



**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE
NAVARRA. SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Plaza del Juez Elío/Elfo Epailearen Plaza, Planta
5 Solairua

Pamplona/Iruña 31011

Teléfono: 848.42.40.73

Email.: tsjcontn@navarra.es

PO185

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO
ORDINARIO**

Nº Procedimiento: 0000462/2020

Materia: **Urbanismos y Ordenación del Territorio**

NIG: 3120133320200000234

Resolución: Sentencia 000451/2021

Puede relacionarse de forma telemática con esta Administración a través de la
Sede Judicial Electrónica de Navarra <https://sedejudicial.navarra.es/>

SENTENCIA Nº 000451/2021

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/01/2022 12:17

ILTMAS. SRES.:

PRESIDENTA,

DÑA. M^a JESÚS AZCONA LABIANO

MAGISTRADOS,

D. ANTONIO SÁNCHEZ IBÁÑEZ

DÑA. ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN

En Pamplona/Iruña, a
treinta de diciembre de dos
mil veintidós.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Excmo. Tribunal Superior de Justicia de Navarra, constituida por los Señores Magistrados expresados, ha visto los autos del recurso **número 462/2.020**, promovido contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de uno de julio de 2.020, por el que se declara la existencia de las vías pecuarias cuya anchura, trazado y demás características físicas generales figuran en el proyecto de clasificación y deslinde de las vías pecuarias de las Bardenas Reales, de la Comunidad Foral de Navarra, siendo en ello partes: como **recurrente la Comunidad de Bardenas Reales**, representada por la Procuradora Dña. Elena Zoco Zabala y dirigido por el Abogado D. Javier Caballero Martínez y como **demandado Gobierno de Navarra**, representado y dirigido por el Sr. Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra y viene a

resolver con base en los siguientes Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el presente contencioso se impugna la resolución reseñada en el encabezamiento que precede, solicitándose su nulidad por hallarla en disconformidad al Ordenamiento Jurídico, según los razonamientos que luego serán objeto de estudio.

SEGUNDO.- La representación procesal de la parte demandada se opone a todo ello sustentando la legalidad de los acuerdos impugnados, siguiendo la línea marcada por las resoluciones combatidas en vía administrativa y en atención a las razones que da en sus escritos correspondientes que constan a disposición de las partes y que no vamos a reproducir para evitar inútiles reiteraciones, ya que, también a continuación van a ser objeto de estudio.

TERCERO.- Seguido el pleito por todos sus trámites se entregaron al Ilmo. Sr. Magistrado Ponente para señalamiento en votación y fallo, el que tuvo lugar el día 27 de diciembre de 2.021.

Es Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. ANTONIO SÁNCHEZ IBÁÑEZ, que expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- De los escritos de recurso y contestación

Interpone la representación de la recurrente recurso contencioso

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^{ra} JESUS AZCONA LABIANO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Fecha: 18/01/2022 12:17

Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688fd5d64762b45680d2575RV/mRAA==

administrativo contra Acuerdo del Gobierno de Navarra de uno de julio de 2.020, por el que se declara la existencia de las vías pecuarias cuya anchura, trazado y demás características físicas generales figuran en el proyecto de clasificación y deslinde de las vías pecuarias de las Bardenas Reales, de la Comunidad Foral de Navarra.

Alega la parte actora en la demanda que el territorio de la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra no forma parte del “patrimonio del a comunidad foral, ni dentro de aquel existe, ni ha existido nunca, ninguna vía pecuaria que forme parte del “patrimonio de la Comunidad Foral”, de manera que lo que pretende la Comunidad Foral de Navarra es iniciar un expediente administrativo para declarar como dominio público de la Comunidad Foral parte del territorio de las Bardenas Reales de Navarra que nunca lo ha sido.

Hasta la cesión por el Estado del dominio directo en el año 2.008, la propiedad del territorio de Bardenas se hallaba dividida entre la Comunidad (de Bardenas Reales), que tenía el usufructo y el Estado, que tenía la nuda propiedad, con lo que es claro que no podía existir un dominio público de la Comunidad Foral de Navarra sobre parte del territorio de Bardenas.

En ningún caso el señalamiento de cañadas, como vías internas de tránsito de ganado y de comunicación con el exterior, podría suponer el reconocimiento de un dominio público de la Diputación Foral o Provincial, si no lo contrario, la facultad de la Comunidad de Bardenas para ordenar libremente el territorio de que disfrutaba.

La Comunidad de Bardenas puso de manifiesto que las “vías pecuarias” existentes respondían a la declaración y organización de la propia Comunidad en función de sus derechos históricos de aprovechamiento y proponía alcanzar un convenio de colaboración que respetase la titularidad de los terrenos correspondientes.

Señala que, sin haber efectuado la clasificación que pusiera fin al expediente y que, eventualmente, declarase la existencia de cañadas y, sin

haber efectuado el posterior deslinde de las mismas, se actuó por la Administración Foral como si se hubiera hecho, comunicándose la existencia de intrusiones en un dominio público inexistente.

En el procedimiento administrativo, en fase de alegaciones, la actora formuló alegaciones aduciendo, en síntesis, su titularidad dominical del territorio de Bardenas Reales de Navarra, la singularidad histórica del territorio, la existencia de figuras de protección ambiental en las Bardenas Reales, la inexistencia de vías pecuarias declaradas, siendo las existentes vías de uso interno aprobadas desde su inicio por la propia Comunidad como fórmula de organización del uso ganadero.

En el requerimiento previo al recurso contencioso-administrativo (que no recibió respuesta) la Comunidad justificaba que la Comunidad Foral de Navarra no ha tenido, ni tiene, título alguno para pretender la existencia de un dominio público de la Comunidad Foral de Navarra en el territorio de Bardenas y que únicamente podría el Gobierno de Navarra clasificar como cañadas pertenecientes al dominio público de la CFN las preexistentes que ya formasen parte del dominio público, sin que en el expediente se pudiera adquirir la propiedad de parte del territorio de Bardenas Reales.

En ningún momento los pasos de tránsito interno de ganado definidos históricamente por la Comunidad de Bardenas en su territorio y denominados cañadas en sus Ordenanzas, habían reunido las características de los bienes de dominio público, ni habían sido declarados vías pecuarias a los efectos de los establecido en la Ley Foral 19/1.997, de Vías Pecuarias de Navarra.

Alega la recurrente que la actuación recurrida incurre en desviación de poder, artículo 70 de la Ley 29/1.998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, puesto que lo que se presenta como un acto de clasificación de vías pecuarias, en realidad, encubre una cuestión de propiedad mediante la cual pretende la titularidad de parte del

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^{ra} JESUS AZCONA LABIANO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Fecha: 18/01/2022 12:17

Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688fd5d64762b45680d2575RV/mRAA==

territorio de Bardenas, territorio cuya nuda propiedad o dominio directo pertenecía a la Corona, primero y al Estado, después. En la actualidad, pertenece a la Comunidad de Bardenas Reales. Se trataría de una cuestión de propiedad, la creación ex novo de vías pecuarias, para lo que se debería adquirir los terrenos correspondientes, de manera que se debería plantear la demanda ante la jurisdicción civil.

La creación de nuevas vías pecuarias no cabe en la Ley Foral 19/1.997, si bien cabe en la legislación estatal en la materia, Ley 3/1.995, de 3 de marzo, de Vías Pecuarias y ninguna de ellas regulan procedimiento alguno para los actos de clasificación, deslinde y amojonamiento.

Concurren, a juicio de la actora, vicios de procedimiento. En primer lugar, no consta el Acuerdo recurrido en el expediente administrativo y sigue sin constar, sólo consta el traslado del Acuerdo y tampoco consta, debidamente certificado, el Proyecto que se sometió a la consideración del Gobierno de Navarra y que, a la postre habría resultado aprobado. Todo ello conduciría a la nulidad de pleno derecho del Acuerdo impugnado ex artículo 47.1.a) de la Ley 29/1.998.

Tampoco se conoce cuál es el contenido del acto aprobado, de manera que se vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva, motivo de nulidad amparado por el artículo anterior y por el artículo 47.1.e) de la misma al tratarse de un acto dictado sin seguir el procedimiento establecido, o las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

Se desconoce qué fue lo que se sometió a información pública, puesto que existen distintas versiones del proyecto, lo que conlleva la nulidad del Acuerdo conforme a los antedichos artículos al no constar debidamente practicado el trámite esencial del procedimiento, que es la información pública.

Firmado por: ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ, ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN, M^º JESUS AZCONA LABIANO		
Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html	Fecha: 18/01/2022 12:17	Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688fd5d64762b45680d2575RV/mRAA==

Existe manifiesta desviación del objeto del procedimiento, puesto que aun cuando el acuerdo de incoación del expediente lo enuncia como *“de clasificación y deslinde de las Vías Pecuarias de las Bardenas Reales de Navarra”*, lo cierto es que se ha tramitado un expediente de deslinde de unas cañadas que no estaban previamente clasificadas, dándose por supuesta dicha clasificación en el expediente de contratación de realización del proyecto, de manera que el mismo tiene por objeto, no la clasificación de vías pecuarias, sino su deslinde y la reposición de mojones deteriorados. Esto supone la desnaturalización de la propia exposición pública, puesto que se transforma un expediente de deslinde y reposición de mojones, tras la exposición pública, en un expediente de clasificación, o de declaración de dominio público de la CFN, lo que hubiera requerido nueva información pública.

Por otra parte, la Resolución que inicia el expediente fue dictada por la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, lo que pone de manifiesto que se trataba del inicio de un expediente de deslinde, puesto que carecía de competencia para iniciar un expediente de clasificación, que corresponde al Gobierno de Navarra. En ello abunda que el expediente haya sido resuelto por el Gobierno de Navarra, lo que concluiría en la nulidad del Acuerdo ex artículo 47.1.e) de la Ley 39/2.015, de uno de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No se pueden mezclar dos actos de naturaleza distinta, como la clasificación y el deslinde y menos en Navarra, pues la normativa foral no prevé la creación de nuevas vías pecuarias donde no habían existido. No se trata de meras irregularidades no invalidantes, puesto que se desnaturalizaría el procedimiento de clasificación. Abunda en lo anterior el reparto competencial en la materia, que atribuye la competencia para el acto de clasificación al Gobierno de Navarra y para el deslinde al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, lo que lleva a la nulidad del acto conforme al artículo 47.1.e) de la Ley 39/2.015.

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^º JESUS AZCONA LABIANO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Fecha: 18/01/2022 12:17

Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688f5d64762b45680d2575RV/mRAA==

Por la antedicha mutación, alega la demandante que no existe un verdadero expediente administrativo, ni una resolución válida de incoación del expediente de clasificación, puesto que, de acuerdo con el artículo 58 de la Ley 39/2.015: *“Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.”* Y, como se ha dicho, el órgano competente era el Gobierno de Navarra y no la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Tampoco consta que el trámite de información pública haya sido acordado, como exige el artículo 83 de la Ley 39/2.015, por: *“... el órgano al que corresponde la resolución del procedimiento”*, si bien constan actos de ejecución, con los apeos correspondientes, de un deslinde que no ha sido aprobado.

No se ha dado respuesta a las alegaciones por quien tiene competencia para hacerlo, lo que, por sí solo, sería causa suficiente para declarar la nulidad del Acuerdo, conforme al artículo 83.3 segundo inciso de la Ley 39/2.015, a sensu contrario *“La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.”*

Todo ello lleva a la actora a concluir que no existe expediente administrativo.

Entrando en el fondo de la cuestión, alega el demandante que la normativa en materia de cañadas no hace mención al ejercicio de competencias, que no existen, sobre el territorio de Bardenas Reales. Señala que la regulación de vías pecuarias en Navarra, nunca ha considerado el territorio de Bardenas como susceptible de integrar vías pecuarias. Además, el régimen de utilización y disfrute de las Bardenas es incompatible con el régimen jurídico o características que tenían las vías pecuarias, como dominio público.

Asimismo, alega que el legislador foral nunca ha pretendido, ni podía hacerlo, la existencia de un dominio público foral sobre el territorio de Bardenas, ni tampoco mediante la Ley Foral de Vías Pecuarias de 1.997.

La Comunidad Foral de Navarra nunca ha tenido competencia sobre el territorio de Bardenas, por lo que no puede pretender la CFN que cuando, históricamente, refería la naturaleza de dominio público de sus vías pecuarias, estuviera incluyendo los caminos de tránsito de ganado existentes en Bardenas. La Comunidad de Bardenas es la única con competencias para regular el uso y disfrute del territorio y el hecho de que, en sus ordenanzas, decidiera incluir unas vías para el tránsito interno de ganado que, conforme a la terminología de la época, denomina cañadas, no transfiere la propiedad.

Entiende que la CFN al pretender incorporar las vías pecuarias litigiosas al dominio público va contra sus propios actos, puesto que la Diputación Foral, en el momento de aprobarse las Ordenanzas, que incluían las cañadas declaradas por la comunidad de Bardenas, formando parte del territorio administrado por ésta, no lo cuestionó. en definitiva, cuando el artículo 2 de la Ley Foral de Vías Pecuarias define tales vías, no incluye el territorio de las Bardenas Reales de Navarra, en la medida en que nunca ha existido tránsito libre de ganado por su interior.

Señala que en el caso de autos, no puede entenderse que las vías pecuarias litigiosas sean vías pecuarias en el sentido estricto, puesto que no existe dato alguno que permita afirmar la existencia de un dominio público que, históricamente, haya gravado el territorio de Bardenas, siendo los caminos existentes en el mismo el resultado de las legítimas decisiones de la Junta de la Comunidad de Bardenas, para ordenar los aprovechamientos que tenía cedidos por el Estado (Aduce en su favor la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 10 de noviembre de 1.962 que resuelve el asunto conocido como “Veredón de Morales”).

Niega la recurrente que la inscripción en el catastro en los años -80 del siglo XX de las vías litigiosas por parte de la CFN pueda tener el efecto de incluirlas en el dominio público, cuando pertenecían al Estado hasta el año 2.008.

Señala que, para que sea aplicable el artículo 6 de la Ley Foral de Vías Pecuarias, relativo a la clasificación, es requisito necesario e imprescindible que las vías pecuarias existan como tales con anterioridad y, siendo dichas vías dominio público de la CFN, también es necesario e imprescindible que tal dominio público exista con anterioridad. Es esta facultad declarativa la que pretende ejercer el Gobierno de Navarra con el Acuerdo recurrido. Está afirmando la preexistencia del dominio público de la CFN en el territorio de Bardenas Reales.

No es, por otra parte, de aplicación en Navarra la facultad conferida con carácter general a las comunidades autónomas de creación de nuevas vías pecuarias, puesto que la Ley Foral de Vías Pecuarias no lo contempla y, aunque se pretendiera por la Administración tal creación ex novo, no se podría llevar a cabo mediante un acto de clasificación, de naturaleza declarativa, y tampoco se podría llevar a cabo sin adquirir los terrenos correspondientes.

El fundamento material del Acuerdo es la delimitación de cañadas llevada a cabo por el Ingeniero D. Daniel Nagore en los años -20 del siglo pasado, pero tal informe, que nunca fue aprobado por la Diputación Foral y que recoge la memoria sobre las vías pecuarias, no reflejó la realidad existente, ni en cuanto a la titularidad, ni en cuanto a la situación de las vías internas de tránsito en Bardenas de manera que decaería el fundamento material del Acuerdo impugnado, lo que conllevaría su anulación.

Tilda la actora de arbitrario el Acuerdo, pues no existe motivación alguna para la actuación administrativa.

Firmado por: ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ, ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN, M^º JESUS AZCONA LABIANO		
Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html	Fecha: 18/01/2022 12:17	Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688fd5d64762b45680d2575RV/mRAA==

Aduce que la actuación administrativa es innecesaria, remitiéndose a la Exposición de Motivos de la Ley 3/1.995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias y, también a la Ley Foral 19/1.997, de 15 de diciembre, de Vías Pecuarias de Navarra. También alude a la declaración del territorio de Bardenas como Parque Natural, efectuada por Ley Foral 10/1.999, de 6 de abril, a iniciativa de la propia Comunidad de Bardenas, que remite al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aprobado por Decreto Foral 266/1.998, de 7 de septiembre y del que se desprende, a juicio de la demandante, que no es precisa la clasificación de vías pecuarias, puesto que ya están declaradas por las Ordenanzas de la Comunidad.

Pretende el Gobierno de Navarra la incautación de la propiedad de la Comunidad de Bardenas, como dominio público y la atribución de competencias que no le corresponden.

También alega que la actuación recurrida es contraria a los principios, contemplados en el artículo 103.1 de la vigente Constitución Española y en el artículo 3.1.k) de la Ley 40/2.015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de coordinación, cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas.

La Administración demandada, la Comunidad Foral de Navarra, se opone a la demanda con base en los argumentos expuestos en su escrito de contestación y, concretamente alega que el proyecto de clasificación y deslinde enviado a la Sala no es diferente al proyecto que se había sometido previamente a información pública, puesto que el remitido a la Sala indicaba claramente las diferencias entre uno y otro que, además, no eran relevantes.

Opone que todas las alegaciones realizadas por la actora fueron contestadas.

Consta la respuesta dada a las alegaciones planteadas por la Comunidad de Bardenas Reales.

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Fecha: 18/01/2022 12:17

Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688fd5d64762b45680d2575RV/mRAA==

Señala que la Junta de Bardenas ha expresado, antes y después del Acuerdo recurrido, que en la determinación técnica de las cañadas en las Bardenas Reales están de acuerdo, discrepando en la titularidad de las mismas.

Entiende de aplicación al caso la Ley Foral 19/1.997, de Vías Pecuarias, cuyo artículo 4 dispone: *“Las vías pecuarias son bienes de dominio público de la Comunidad Foral de Navarra y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables.”* Y, en el artículo 5 se establecen las facultades y potestades administrativas y, para lo que hace al caso: *“1. Compete a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el ejercicio de las siguientes facultades y potestades en relación con las vías pecuarias:*

(...)

c) *Su clasificación, deslinde, amojonamiento y desafectación; así como, en su caso, su ampliación y restablecimiento.”*

Por otra parte, la Disposición Adicional 2ª (en realidad es la D.A. 4ª) remite en todo lo no previsto por la Ley Foral a la Ley 23/1.995, de Vías Pecuarias, cuya Disposición Adicional 1ª dice que: *“Las vías pecuarias no clasificadas conservan su condición originaria y deberán ser objeto de clasificación con carácter de urgencia.”*, de tal manera que la conducta anterior del Estado no obligaría, ni permitiría a la Administración Foral a desconocer tal legislación. También niega que el asunto venga referido a una creación, ampliación y restablecimiento, sino ante un proyecto de clasificación y posterior deslinde.

En cuanto a la titularidad del territorio de Bardenas Reales, incluyendo sus vías pecuarias, señala la Administración recurrida que la actora, en la propia demanda, reconoce la existencia de cañadas dentro de Bardenas Reales y considera que son cañadas, por razones de fondo y por razones formales, puesto que ya fueron declaradas existentes con la normativa de principios de siglo.

En cuanto al carácter de bienes comunales, sean o no comunales

los terrenos de Bardenas Reales, no excluye que pueda ser atravesado por vías pecuarias.

El proyecto de Clasificación no trata de cambios de titularidad de parcelas, sino que propone, por primera vez, determinar con precisión y claramente por donde van las cañadas y por donde están los presuntos comunales. Insiste la Administración en considerar que no existe discrepancia en donde están las cañadas, sino en su condición jurídica de tal.

Las competencias de la Junta de Bardenas, como entidad gestora del Parque Natural, se refieren a la gestión, no a la determinación de la naturaleza jurídica de las vías pecuarias, siendo compatible la gestión del parque natural con la clasificación de vías pecuarias en parques naturales.

El proyecto de clasificación propone clasificar las vías pecuarias porque durante su estudio se determinó que existen, estén o no clasificadas por lo que, conforme al artículo 5 de la Ley Foral 19/1.997, corresponde a la Administración de la CFN el ejercicio de las potestades de la defensa de la integridad de las vías pecuarias y de su restablecimiento. Asimismo, es competencia del Gobierno de Navarra clasificar y deslindar las cañadas conforme a la legislación vigente.

Niega que exista desviación de poder en su actuación porque es preciso acreditar y probar cumplidamente los supuestos de hechos en que se funde, no pudiendo fundarse en presunciones, ni suspicacias, o amplias interpretaciones del acto de autoridad y de la oculta intención que lo determine. Tal y como se ha dicho, las vías pecuarias existen y la Administración ha de actuar en el ejercicio de sus competencias. No pretende, por el contrario, utilizar estos procedimientos para reclamar la titularidad del suelo y hacerse con un bien que no le corresponde. Se pretende actualizar el conocimiento de un patrimonio que nunca ha dejado de serlo y que su propia catalogación como bien de dominio público hace que sea inembargable, imprescriptible e inalienable.

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^º JESUS AZCONA LABIANO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Fecha: 18/01/2022 12:17

Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688fd5d64762b45680d2575RV/mRAA==

También niega la existencia de nulidad de pleno derecho, remitiéndose al expediente administrativo. En el peor de los casos, los trámites esenciales del procedimiento habrían sido cumplidos y, finalmente, no se habría causado indefensión a la recurrente.

En cuanto a la inexistencia de vías pecuarias en el territorio de Bardenas, alega la administración que esta alegación es reiteración de la ya realizada en la fase, administrativa, de información pública y ya respondidas. Todas las vías pecuarias clasificadas ya fueron declaradas existentes en los años 20 del siglo pasado y, sin perjuicio, el artículo 4 de la Ley Foral 19/1.997, de Vías Pecuarias de Navarra determina que las mismas son bienes de dominio público de la Comunidad Foral de Navarra y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables, buscando la Administración Foral actualizar la información sobre las vías pecuarias, hacerlas accesibles y que sean visibles por todos los usuarios.

Por lo que respecta a las competencias ejercidas en el Acuerdo impugnado, con base en la Ley Foral 14/2.007, del Patrimonio de Navarra, Disposición Adicional cuarta, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda ejercerá las facultades y potestades atribuidas por la Ley Foral 19/1.997, al Departamento de Economía y Hacienda y, con base en la estructura departamental del Gobierno de Navarra vigente, corresponde al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente ejercer las facultades para llevar a cabo los trabajos correspondientes a la clasificación y deslinde de las vías pecuarias de las Bardenas Reales.

Aduce que las vías pecuarias existen como tales, tal y como resulta del documento 6.1. del expediente administrativo, Acta de inicio y final firmada de Bardenas.

Por último, se opone a las alegaciones de arbitrariedad e innecesariedad en el Acuerdo impugnado, por cuanto la actuación del

Gobierno de Navarra se ha basado en la vinculación al principio de legalidad en todas sus actuaciones y, en el supuesto debatido, es de aplicación el artículo 5 de la Ley Foral 19/1.997, relativo a facultades y potestades administrativas. Dicha ley es de aplicación a todo el territorio de la Comunidad Foral, sin excepción posible. Del mismo modo, basta con el examen de la parte dispositiva del Acuerdo impugnado para acreditar que se encuentra suficientemente motivado.

Por todo ello, entiende la Administración que la resolución recurrida es conforme a derecho, por lo cual, el recurso ha de ser desestimado.

SEGUNDO.- Del procedimiento seguido

1º) Por Resolución 307/2.018, de 11 de octubre, de la Directora general de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el inicio del expediente de Proyecto de clasificación y Deslinde de las Vías Pecuarias de las Bardenas Reales, se resolvió aprobar el inicio del antedicho expediente, se designó representante de la Administración Foral, se publicó la misma y se dio traslado a la entidad local afectada, la aquí recurrente.

2º) Por Oficio de 12 de noviembre de 2.018, la Jefa de la Sección de Planificación Estratégica del Medio Natural, requirió a la Junta de la Comunidad de Bardenas Reales para que designase la comisión de prácticos que habrían de acompañar a su personal y al de la empresa “Basartea, S.L.” para efectuar los recorridos reconocimientos y estudios de las posibles vías que “*puedan existir*”. Por su parte, la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, contestó al mismo con fecha 14 de noviembre de 2.018, designando como representantes a D. Félix Rodrigo García (vocal de la Comisión Permanente) y a D. Alejandro Urmeneta Hernández (biólogo de la Comunidad).

3º) Por oficio de 15 de julio de 2.019, se remitió a la Comunidad de Bardenas, para su publicación en el Tablón de Anuncios de la misma,

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Fecha: 18/01/2022 12:17

Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688fd5d64762b45680d2575RV/mRAA==

Aviso en el que se ponía en conocimiento de los colindantes e interesados que las Actas de Inicio y Final de los anteriores trabajos, se levantarían el 2 de agosto de 2.019. En dicha Acta se hizo una exposición de los trabajos realizados y se indicó que se habían identificado diversas vías pecuarias, así como la existencia de intrusiones catastrales y reales, incorporando como anexos un listado de las mismas.

4º) Por oficio de 23 de julio de 2.019, se dio aviso de la fecha y lugares en los que se dio aviso de las fechas y lugares en los que se iba a proceder *“a realizar los deslindes pertinentes de las vías pecuarias”*, levantándose las Actas de apeo y deslinde de las vías pecuarias clasificadas por el Acuerdo recurrido con fechas 6, 7 y 12 de agosto de 2.019.

5º) En el Boletín Oficial de Navarra de 23 de agosto de 2.019, se publicó anuncio de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se procedía a la exposición pública de la Propuesta de Clasificación y Deslinde de las vías pecuarias de las Bardenas Reales.

6º) Con fecha 1 de julio de 2.020, se dictó Acuerdo del Gobierno de Navarra *“por el que se declara la existencia de vías pecuarias cuya anchura, trazado y demás características físicas generales figuran en el proyecto de clasificación y deslinde de las vías pecuarias de las Bardenas Reales, de la Comunidad Foral de Navarra”*.

7º) Mediante escrito de 2 de septiembre de 2.020, la actora formuló requerimiento previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo para que el Gobierno de Navarra anulase o revocase el antedicho Acuerdo.

TERCERO.- De los hechos relevantes para la resolución del caso

1.- Año 1.705, por medio de Real Cédula de Felipe V, de 14 de abril, la Corona transfiere el dominio directo, usufructo, o aprovechamiento de las Bardenas Reales a la Comunidad de Bardenas Reales, compuesta por

19 municipios, los valles de Salazar y Roncal y el Monasterio de la Oliva, siendo confirmado por el artículo 14 de la Ley Paccionada de 1.841.

2.- Año 1.862, Plan General de Cañadas, por parte de la Comisión se sustituye la “servidumbre natural” que se había venido aceptando sobre todo el territorio bardenero, por la designación de las “cañadas” o “vías de servicio” que consideraron pertinentes. Tal designación tenía como fin conjugar todos los intereses de los integrantes de la Comunidad y fijar el paso por una vía para *“los ganados de pueblos extraños a no congozantes”*.

3.- Año 1.923, la Diputación Foral y Provincial de Navarra acordó, en sesión de 8 de enero, proceder a la reglamentación del deslinde y amojonamiento de cañadas y vías pecuarias en general y en su artículo 3, se encargaba el señalamiento de las vías pecuarias que en Navarra han existido para la trashumancia y circulación de ganados en general.

4.- Los trabajos anteriores concluyeron en el Acuerdo de Diputación de 20 de diciembre de 1.924 que contenía la publicación denominada “Las cañadas de la provincia de Navarra” o “Libro” de Daniel Nagore. Dicho Acuerdo, si bien contenía una felicitación para su autor, no fue publicado.

5.- Por Orden del ministerio de Economía y Hacienda, aprobada el 10 de octubre de 2.008, se acordó ceder gratuitamente la “nuda propiedad”, asimilado al “dominio directo” de los montes conocidos como Bardenas Reales de Navarra a la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra. Dicho dominio directo fue incluido pro el Estado en su inventario de bienes y Derechos como bien de “dominio privado”, “patrimonial” o “de propios”, inscrito con fecha 5 de septiembre de 2.008 en el Registro de la Propiedad de Tudela.

CUARTO.- De la desviación de poder

Siguiendo el orden del escrito de demanda, comenzaremos por analizar la alegación relativa a la existencia de desviación de poder que la

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^º JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/01/2022 12:17

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688f5d64762b45680d2575RV/mRAA==

actora entiende que concurre por cuanto la Administración ha utilizado un acto de clasificación de vías pecuarias para obtener la titularidad de parte del territorio bardenero, concretamente las vías interiores de las Bardenas Reales. En esta materia existe un cuerpo de doctrina constante, procedente de esta Sala en el que se han precisado cuales son las características que ha de tener un acto administrativo para entenderse realizado concurriendo desviación de poder. Así por esta Sala se ha dicho; *"Finalmente, tampoco hay prueba en el procedimiento de **desviación de poder**. La STS de 03 de marzo de 2010 Recurso: 7610/2005 (ROJ: STS 1362/2010) Ponente: Rafael Fernandez Valverde recuerda la definición, naturaleza y exigencias procesales para la procedencia de este vicio, recogido en el precepto legal citado, pero con respaldo constitucional (art. 106 de la Constitución Española), con cita de la STS de 16 de marzo de 1999 , y señala que: "La **desviación de poder**, constitucionalmente conectada con las facultades de control de los Tribunales sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican (artículo 106.1 de la Constitución) es definida en nuestro ordenamiento jurídico como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico y de este concepto legal, la doctrina y la jurisprudencia destacan las siguientes notas características:*

a) El ejercicio de potestades administrativas abarca subjetivamente toda la diversidad de órganos de la Administración Pública, en la extensión que a este concepto legal le reconoce la Ley.

b) La actividad administrativa tanto puede consistir en un hacer activo como en una deliberada pasividad, cuando concurre en el órgano administrativo competente una obligación específica de actuación positiva, de conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Sala contenida, entre otras, en las Sentencias de 5 de octubre de 1983 y 3 de febrero de 1984 .

*c) Aunque el terreno más apropiado para su prolífico desarrollo es el de la llamada actividad discrecional de la Administración, no existe obstáculo que impida, apriorísticamente, su aplicación a la actividad reglada, pues si el vicio de **desviación de poder** es más difícil aislarlo en el uso de las potestades o facultades regladas, no lo es menos que nada se opone a la eventual coexistencia genérica en los elementos reglados del acto producido, precisamente para encubrir una desviación del fin público específico asignado por la norma, como reconoce la Sentencia de 8 de noviembre de 1978 .*

*d) La **desviación de poder** puede concurrir con otros vicios de nulidad del acto, pues si la doctrina jurisprudencial ha tendido a adoptar la posición que sostiene que las infracciones legales tienen un trato preferente y deben resolverse en primer término para restablecer por el cauce del recurso jurisdiccional el derecho vulnerado, lo cierto es que la*

existencia de otras infracciones en el acto administrativo no excluye y antes bien posibilita y es medio para lograrla, la **desviación de poder**, de conformidad con las Sentencias de 30 de noviembre de 1981 y 10 de noviembre de 1983 .

e) En cuanto a la prueba de los hechos en la **desviación de poder**, siendo genéricamente grave la dificultad de una prueba directa, resulta viable acudir a las presunciones que exigen unos datos completamente acreditados al amparo del artículo 1249 del Código Civil, con un enlace preciso y directo, según las reglas del criterio humano y a tenor del artículo 1253 del Código Civil se derive en la persecución de un fin distinto del previsto en la norma la existencia de tal desviación, como reconoce entre otras la Sentencia de 10 de octubre de 1987 .

f) La prueba de los hechos corresponde a quien ejercita la pretensión y el artículo 1214 del Código Civil puede alterarse según los casos, aplicando el criterio de la finalidad, en virtud del principio de buena fe en su vertiente procesal y hay datos de hecho fáciles de probar para una de las partes que sin embargo pueden resultar de difícil acreditamiento para otra.

g) Finalmente, la necesaria constatación de que en la génesis del acto administrativo se ha detectado la concurrencia de una causa ilícita, reflejada en la disfunción manifiesta entre el fin objetivo que emana de su naturaleza y de su integración en el ordenamiento jurídico y el fin subjetivo instrumental propuesto por el órgano decisorio, se erigen como elementos determinantes que vienen declarando reiteradas Sentencias de esta Sala (entre otras las de 6 de marzo de 1992 , 25 de febrero de 1993 , 2 de abril y 27 de abril de 1993) que insisten en que el vicio de **desviación de poder**, consagrado a nivel constitucional en el artículo 106.1, precisa para poder ser apreciado que quien lo invoque alegue los supuestos de hecho en que se funde, los pruebe cumplidamente, no se funde en meras opiniones subjetivas ni suspicacias interpretativas, ni tampoco se base en una oculta intención que lo determine".

Esta misma doctrina se recoge en las SSTS de 23 de febrero de 2012 (recurso de casación nº 2921/2008) y de 28 de julio de 2015 Recurso: 7/2014 (ROJ: STS 3744/2015) en la que añade, con cita de la STS de 18 de marzo de 2011 (rec. De casación nº 1643/2007) que : "La **desviación de poder** ha de apreciarse no sólo, como parece defender la entidad local recurrente, cuando se acredite que la Administración persigue una finalidad privada o un propósito inconfesable, extraño a cualquier defensa de los intereses generales, sino que también puede concurrir esta desviación teleológica cuando se persigue un interés público ajeno y, por tanto, distinto al que prevé el ordenamiento jurídico para el caso. Recordemos que el artículo 70.2 de la LJCA exige, para que se aprecie la **desviación de poder**, que el ejercicio de la potestad sirva a " fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico ".

Basta, por tanto, que el fin sea diferente, de modo que aunque el ejercicio de la potestad administrativa se haya orientado a la defensa de los intereses generales, sin embargo se opone a la finalidad concreta que exige el ordenamiento jurídico.

*En este sentido, esta Sala viene declarando, por todas, Sentencia de 18 de junio de 2001, dictada en el recurso de casación nº 8570 / 1995, que "La jurisprudencia tiene declarado que la **desviación de poder** resulta apreciable cuando el órgano administrativo persigue con su actuación un fin privado, ajeno por completo a los intereses generales, o cuando la finalidad que pretende obtener, aunque de naturaleza pública, es distinta de la prevista en la norma habilitante, por estimable que sea aquella (sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, de 24 de mayo de 1986 y 11 de octubre de 1993).*

En similares términos se pronuncia la Sentencia de 11 de mayo de 2012 (casación nº 4365/2008) y la más reciente de 14 de marzo de 2014 (recurso nº 2583/2012)."

Pues bien, aplicando la anterior doctrina al caso, no se ha aportado por la actora datos objetivos en los que pueda basarse una prueba de presunciones, que permita alcanzar la conclusión a la que llega la recurrente, es decir, que la Administración Foral ha empleado sus competencias para la declaración de la existencia de vías pecuarias con una finalidad distinta, obtener la propiedad de una parte del territorio bardenero, puesto que esta es la discrepancia jurídica que ha de resolverse en el fondo del asunto; determinar si los pasos de ganado que existen en el territorio de las Bardenas Reales de Navarra son cañadas en el sentido de la legislación sectorial en la materia, como afirma la Administración o bien, que se trata de servidumbres naturales de paso, o de vías interiores, con limitaciones de uso, que excluirían su clasificación como vías pecuarias, como sostiene la demandante, por lo que el motivo de recurso no puede ser estimado.

QUINTO.- De los vicios de procedimiento

Alega la recurrente la existencia de varios vicios de procedimiento que, en su entender, deberían conducir a la estimación del recurso contencioso-administrativo por nulidad radical del acto.

En primer lugar, hemos de señalar que, desde un punto de vista

Firmado por: ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ, ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN, M ^º JESUS AZCONA LABIANO	
Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html	Fecha: 18/01/2022 12:17
Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688fd5d64762b45680d2575RV/mRAA==	

lógico, sería más correcto que el Gobierno de Navarra hubiera acordado declarar la existencia de las vías pecuarias en cuestión y que, seguidamente, hubiera procedido a determinar la anchura, trazado y demás características físicas generales que figuran en el proyecto de clasificación y deslinde de las vías pecuarias de las Bardenas Reales de Navarra, tal y como se desprende de los artículos 6 y 7 de la Ley Foral 19/1.997, de 15 de diciembre, de Vías Pecuarias de Navarra, puesto que el primero de los preceptos se refiere a la clasificación de las vías y el segundo a la definición de los límites, de acuerdo con el acto de clasificación. Sin embargo, ello no tiene, como después veremos, trascendencia en el caso.

Comienza señalando que no consta en el expediente administrativo el Acuerdo recurrido, cuando lo cierto es que a los folios 1.272 y siguientes, figura el aquí recurrido Acuerdo del Gobierno de Navarra de 1 de julio de 2.020, por lo que la alegación no puede ser estimada.

Igualmente, del expediente administrativo y su complemento, resulta que consta la propuesta de proyecto de clasificación y deslinde de las vías pecuarias de las Bardenas Reales, aprobado conforme a lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley Foral 19/1.997, que otorga la competencia para dar inicio al expediente de deslinde al: *“Departamento de Economía y Hacienda, de oficio o a instancia del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, o del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación”*; su sometimiento a trámite de información pública, la presentación y contestación a múltiples alegaciones, entre ellas las formuladas por la actora y, por último, la declaración de existencia de vías pecuarias en el Acuerdo recurrido. En todo caso, del expediente administrativo, resulta que la actora ha tenido conocimiento y ha participado de forma activa en el procedimiento administrativo, con personas prácticas por ella misma designadas y que, finalmente, no existe desacuerdo en las conclusiones alcanzadas por la Administración a la hora de determinar la existencia de las vías, otra cosa es, como veremos más adelante que éstas tengan, o no carácter de vías pecuarias, como también existe conformidad en las características físicas, anchura, trazado y demás, por lo que ninguna

indefensión se le ha causado, de manera que no cabe estimar el motivo de recurso.

SEXTO.- De la normativa aplicable

Así las cosas, procede entrar a examinar los motivos de fondo del recurso contencioso-administrativo. Hemos de comenzar señalando que la regulación vigente en la materia es la Ley Foral 19/1.997, de 15 de diciembre, de Vías Pecuarias de Navarra, cuyo preámbulo realiza una descripción de los antecedentes históricos que la han precedido, comenzando por el Libro General de Cañadas, publicado por la Diputación Foral de Navarra y que, basado en el informe del ingeniero Nagore, citan profusamente tanto la actora, como la Administración, si bien tal publicación, no fue finalmente aprobada. También se hace referencia a la Ley Foral 6/1.987, de 10 de abril, cuyo artículo 29 dispone: “1. *Cañadas: Son los espacios ocupados por las vías pecuarias de Navarra tales como cañadas, ramales y traviesas, que consuetudinariamente han tenido tal calificación y destino.*”; a la Ley Foral 2/1.993, de 5 de marzo y el Decreto Foral 36/1.994, de 14 de febrero.

El texto vigente, en su artículo dos define las vías pecuarias y establece que; “*A los efectos de esta Ley Foral, se entienden por vías pecuarias las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discuriendo tradicionalmente el tránsito ganadero.*”. En el artículo tres, se distinguen sus clases; cañadas reales, traviesas, pasadas y ramales y, dentro de las primeras, de gran importancia para esta litis, se dice que: “*Se consideran cañadas reales las vías pecuarias más relevantes de Navarra que unen zonas de pastos estivales con zonas de pastoreo de invernada y cuya anchura máxima sea de 80 metros.*”

En cuanto a la naturaleza jurídica de las vías pecuarias, el artículo cuatro dispone; “*Las vías pecuarias son bienes de dominio público de la Comunidad Foral de Navarra y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables.*”.

De la legislación en la materia, tanto estatal, como foral, se desprende que las vías pecuarias tienen la condición de dominio público de la Comunidad Foral y que la misma tiene competencias en cuanto, para lo que afecta a esta litis a; “*b) La defensa de su integridad mediante el ejercicio del derecho y del deber de investigar la situación de los terrenos que se presuman pertenecientes a las vías pecuarias.*”

Firmado por: ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ, ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN, M ^º JESUS AZCONA LABIANO	Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html Fecha: 18/01/2022 12:17 Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688fd5d64762b45680d2575RV/mRAA==	
---	---	--

c) Su clasificación, deslinde, amojonamiento y desafectación; así como, en su caso, su ampliación y restablecimiento.”, según resulta del artículo 5.1, correspondiendo el ejercicio, conforme al párrafo dos de este artículo “... de las facultades de clasificación y regulación específica de los usos de cada vía pecuaria corresponde al Gobierno de Navarra, a propuesta del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, previa exposición pública.

El ejercicio de las facultades y potestades de investigación sobre la situación y titularidad de las vías pecuarias, su deslinde y desafectación compete al Departamento de Economía y Hacienda.”

Sin embargo, ello no supone, sin más, que el acto impugnado sea conforme a derecho, puesto que es preciso determinar previamente si las vías por las que discurre el ganado dentro del territorio de las Bardenas Reales de Navarra son, efectivamente, vías pecuarias, en el sentido de la normativa transcrita. De esto nos encargaremos en los siguientes fundamentos de derecho

SÉPTIMO.- Sobre la condición de las vías pecuarias de las Bardenas Reales.

La controversia descansa sobre la cuestión relativa a quien ha de ser el titular de las vías que para el paso de ganado existen en las Bardenas (o Sotos, según el diccionario RAE 1.933-1.936) Reales. La actora, Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, afirma que se trata de caminos de servicio, trazados desde muy antiguo, cuando la Comunidad tenía el usufructo de las Bardenas y la nuda propiedad correspondía, primero a la Corona y, después, al Estado y que únicamente pueden usarse por los miembros de la misma, los congozantes, por lo que se trataría de servidumbre natural o pasos interiores para uso del ganado de los mismos, mientras que la Administración Foral, sostiene que se trata de cañadas en el sentido contemplado por la normativa anteriormente expuesta y que, por tanto, tienen la naturaleza de bienes de dominio público, inembargables, imprescriptibles e inalienables y que, por ello, les asiste el derecho a determinar su existencia y trazado. Pues bien, existe en la materia una doctrina y jurisprudencia sostenida a lo largo del tiempo emanada de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. En dicha doctrina se hace referencia a servidumbres de paso, que no sería tanto el caso que nos ocupa, puesto

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^º JESUS AZCONA LABIANO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Fecha: 18/01/2022 12:17

Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688f5d64762b45680d2575RV/mRAA==

que en el caso de las Bardenas no existe un predio dominante y un predio sirviente, aunque no está de más decir que en el año 1.862, las cañadas puestas en marcha por la propia Comunidad fueron consideradas servidumbre natural de comunicación entre sí y con las cañadas que a ellos afluyen de los pueblos limítrofes. Dicho esto, la Sentencia de 24 de abril de 1.948, Sección 1ª, Roj: STS 435/1.948, ECLI: ECLI:ES:TS:1948:435, Ponente Excmo. Sr. D. Manuel González Alegre Bernardo deja clara la diferencia entre vía pecuaria y servidumbre de paso, poniendo el acento en la libertad, o falta de ella, de paso. Así, decía; *“la mencionada finca sólo tiene unas **servidumbres de paso** para ganados a favor de los dueños de las tenadas enclavadas en su perímetro, pero dichas **servidumbres** son exclusivamente para los referidos ganados, mas no a favor de otros distintos ni con el carácter de públicas ni como **vías pecuarias** de uso general, por todo lo cual el Ayuntamiento carece de acción para reclamar nada sobre deslinde ni reivindicación relacionada con las mencionadas **servidumbres**, declarándolo así la Orden ministerial recurrida al disponer que con los elementos, documentos y datos existentes no pueden considerarle como tales **vías pecuarias**, siendo solamente **servidumbres de paso** de carácter privado, no habiendo efectuado la Administración más que reconocer y defender una relación de hechos acreditada por documentos bastantes”*.

Avanzando en el tiempo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1.955, Sección 1ª, Numroj: STS 1312/1955, Ecli: ECLI:ES:TS:1955:1312, sigue la misma línea diferenciando con base en el uso general, o el carácter privado de beneficio particular, o colectivo, y decía; *“CONSIDERANDO que la petición alternativa suplicada en la demanda, contra los términos del problema litigioso reducido a determinar si, como propugnan los recurrentes, tienen carácter privado de **servidumbre de paso** las **veredas** de las Piñuelas a Mojón Gordo y del Pocito a la Calera, calificadas de **vías pecuarias** en la Orden ministerial impugnada, y, caso de subsistir la resolución administrativa, si la utilización de tales **vías pecuarias** debe someterse a rotaciones de cultivo o, por el contrario, la naturaleza pública que ellas revisten y su esencial permanencia impiden todo uso condicionado o limitación circunstancial. (...)*

*CONSIDERANDO que conviene consignar primeramente que la clasificación de las **vías pecuarias** litigiosas se contrae tan sólo al término municipal de Zarza de Granadilla, sin relación con los limítrofes, ni menos con regiones por las que pudieran extenderse dichas vías, por lo cual su carácter público o privado no puede inferirle de la concurrencia o falta de datos sobre la mayor o menor longitud que ofrezcan en todo su desarrollo, sino que ha de salir de la órbita peculiar en que la Administración sitúa el proyecto de clasificación, juntamente con los documentos reveladores del concepto que, al menos desde su fecha, revisten las citadas **vías pecuarias o servidumbres de paso**,*

Firmado por: ANTONIO SANCHEZ IBANEZ, ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN, M ^o JESUS AZCONA LABIANO	
Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html	Fecha: 18/01/2022 12:17 Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688fd5d64762b45680d2575RV/mRAA==

términos éstos que, lejos de ofrecerse antagónicos en la legislación especial y en el derecho común, son perfectamente compatibles, si bien su respectivo contenido modula la naturaleza pública de uso general o el carácter privado de beneficio particular, individual o colectivo, pero siempre en favor de determinados dueños, que es lo diferencial entre unas y **otras servidumbres de paso** de ganado.

CONSIDERANDO que es igualmente obligado resaltar que el carácter de **vías pecuarias** de las coladas que gravan como **servidumbre de paso** la dehesa de « DIRECCION000 », no ha sido desconocido hasta después de formalizado el proyecto de clasificador, ya que en la reunión previa de 15 de noviembre de 1947 la única manifestación que hicieron los partícipes de tal dehesa concurrente- como complemento informativo y en sentido de solicitud!- se refiere a.¥ uso alternado según la situación del aprovechamiento de pastos, pero sin que hubiera la menor protesta ante el propósito de clasificar como **vías pecuarias servidumbre** de naturaleza privada, cual resultaba obligado de haber tenido entonces el criterio mantenido posteriormente durante el expediente administrativo en la fase de reclamaciones, y después en el presente recurso en el pronunciamiento primeramente interesado con la demanda.

CONSIDERANDO que el concepto de **vías pecuarias** de las discutidas coladas sale indudable de los mismos documentos que sirvieron a la transmisión originaria de la dehesa « DIRECCION000 » gravada con las pretendidas **servidumbres** particulares, según los recurrentes, pues, en efecto, el «Boletín de Venta de Bienes Nacionales» dice se han encontrado datos respecto a las **vías pecuarias** del término municipal de Zarza de Granadilla, entre **otras servidumbres de paso**, «esas dos coladas», y ese mismo anuncio, así como la escritura de venta de 1895, describen tales coladas, con anchura propia de **vías pecuarias**, con destino público que las caracteriza y sin que el suelo sea objeto de contrato por haber sido deducido de su cabida total, según expresan terminantemente ambos documentos. Es decir, que, por su encuadramiento, por su estructura, por el uso general a que se dedican y por hallarse el suelo excluido de la enajenación, no existe posibilidad de entenderlas como **servidumbres** forzosas de carácter privado impuestas sobre el predio sirviente en beneficio de otro dominante, cual propugnan los recurrentes.”. Si bien en el caso de autos, como decíamos, no cabe hablar propiamente de servidumbre, puesto que los pasos o caminos para el tránsito del ganado, que sería el predio dominante y el territorio bardenero, el predio sirviente, pertenecen a unas mismas manos, lo cierto es que la característica diferenciadora es clara, es preciso, para hablar de vías pecuarias en sentido estricto, que exista un uso público, que en las Bardenas Reales de Navarra no se da. Así, lo remarca la misma Sentencia cuando señala que “CONSIDERANDO que el texto del dicho «Boletín de Ventas» no puede desintegrarse, sino que ha de ser interpretado en su significado total relacionando unos extremos con otros, según exigen los más elementales principios- de hermenéutica; por ello la frase «entre otras servidumbres de paso, dos coladas...», carece del significado

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^º JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/01/2022 12:17

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688f5d64762b45680d2575RV/mRAA==

que la demanda sostiene de propia servidumbre privada de paso, sino que envuelve el contenido y alcance del antecedente consignado de aparecer lo relacionado «entre los datos de las vías pecuarias del término municipal...»; pero es que además los propios términos empleados en dicho «Boletín» y en la referida escritura para reseñar tales servidumbres no pueden ser más concluyentes, ya que su denominación de coladas o veredas es peculiar de las vías pecuarias según los Reales Decretos de 13 de agosto de 1892, ere su artículo 12 , y 5 de junio de 1924, en su artículo 3.º, y según el Reglamento de 23 de diciembre de 1944 , su anchura de 20,98 metros resulta armónica con estas disposiciones, y el carácter de bienes de dominio público y de paso general, e invariable rebasando todo aprovechamiento particular, se desprende igualmente, al encontrarse establecidas esas servidumbres de paso, no en favor de los dueños de tonadas enclavadas en un cierto perímetro o de titulares determinados, sino en beneficio de los ganados de todos los vecinos de un pueblo, como la de Pocito o sin limitación alguna cual la de Piñuelas; aprovechamiento público plenamente coincidente con la naturaleza de bien público no sujeto a transmisión, (el subrayado es de esta Sala) que es consecuencia del hecho de haber deducido de la cabida total de la dehesa « DIRECCION000 » las tales servidumbres de paso de ganado.

CONSIDERANDO que el pronunciamiento alternativo en segundo lugar articulado por la demanda es igualmente improcedente por contrario a la esencial característica de las vías pecuarias, que según el Reglamento de 23 de diciembre de 1944 son bienes de **dominio público**, imprescriptibles y contra los que no cabe legítima ocupación de ninguna clase.

CONSIDERANDO que por todo lo expuesto resulta obligado desestimar íntegramente el recurso.”

Finalmente, traeremos la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 22 de marzo de 1.990; “Tercero: Es indudable que resulta conveniente analizar la repercusión que sobre el interés público que reviste el hecho de que se mantenga el uso de la **vía pecuaria**, que aunque al parecer no clasificada anteriormente, ha venido siendo utilizada tradicionalmente y nadie ha objetado tal existencia, sólo ha surgido la reacción de los propietarios de las fuentes, respecto a las cuales aparece aprobado que han sido utilizadas en uso de un derecho de abrevadero, reconocido por los propietarios, que incluso contribuyeron a facilitar las obras para acondicionar tales fuentes en esta función, mediante obras financiadas conjuntamente con la **Cámara Agraria**, por lo que debe considerarse que la no inclusión de dichas fuentes como abrevadero en la clasificación no afecta al mantenimiento del derecho de abrevadero en las condiciones que tradicionalmente venían utilizándose.” Vemos, por tanto, e insistiremos más adelante, que la diferencia entre un camino interior, o de servicio y una cañada es la determinación o indeterminación de los beneficiarios. En el caso de la servidumbre de paso, existe una

determinación en cuanto a aquellos que pueden usar de la misma, mientras que, en el caso de las cañadas, “strictu sensu” lo que existe es un derecho de paso libre, por una franja de terreno que, por ello, es un bien público. Es un derecho de la colectividad.

También es reseñable la doctrina que distingue entre actos de clasificación y de deslinde, no obstante, la limitada trascendencia que tiene en el caso, como hicimos referencia más arriba. Así, la Sala Tercera, Sección quinta, en Sentencia de 13 de septiembre de 2.012, recurso de casación nº 1.931/2.010, fundamento de derecho sexto, ha dicho; *“En el tercero de los motivos de impugnación (también al amparo del apartado d del artículo 88.1 de la LRJCA) se alega, en síntesis, que la sentencia de instancia infringe la jurisprudencia que se cita por no haber respetado el deslinde de que se trata la situación posesoria del recurrente derivada de títulos inscritos.*

El motivo también ha de ser desestimado.

En materia de vías pecuarias son distintas las actuaciones de clasificación y las de deslinde. Así lo ha señalado esta Sala en la sentencia de 23 de noviembre de 2011 (casación 5524/2008), en la que se indica: “... partiendo de la base de que el resultado de la clasificación condiciona el deslinde, lo que no cabe aceptar es que con motivo del posterior deslinde se pretenda discutir la efectiva existencia y el contenido de aquella clasificación. Por eso, carece de fundamento el reproche que dirige la parte recurrente a la Administración por utilizar como base para efectuar el deslinde impugnado los datos del expediente de clasificación aprobado por Orden Ministerial de 20 de febrero de 1968, pues la vigencia y operatividad de esa clasificación en relación con la vía pecuaria aquí concernida obligaba a la Administración a efectuar el deslinde de conformidad con sus determinaciones, ya que tanto en la normativa que estaba vigente cuando se aprobó la mencionada clasificación (Reglamento de Vías Pecuarias aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1944) como en los diferentes regímenes legales y reglamentarios que luego se han sucedido hasta llegar a la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, que es la norma legal vigente al tiempo de aprobarse el deslinde, ha sido una constante la exigencia de que el deslinde quede subordinado y se acomode a las determinaciones del acto de clasificación (artículo 15 del Reglamento de Vías Pecuarias aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1944; artículo 21 del Reglamento de Vías Pecuarias aprobado por Real Decreto 2876/1978, de 3 de noviembre, y artículo 8.1 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias). Por tanto, no cabe reprochar al deslinde el haberse “escudado” en la previa clasificación, pues el respeto a ésta era y es una exigencia ineludible”.

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^º JESUS AZCONA LABIANO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Fecha: 18/01/2022 12:17

Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688f5d64762b45680d2575RV/mRAA==

En el caso de autos lo que ha sucedido es, precisamente, lo contrario, como ya dijimos. Se comenzó con un acto de clasificación y deslinde y, después, se dicta el Acuerdo que aquí se recurre en el que, con base en tal acto, se declara la existencia de las vías pecuarias en el territorio de las Bardenas Reales de Navarra.

Continúa la Sala Tercera "...Para llevar a cabo ese deslinde no ha de respetarse la situación posesoria de los ocupantes de la vía pecuaria clasificada como tal, aunque tengan títulos inscritos, pues ello es contrario al artículo 8.3 de la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, que dispone que el "deslinde aprobado declara la posesión y la titularidad dominical a favor de la Comunidad Autónoma, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados."

Así lo ha señalado también la STS de 8 de junio de 2010 (casación 2005/2006) en la que se rebate una alegación similar a la aquí planteada al indicar en su fundamento jurídico quinto: " Finalmente, el representante procesal de las recurrentes asegura que la Sala de instancia ha infringido lo establecido en los artículos 34 y 38 de la Ley Hipotecaria , al desconocer que la presunción de legalidad, derivada de estos preceptos, constituye una limitación de la facultad administrativa de deslinde, según lo ha declarado la jurisprudencia recogida en las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1989 , 3 de marzo de 1994 y 7 de febrero de 1996 , dado que la finca figura inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de la recurrente. Este motivo de casación fue esgrimido en la instancia como motivo de impugnación del acuerdo de aprobación del deslinde y mereció de la Sala del Tribunal Superior de Justicia la respuesta contenida en el fundamento jurídico octavo de la sentencia recurrida, al que nos remitimos íntegramente para rechazar este cuarto y último motivo de casación, dado que ha quedado también transcrito en el antecedente segundo de esta nuestra sentencia".

En ese fundamento jurídico octavo de la sentencia de instancia se decía: " El siguiente motivo es que no se ha respetado la presunción del art. 38 de la Ley Hipotecaria . Frente a la afirmación de la Administración de que lo inscrito en el Registro en nada afecta a los deslindes, la jurisprudencia reconoce que la presunción de legalidad es limitación de la facultad de deslindar de la Administración (STS 3 marzo 1994 y 7 febrero 1996). Por tanto la titularidad de un derecho de propiedad sobre fincas inscritas en el Registro de la Propiedad impide a la Administración hacer una declaración provisional de posesión que contradiga la declaración o presunción de legalidad de lart. 38 de la LH . Y en el caso está acreditado que la finca registral nº 8.471 figura inscrita a nombre de Residencial Puerto Alsasua SL, inscripción que trae causa del titular anterior, existiendo continuidad del tracto

regstral. Esta argumentación debe ser rechazada, pues aparte del tenor literal de la regulación contenida en el art. 8.3 de la Ley 3/95 antes citada ("sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindado"), la jurisprudencia ha dicho que "La falta de constancia en el Registro o en los títulos de propiedad no implica inexistencia de la vía pecuaria ya que las vías pecuarias, no representan servidumbre de paso o carga alguna, ni derecho limitativo del dominio, y sí son, como precisa el art. 1 D 23 Dic. 1944 (Regl de vías pecuarias), una faja de terreno de dominio nacional, o una faja o zona partícipe de la naturaleza propia del dominio público (Cfr.TS S 4 Nov. 1963), y por tanto su existencia surge de la propia clasificación y deslinde que realiza la Administración del Estado (STS -Sala 3 Sección 4 - 14 Noviembre 1995). Y en orden a las titularidades dominicales hay que tener en cuenta que las vías pecuarias son precisamente bienes de dominio público, no susceptibles de prescripción ni de enajenación, siendo así que las cuestiones sobre titularidad dominical definitiva de las mismas, ni son propias de un simple expediente de clasificación, ni en todo caso corresponde su resolución a los Tribunales de lo contencioso-administrativo (Cfr. TS S 10 Jun. 1991 y STS -Sala 3 Sección 4- 26 abril 1999)". Y esta es la cuestión.

(...)

En el número 4 de ese artículo 8 se contempla que la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. "Dicha resolución---continúa diciendo ese precepto--- será título suficiente para que la Comunidad Autónoma proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente. En todo caso, quienes se consideren afectados por la resolución aprobatoria del deslinde podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos y solicitar la anotación preventiva de la correspondiente reclamación judicial".

Son, pues, los afectados por la resolución aprobatoria del deslinde los que han de ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, acciones que son "civiles", como establece el número 6 de dicho precepto.

No incurre, por tanto, la sentencia recurrida en el defecto de jurisdicción que se alega por el recurrente, a quien corresponde, en su caso y si lo estima oportuno, el ejercicio de las acciones civiles procedentes en defensa de sus derechos respecto del deslinde litigioso.

En este aspecto ha de reiterarse lo señalado por esta Sala en la antes citada STS de 8 de junio de 2010 en la que se indica: " A lo dicho por la Sala sentenciadora respecto de esta cuestión, debemos añadir lo que hemos expresado en nuestra citada Sentencia, de fecha 27 de enero de 2010 (recurso de casación 6406/2005 , fundamento jurídico segundo), en

el sentido de que no cabe declarar «la titularidad dominical sobre un suelo que fue clasificado como vía pecuaria en una resolución firme, a la que se ajusta el deslinde impugnado, que se ha atendido a definir los límites de esta vía pecuaria, pues tal declaración sólo puede ser efectuada por la jurisdicción del orden civil como consecuencia de la acción civil que, en su caso, puedan ejercitar los que se consideren privados de su derecho de propiedad, conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 8.6 de la Ley de Vías Pecuarias 3/1995, de 23 de marzo, y 3 a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de julio», lo que abunda en la desestimación de este último motivo de casación"

Esto se reitera en la posterior STS de 25 de febrero de 2011 (casación 568/2007).

Por todo ello ha de desestimarse este motivo de impugnación."

Llegados a este punto, comenzaremos diciendo que el llamado "Libro de Nagore", en adelante "Libro", es el documento en el que se recogen los estudios llevados a cabo por el Ingeniero de igual apellido en los años 1.923 a 1.925, para determinar la existencia y trazado de las vías pecuarias de Navarra, que se recoge, a su vez, en la memoria del Acuerdo del Gobierno de Navarra que aquí se recurre. Con base en el citado "Libro", en el Acuerdo de la Diputación de 20 de diciembre de 1.925, tras conocer dicho estudio, se limitó a: *"Nombrar una Junta de Ganaderos, la cual, tomando como base los trabajos llevados a cabo por la Dirección de Agricultura y Ganadería de esta Diputación dictamine cuáles de las vías pecuarias que antes insistieron en sus distintas categorías de Cañadas Reales, Traviesas y Pasadas deben considerarse como necesarias..."* (folio 30 de los autos). Los pasos internos de ganado, cañadas, han sido definidos históricamente, declarados y deslindados por la comunidad de Bardenas Reales, de manera que no cabe sostener que tales estén incluidos en la definición de vías pecuarias de la Ley Foral 19/1.997, artículo dos, sin perjuicio de que deban conectar con las vías pecuarias exteriores a la Comunidad (folio 30 vto. y 31 de los autos). Es destacable que, dentro de las Bardenas Reales, no ha podido, ni puede transitar el ganado libremente por vía pecuaria alguna y que, hasta la cesión de la nuda propiedad efectuada por el Estado en el año 2.008, el territorio de las Bardenas Reales era propiedad del Estado, antes de la Corona, como bien patrimonial (f. 32 de los autos).

También hay que tener en cuenta que los pasos para el tránsito

interno del ganado que existen en las Bardenas Reales, han sido declarados por las Ordenanzas de la Comunidad de Bardenas, que los define como cañadas (f. 33 vto. de los autos).

Las Ordenanzas, última reforma y ampliación hecha en el año 2.011, disponen en su artículo 21º.- Criterios de adjudicación de distritos, Básicos: *“1º.- Persona física, mayor de edad, vecino de pueblo congozante con antigüedad ininterrumpida de 10 años y 9 meses de residencia efectiva al año. Dicha persona debe ser el titular de la explotación ganadera, y la misma debe estar en activo. 2º.- Sociedades Civiles y/o Mercantiles, con domicilio social en cualquiera de las entidades congozantes, y todos sus socios deben ser vecinos de pueblo congozante con antigüedad ininterrumpida de 10 años y 9 meses de residencia efectiva al año. El objeto social debe contemplar la actividad ganadera.”*

El Reglamento de Régimen Orgánico y Régimen Interno, aprobado el 8 de marzo de 2.017 y publicado en el BON de 10 de mayo de 2.018, en el artículo 11, composición y atribuciones de la Comisión permanente, que está encargado del gobierno ordinario de la comunidad tiene entre sus atribuciones: *“5.–Designar las zonas de descanso del ganado y vías pecuarias para el tránsito (artículo 8)”*.

El artículo 25 de las Ordenanzas Generales, designa y amojona las cañadas: *“de Landazuría, de setenta y cinco metros de anchura, que va desde la Cañada de Candévalo por el manantío del Cabezo de la Junta y Salto del Barranco de Carbonera o de la Junta a la muga de Villafranca y Caparroso; y las hijuelas de cincuenta metros de anchura que salen de ésta: una desde la muga de Valtierra y Cadreita, otra desde este último pueblo de Villafranca por el camino real, otra desde la cañada de las corralizas de Villafranca por el camino propio que va a la venta de Espartosa primero y después por la muga de Villafranca y Cadreita, otra que sigue por el camino real desde las Corralizas de Caparroso, las que vienen de las de Valtierra por dos caminos que se unen y entran en la general en el radio del manantío del Cabezo de la Junta y la que parte en Arguedas en la muga del Trillo y Jugatillo y va por el camino de Carcastillo a la misma vía general. La de setenta y cinco metros, que parte de esta misma cañada de Landazuría en el Salto del Barranco de la Junta y por la balsa sube al Plano, dirigiéndose desde el barranco del Agua Salada un ramal a los Portillo de Caparroso y otro que sigue por la Fuente del Plano Lentiscars, Majada del Botiguero por la bajada de las Yeguas y Cornialto al Cabezo del Paso en la Cabañera y muga del Carcastillo. La Cabañera de los Roncaleses, que, partiendo de la muga de Carcastillo, va salvando todos los barrancos de la Bardena Blanca Alta y desciende a la Blanca Baja por el Rincón de las Rallas,*

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^º JESUS AZCONA LABIANO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Fecha: 18/01/2022 12:17

Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688f5d64762b45680d2575RV/mRAA==

marchando por la cuesta a subir a los Cascajos por el Salto de Vallejo a la majada de López y después por la Plana de Alfarillo a subir a la negra por debajo de la Cuesta del Villar, siguiendo el camino de Sancho Abarca hasta las labores y cabañas de Jerónimo Litago, pasadas las cuales, marcha a la muga de Tauste, que se fija en cincuenta metros, y continúa hasta las alturas del Canal donde se ensancha, baja y fina. La de cincuenta metros que, desde la muga de Tauste junto al Canal, sigue en la dirección de éste por las Torres de Leoz y camino de Fustiñana a entrar en los comunes de Tudela, Fustiñana y Cabanillas, en Congosto. La que con setenta y cinco metros de anchura, parte de las tres mugas de los comunes de Valdetellas con las Bardenas, y bajando por el barranco de Chapilete vuelve en la dirección de la Cañada de Valdetellas, siguiendo el camino de Ejea, en los Cascajos, hasta Santa Margarita en la muga de Aragón, dividiéndose en otro corto ramal en el Turco para unirse por el Barranco de Val de Santa Catalina, a la Cañada que baja a la Blanca por la Cuesta de los Agujeros. La que parte de la muga de Valdetellas y la Corraliza de Marijuán del Estado de Murillo de Las Limas, de setenta y cinco metros de anchura, y que sigue por la muga de Cabezo Moro hasta la cañada que viene entre esta Corraliza y la de Balsaforada, en el Camino de las Bajadas del Rey, donde vuelve y, siguiendo la dirección de él, va por la Blanca y la Muga de Ejea. En la cruceta de esta cañada sale una hijuela de cincuenta metros en el camino de Sádaba que se separa frente a Cabezo Losado y sigue por él hasta la Muga de dicha Villa.

La de setenta y cinco metros que sale del portillo Mayor en los comunes de Fustiñana y otros pueblos, baja por el Barranco de la Junquilla, cruzando la cañada de Ejea en el barranco grande del Cascajo tomando la hijuela de Tudela en el Val de Santa Catalina y marcha por dicho Val a caer a la Blanca por la Cuesta de los Agujeros, cruza la otra cañada de Ejea y Sádaba, en la recta honda y camino que conduce a las dos Villas, dirigiéndose por Los Hermanos, Las Cortinas y paso de Las Vacas en el barranco el Paso de Candévalo.” En su último inciso, autoriza a la Comisión para el estudio de otra cañada que “...partiendo del punto llamado de Cornialto cruce por el plano del Val del Rey en dirección a la barca de Santacara y sirva de paso para el abrevadero del río y para los ganados que entren y salgan de las Bardenas para dicha barca.”.

En la memoria del proyecto de clasificación y deslinde de las vías pecuarias de las Bardenas Reales, en el punto 4.2 “*informe histórico de las vías pecuarias en las Bardenas Reales*”, consta un primer apartado, A., titulado “*Un caso bastante excepcional*” donde se reflejan algunas peculiaridades de las Bardenas Reales y así se dice que Bardenas no fue un lugar de paso, sino de destino de ganado y que la mayor parte de los ganados tenían derecho pastar en Bardenas y a circular libremente por ellas, de manera que, el tránsito de ganados ajenos a los congozantes eran realmente excepcionales y que también influyó la gran extensión de las Bardenas,

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html		
Firmado por: ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ, ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN, M ^a JESUS AZCONA LABIANO		
	Fecha: 18/01/2022 12:17	
Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688f5d64762b45680d2575RV/mRAA==		

41.000 hectáreas y concluye diciendo: *“Teniendo en cuenta esta libertad de movimientos, la reducidísima necesidad de tránsito a través, y la escasez de puntos de conflicto, la aparición de las cañadas fue tardía y con características especiales.”* (folio 112 vto. de los autos) como ya hemos anticipado, cañada y libertad de tránsito, van unidas, de manera que, por el contrario, una situación en la que únicamente van a transitar aquellas personas que tienen derecho de pasto y, desde 2.008, son condueños, hace que no sea preciso el establecimiento de vías pecuarias y así, en la “memoria” se dice *“Teniendo en cuenta la libertad de movimientos del ganado de los congozantes y la escasa presencia en el tránsito de los no-congozantes las vías pecuarias tardaron en aparecer en las Bardenas reales.”*. En el punto C.6 se dice que en 1.865, cuando comienzan a señalarse cañadas, es la Junta quién lo hace y, además, se hace mención en una circular de la Comisión Permanente, a que: *“... todos los terrenos tan distantes en las Bardenas deben tener y han tenido una servidumbre natural, la de comunicación entre sí y con las cañadas, que a ellos afluyen de los pueblos limítrofes, no solamente para que puedan penetrar y pastar los ganados, sino también para dar paso a los rebaños trashumantes, que con tanta frecuencia atraviesan.”* F. 117 de los autos. Es decir, se trata de una servidumbre, o más bien, de pasos naturales y no de un tipo de propiedad diferenciada del resto del territorio bardenero. Tampoco se trata de proteger un derecho de paso general de uso público, sino de regular el mejor uso del territorio, ordenando el paso de las reses que llegaban al territorio de la bardena, propiedad y procedente de los congozantes. También se hace mención en la “memoria” a que no se había puesto en cuestión el derecho de la Junta a designar y amojonar las cañadas bardeneras. (f. 118 vto. de los autos). También es remarcable que en la Memoria se diga, folio 119 vto. de los autos, relativo a las denuncias que en los años 20-30, tras los deslindes y amojonamientos realizados en toda Navarra, hubo, no las hubo en las Bardenas, puesto que no llegaron allá los deslindes, si bien existían cañadas amojonadas por la Comunidad (de Bardenas). La estimación de este recurso, hace innecesario analizar las alegaciones de la recurrente relativas a la existencia y gestión de un parque natural en el territorio de las Bardenas Reales de Navarra.

Por todo lo expuesto, debe estimarse la demanda interpuesta, al ser

la resolución recurrida contraria al Ordenamiento Jurídico.

OCTAVO.- De las costas

Conforme a lo dispuesto en el art. 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la redacción vigente en el momento de interposición del recurso, no obstante, la estimación del recurso, no se hace expresa declaración en materia de costas, dadas las serias dificultades de derecho que presenta el caso, derivadas del singular régimen del territorio objeto de esta litis, las Bardenas Reales de Navarra.

En atención a los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho expuestos, en nombre de Su Majestad El Rey, y en el ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del Pueblo Español nos confiere la Constitución, **el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha adoptado el siguiente**

FALLO

QUE DEBEMOS ESTIMAR COMO ESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha uno de julio de 2.020, por el que se declara la existencia de las vías pecuarias cuya anchura, trazado y demás características físicas generales figuran en el proyecto de clasificación y deslinde de las vías pecuarias de las Bardenas Reales, de la Comunidad Foral de Navarra, declarando su invalidez, por ser dicha resolución contraria al ordenamiento jurídico. Todo ello, **sin hacer expresa mención acerca de las costas causadas en esta instancia.**

Notifíquese esta Resolución Judicial conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la

Firmado por:
ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ,
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/01/2022 12:17

misma solo cabe interponer recurso de casación ante la Sala correspondiente, única y exclusivamente, en el caso de que concurra algún supuesto de interés casacional objetivo y con los requisitos legales establecidos, todo ello de conformidad con los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en redacción dada por Ley Orgánica 7/2015 de 21 de Julio.

Dicho recurso habrá de prepararse ante esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de esta Sentencia.

Se informa a las partes que en cualquier supuesto, y en todos los recursos de casación que se presenten, todos los escritos relativos al correspondiente recurso de casación se deberán ajustar inexcusablemente a las condiciones y requisitos extrínsecos que han sido aprobados por Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y de este Tribunal Superior de Justicia de Navarra en fechas 21-4-2016 y 27-6-2016 respectivamente.

Estos Acuerdos obran expuestos en el tablón de anuncios de este Tribunal Superior de Justicia así como publicados en la página web del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es) para su público y general conocimiento.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

Firmado por: ANTONIO SANCHEZ IBAÑEZ, ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN, M ^a JESUS AZCONA LABIANO	
Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html	Fecha: 18/01/2022 12:17
Código Seguro de Verificación: 3120133000-cd0d01c11688fd5d64762b45680d2575RVmRAA==	