

## **La pérdida para Navarra de importantes vías pecuarias por su consideración judicial como pasos naturales de titularidad privada**

**(Comentario a la STSJ de Navarra 451/2021, de 30 de noviembre)<sup>1</sup>**

Por Acuerdo del Gobierno de Navarra se aprobó la clasificación y el deslinde de las vías pecuarias de las Bardenas Reales. Dicho Acuerdo fue impugnado por la Comunidad de las Bardenas Reales y la STSJ de Navarra 451/2021, de 30 de diciembre, estimó el recurso privando a la Comunidad Foral de Navarra de unas cañadas que siempre se habían considerado como pertenecientes al dominio público de Navarra.

Las razones de la impugnación fueron muy numerosas y muy diversas. Las hiperbólicas afirmaciones de la recurrente sobre la inexistencia de procedimiento administrativo y sobre la existencia de otros vicios de procedimiento causantes de indefensión (inexistencia en el expediente del Acuerdo recurrido, inexistencia de proyecto de clasificación, falta de información pública) fueron tajantemente desestimadas por la sentencia, dado que constaba claramente en el expediente la participación activa de la recurrente, “por lo que ninguna indefensión se le ha causado” (F.J. 5º).

En este plano formal, la sentencia formula un ligero reproche a la forma de actuar de la Administración por haber incluido en un mismo acto el acuerdo de clasificación y el deslinde de las vías pecuarias. La sentencia indica que “desde un punto de vista 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 (...) sin embargo, ello no tiene trascendencia en el caso” (f. j. 5º). Aunque la sentencia no le dé trascendencia, yerra el TSJ al expresar la conveniencia de separar el acto de clasificación del de deslinde. Porque la declaración de la existencia de las vías pecuarias que, según el TSJ, debe preceder a la clasificación y el deslinde, es el contenido propio del acto de clasificación, según indica el artículo 6 de la LFVP. Aunque parezca irrelevante, esta incorrecta comprensión de los actos de clasificación y deslinde revelan un conocimiento imperfecto de las potestades públicas de protección de las vías pecuarias que pueden explicar la deriva posterior de la fundamentación de la resolución del TSJ.

---

<sup>1</sup> Este comentario forma parte del capítulo del prof. Alenza García titulado “Preocupantes reveses judiciales en la defensa de los intereses ambientales”, publicado en el libro Observatorio de Políticas Ambientales 2022, ed. CIEDA-CIEMAT, Madrid, 2022, pp. 1033- 1327 (el libro puede verse en <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/observatorio-de-politicas-ambientales/>)

Un segundo argumento de la recurrente es desestimado al comienzo de la sentencia: la existencia de desviación de poder en el acuerdo impugnado. Afirmaba la recurrente que existía desviación de poder porque el Gobierno de Navarra había utilizado el acto de clasificación de las vías pecuarias para obtener la titularidad de parte del territorio bardenero. La sentencia considera que no cabe apreciar desviación de poder porque precisamente la discrepancia sobre la legalidad de la actuación administrativa radica en la determinación de “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” (f. j. 4º).

En su f. j. 7º la sentencia entra la controversia de fondo del asunto: si las vías pecuarias de las Bardenas Reales son realmente vías pecuarias o si se trata de caminos de servicio interiores o servidumbres naturales para el uso de ganado de los congozantes de Bardenas.

Sorprendentemente, la sentencia se separa de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la revisión de los actos de clasificación de vías pecuarias, que impide reivindicar la propiedad privada de los terrenos controvertidos a través de la impugnación de los actos de clasificación o deslinde. Esa reivindicación de la propiedad debe hacerse en la correspondiente vía civil. En la vía contencioso-administrativa tan solo cabe tratar de la legalidad del acto de clasificación y sólo cuando existen sentencias judiciales previas o indiscutibles situaciones registrales sobre la propiedad privada, cabe oponerse a la actuación administrativa. Es más, la jurisprudencia ha advertido que para probar los derechos de propiedad o los estados posesorios que desvirtúen la eficacia del acto de clasificación o deslinde no basta ni siquiera una certificación registral, habida cuenta de que los bienes de dominio público no necesitan de inscripción alguna para ostentar un derecho privilegiado en orden a la imprescriptibilidad. Es decir, que la mera existencia de indicios sobre la existencia de una cañada inmemorial, conocida en el mundo rural y tenida por tal, basta para que no se puedan cuestionar los actos de clasificación y deslinde sobre la base de la preexistencia de una propiedad privada, ya que ello solo puede plantearse ante la jurisdicción civil mediante la correspondiente acción reivindicatoria.

Pues bien, la STSJ de Navarra 451/2021 separándose de esa jurisprudencia consolidada (y sin ni siquiera aludir a ella), reproduce en su fundamento de derecho 7º una serie (escueta) de sentencias cuya selección parece aleatoria (puesto que las hay de la sala 1ª y las hay de la sala 3ª), para llegar a una conclusión que es manifiestamente obvia y que nadie había puesto en cuestión: que además de las vías pecuarias de naturaleza demanial, pueden existir servidumbres privadas para el paso de ganados.

Realizada dicha afirmación, sin solución de continuidad y sin aportar una mínima fundamentación coherente, la sentencia adelanta su decisión y anuncia que se inclina por considerar que no existen vías pecuarias en las Bardenas. Resulta ciertamente complicado alcanzar a entender los razonamientos de la sentencia que le llevan a la citada conclusión. No obstante, basándome más en el hilo argumental del recurso que en el de la sentencia dada su errática fundamentación, considero que son tres las razones que en las que se basa su decisión el tribunal:

1ª) La ineficacia del “Libro de Nagore”. La recurrente indicaba en su recurso que el fundamento material del Acuerdo impugnado era “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 de 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 den Bardenas”. La sentencia alude también al “Libro de Nagore” pero, en un párrafo ininteligible e incoherente, se limita a describirlo, sin pronunciarse después de manera expresa sobre su eficacia a la hora de acreditar la existencia de vías pecuarias.

Debe advertirse que el hecho de que el citado Libro no fuera objeto de una aprobación oficial no significa nada respecto a su valor documental sobre la existencia histórica de las cañadas. Debe tenerse en cuenta, además, que la propia LF de Vías Pecuarias reconoce, en su preámbulo, la “fecunda y eficazísima labor de identificación y descripción de la práctica totalidad de las vías pecuarias de Navarra” que “tuvo su continuación en las disposiciones sobre cañadas contenidas en el Reglamento de Fomento Pecuario”. A este relevante reconocimiento legal de la eficacia del Libro General de Cañadas, se suma el reconocimiento administrativo y judicial que ha recibido a lo largo de todos los años de vigencia de la LFVP, ya que todos los actos de clasificación de vías pecuarias parten y descansan, en buena medida, en lo determinado por el citado Libro, sin que nunca se haya cuestionado por la jurisprudencia del TSJ de Navarra la eficacia probatoria de los actos de clasificación y deslinde antiguos aprobados hace muchas décadas. Que pueda haber errores o inconsistencias en el citado Libro es evidente. Pero el cauce para acreditar esos errores no es, ni puede ser el recurso contra un acuerdo de clasificación ya que, como he señalado, las cuestiones sobre la propiedad privada de los terrenos afectados por un acto de clasificación deben suscitarse ante la jurisdicción civil. En cualquier caso, hubiera sido preciso un mayor rigor probatorio y una mayor profundidad argumentativa para desmentir lo que el Libro de Cañadas determinó en su momento y que siempre se ha tenido por cierto en Navarra: la existencia de vías pecuarias de dominio público en las Bardenas Reales.

2ª) La labor de designación de las cañadas por las Ordenanzas de la Comunidad de Bardenas. La sentencia da mucha importancia a esta designación o determinación de las Ordenanzas de las vías pecuarias, reproduciendo extensos artículos de las mismas en páginas enteras de la sentencia. Sin embargo, la sentencia ni analiza, ni profundiza sobre la verdadera naturaleza de dicha designación o descripción: lo que hacen dichas Ordenanzas ¿son verdaderos actos de deslinde de caminos internos o mera constatación o declaración de vías pecuarias? ¿no es demasiada casualidad que la denominación de unos caminos pretendidamente privados y sus anchuras coincidan con lo establecido legalmente para las vías pecuarias de dominio público?

Por otro lado, que exista la pretensión de delimitar o de designar unos caminos o servidumbres internas por parte de quien no tiene autoridad (ni la titularidad, ni la competencia) para ordenar las vías pecuarias, no debería tener trascendencia alguna. Son incontables las sentencias que han tenido que rectificar o anular planes urbanísticos que han tomado determinaciones sobre vías pecuarias por entender que eran caminos municipales o terrenos sin una afectación pública como la de las vías pecuarias. También son numerosas las sentencias que han defendido la existencia de vías pecuarias, por más que los propietarios colindantes hubieran registrado como de titularidad privada los terrenos de las cañadas. Ni los planes urbanísticos, ni los asientos registrales, ni las Ordenanzas de Bardenas son título suficiente para afectar a las vías pecuarias que existen en el interior de sus respectivos términos o territorios. Y si lo hacen, es evidente, que ninguna eficacia pueden tener respecto a la auténtica naturaleza y titularidad de los caminos.

3ª) Las peculiaridades de las vías pecuarias bardeneras. La memoria del Proyecto de clasificación y deslinde de las vías pecuarias describe algunas singularidades de las vías pecuarias bardeneras que explican las funciones que tradicionalmente han desempeñado la Comunidad de Bardenas, así como su tardía clasificación y deslinde. Pues bien, la sentencia utiliza la memoria del proyecto de clasificación para deducir, de las citadas peculiaridades, que no estamos ante auténticas vías pecuarias, sino que “se trata de una servidumbre, o más bien, de pasos naturales y no de un tipo de propiedad diferenciada del resto del territorio bardenero”. Destaca la sentencia que “Bardenas no fue un lugar de paso, sino de destino de ganado y que la mayor parte de los ganados tenían derecho a pastar en Bardenas y a circular libremente por ellas, de manera que, el tránsito de ganados ajenos a los congozantes era realmente excepcionales y que también influyó la gran extensión de las Bardenas” en la escasez de puntos de conflicto y la tardía aparición de las cañadas.

Que la sentencia deduzca el carácter privado de las cañadas de las peculiaridades señaladas revela un profundo desconocimiento sobre la configuración histórica de las cañadas y sobre los usos a los que están afectadas como bienes públicos desde hace siglos. El derecho de paso y pasto por unos caminos delimitados fue un proceso que duró mucho tiempo y que tuvo diferentes ritmos según las peculiaridades de cada territorio. Es más, la delimitación inicial afectó no a las cañadas, sino a determinados cultivos protegidos al establecerse los lugares (las “cosas vedadas”) por los que no estaba permitido el paso general e indiscriminado de los ganados.

Fue con posterioridad cuando se fueron delimitando las cañadas y sus diversas modalidades con las anchuras fijadas por la legislación vigente en cada momento. Por otro lado, los usos a los que quedaban –y quedan– afectadas las cañadas como bienes públicos son variados. De manera que el hecho de que alguno de ellos –como, el tránsito ganadero– no tenga relevancia, sea excepcional o incluso sea completamente inexistente no significa que las cañadas no hayan tenido naturaleza de bienes públicos o que la hayan perdido.

Esa condición pública de las cañadas y de otros caminos públicos –y las notas de la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad– también explica que, en muchas ocasiones, cuando se cedía o se transmitía la titularidad de grandes superficies de terrenos no se especificara que las cañadas quedaban excluidas de la cesión. De la misma manera que no se hacía expresa la exclusión de la cesión o atribución de las aguas y ríos que transcurrían por un territorio, tampoco solía hacerse la exclusión expresa de la cesión de los caminos públicos, ni de las cañadas.

En definitiva, la STSJ de Navarra 451/2021 constituye un decepcionante paso atrás en la conservación de un patrimonio público milenario. Su argumentación es impropia de la jurisdicción contencioso-administrativa (que nunca ha entrado en cuestiones relativas a la titularidad de las vías pecuarias cuando se impugnan actos de clasificación), revela un conocimiento muy limitado de la configuración histórica y del régimen legal de las vías pecuarias y, sobre todo, carece de una fundamentación lo suficientemente coherente y rigurosa como para demostrar que lo que siempre se ha tenido por cañadas (tanto por la legislación y la práctica administrativa de la Comunidad Foral de Navarra, e incluso por las propias Ordenanzas de la Comunidad de Bardenas), resulta que ahora no son sino pasos naturales de titularidad privada.

Confiemos en que el Gobierno de Navarra haya sabido plantear con mayor acierto sus argumentos en vía de recurso para que Navarra no pierda

la riqueza histórica, pecuaria y natural que constituyen las vías pecuarias que llevan a (y penetran en) las Bardenas Reales.