

Informe 11/2009 sobre el
Anteproyecto de Ley por la que se
establece el Régimen Jurídico
aplicable a la Cañada Real Galiana

Consejo Económico y Social
Comunidad de Madrid

El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid tiene entre sus funciones la de emitir Informe preceptivo no vinculante, con carácter previo a la aprobación de Proyectos de Ley y Decretos del Consejo de Gobierno sobre la política económica y social de la Comunidad de Madrid, según dispone el párrafo b) del artículo 4 de la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social.

Previo debate en la Comisión de Trabajo creada al efecto, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, bajo la presidencia de su titular, D. Francisco Cabrillo Rodríguez, en su sesión de hoy, día 22 de septiembre de 2009, aprobó por unanimidad el siguiente

INFORME

INFORME 11/2009 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA CAÑADA REAL GALIANA

1. Información recibida.

El texto del Anteproyecto de Ley tuvo su entrada en este Consejo el día 4 de agosto de 2009 a fin de que se proceda a la emisión del correspondiente informe; acompañándose al mismo: Anteproyecto de Ley por la que se establece el régimen jurídico aplicable a la Cañada Real Galiana; memoria económica; memoria justificativa; e informe del Impacto por razón de género.

Con fecha 3 de septiembre de 2009 se produjo la comparecencia del Director General del Medio Ambiente D. Federico Ramos de Armas y el Secretario General Técnico de la Consejería del Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio D. Alfonso Moreno, para presentar el contenido del Anteproyecto y responder a las preguntas de los miembros de la Comisión de Trabajo.

Finalmente el día 7 de septiembre, comparecieron ante el grupo de trabajo, por iniciativa de los miembros del grupo sindical, los representantes de los Ayuntamientos de Madrid, Rivas Vaciamadrid y Coslada para manifestar sus opiniones sobre el Anteproyecto y responder preguntas de los miembros del grupo. Por el Ayuntamiento de Madrid compareció Da. Pilar Martínez, delegada del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda; por el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid lo hizo D. José Masa, Alcalde; y por el Ayuntamiento de Coslada, D. Joaquín López Galán, Asesor Tercer Teniente de Alcalde.

2. Contenido del Anteproyecto de Ley.

El presente Anteproyecto de Ley establece el régimen jurídico aplicable a la Cañada Real Galiana a su paso por los términos municipales de Coslada, Madrid y Rivas Vaciamadrid según se menciona en su artículo 1º.

El artículo 2º, establece, dentro del marco legal que representa la normativa básica del Estado, contenida en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, la desafectación íntegra del tramo de la Cañada Real Galiana a su paso por los términos municipales de Madrid, Coslada y Rivas Vaciamadrid, por no ser adecuado al tránsito ganadero ni susceptible de los usos compatibles y complementarios que aquélla permite.

El artículo 3º establece el régimen jurídico de los terrenos desafectados que pasan a tener la consideración de bienes patrimoniales de la Comunidad de Madrid y regirse por lo dispuesto en el presente Anteproyecto de Ley y supletoriamente por la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid. Se dispone en el artículo 3.2 que la Comunidad de Madrid podrá enajenar los terrenos desafectados, cederlos a los Ayuntamientos en cuyo término municipal se encuentren o a terceros, permutarlos o llevar a cabo cualquier otro negocio jurídico permitido por la mencionada Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid. El artículo 3.3. dispone que para la realización de cualquiera de los negocios jurídicos antes señalados se exigirá que previamente las

Administraciones implicadas hayan alcanzado un acuerdo marco de contenido social al que se hace referencia en la Disposición Adicional Segunda del Anteproyecto, y que los Ayuntamientos después del acuerdo hayan adaptado la clasificación del suelo en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, lo que deberán llevar a cabo en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley. El artículo 3.4. dispone que en todo caso, transcurrido ese plazo de dos años, la Comunidad de Madrid podrá realizar cualquiera de los negocios jurídicos previstos en el apartado 2.

El artículo 4º regula la enajenación de los terrenos desafectados y dispone que el uso y destino de los terrenos enajenados conforme al artículo 3.2 deberá ajustarse en todo caso a las normas y planes que aprueben los Ayuntamientos en el ejercicio de sus potestades urbanísticas, sin que la enajenación suponga en ningún caso la legalización de las construcciones o actividades desarrolladas en los mismos.

El artículo 5º faculta a la Comunidad de Madrid a acordar la cesión a los Ayuntamientos implicados de los terrenos desafectados.

El Anteproyecto incluye una Disposición Adicional Primera (no aplicación del art. 69.2 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid); una Disposición Adicional Segunda (las Administraciones con competencia en la materia, mediante un acuerdo marco, establecerán las bases de colaboración y cooperación necesarias para tratar las cuestiones de índole social derivadas de la ocupación, desafectación y destino de los terrenos); una Disposición Adicional Tercera (las personas físicas o jurídicas que ostenten título de propiedad sobre aquellos terrenos que dentro del tramo de la Cañada Real Galiana descrito en el artículo primer de esta Ley, hubieran sido

desafectados con arreglo al Decreto de 23 de diciembre de 1944 o a la Ley 22/1974, de 27 de junio, ya lo fuera como consecuencia de su válida enajenación por parte del Estado, o de prescripción adquisitiva con arreglo a las normas civiles, podrán hacer valer sus derechos tanto ante la Comunidad de Madrid como ante los Ayuntamientos afectados); una Disposición Transitoria Primera (en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de presente Ley, los Ayuntamientos de Coslada, Madrid y Rivas Vaciamadrid, elaborarán un censo de fincas y ocupantes de la Cañada Real Galiana en los tramos comprendidos dentro de sus términos municipales); una Disposición Transitoria Segunda (atendiendo a la singular situación de ocupación ilegal de gran parte de los terrenos a los que se refiere esta Ley, en tanto no se elabore el censo de fincas y ocupantes a que se refiere la Disposición Transitoria Primera y los Ayuntamientos no hayan procedido a la nueva clasificación del suelo resultante de la desafectación de la vía pecuaria en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, no se entenderá producida la usurpación a los efectos del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones administrativas derivadas de la ocupación ilegal y del ejercicio de la potestad de recuperación posesoria); y una Disposición Derogatoria.

3. Consideración general

Este Consejo considera que éste es un momento oportuno para la elaboración de un Anteproyecto de Ley que suponga dar el primer paso hacia la solución definitiva y excepcional de un problema que lleva más de cuarenta años sin resolverse. En este sentido, todas las Administraciones involucradas han manifestado su interés en que la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de sus competencias, adopte las medidas

necesarias para regularizar la situación de la Cañada Real Galiana, y en la misma línea, los agentes sociales y el conjunto de la sociedad han reclamado una acción urgente del gobierno regional ante la situación de inseguridad y riesgo social que impera en esta parte del territorio de nuestra región.

Por todo ello, se valora de forma positiva el objetivo de ordenar territorial, social y jurídicamente la situación actual de la Cañada Real Galiana a su paso por los términos municipales de Coslada, Madrid y Rivas Vaciamadrid.

4. Recomendaciones

4. 1. Recomendación de carácter genérico

En virtud de que la problemática existente en estos tramos de la Cañada Real involucra, además de a la Comunidad de Madrid, a los municipios antes mencionados, este Consejo señala la importancia de llegar a un acuerdo entre las distintas AAPP afectadas y competentes, y recomienda continuar en la búsqueda del más amplio consenso posible, en el convencimiento de que – ante un asunto de tanta complejidad y trascendencia- la acción conjunta y coordinada de las distintas Administraciones logrará resolver definitivamente el problema con el menor coste posible.

4.2. Recomendaciones de carácter específico

Primera.- En relación a la disposición adicional segunda del Anteproyecto, este Consejo recomienda que el acuerdo marco de contenido social contemple entre sus objetivos la igualdad de oportunidades, en el marco del Estado de Derecho, y el beneficio del conjunto de la sociedad madrileña. Asimismo se sugiere al gobierno regional que considere la participación de los agentes sociales en el proceso de elaboración del mencionado acuerdo.

Segunda.- El Consejo Económico y Social recomienda que se considere la posibilidad de que en el Anteproyecto de Ley se prevea un mecanismo flexible en relación al plazo previsto en el artículo 3.4, que permita su ampliación en función de situaciones de carácter excepcional.

Tercera.- Este Consejo recomienda que las administraciones públicas competentes procuren considerar -allí donde sea aconsejable- la recuperación medioambiental de los terrenos implicados, en especial los colindantes con el Parque Regional del Sureste.

Cuarta.- Por último, este Consejo propone que en el último párrafo del Preámbulo se incluya la mención a que ha sido oído este Consejo Económico y Social.

Rocío Albert López-Ibor
SECRETARIA GENERAL

V^{OB} Francisco Cabrillo Rodríguez
PRESIDENTE

BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA CAÑADA REAL GALIANA

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Cañada Real Galiana forma parte del valioso patrimonio común que suponen los más de cuatro mil kilómetros de vías pecuarias que discurren por la Comunidad de Madrid. La Ley 8/1998, de 15 de Junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid asegura la conservación y regula los usos de las vías pecuarias, de modo que las futuras generaciones puedan seguir disfrutando de este patrimonio, todo ello con pleno respeto a la legislación básica del Estado.

Sin embargo, es un hecho que no se puede ocultar que incluso desde antes de que la Mesta fuera abolida en 1836, las vías pecuarias han venido sufriendo un continuo declive, coincidente con el de la propia trashumancia y el progresivo intrusismo agrícola, residencial, industrial y por parte de todo tipo de infraestructuras, que tanto la legislación estatal como autonómica tratan de ordenar.

Hay que recordar que el Honrado Concejo de la Mesta de Pastores fue creado en 1273 por Alfonso X el Sabio, Concejo que con los Reyes Católicos llegó a adquirir un papel preponderante, protegiendo la actividad ganadera y constituyendo una importante fuente de ingresos para la Corona mediante el arrendamiento y la venta de derechos de pastos.

Es a finales del siglo XVIII cuando comienza a cuestionarse el apoyo a la trashumancia en régimen de privilegio, entendiéndose que debían limitarse las grandes prerrogativas de la Mesta. Serán las Cortes de Cádiz, de 1812, las que declaren radicalmente incompatibles las ancestrales corporaciones ganaderas con los principios del constitucionalismo liberal, aboliéndose definitivamente la Mesta en 1836.

Sin embargo, aún después de la abolición de la Mesta, continuó en la práctica el sistema gubernativo heredado de la Mesta. A partir de aquella fecha fue la Asociación General de Ganaderos sobre quien recayó la continuidad de la gestión. Así, empezaron a promulgarse normas para evitar el intrusismo y roturación agrícola de las cañadas.

En 1924 se calificaron definitivamente las vías pecuarias como bienes de dominio público y se estableció la clasificación y tipología que ha llegado a nuestros días y, finalmente, en 1931, se "reintegraron" a la Administración "las facultades delegadas en la Asociación General de Ganaderos.

La política de colonización y concentración parcelaria de los años 50 obligó a la clasificación y puesta al día de muchas vías pecuarias. Así, en 1969 se habían clasificado en 124 términos municipales de Madrid, unos 3.000 kilómetros de vías pecuarias, lo que supone las tres cuartas partes de la red hoy existente. Sin embargo, junto a esta labor administrativa se produjo desde principios de los años 60 el abandono prácticamente por completo la trashumancia, lo que justificó la masiva desafectación de terrenos que hasta entonces eran vía pecuaria al desaparecer su uso tradicional.

Por otro lado, conviene señalar que ya desde 1944, las actuaciones en vías pecuarias por parte del Estado se financiaron enajenando superficies procedentes de terrenos sobrantes, excesivos o innecesarios antes incluidos en la red de vía pecuarias.

En 1971 las vías pecuarias se adscribieron al Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) y en 1974 se promulgó la ley 22/1974, de 27 de junio, que facilitó aún más la enajenación de suelos procedentes de vías pecuarias a través de una mera declaración de innecesariedad, llegando en su reglamento de 1978 a incluir como derechohabientes del otrora dominio público a los propios intrusos.

Expuesta, de forma sucinta, la evolución histórica de cañadas, cordeles y veredas, hay que señalar que si hay una vía pecuaria dentro de la Comunidad de Madrid en la que son especialmente evidentes las transformaciones experimentadas es la Cañada Real Galiana, en el tramo de aproximadamente 14,2 kilómetros que discurre por los términos municipales de Coslada, Rivas Vaciamadrid y Madrid, en sus Distritos de Vicálvaro y Vallecas, en el que en adelante procede fijar la atención de este texto dado que es el único al que se refiere esta Ley.

Tales transformaciones no son además un hecho reciente, como se ha expuesto anteriormente, aunque se hayan intensificado en los últimos tiempos, sino que datan de los años 50 y 60 e incluso antes. Las ocupaciones que se iniciaban en esa época y el entonces ya escaso tránsito ganadero justificaron la declaración de innecesariedad de una parte significativa de la Cañada Real Galiana en ese tramo, reduciéndose la anchura del dominio público de los 75,22 metros entonces propios de una Cañada Real, a una anchura variable entre 14 y 37,61 metros, según los tramos.

Así, la Orden del Ministerio de Agricultura de 31 de enero de 1958, aprobatoria de la clasificación de las vías pecuarias del distrito de Vallecas (Madrid), declaró como necesaria una anchura de 37,61 metros, y como sobrante enajenable los otros 37,61 metros.

La Orden del Ministerio de Agricultura de 24 de junio de 1964, por la que se aprobaba la clasificación de las vías pecuarias en el término municipal de Coslada, declaró como necesaria una anchura de 20 metros, y como sobrante enajenable 55,22 metros.

Finalmente, la Orden del Ministerio de Agricultura de 11 de junio de 1968, por la que se modificaba la clasificación de las vías pecuarias existentes en el término municipal de Madrid-Vicálvaro, redujo la anchura a 14 metros, quedando un sobrante enajenable de 61,22 metros.

En la actualidad, el tránsito ganadero en el tramo que discurre por los tres mencionados Municipios es nulo, encontrándose la vía pecuaria de hecho ocupada en buena parte por edificaciones de todo tipo y por un vial por el que circulan vehículos a motor. Son estas circunstancias las que dotan de una singularidad al citado tramo de la Cañada Real Galiana que justifica el contenido de la presente Ley.

Dentro del marco legal que representa la normativa básica del Estado, contenida en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, la presente Ley desafecta íntegramente el tramo de la Cañada Real arriba descrito por no ser adecuado al tránsito ganadero ni susceptible de los usos compatibles y complementarios que aquella permite. Dicha desafectación no

supondrá ningún corte en el tránsito ganadero pues la amplísima red de vías pecuarias de que disfruta la Comunidad de Madrid asegura itinerarios alternativos.

Como consecuencia de la desafectación, los terrenos del tramo de la Cañada Real Galiana objeto de la presente Ley pasan a tener la condición de bienes patrimoniales de la Comunidad de Madrid, que podrá disponer de ellos, incluso cederlos a los Ayuntamientos en cuyos términos municipales se encuentran o a terceros, estableciéndose un plazo para que con carácter previo se alcance un acuerdo social entre los implicados y que los Ayuntamientos adapten su planeamiento.

Todo ello se entiende sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por sus ocupantes en virtud de enajenaciones válidamente realizadas en su día por el Ministerio de Agricultura conforme a la normativa entonces vigente, o de prescripción adquisitiva de los terrenos que en su día fueron desafectados al amparo de las normas civiles.

Además, la Ley establece las bases de un procedimiento acelerado y simplificado respecto al común previsto en la Ley 8/1998 de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid y en la Ley 3/2001 de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, para proceder a la enajenación tanto de los terrenos que desafecta como de aquellos otros que lo fueron en su día al amparo de la legislación entonces vigente.

Por último, con objeto de adecuar el ejercicio de las potestades municipales a una desafectación de un alcance como el que comete esta Ley, se establece un régimen transitorio en relación con la prescripción de las infracciones administrativas y la potestad de recuperación posesoria.

Artículo 1.- OBJETO DE LA LEY

1.- La presente Ley establece el régimen jurídico aplicable a la Cañada Real Galiana a su paso por los términos municipales de Coslada, Madrid y Rivas Vaciamadrid.

2.- El tramo de la Cañada Real Galiana sujeto a la presente Ley es el definido por las Ordenes del Ministerio de Agricultura de 31 de enero de 1958, referida al tramo del Municipio de Madrid, en el Distrito de Vallecas, de 24 de junio de 1964, referida al tramo de Coslada, y de 11 de junio de 1968, referida al tramo del Municipio de Madrid, en el Distrito de Vicálvaro, y del Municipio de Rivas Vaciamadrid.

3.- Como Anexo 1 a la Ley se adjunta la cartografía del tramo definido en el apartado anterior, que en caso de conflicto prevalecerá sobre la descripción contenida en las mencionadas Ordenes de clasificación.

Artículo 2.- DESAFECTACIÓN

La Cañada Real Galiana, en el tramo descrito en el artículo uno, queda desafectada en toda su extensión, perdiendo su condición de vía pecuaria, por no ser adecuada al tránsito ganadero ni susceptible de los usos compatibles y complementarios establecidos en la Ley 8/1998 de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid

Artículo 3.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS TERRENOS DESAFECTADOS

1.- Los terrenos desafectados conforme al artículo dos, o que formalmente lo hubieren sido de acuerdo con el Reglamento de Vías Pecuarias aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1944, o por otras normas vigentes con anterioridad a la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, tienen la consideración de bienes patrimoniales de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera, y se registrarán por lo dispuesto en la presente Ley y supletoriamente por la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

2.-La Comunidad de Madrid podrá enajenar los terrenos desafectados, cederlos a los Ayuntamientos en cuyo término municipal se encuentren o a terceros, permutarlos o llevar a cabo cualquier otro negocio jurídico permitido por la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

3.-Cualquiera de los negocios jurídicos antes señalados exigirá que previamente las Administraciones implicadas hayan alcanzado el acuerdo marco de contenido social al que se refiere la Disposición Adicional Segunda de esta Ley, y que los Ayuntamientos después del acuerdo hayan adaptado la clasificación del suelo en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, lo que deberán llevar a cabo en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley.

4.- En todo caso, transcurrido el plazo de dos años a que se refiere el apartado anterior, la Comunidad de Madrid podrá realizar cualquiera de los negocios jurídicos previstos en el apartado 2.

Artículo 4.- ENAJENACIÓN DE LOS TERRENOS DESAFECTADOS

1.- La enajenación de los terrenos desafectados se llevará a cabo con arreglo a la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, sin que sea necesario informe del Patronato de la Red de Vías Pecuarias, autorización del Consejo de Gobierno, ni comunicación a la Asamblea de Madrid para que se proceda a la enajenación de los terrenos.

2.- El uso y destino de los terrenos enajenados conforme al artículo 3.2 de esta Ley deberá ajustarse en todo caso a las normas y planes que aprueben los Ayuntamientos en el ejercicio de sus potestades urbanísticas, sin que la enajenación suponga en ningún caso la legalización de las construcciones o actividades desarrolladas en los mismos.

Artículo 5.- CESIÓN DE LOS TERRENOS DESAFECTADOS

1.- La Comunidad de Madrid podrá acordar con los Ayuntamientos de Coslada, Madrid y Rivas Vaciamadrid, la cesión de todo o parte de los terrenos desafectados de la Cañada Real Galiana que se encuentren en sus respectivos términos municipales.

2.- Los Ayuntamientos cesionarios procederán a ejercitar sus competencias urbanísticas y de todo tipo sobre los terrenos cedidos, pudiendo enajenarlos a favor de los ocupantes, de acuerdo con los términos de la cesión.

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA

No será de aplicación a la reclasificación de los terrenos desafectados lo establecido en el artículo 69.2 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, pudiendo llevarse a cabo la ordenación de los suelos mediante Modificación puntual del Plan General.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA

Atendiendo a la diversidad de circunstancias que se dan en los terrenos desafectados, de acuerdo con lo que establece el artículo 3.3 de esta Ley, las Administraciones con competencia en la materia, mediante un acuerdo marco, establecerán las bases de colaboración y cooperación necesarias para tratar las cuestiones de índole social derivadas de la ocupación, desafectación y destino de los terrenos de la Cañada Real Galiana objeto de la presente Ley, dando en todo el proceso participación a los afectados.

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA

Aquellas personas físicas o jurídicas que ostenten título de propiedad sobre aquellos terrenos que dentro del tramo de la Cañada Real Galiana descrito en el artículo primer de esta Ley, hubieran sido desafectados con arreglo al Decreto de 23 de diciembre de 1944 o a la Ley 22/1974, de 27 de junio, ya lo fuera como consecuencia de su válida enajenación por parte del Estado, o de prescripción adquisitiva con arreglo a las normas civiles, podrán hacer valer sus derechos tanto ante la Comunidad de Madrid como ante los Ayuntamientos afectados.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de presente Ley, los Ayuntamientos de Coslada, Madrid y Rivas Vaciamadrid, elaborarán un censo de fincas y ocupantes de la Cañada Real Galiana en los tramos comprendidos dentro de sus términos municipales.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA

Atendiendo a la singular situación de ocupación ilegal de gran parte de los terrenos a los que se refiere esta Ley, en tanto no se elabore el censo de fincas y ocupantes a que se refiere la Disposición Transitoria Primera y los Ayuntamientos no hayan procedido a la nueva clasificación del suelo resultante de la desafectación de la vía pecuaria en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, no se entenderá producida la usurpación a los efectos del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones administrativas derivadas de la ocupación ilegal y del ejercicio de la potestad de recuperación posesoria.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango a esta Ley en cuanto se opongan a lo dispuesto en ella.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.