, DIEZ DE VELASCO, *op. cit.*, p. 261, BELINGUIER, *op. cit.*, p. 203, BLADÉ, «Mémoire sur les limites de l'Espagne et de la Vallée d'Andorre» en *Etudes géographiques sur la Vallées d'Andorre*, Paris, 1875. Sin embargo no hemos hallado constancia de su publicación en la *Gaceta de Madrid* de los años 1863 y 1864, ni referencia al mismo en OLIVART, *Tratados*, Madrid, 1895, MARTENS, *Nouveau Recueil Général*, Gottingue, 1873, ni en el Arch. del MAE; cabe pensar, por lo tanto, que se trata de otra acta semejante a la de 1856.

22. *Naturaleza de la demarcación andorrana.* Entendida la frontera como la línea divisoria en que se encuentran y se excluyen las competencias territoriales de dos Estados vecinos, la demarcación de los Valles de Andorra difícilmente puede verse como una frontera en el sentido que convencionalmente se otorga a esta acepción. El fenómeno andorrano plantea problemas de calificación para el Derecho Internacional pero la doctrina es prácticamente unánime en rechazar la tesis del carácter estatal de Andorra alegando que se trata de una supervivencia del derecho feudal o de una entidad heredada del *Ancien Régime*.

Lo cierto es que la entidad andorrana ha mantenido su autonomía a lo largo de los tiempos sin sucumbir a las fuerzas centralizadoras del siglo XIX, a diferencia de lo ocurrido con otros valles pirenaicos^{117, 118}. Y si bien tiene un territorio que es evidente por la demarcación mencionada y tiene una población, ocurre que su organización política difiere con mucho de la de un Estado moderno por estar inspirada en una co-soberanía más o menos exógena a su realidad sociológica. Todo ello contribuye a perfilar la naturaleza *sui generis* de Andorra y constituye un impedimento para poder calificar como frontera los dos sectores que integran su demarcación.

Ahora bien, si hacemos abstracción de la ausencia de una línea fronteriza en este sector del Pirineo, podemos apreciar la existencia de una *zona fronteriza peculiar* entre España y Francia y preguntarnos cuál sería la normativa aplicable a este supuesto.

Para Rousseau¹¹⁹ el estatuto internacional de Andorra gira en torno a tres principios fundamentales: las relaciones entre Francia y los Valles, la vigencia de antiguas concepciones feudales y el reparto estricto de competencias entre los dos copríncipes. En esta misma línea pero tomando en consideración las relaciones paralelas de España con los Valles vemos que el estatuto de Andorra *en la actualidad* viene configurado por dos realidades jurídicas: de una parte el derecho histórico que tiene por fuente los acuerdos de los copríncipes —cada uno de los cuales actúa a título personal y no en representación del Estado¹²⁰— y por otro la

117. CORDERO, *op. cit.*, p. 264: «Se trata del último y único de los valles pirenaicos que ha logrado mantener su personalidad como diferenciable —aunque no independiente— de sus vecinos».

118. Para AGUILAR NAVARRO, *Derecho Internacional Público*, t. II, vol. I, p. 403, «resulta claro que Andorra: 1) no forma parte del territorio estatal de Francia, 2) no puede hablarse de Estado neutralizado, al no ser verdadero Estado, 3) Francia y España tienen que actuar concordadamente en cuanto afecte al régimen fundamental de Andorra».

119. *Op. cit.*, p. 345.

120. Así reconocido por la jurisprudencia francesa (Cons. de E. 1.12.33,

normativa que cada Estado limítrofe ha venido desarrollando por vía legislativa o administrativa con respecto a Andorra; esta última, en el orden internacional, puede tener un valor consuetudinario.

Según lo que antecede podemos intentar un nuevo enfoque de la cuestión andorrana vista desde el prisma del Derecho Internacional de Vecindad y que sería el siguiente: los Valles de Andorra constituyen una *zona fronteriza* entre dos Estados limítrofes cuyas normas internas¹²¹ y práctica administrativa¹²² completan o modifican —según los casos— el estatuto internacional basado en la normativa acordada o sancionada por los copríncipes¹²³.

Este enfoque nos lleva finalmente a la conclusión de la obligación internacional que incumbe a ambos Estados de observar el principio de respeto a los derechos adquiridos en la reglamentación de las competencias concurrentes en Andorra, puesto que dicho principio constituye un presupuesto para el desarrollo de las normas de vecindad fronteriza.

VII

23. *Tratados sobre relaciones de vecindad pirenaica.* Como señala Andrassy¹²⁴ la reglamentación de las relaciones de vecindad es necesaria siempre que exista una frontera entre dos Estados y debe realizarse por vía convencional en la medida en que constituye una ordenación reglada de competencias; pero tam-

Société Le Nickel, S. 1935, 3.1 y París, 24.5.949, *Gaz. Palais*, 24.7.49), ha dado pie a una hábil deducción de la doctrina española en el sentido de que si la calidad de copríncipe es a título personal ésta corresponde, por el lado francés, a la Casa de Borbón, cfr. ROUSSEAU, *op. cit.*, pp. 343-344.

121. En materia de aduanas o de nacionalidad, p. ej.

Por parte francesa existe un reconocimiento claro de la nacionalidad andorrana (cfr. BELINGUIER, *op. cit.*, pp. 206-221), mientras que por parte española la cuestión está menos definida (cfr. D. 16.12.48, D. 10.9.59 y Res. Direc. Gen. de R. y N.

122. La que deriva de la *Comisión Interministerial para los Valles de Andorra*, por parte española, y la de la *Prefectura de Pirineos Orientales*, por parte francesa.

123. Básicamente los *Pariatges* de 8 de septiembre de 1278 y de 6 de diciembre de 1288, la *Concordia* de 1347, la aprobación conjunta de la Constitución de Andorra de 12 de abril de 1868, el *Convenio* de 29 de febrero de 1881, etc.

124. *Op. cit.*, p. 131: «Le règlement des relations de voisinage s'impose partout où existe une frontière. Mais l'étendue et le contenu de ces règlements dépendent des circonstances concrètes, de la configuration du terrain, de la densité de la population, de la nature des agglomérations limitrophes, de l'interdépendance des régions limitrophes du point de vue de la production, les communications, etc.».

bién contribuyen a esta regulación la práctica administrativa y las normas de derecho interno que concuerdan con las disposiciones convencionales ¹²⁵.

Este aspecto del Derecho Internacional de Vecindad tiene plena realidad en el caso de la frontera pirenaica y su regulación convencional. Así observamos que las normas sobre vecindad fronteriza se contienen, por una parte, en los tres Tratados de Bayona por encima de su esencial carácter demarcatorio, y por otra en una amplia serie de convenios fronterizos posteriores celebrados entre España y Francia. La sistemática es distinta ya que en los primeros tiene lugar una regulación detallada de los supuestos de relación de vecindad en cada sector del Pirineo, según el plan de Bayona; los segundos por el contrario se centran en aspectos concretos de las relaciones fronterizas. Como quiera que aquéllos han sido ya considerados, nos corresponde aquí hacer una referencia, lo más amplia posible, al conjunto de normas que han ido completando y desarrollando las disposiciones que la trilogía de Bayona convino para la frontera pirenaica.

Aplicando un criterio sistemático agruparemos estos instrumentos teniendo en cuenta las materias que regulan y observando la terminología que viene acuñando la doctrina internacionalista de relaciones de vecindad para sintetizar los distintos supuestos de las relaciones fronterizas. Puede ocurrir que —a pesar del intento— este cuadro no resulte del todo completo, pero sí nos dará una medida de la amplitud del derecho convencional vigente aplicable a esta frontera.

24. *Controles fronterizos.* Al objeto de facilitar el cruce de la frontera por sus principales pasos ambos Estados limítrofes han establecido por el *Convenio de Madrid de 7 de julio de 1965* ¹²⁶ las bases generales para la creación de controles yuxtapuestos, a determinar por acuerdos sucesivos. Se trata por lo tanto de un convenio marco en el que se basan los siguientes instrumentos:

— *Acuerdo de Madrid de 15 de julio de 1966*, relativo a la creación en Irún, en territorio español, de una Oficina de Controles Nacionales Yuxtapuestos, a la salida del nuevo puente internacional de Hendaya-Irún ¹²⁷.

— *Acuerdo de 10 de agosto de 1967*, relativo a la creación

125. Cfr. ANDRASSY, *op. cit.*, pp. 135 y 136.

126. BOE 7.7.965.

127. BOE 8.3.967.

en Behobia, en territorio español, de una Oficina de Controles Nacionales Yuxtapuestos ¹²⁸.

— *Acuerdo de 22 de febrero de 1967*, relativo a la creación en la estación de La Tour de Carol-Enveigt, en territorio francés, de una Oficina de Controles Nacionales Yuxtapuestos ¹²⁹.

— *Acuerdo de 20 de mayo de 1969*, relativo a la creación en la Junquera, en territorio español, de una Oficina de Controles Nacionales Yuxtapuestos ¹³⁰.

— *Acuerdo de 20 de mayo de 1969*, relativo a la creación en la estación de Hendaya, en territorio francés, de una Oficina de Controles Nacionales Yuxtapuestos ¹³¹.

25. *Asistencia mutua*. Los siguientes Convenios tienen por finalidad establecer un régimen de mutua ayuda y colaboración entre los servicios y medios de ambos países limítrofes en varios supuestos:

— *Convenio de Madrid de 14 de julio de 1959*, sobre asistencia mutua entre los servicios contra incendios y socorro franceses y españoles ¹³². (Queda excluido el supuesto de accidente de aviación).

— *Convenio de Madrid de 14 de julio de 1959*, sobre Higiene y Sanidad Pecuarias ¹³³.

— *Convenio de París de 30 de mayo de 1961*, sobre asistencia mutua para la represión de fraudes aduaneros ¹³⁴.

26. *Comunicaciones*. Los siguientes instrumentos deben entenderse sin detrimento de lo establecido por los correspondientes acuerdos sobre controles yuxtapuestos, mencionados más arriba:

— *Convenio de París de 8 de abril de 1864*, referente al servicio internacional en los caminos de hierro del Norte de España y del Mediodía francés ¹³⁵.

— *Convenio de Madrid de 20 de julio de 1882*, relativo al servicio de los caminos de hierro de Tarragona a Barcelona y Francia y del Mediodía de Francia ¹³⁶.

128. BOE 21.8.967.

129. BOE 30.10.967.

130. BOE 11.7.969.

131. BOE 5.9.969.

132. BOE 4.4.960.

133. BOE 3.5.960.

134. BOE 10.9.963.

135. *Gaceta* 8.7.864.

136. *Gaceta* 14.8.883.

— *Convenio de París y Reglamento de 18 de agosto de 1904*, para construir tres líneas férreas transpirenaicas y *Protocolo adicional de 8 de marzo de 1095* ¹³⁷.

— *Segundo Protocolo de 15 de abril de 1908* adicional al Convenio hispano-francés relativo al establecimiento de comunicaciones ferroviarias a través de los Pirineos ¹³⁸.

— *Convenio de París de 17 de julio de 1928* para el funcionamiento de la estación internacional de Canfranc y de la vía de unión de esta estación con la francesa de Forges d'Abel ¹³⁹.

— *Convenio de Madrid de 18 de julio de 1929* para el funcionamiento de las estaciones internacionales de Puigcerdá y de La Tour de Carol y de la vía de unión entre ambas ¹⁴⁰.

— *Convenio de Madrid de 30 de marzo de 1962* para la construcción de un túnel transpirenaico de Bielsa a Aragnouet ¹⁴¹.

27. *Recursos naturales*. El aprovechamiento de los recursos naturales próximos a la línea fronteriza ha sido objeto de los siguientes instrumentos:

— *Acuerdo de Bayona de 4 de mayo de 1899* relativo al establecimiento de pases gratuitos para los fronterizos que lleven a pastar sus ganados de uno a otro lado de los Pirineos ¹⁴².

— *Convenio de Madrid de 13 de julio de 1958*, relativo a la restitución de aguas al río Carol.

— *Convenio de Madrid de 14 de julio de 1959* relativo a la pesca en el Bidasoa y en la Hahía de Higuer ¹⁴³.

— *Convenio de París de 29 de julio de 1963* sobre aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos de la cuenca superior del río Garona ¹⁴⁴.

— *Convenio de Madrid de 3 de mayo de 1967*, relativo

137. *Gaceta* 2.3.907.

138. *Gaceta* 9.2.909.

139. *Gaceta* 7.8.932.

140. *Gaceta* 20.12.929.

141. BOE 19.11.962.

142. *Gaceta* 1.2.900. V. también O. M. 2.6.932 (*Gaceta* 11.6.932):

143. BOE 2.2.965.

144. BOE 1.8.964. V. también D. 18.12.53.

al cruce de la frontera por los turistas en la Alta Montaña Pirenaica ¹⁴⁵.

28. *Seguridad Social.* Los problemas que en esta materia se derivan del hecho fronterizo para los trabajadores que desarrollan una actividad laboral al otro lado de la frontera han sido objeto del *Acuerdo Administrativo* de 20 de octubre de 1959 ¹⁴⁶ por el que los respectivos organismos de ambos países establecen un sistema de compensación por prestaciones y recaudaciones en materia de seguridad social.

VIII

29. *Conclusiones.* Por encima de la complejidad que entraña esta frontera podemos concluir lo siguiente:

1.^a La frontera pirenaica tiene un trazado complejo que se ajusta a tres criterios distintos: histórico, natural y meramente convencional; cada uno de ellos predomina, respectivamente, en el sector occidental, en el central y en el oriental.

2.^a La demarcación de Andorra, no prevista por el derecho convencional, es de tipo histórico y constituye un hecho consolidado a través del tiempo en las relaciones fronterizas hispano-francesas.

3.^a Desde el punto de vista del derecho convencional es claro que la frontera pirenaica responde a una concepción unitaria, a pesar de la enorme variedad de supuestos y circunstancias que la caracterizan. Dicha concepción se inicia en la obra de Bayona, se define en el Acta Adicional de 1866 y se confirma en disposiciones convencionales más modernas.

4.^a Las relaciones de vecindad fronteriza son especialmente intensas en los dos sectores extremos (oriental y occidental) y están previstas en gran parte por normas convencionales.

5.^a Dicha regulación determina la existencia de una zona fronteriza —típica para el Derecho Internacional de Vecindad ¹⁴⁷— cuya amplitud y características son diversas a tenor de la normativa aplicable al espacio pirenaico.

145. BOE 5.7.967.

146. BOE 26.3.960.

147. Cfr. ANDRASSY, *op. cit.*, p. 152: «La zone frontière est une bande de territoire déterminé par une certaine largeur des deux côtés de la ligne frontière pour laquelle les parties contractantes ont introduit des dispositions spéciales ou un régime spécial».

6.^a Desde el punto de vista de las relaciones fronterizas de vecindad se trata de una frontera *viva*, dada la complejidad de los supuestos que plantea y la capacidad evolutiva de los mismos; sin embargo, desde el prisma de su consolidación histórico-política es una frontera *muerta*¹⁴⁸ de forma general en toda ella pero más acusada en el sector central.

7.^a La Comisión Internacional de los Pirineos ha contribuido —en base a su flexibilidad y pragmatismo— a la elaboración de normas de Derecho Internacional de Vecindad y constituye un organismo válido para conformar la realidad fronteriza vecinal a la normativa jurídica pirenaica, y viceversa.

148. Cfr. ROUSSEAU, «Les frontières de la France», *op. cit.*, p. 223: «C'est ne pas sans raison que les géographes Jean Brunhes et Camille Vallaux (*La géographie et l'histoire*, Paris, 1921) ont qualifié la frontière franco-espagnole de «frontière morte» ou «fossilisée» ».

