

Nº expediente: **12213714**

Sr. D.  
JAVIER BAEZA ATIENZA  
C/ PERONCELY Nº 2  
28053 MADRID

EL DEFENSOR DEL PUEBLO  
REGISTRO  
SALIDA  
08/03/2013 - 13035095

Estimado Sr.:

Nos ponemos de nuevo en contacto con usted en relación con la queja 12213714, para comunicarle que el Ayuntamiento de Madrid ha remitido un informe del Área de Gobierno de Familia y Servicios sociales.

Comienza refiriéndose a las competencias de dicho departamento entre las que se encuentra la atención específica a aquellos sectores de población en situaciones de desprotección social y exclusión a través de medidas adecuadas a la problemática de cada colectivo (Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de fecha 5 de enero de 2012 por el que se establece la organización y estructura del Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid). Para ello desarrolla actuaciones específicas de atención a la población en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión social, entre la que se encuentra la de los núcleos o asentamientos chabolistas.

A continuación se refiere al origen de "El Gallinero" que se crea a principios del año 2000 con la llegada de los primeros grupos de población procedentes de Rumania. Añade que algunos de estos pobladores iniciales habían pasado por el proyecto APOI, del que habían sido expulsados por incumplimiento grave de las normas de convivencia; otros abandonaron voluntariamente el proyecto por motivos diversos y otros se fueron integrando en el asentamiento, llegados directamente de Rumania u otros países de la Unión Europea.

En cuanto a las actuaciones municipales se refiere en primer término a las llevadas a cabo por los Servicios Sociales Municipales. Desde el origen del asentamiento, el Departamento de Servicios Sociales del distrito de Villa de Vallecas realiza la atención social de las familias, adaptada a las características de éstas. La intervención se dirige a facilitar información y orientación, valoración social, gestión de prestaciones sociales y económicas e intervención en casos de menores en riesgo y comprende, entre otras, las siguientes actuaciones:

- Apoyo e información para la obtención de documentación identificativa.
- Coordinación con otros departamentos de la Junta Municipal para facilitar el empadronamiento. (En enero de 2012 son 64 las familias empadronadas).
- Tramitación de las solicitudes de Renta Mínima de Inserción: el número de familias perceptoras es de 6, dada la dificultad para acreditar la



conurrencia de los requisitos exigidos (residencia demostrable e ininterrumpida de un año en la Comunidad de Madrid, carencia de ingresos, falta de documentación), itinerancia y nomadismo de la población, ejercicio de la mendicidad, etc.

- Tramitación de becas de comedor escolar.
- Estudio de casos de menores para tratar la adopción de medidas de protección o guarda.
- En el supuesto de emergencias, se han gestionado ayudas económicas para las familias afectadas.

La atención social se realiza por los Servicios Sociales de Atención Primaria, desde la Unidad de Trabajo Social de Zona y por los responsables de los programas de Familia. Toda su actividad se desarrolla en coordinación con las instituciones públicas y entidades sociales que intervienen en el asentamiento.

La actuación municipal se ha intensificado en los últimos años, con la colaboración del Área de Familia de Servicios Sociales en la escolarización y control del absentismo escolar; en el seguimiento de la situación de los menores; mediante la intervención directa en el asentamiento a través de encomienda de gestión al Instituto de Realojamiento e Integración Social de la Comunidad de Madrid y con la participación del Samur Social, en las situaciones de emergencia, tales como incendios, desalojos, inundaciones, etc y en el acompañamiento a los equipos sanitarios en las actuaciones de desinfección, desratización y limpieza.

Para realizar una actuación coordinada, desde el Área de Familia y Servicios Sociales se ha impulsado una comisión técnica en la que han participado periódicamente las instituciones -Comunidad de Madrid- y las entidades sociales que trabajan en el asentamiento. En esta Comisión han participado habitualmente: Dirección General de Familia, Infancia y Voluntariado de Área de Familia y Servicios Sociales; Dirección General de Igualdad de Oportunidades; Dirección General de Educación y Juventud; Servicios Sociales del Distrito de Villa de Vallecas; Servicios de Educación del Distrito de Villa de Vallecas; representante de la Dirección del Área Territorial de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid; Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS) de la Comunidad de Madrid; representantes del Equipo Sanitario Móvil de la Comunidad de Madrid (EIPE); Cruz Roja Madrid; Cáritas Diocesana Madrid; Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM); voluntarios de las Parroquias de San Carlos Borromeo y Santo Domingo de la Calzada; Fundación Imaginario Social; y Asociación "El Fanal".

Por otro lado, señala que la intervención en el asentamiento se completa, desde el Ayuntamiento de Madrid, con el trabajo de las Áreas de Urbanismo, Medio Ambiente y Seguridad y Movilidad.

Se refiere a continuación a otras acciones realizadas en el año 2012. El 11 de abril de 2012 la Alcaldesa de Madrid convocó en una reunión a todas las entidades implicadas en el asentamiento, para impulsar el desarrollo de las actuaciones. A esa reunión acudieron, además de representantes de varias Áreas del Ayuntamiento de Madrid, todas las entidades convocadas: Equipo sanitario



móvil de la Comunidad de Madrid (EIPE), Cruz Roja, Cáritas Diocesana, Instituto para el Realojamiento y la Integración Social (IRIS), Asociación El Fanal, ACCE, Imaginario Social y los voluntarios de las parroquias de Santo Domingo de la Calzada y San Carlos Borromeo. Cada representante expuso la labor que venía desarrollando en el asentamiento, las posibilidades de las familias para acceder a una vivienda en altura, los pros y contras de la creación de un espacio educativo para menores de 0 a 3 años en las proximidades del poblado, etc. Todo ello partiendo de que la situación del asentamiento presentaba unas condiciones de habitabilidad muy deficientes y, por tanto, no constituye un espacio adecuado para el desarrollo las personas que viven allí y que resulta especialmente negativo para los menores.

Con posterioridad a la reunión del 11 de abril, se desarrollaron operaciones de limpieza y desratización, se valoró la peligrosidad de algunas infraviviendas próximas a un muro que presenta riesgo de derribo, se intensificó el trabajo de concienciación de los vecinos para que mantengan el entorno lo más limpio posible y, en definitiva, se adoptaron medidas tendentes a mejorar las condiciones del poblado, teniendo en cuenta las limitaciones que el propio entorno presenta para una mejora sustancial.

*Programa de Actuaciones de Intervención Social.*- En ese clima de reflexión sobre la situación del poblado, con las aportaciones de distintas dependencias municipales y el análisis de la experiencia de varios años de intervención en la zona, en el Área de Familia y Servicios Sociales se elaboró el Programa de Actuaciones de Intervención Social en "El Gallinero" que pretende integrar todo el trabajo que se viene desarrollando en el asentamiento, clarificar la metodología de intervención y establecer líneas estratégicas de cara al futuro.

En el Programa de actuaciones, se constituyen, dos comisiones para el seguimiento y coordinación de la intervención en el asentamiento: 1. Comisión técnica de seguimiento y coordinación de la intervención en el asentamiento de El Gallinero; 2. Mesa de coordinación interinstitucional con las entidades sociales que intervienen en el asentamiento.

*Reuniones desarrolladas en relación al Programa de Actuaciones.*- La comisión técnica de seguimiento se ha reunido en dos ocasiones: el 9 octubre y el 15 de noviembre de 2012.

La Mesa de coordinación con las entidades ha mantenido otras dos reuniones. En estas reuniones se recabó la opinión de todos los participantes (los voluntarios no acudieron a la primera reunión alegando que no habían sido convocados con la suficiente antelación) y se remarcó el carácter abierto del programa de actuaciones y que, por tanto, se podían estudiar las sugerencias que se plantearan. El 13 de noviembre se mantuvo una reunión con la Embajada de Rumania, en la que se solicitó que agilizaran los procesos de obtención de documentación de los pobladores de "El Gallinero", ya que resulta muy complicada la obtención de pasaporte, partidas de nacimiento de los menores, documentación necesaria para el NIE., etc. y todo ello dificulta de forma significativa los procesos de inserción social de estas personas.

Nº expediente: **12213714**

El 28 de noviembre se celebraron dos sesiones informativas con los pobladores del asentamiento. A estas reuniones se invitó a todas las asociaciones que intervienen en el asentamiento y en ellas se informó a los pobladores de la intervención social que se viene realizando y que se pretende intensificar en el futuro inmediato. Se les presentaron las alternativas de alojamiento de que dispone el Ayuntamiento y la conveniencia de que fueran valorando las alternativas antes de que se produzcan, en su caso, los posibles desalojos de las infraviviendas. Tanto las alternativas de alojamiento como los plazos para la toma de decisiones de plantearon con total flexibilidad, si bien los pobladores insistían en su poca predisposición a acceder a los campamentos APOI, alegando que sus medios de vida son la recogida de chatarra y la mendicidad, actividades para las que tendrían grandes dificultades en los campamentos APOI. Sobre este aspecto se les recordó que los campamentos se estaban flexibilizando cada vez más y que ellos también han evolucionado en sus hábitos de convivencia y, por otra parte, se podrían estudiar otro tipo de alternativas. Tras las reuniones, quedamos emplazados para nuevas reuniones a desarrollar en el mes de enero de 2013.

1.3 | Por otra parte se ha celebrado una reunión, el día 29 de noviembre, con el grupo de voluntarios de las parroquias de Santo Domingo de la Calzada y San Carlos Borromeo, para analizar el Plan presentado por dichos voluntarios. En esta reunión se insistió en el esfuerzo que se viene desarrollando por parte del Ayuntamiento, que por otra parte tiene la obligación de atenerse a la normativa vigente. Se les comentó las dificultades que presenta el Plan presentado por los voluntarios y que, aunque siguen estudiando todo tipo de sugerencias, su compromiso es cumplir el Programa de Actuaciones de Intervención Social en "El Gallinero".

El Ayuntamiento extrae de todo ello tres conclusiones:

1ª En relación con la suspensión de los desalojos de las parcelas ocupadas en terrenos de propiedad privada, parte de que el asentamiento de "El Gallinero" es un hecho irregular e ilegal, por lo que deberá observarse lo establecido en el marco jurídico y de procedimiento judicial que contempla la vigente normativa urbanística y civil, y que, conforme al principio de legalidad no permite a esta administración municipal realizar actuaciones de carácter discrecional.

2ª El documento "Tenemos un Plan para el Gallinero" presentado por los voluntarios de las Parroquias de San Carlos Borromeo y Santo Domingo de la Calzada, ha sido objeto de estudio e informe por este Ayuntamiento, dando cuenta de ello a los interesados.

3ª Con respecto a la constitución de una "Mesa de Concertación" para una solución integral a este problema, se pone de manifiesto que tal Mesa ya existe, en desarrollo del Programa de Actuaciones de Intervención Social en "El Gallinero" constituida, como ya se ha indicado con anterioridad, por representantes del Ayuntamiento de Madrid, de la Comunidad de Madrid y de todas las Entidades Sociales que trabajan en el asentamiento.

Visto lo cual, la institución del Defensor del Pueblo se dirige al Ayuntamiento con esta misma fecha manifestándole lo siguiente.

Es preciso recordar la petición que realizaba esta Institución el 8 de noviembre de 2012. En primer lugar, solicitábamos el parecer de ese Ayuntamiento sobre el "Plan para El Gallinero" presentado por los voluntarios de las Parroquias de San Carlos Borromeo y Santo Domingo de la Calzada; y en segundo lugar que atendiera la propuesta de suspender los desalojos entretanto se estudiaba la posibilidad de abrir una mesa de concertación para una solución integral.

I. Sobre el primer aspecto, el informe municipal dice que el documento "Tenemos un Plan para el Gallinero" ha sido estudiado e informado por el Ayuntamiento, y ha dado cuenta de ello a los interesados. Les comentó las dificultades del Plan de los voluntarios; aunque siguen estudiando "todo tipo de sugerencias, nuestro compromiso es cumplir el Programa de Actuaciones". De esto puede deducirse que las sugerencias serán tomadas en consideración pero no asumidas si no se ajustan con su Programa de Actuaciones. Esta Defensoría entiende que el sentido de formular sugerencias es que el Ayuntamiento, para una efectiva participación ciudadana, disponga un margen dentro del cual modifique su criterio, o en palabras de la Corporación su 'compromiso'.

Las decisiones que se adoptan en los ámbitos del urbanismo y de la vivienda son capitales, condicionan el futuro desenvolvimiento de la comunidad y afectan, por tanto, de forma trascendental a la vida ciudadana. De ahí la importancia de fomentar la participación, por distintas vías: 1) apertura de foros de participación en torno a los temas urbanísticos, patrimoniales y ambientales que pudieran suscitarse; 2) convocando reuniones entre administraciones, voluntarios, ONGs, profesionales, vecinos de "El Gallinero", asociaciones de vecinos, instituciones educativas, con el fin de recibir información directa de las necesidades de las personas, conocer su opinión y expectativas; 3) estudiar las sugerencias que dichos colectivos planteen, asumiendo las que constituyan una mejora a los planes iniciales de la Administración, etcétera.

Ello ha de ser al margen de que se trate de medidas cuya aplicación resulte legalmente preceptiva u opcional. La intensificación de la participación pública es algo que la Administración Pública siempre puede activar. La intensificación será innecesaria cuando el consenso con los afectados, los posibles interesados, sea tal que se tenga la convicción razonable de que aquélla prácticamente nada va a aportar. Pero es necesaria cuando las posturas están más encontradas y es preciso dilucidar las razones que van a sustentar la decisión que se adopte, como es el caso que nos ocupa. El Plan que los voluntarios hicieron llegar al Ayuntamiento contenía razonamientos fundados, propuestas serias, pero no se deduce de lo informado por el Ayuntamiento que hayan sido tenidas en cuenta, sino sólo que tiene el compromiso de cumplir su propio Programa.

En cuanto al Plan, el informe municipal no indica haber intentado superar posibles obstáculos. El principal argumento del Ayuntamiento es que la ley requiere concurso para la cesión de suelo público, y no es posible adjudicarlo a unos ciudadanos concretos porque vivan ilegalmente en un asentamiento chabolista próximo, "no puede cederse suelo público, tal y como lo solicitan, sino exclusivamente a través de un concurso público". Sin embargo, no hay muestra

de voluntad de convocarlo ni de proponer alternativas, ni apunta la posibilidad de sacar el Plan a información pública, de fomentar la participación ciudadana para recabar opiniones y sugerencias, y así tratar de alcanzar una solución lo más consensuada posible. De lo manifestado por el Ayuntamiento se deduce que el Plan apenas tiene virtudes, cuando esta Institución las encuentra porque busca no adaptar forzosamente a personas que forman una minoría, marginada en toda Europa y sobre todo en su país de origen.

La diferencia esencial entre el Plan de los voluntarios y el Programa del Ayuntamiento se encuentra en su concepción inicial: en aquél se preserva el modo de asentamiento, es decir que quienes ocupan hoy "El Gallinero" no pierdan su modo de vida, inherentemente colectivo, y mantiene juntas a las personas; en éste, se separa a las personas y se les ofrece un alojamiento provisional, por sólo unos meses.

II. En cuanto a la propuesta de suspender las demoliciones y desalojos, el Ayuntamiento no la acepta porque "El Gallinero" es irregular e ilegal, y por tanto debe observarse el marco jurídico urbanístico y civil; la legalidad "no permite a la administración municipal realizar actuaciones de carácter discrecional".

En primer lugar, esta Institución -no podría ser de otro modo- no ha invitado al Ayuntamiento a no ejercer sus potestades. Únicamente se le instaba a valorar la posibilidad de suspender o, si se prefiere, aplazar las demoliciones y desalojos, como medida cautelar hasta tanto se garantizase a las familias un alojamiento alternativo adecuado. Las propuestas de alojamiento que contiene el Programa de Actuaciones de Intervención Social en "El Gallinero" -en centros de acogida temporal durante ocho meses prorrogables para posteriormente pasar a pisos tutelados- son soluciones de emergencia, temporales, que dejan desprotegidas a las personas y que no casan bien (1º) con el derecho a una vivienda digna y adecuada, recogido en la Convención Europea de Derechos Humanos, a la que España se adhirió; ni (2º) con la necesidad de que se mantenga un modo de vida colectivo.

No es exacto que el Ayuntamiento tenga un marco completamente reglado y rígido. De hecho, no actúa de igual manera en otros casos de demoliciones pendientes en otras zonas de Madrid. El Ayuntamiento tiene un margen de discrecionalidad, puede ser flexible si lo razona y fundamenta, dado que la motivación de la decisión es precisamente lo que marca la diferencia entre lo discrecional y lo arbitrario. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha instado recientemente al Gobierno de España la paralización del derribo de una vivienda en la Cañada Real de Madrid, donde vive un matrimonio y su hija de ocho años, hasta que se le procure una alternativa habitacional.

En la ejecución forzosa de los actos administrativos son reglas generales: que se respete siempre la proporcionalidad; que se elija el medio de ejecución menos restrictivo de la libertad individual; y el respeto debido a la dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución (Ley 30/1992 de Procedimiento Común). Estas reglas dan un margen de discrecionalidad que faculta al Ayuntamiento para actuar de forma no rígida ni completamente reglada.



Defensor del Pueblo

MyU-LMF-MJMM

Nº expediente: **12213714**

Lo mismo puede deducirse directamente de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que está basada en una equilibrada y equitativa ponderación de los bienes jurídicos relevantes protegidos por la Constitución y para la máxima realización posible en cada caso del orden por ésta definido (artículo 2º), orden que incluye la protección de las minorías (artículo 14 Convenio para la protección de los derechos humanos, Roma 1950). Entre los principios rectores y fines de la ordenación urbanística están garantizar la cohesión social, ejercer las potestades administrativas de forma tempestiva y conforme al principio de participación ciudadana (artículo 3 Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid), de modo que la gestión y la actividad urbanística del Ayuntamiento debe imperativamente fomentar e impulsar la participación, y velar por la iniciativa de los ciudadanos y de las entidades que les representan (mismo artículo de la Ley autonómica).

En suma, el Ayuntamiento podría suspender las demoliciones en “El Gallinero” sin infringir la ley, ya que esta misma contiene los dispositivos que dan flexibilidad a las normas. En una zona muy próxima, como es la Cañada Real, si se han paralizado derribos y desalojos; además de tantas otras demoliciones pendientes que llevan considerable tiempo sin ser ejecutadas.

Por ello, sin perjuicio de las observaciones que se realizan en los párrafos precedentes, que confiamos sean tenidas en consideración por el Ayuntamiento, se dan por FINALIZADAS las actuaciones y se procede al archivo del expediente según lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

Le saluda muy atentamente,

Soledad Becerril

El presente documento es una copia fiel de un documento sellado electrónicamente mediante un certificado emitido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre para actuaciones administrativas automatizadas.