

**DETERMINACIÓN DEL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS DEL
COMISIONADO DEL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD DE MADRID PARA
LA CAÑADA REAL GALIANA**

Cristina Recarte Llorens (Letrada de la Comunidad de Madrid)¹

Uno de los temas sociales más complejos a los que se enfrentan la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos de Madrid, Coslada y Rivas-Vaciamadrid es la Cañada Real Galiana, una zona protegida de la que más de 14 kilómetros están ocupados por viviendas ilegales.

Para favorecer la solución de esta problemática, se creó un Comisionado para la Cañada Real Galiana por Decreto 243/2015, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, *“con el objetivo de fomentar la interlocución y coordinación entre las diferentes Administraciones y entidades implicadas en el proyecto de la Cañada Real Galiana, de forma que se pueda continuar impulsando las medidas necesarias para favorecer su transformación urbanística y la integración social de sus vecinos, se crea la figura del Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid en la Cañada Real Galiana”* (parte expositiva).

Su artículo único dispone:

“Se añade al Decreto 192/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, una disposición adicional cuarta con el siguiente tenor literal:

“Cuarta. Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid en la Cañada Real Galiana.

¹ En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid.

1. Se crea, con rango de alto cargo, el Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana, adscrito al Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno.

2. Serán funciones del Comisionado la interlocución entre las distintas Administraciones y Entidades implicadas, así como coordinar todas las acciones y la puesta en marcha de los planes de intervención en materia social, urbanística, de vivienda y jurídica que se deberán llevar a cabo en la zona para normalizarla y reorganizarla.

3. La Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno dotará al Comisionado de los medios necesarios para el correcto desempeño de sus funciones”.”

A dicho Comisionado quedaron adscritos los terrenos afectados, indicados *ut supra*, habiendo surgido ciertas dudas, recientemente, en relación con el concreto alcance de sus competencias.

Un adecuado enfoque de la cuestión exige hacer una somera referencia a la problemática que entraña la Cañada Real Galiana, desde el punto de vista de las Administraciones Públicas.

Por Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana, los terrenos de dicha Cañada, a su paso por los términos municipales de Madrid, Coslada y Rivas-Vaciamadrid, quedaron desafectados del dominio público, perdiendo la condición de vía pecuaria, adquiriendo por tanto esas porciones de terreno la consideración de bienes patrimoniales de la Comunidad de Madrid. En consecuencia, por resolución de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería, de fecha 13 de junio de 2017, se dispuso el alta en el Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad de Madrid de esos terrenos, quedando sujetos al régimen jurídico previsto en la mencionada Ley 2/2011 y, supletoriamente, en la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

La disposición adicional primera de la referida Ley 2/2011, por su parte, afirmaba que *“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 acordarán los mecanismos e instrumentos de colaboración y cooperación que sean necesarios para llevar a cabo un acuerdo marco para resolver todas las cuestiones 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 debidamente representados por asociaciones acreditadas”*.

A tal fin, el 30 de abril de 2014, se firmó un Acuerdo marco social de la Cañada Real Galiana, que establecía los objetivos y las pautas de actuación comunes a las distintas Administraciones Públicas firmantes en relación con las materias de seguridad, urbanística, vivienda, social y jurídico-civil. Su objetivo era *“con carácter general, tratar de establecer instrumentos, canales de comunicación y estrategias de actuación conjunta para controlar por parte de todos los actores la problemática existente”*.

En efecto, la Cañada Real presenta una problemática compleja, que exige la intervención de todas las Administraciones públicas territoriales, por confluir cuestiones de seguridad y orden público, urbanísticas, patrimoniales y sociales o humanitarias.

Con fecha 18 de febrero de 2016, el Pleno de la Asamblea aprobó por unanimidad instar al Gobierno de la Comunidad de Madrid a redactar un pacto global sobre el particular, lo que desembocó en la suscripción, en 2017, del Pacto Regional por la Cañada Real Galiana, firmado por las Administraciones implicadas en la transformación y mejora de dicho ámbito territorial.

En el Pacto Regional se lee:

“El presente Pacto contiene los objetivos, propuestas y compromisos encaminados a determinar la solución más favorable para el asentamiento irregular de la Cañada Real Galiana, ponderando los intereses y derechos que

sean de carácter general. Establece un modelo de gestión que garantizará la transparencia de todos los trabajos que se desarrollen.

Asimismo, y dado que el proceso será largo y se desarrollará durante varias legislaturas, el presente Pacto será el instrumento que facilitará la coordinación y que permitirá controlar el avance de todo el proceso, bajo el seguimiento y coordinación del Comisionado nombrado por la Comunidad de Madrid. Sus funciones no implican la avocación de las competencias, sino un papel de interlocutor preferente de las Administraciones Públicas, catalizador e impulsor de las iniciativas de todos los agentes implicados, con el fin de lograr la sinergia de todos ellos en el fin común de mejorar la vida de los habitantes de Cañada Real.

Para la Coordinación entre las Administraciones Públicas y la participación de los vecinos y vecinas se aplicarán los principios de la mediación, proporcionalidad y buena fe, garantizando así la sostenibilidad de la intervención”.

El Pacto configura la siguiente estructura organizativa permanente:

A) Asamblea de la Cañada Real Galiana: órgano constituido como cauce de participación de todas las fuerzas políticas con representación en las distintas Administraciones, de las entidades sociales y de los vecinos, presidido por el propio Comisionado, y en cuyo seno se contempla la creación de mesas sectoriales (Mesa Social, Mesa de Seguridad y Mesa Técnico-Urbanística).

B) Comité Ejecutivo de la Cañada Real Galiana: órgano de adopción de decisiones, compuesto por un representante de cada uno de los ayuntamientos afectados, dos representantes de la Administración de la Comunidad de Madrid, un representante de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, así como el propio Comisionado del Gobierno Regional, que lo presidirá, y que funcionará a través de tres comisiones de trabajo, en materias de lo social, urbanístico y de seguridad.

C) Comisión de Seguimiento del Pacto Regional, de la que también forma parte el Comisionado para la Cañada Real Galiana.

Por Decreto 273/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se estableció la estructura orgánica de la entonces Consejería de Vivienda y Administración Local, el Comisionado para la Cañada Real Galiana quedó adscrito a dicha Consejería. Tras una reestructuración posterior, el Comisionado queda adscrito a la actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura por Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno.

El artículo 20 de este Decreto mantiene intactas sus funciones, señalando:

“1. Corresponde al Comisionado la interlocución entre las distintas administraciones y entidades implicadas, así como coordinar todas las acciones y la puesta en marcha de los planes de intervención en materia social, urbanística, de vivienda y jurídica que se deberán llevar a cabo en la zona para normalizarla y reorganizarla.

2. El titular del Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana tendrá la condición de alto cargo de los previstos en el artículo 25.4 de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019.

3. El Comisionado será nombrado por decreto de Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la consejería”.

La problemática de la Cañada Real Galiana se ve acrecentada por la circunstancia de que el Pacto Regional no detenta la naturaleza de norma jurídica, sino de pacto de orden político, que recoge la voluntad de las Administraciones implicadas de emprender las líneas de actuación en él reflejadas, entre las que se encuentra la rehabilitación del suministro energético. En este sentido se ha pronunciado el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, fechado el 5 de enero de 2021, en el que se desestima la medida cautelar solicitada en relación con el suministro de energía eléctrica a una vivienda ubicada en la Cañada Real Galiana, ante la inactividad de la Administración

autonómica, precisamente por entender, entre otros motivos, que las previsiones del citado Pacto Regional no constituyen una obligación en los términos legalmente exigidos. Como el propio Pacto afirma, sus previsiones no implican una avocación de competencias en su favor, pues el meritado Pacto simplemente refleja los compromisos de los firmantes para llevar a cabo las actuaciones que a cada uno de ellos incumbe de forma coordinada.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1983 define la competencia como *“el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo”*.

Por lo tanto, a la hora de determinar el alcance de las competencias del Comisionado para la Cañada Real Galiana, solo podemos acudir a las normas jurídicas atributivas de las mismas pues, como dice el artículo 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *“la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes”*.

En el presente caso, tal norma jurídica la constituye el Decreto 243/2015, de 29 de diciembre, el cual, como vimos, atribuye al Comisionado funciones de interlocución entre las distintas Administraciones y entidades implicadas, así como de coordinación de todas las acciones y puesta en marcha de los planes de intervención en materia social, urbanística, de vivienda y jurídica. Alcance que es posteriormente reiterado tanto en el propio Pacto Regional (que diseña una estructura para poder llevarlas a cabo) como en el vigente Decreto 237/2021, de 17 de noviembre.

Según la Real Academia Española, un interlocutor es el que participa en un diálogo, mientras que un coordinador es el que dirige y concierta varios elementos para que formen una unidad.

En consecuencia, sea cual fuere el ámbito de su intervención, cabe concluir que el alcance de las competencias del Comisionado del Gobierno para la Cañada Real Galiana, en cualquier ámbito, se agota en ser el interlocutor y coordinador de las

actuaciones emprendidas por las Administraciones Públicas implicadas para resolver la problemática que entraña la Cañada Real Galiana, asegurándose, a través de su diálogo, la marcha conjunta y ordenada de aquellas actuaciones que cada una de las Administraciones implicadas ejecute en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas como propias, sin que sea posible atribuirle actuación material alguna que exceda de esa función de interlocución.

Marzo de 2023.