



**Recomendación general del Ararteko 3/2011, de 5 de octubre.
Necesidad de desarrollar protocolos de actuación para la intervención en los asentamientos de personas gitanas de origen comunitario que viven en la Comunidad Autónoma del País Vasco**

I. Introducción y antecedentes

I.1. El Ararteko ha recibido quejas sobre la realidad de la existencia de asentamientos de personas gitanas de origen comunitario en el País Vasco. Estas quejas han sido promovidas principalmente por agentes sociales preocupados por las condiciones inadecuadas en las que vivían estas personas con sus familias y porque no tenían atención social.

También se han recibido quejas por parte de vecinos y vecinas que denunciaban los asentamientos por la sensación de inseguridad y por las condiciones higiénico-sanitarias.

Así mismo, las organizaciones representadas en el Consejo para la promoción integral y participación social del pueblo gitano en el País Vasco nos ha trasladado su preocupación por la situación en la que se encontraban las personas que vivían en estos asentamientos y la urgencia de que se pongan en marcha políticas públicas que den una respuesta adecuada a las necesidades de estas personas.

I.2. En nuestra Comunidad Autónoma desde el año 2004 se han conocido asentamientos de personas gitanas de origen comunitario, lo que hizo que el Ararteko elaborara en el año 2005 varias recomendaciones¹, aunque ha sido a partir del año 2007 cuando ha habido un número mayor de asentamientos.

Los municipios en los que se tiene conocimiento de la existencia de estos asentamientos son: Portugalete, Ortuella, Gernika-Lumo, Zaldibar, Astigarraga, Donostia-San Sebastián, Hernani, Andoain, Tolosa, Urnieta, Errenteria, Irún, Hondarribia, Azkoitia, Eibar, Azpeitia, Zarautz. Estos asentamientos han tenido diversa duración (hasta dos años el de Hernani) y tamaño (desde 20 personas hasta más de 100 personas), según hemos podido conocer. El número de personas al que afecta se desconoce por la falta de datos, de registros e informes sobre situación, necesidades y composición de estos asentamientos. Además, muchas de las personas que

¹ [Recomendaciones del Ararteko 19 y 20/2005 de 21 de noviembre](#)



han vivido en un asentamiento, tras ser desalojadas han ido a otra localidad, lo que hace muy difícil conocer el alcance de este hecho social.

Las referencias que hacemos a sus características y condiciones de vida tienen como fundamento las actuaciones realizadas por el Ararteko² y un conocimiento compartido con los agentes sociales.

Estos asentamientos están formados por personas de origen comunitario que son mayoritariamente gitanas. Las características comunes que presentan son que se trata de personas que viven en condiciones de infravivienda, principalmente en edificios abandonados por sus propietarios. Estos edificios, en muchos casos tuvieron un uso industrial, y no cuentan con agua corriente ni luz eléctrica. En general, no puede decirse que estos edificios cumplan con los estándares del derecho a la vivienda adecuada reconocido, entre otros, en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³.

Entre las carencias que muestran está la insuficiente cobertura de sus necesidades básicas y una falta de continuidad en la atención sanitaria. Su situación se caracteriza por una ausencia de condiciones higiénico-sanitarias, y un nivel de empleabilidad muy bajo⁴ y por sufrir discriminación en el acceso a la vivienda o al trabajo. La mayoría de estas personas no están inscritas en el padrón aunque hayan permanecido durante periodos prolongados en nuestra Comunidad, ni son beneficiarias de protección social, a pesar de su situación de necesidad. Sobreviven por las ayudas de entidades humanitarias y por la práctica de la mendicidad, en general. Este hecho social es muy complejo, son personas que apenas se relacionan con la sociedad mayoritaria; su forma de vida, su situación de marginación, pobreza y exclusión y el rechazo social hacia su presencia dificultan la intervención. A ello se añade el desconocimiento sobre su proyecto migratorio y sus circunstancias, y la desconfianza que muestran hacia las instituciones incluidas las que protegen los derechos sociales.

- I.3.** Los servicios sociales de nuestra Comunidad han intervenido de manera puntual y esporádica, por entender prioritaria la atención social y su función comunitaria, aunque las denuncias vecinales han llevado a priorizar las medidas de orden público. Ello hace que las actuaciones realizadas de intermediación social y cultural, o de atención sanitaria, tanto en la asistencia

² Informes anuales del Ararteko al Parlamento Vasco, apartados que afectan a las áreas: minorías culturales y personas inmigrantes (www.ararteko.net).

³ [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas](#) (CDESC), *Observación General N° 4: El derecho a una vivienda adecuada*, 1991.

⁴ Esta población tiene tasas de desempleo por encima del 50% y tasas de pobreza que superan el 70% según se señaló en la II cumbre europea sobre población gitana.



médica que precisan como para prevenir infecciones (como es el caso de un brote de tuberculosis que fue atendido por Osakidetza) no hayan tenido una adecuada continuidad.

En general, los asentamientos han finalizado tras las denuncias de los vecinos y/o la denuncia en sede judicial formulada por el propietario del inmueble en el que se alojan y la consiguiente decisión judicial ordenando su desahucio y/o por la intervención de la policía. Las personas desalojadas se han ido a otras localidades.

Las necesidades que presentan estas personas afectan a las distintas administraciones públicas vascas, ayuntamientos, diputaciones forales y Gobierno vasco.

En los últimos años se han dado pasos muy importantes que afectan a la dignidad de las personas gitanas. Se ha reconocido la persecución histórica que han sufrido y se han asumido compromisos para promover su incorporación social y económica, fomentar su participación, respetar sus derechos y luchar contra la discriminación que sufren. Pero aún queda camino por recorrer, principalmente en la aplicación práctica del marco legal. Las siguientes consideraciones se refieren a la necesidad de intervenir desde la perspectiva de los derechos humanos, que es la perspectiva que le corresponde al Ararteko.

II. Consideraciones

II.1. La ampliación de la Unión Europea a países como Hungría, Bulgaria⁵ o Rumania⁶ ha hecho que personas originarias de estos países disfruten del

⁵ Bulgaria y Rumania aún no son miembros de pleno derecho del espacio Schengen. Los controles fronterizos entre estos países y el espacio Schengen se mantienen. El Consejo de ministros de interior de la UE celebrado en septiembre de 2011 no ha tenido unanimidad, Holanda y Finlandia han valorado que no cumplen las condiciones para suprimirlos.

⁶ En el acta relativa a las condiciones de adhesión de dicho Estado se determinó la posibilidad de que se aplicara una cláusula de salvaguarda hasta que transcurra el periodo transitorio, que podía alcanzar hasta un total de siete años respecto al régimen de libre circulación de trabajadores por cuenta ajena nacionales del mismo. En España ese periodo finalizó el 1 de enero de 2009. No obstante, el Consejo de Ministros en su sesión de 22 de julio de 2011 acordó reactivar el período transitorio. La limitación al acceso al mercado de trabajo de los trabajadores por cuenta ajena rumanos tiene vigencia desde esa fecha hasta el 31 de diciembre de 2012. En esa fecha el Gobierno evaluará de nuevo la situación del mercado de trabajo. En consecuencia, los ciudadanos rumanos que entren en España a partir del 22 de julio de 2011 se les va aplicar las disposiciones transitorias establecidas en el Tratado de adhesión que afectan al acceso al mercado de trabajo de los trabajadores por cuenta ajena. Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011, de 22 de julio, sobre Régimen de Entrada, Permanencia y Trabajo en España de los trabajadores por cuenta ajena nacionales de Rumania y de sus familiares.



derecho a la libre circulación, a la libre residencia y a la no discriminación⁷. En la Unión Europea viven entre diez y doce millones de personas gitanas⁸, es la minoría más numerosa que tiene presencia en casi todos los Estados de la Unión Europea. A pesar de llevar siglos en territorio europeo siguen siendo víctimas de prejuicios, intolerancia, discriminación y exclusión.

Estas personas son nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea por lo que puedan ejercer los derechos reconocidos, en concreto en la carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. En España es de aplicación el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (RD 240/2007).

De conformidad con esta normativa los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea pueden entrar en territorio español bien con el pasaporte o con el documento de identidad en vigor, en el que debe constar su nacionalidad.

Estas personas en el plazo de tres meses desde su entrada en España deben solicitar su inscripción en el Registro Central de Extranjeros, art. 7 RD 240/2007.

Esta normativa aplica la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

En ambos textos se prevé la libre circulación de las personas por ser un principio fundamental de la Unión, parte constitutiva de la ciudadanía europea y elemento fundamental del mercado interior. Los Estados sólo la pueden limitar por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Las limitaciones deben ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal de la persona. Si se decide la expulsión de una persona de origen comunitario se debe evaluar la situación personal y se debe adoptar con las debidas garantías procesales. No caben expulsiones colectivas⁹ y la falta de recursos económicos no puede implicar

⁷ Artículos 1, 8, 19, 20, 21, 24, 25, 35 y 45 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Artículos 2, 3 y 6 Tratado de la Unión Europea.

⁸ En la Unión Europea el término que se utiliza es el de romaní que designa a grupos e personas de características culturales más o menos parecidas como los sinti, los gitanos, los ambulantes, la raza calé. La gran mayoría (80%) son sedentarias, Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion – Progress Report 2008-2010, (SEC(2010)400).

⁹ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Decreto



automáticamente la expulsión de una ciudadana o ciudadano de origen comunitario por un Estado miembro.

II.2. La Unión Europea en el año 2011 ha adoptado varias posiciones que afectan a las personas gitanas, por un lado, el Parlamento Europeo: Resolución de 9 de marzo de 2011 para la inclusión de los gitanos, por otro lado, la Comisión Europea: Comunicación del 5 de abril de 2011¹⁰, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económicos y Social y al Comité de las Regiones sobre un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020. Esta Comunicación contiene la estrategia para la integración de las personas gitanas con la finalidad de que los Estados miembros desarrollen políticas que afecten a las personas gitanas a nivel estatal, regional y local. Otro de los objetivos es asegurar que se hace un uso efectivo de los fondos disponibles para garantizar la inclusión de las personas gitanas. Por ello ha previsto respaldar los esfuerzos que se hagan por los Estados en materia de inclusión de personas gitanas¹¹ (Fondo Social Europeo, Fondo de Desarrollo Regional y Fondo Agrícola Europeo de Desarrollo Local¹², programa Progress¹³). Ello permite que haya medidas que afectan a infraestructuras, como son vivienda, además de a los otros ámbitos: salud, educación y empleo.

Como resultado de todo ello los Estados miembros deben poner en marcha actuaciones para promover la integración de las personas gitanas en educación, salud, empleo y vivienda. Los Estados tienen que presentar las medidas que van a poner en marcha a finales del año 2011.

Por otro lado, no puede haber ninguna discriminación en el acceso a la educación, al empleo, a la formación profesional, a la sanidad, a la protección social y a la vivienda, en aplicación de la normativa antidiscriminatoria¹⁴, esto

2004/38/CE relativa a los derechos de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

¹⁰ [Comunicación del 5 de abril de 2011](#), de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económicos y Social y al Comité de las Regiones sobre un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020 COM(2011) 173 final

¹¹ En la mencionada Comunicación de la Comisión sobre el marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos se señala que la mayoría de los Estados miembros no aprovechan suficientemente los fondos de la Unión Europea para solucionar las necesidades de los roma.

¹² COM (2010)133, [Comunicación La integración social y económica del pueblo romaní](#).

¹³ [Decisión nº 283/2010/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010.

¹⁴ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que en España fueron transpuestas por la Ley 62/2003, de 30 diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.



es, uno de los objetivos de la Unión Europea es la no discriminación a las personas gitanas.

A ello hay que añadir que, a nivel general¹⁵, la Unión Europea en la definición y ejecución de sus políticas y acciones debe tener en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.

Además de las obligaciones asumidas por ser miembro de la Unión Europea también se han asumido compromisos por ser parte de organizaciones como la ONU o el Consejo de Europa¹⁶ y suscribir diversos tratados y convenios¹⁷.

Estas medidas a impulsar y otras que se están llevando a cabo y se prevén realizar requieren de una coordinación entre las distintas administraciones públicas tanto a nivel autonómico como estatal y europeo.

En consecuencia, la inclusión de las personas gitanas está dentro de la agenda europea por lo que la Unión Europea está destinando recursos tanto económicos como de asesoramiento para apoyarla. Ello ha sido el resultado de diversos estudios e informes sobre las necesidades y situación de la población gitana y de decisiones políticas para hacer efectivos las herramientas e instrumentos de la Unión Europea para lograr la inclusión de las personas gitanas¹⁸.

Con anterioridad hay que mencionar la actuaciones realizadas por los Estados miembros en la Década para la inclusión de los Gitanos 2005-2015, la puesta

¹⁵ artículos 9 y 10 del Tratado del funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁶La lucha contra la discriminación es también uno de los objetivos de las Naciones Unidas, en concreto del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, encargado de velar por el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial de 1965, y de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa. También es importante hacer mención a la Conferencia de revisión de Durban (contra el racismo) de abril del 2009 en la que 182 Estados miembros de las Naciones Unidas prometieron adoptar medidas para erradicar la discriminación contra las personas de etnia gitana y otras minorías, así como proporcionarles remedios contra la discriminación y protección especial.

¹⁷ Como son el Convenio Marco del Consejo de Europa para la protección de las Minorías Nacionales o la Recomendación General nº 27 relativa a la discriminación de los romaníes del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial.

¹⁸ Informes de la FRA, Agencia Europea de Derechos Humanos, Comunicación "La integración social y económica del pueblo Romaní, com (2010)133", Declaración conjunta del trío (España, Bélgica, Hungría) con ocasión de la segunda cumbre Roma celebrada en Córdoba, 8 y 9 de abril de 2010, o la ya mencionada Comunicación "Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020".



en marcha de la Plataforma europea para la inclusión de los Roma en abril de 2009¹⁹ y la elaboración de planes de actuaciones a nivel territorial²⁰.

En conclusión, la Unión Europea proporciona un marco para la promoción de las personas gitanas que junto a las medidas previstas para la inclusión social, para la lucha contra la discriminación y para la efectividad de los derechos que son titulares las personas de origen comunitario hace obligada la intervención por parte de las distintas Administraciones a las que compete.

II.3. Estas estrategias, planes y medidas tienen como objetivo común la integración de las personas gitanas. Pero las actuaciones que se han desarrollado que afectan a los asentamientos por parte de las administraciones públicas, en su gran mayoría, han tenido como objetivo su desmantelamiento, bien en cumplimiento de una resolución judicial que ordenaba el desalojo de un edificio de propiedad privada que era ocupado, bien en cumplimiento de las ordenanzas de los ayuntamientos sobre el uso de los espacios públicos.

En las ordenanzas que se han aprobado por parte de algunos ayuntamientos²¹ se han previsto diversas actuaciones, como son las dirigidas a regular el uso impropio del espacio público o a prohibir el ejercicio de la mendicidad. La aplicación de estas previsiones, sin tener en cuenta la situación y necesidades de estas personas y las competencias en materia de protección social de las distintas administraciones públicas, puede dejar a las personas en situaciones de enorme vulnerabilidad. Así, en el municipio de Donostia-San

¹⁹ Entre las actuaciones más importantes de la Plataforma está la adopción de los 10 principios comunes para la inclusión de los Roma. El Consejo de la Unión Europea de junio de 2009 los adjuntó a sus conclusiones e invitó a los Estados miembros y a la Comisión a tenerlos en cuenta en el diseño y desarrollo de las políticas. Estos principios son los siguientes: 1. Políticas constructivas, pragmáticas y no discriminatorias. 2. Centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos. 3. Planteamiento intercultural. 4. Apuntar a la integración total del colectivo gitano en la sociedad. 5. Conciencia de la dimensión de género. 6. Transmisión de políticas basadas en pruebas. 7. Uso de instrumentos comunitarios. 8. Participación de las administraciones regionales y locales. 9. Participación de la sociedad civil. 10. Participación activa de los gitanos.

²⁰ Tanto a nivel del Estado como de las Comunidades Autónomas, como es el caso del País Vasco, se han aprobado planes de actuación que afectan a esta población. Así en el Estado hay un plan de acción para el desarrollo de la población gitana 2010-2012. En el País Vasco se han aprobado dos planes para la promoción integral y la participación social del pueblo gitano (2004-2007 y 2008-2011) con medidas que afectan a diversos ámbitos, con desigual desarrollo.

²¹ Como son la Ordenanza del espacio público en Bilbao y la ordenanza municipal de Donostia-San Sebastián sobre el civismo, el uso y la limpieza en la vía pública y la protección del paisaje urbano.



Sebastián en el año 2010²², de las 9.317 actas que se levantaron por diferentes infracciones recogidas en la normativa municipal en el desarrollo del Plan de Prevención Permanente hubo 5.457 actuaciones para combatir la mendicidad y las acampadas en vía pública, con un aumento importante si se compara con las intervenciones realizadas en el año 2009 (4.072 actuaciones). De tal manera que el 58% de las actuaciones tuvieron que ver con quienes piden en las calles y duermen en rincones urbanos “en campamentos insalubres organizados con materiales recogidos de la basura” como informaron.

Este tipo de intervenciones no han sido las únicas que se han realizado, en ocasiones se han dado pasos para atender a las necesidades de estas personas, pero estas actuaciones han sido iniciativas aisladas. Los esfuerzos realizados por los servicios sociales u otros servicios de mediación intercultural como el Servicio Vasco de Integración y Convivencia Intercultural, Biltzen, para establecer una relación de confianza, para conocer las necesidades, para identificar a las personas, entre otras, una vez producido el desalojo no han tenido una continuidad, salvo por parte de agentes de la iniciativa privada en algunos casos. En general, estas intervenciones han tenido un carácter puntual y no ha habido un seguimiento o persistencia, algo muy necesario para poder hablar de resultados, porque tras el desalojo las personas han cambiado de lugar de asentamiento, buscando otro sitio en el que tengan mayor permisividad (al menos temporal) para vivir.

- II.4.** Una actuación respetuosa con los derechos de las personas y los compromisos asumidos por la Unión Europea y por el Estado sería la de establecer pautas de actuación entre las distintas administraciones públicas para prever actuaciones cuando hay un asentamiento de personas gitanas en un municipio. Estas actuaciones no deben tener como objetivo el desalojo sino la inclusión social. La atención inicial en estos campamentos es una primera fase del proceso de inclusión social. La intervención social y comunitaria adecuada a las necesidades de las personas y a las relaciones de vecindad es una medida preventiva que tiene amparo en el marco de la Unión Europea y, como hemos visto, es obligada por ser titulares de derechos como ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea. La falta de intervención desvía la problemática a otro lugar, a otro municipio, no cumple los compromisos asumidos en materia de Derechos Humanos y protección de minorías y es una oportunidad que se pierde²³.

²² Según datos que dio a los medios de comunicación el 17 de marzo de 2011 el Concejal de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

²³ Informe del Banco mundial “Inclusión Gitana: Una oportunidad económica para Europa”.

En este sentido es importante recordar el art. 4 de la Ley de Policía Vasca: *"La política de seguridad ciudadana de la Comunidad Autónoma del País Vasco se orientará al logro del bienestar social. A tal efecto, se coordinará con otras que desarrollen las distintas administraciones del País Vasco para dar respuesta a la marginación social, y atenderá a las demandas de los distintos agentes sociales"*.

También es importante tener en cuenta la jurisprudencia sobre la inviolabilidad del domicilio, por ser un derecho que puede estar afectado. La aplicación de este derecho implica la prohibición de la entrada en el lugar en el que se vive sin el consentimiento del titular del mismo salvo los casos de flagrante delito, o bien requiere que haya una resolución judicial. Existe numerosa jurisprudencia que recuerda el contenido de este derecho, entre otras²⁴, Sentencia de 6 de noviembre de 1996, RJ\1995\8015, Fundamento de Derecho, Segundo:

"En efecto, el art. 18.2 de la Constitución consagra el derecho a la inviolabilidad del domicilio prohibiendo la entrada en el mismo (salvo caso de flagrante delito) sin consentimiento de su titular o resolución judicial y el Tribunal Constitucional al referirse a dicho derecho, ha indicado que la protección constitucional del domicilio lo es de carácter instrumental y que defiende los ámbitos en que se desarrolla la vida privada de una persona con la imbricación que así existe entre dicha norma que, como se ha dicho, prohíbe la entrada y registro en el domicilio y la que conlleva la defensa y garantía en el ámbito de privacidad e intimidad en el número 1º de referido artículo 18 de la Carta Magna (Cfr Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1984, de 17 de febrero, lo que implica las garantías procesales establecidas para la práctica de las diligencias de entrada y registros en un domicilio, (Cfr. Artículos 545 y siguientes de la Ley rituaría penal).

Consecuencia de dicha doctrina y en una interpretación ajustada al espíritu de nuestra Constitución, la Sala entiende como domicilio cualquier lugar cerrado

²⁴ Otra sentencia muy esclarecedora que afecta a esta cuestión es la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2002: *"La interpretación del domicilio no puede ceñirse estrictamente al del lugar que sirve de morada habitual del individuo. Ha de entenderse de modo amplio y flexible ya que trata de defender los ámbitos en los que se desarrolla la vida privada de las personas, debiendo interpretarse a la luz de los principios que tienden a extender al máximo la protección a la dignidad y a la intimidad de las persona. Se trata de garantizar el ámbito de privacidad, lo que obliga a mantener un concepto constitucional de domicilio, de mayor amplitud que el concepto privado o jurídico-administrativo, ya que con el domicilio no sólo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella. Incluso las dudas deben ser interpretadas en beneficio de los acusados, para dar mayor protección constitucional al concepto de domicilio. Así en el caso, el jardín circundante al chalet del acusado debe ser considerado como una parte de su domicilio, aunque la puerta de acceso al mismo permanezca abierta (TC S22/1984, de 17 de febrero y TS SS 19 enero y 15 de febrero de 1995, 30 de abril de 1996 y 19 marzo de 2001)."*



*en el que pueda transcurrir la vida privada, individual o familiar (Cfr. SS. entre otras, de 14 de enero, 3 de julio, y 5 y 24 de octubre de 1992, 18 de febrero, 23 de mayo y 15 de octubre de 1994, o lo que es lo mismo, que sirva de habitación o morada a quien en él vive, estimándose que **constituye domicilio o morada, cualquier lugar, cualquiera que sea su condición y característica, donde vive una persona o una familia, sea propiamente domicilio o simplemente residencia, estable o transitoria, incluidas las chabolas, tiendas de campaña, roulotes, etc. comprendida la habitación de un hotel u hospedería en la que se viva***²⁵.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas define los “desalojos forzados” como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos²⁶. Los desalojos forzados constituyen “*prima facie*” una vulneración del derecho a la vivienda adecuada reconocido en el Derecho internacional²⁷.

En definitiva, se trataría de prever medidas que tengan en cuenta los derechos y las obligaciones de las personas que viven en los asentamientos. El desalojo forzoso no es una medida que respete los compromisos asumidos con relación a la inclusión de las personas gitanas de origen comunitario. Es necesario que se prevean medidas para atender este hecho social, en el que se tenga en cuenta sus derechos como ciudadanos y ciudadanas europeas, sus obligaciones como personas que forman parte de una sociedad de la que deben asumir responsabilidades y las diferentes competencias de las administraciones públicas implicadas.

- II.5.** Una de las carencias que se han detectado es la falta de mecanismos de colaboración y coordinación entre los distintos agentes implicados, administraciones públicas y agentes sociales, que en la intervención con población gitana se considera imprescindible. Es fundamental que haya un enfoque transversal en las políticas que afecten a las personas gitanas. Este enfoque debe ser garantizado no solo en las medidas de lucha contra la exclusión, sino en las medidas que afecten a desarrollo económico, en las políticas de defensa de los derechos humanos, en el acceso a la educación, la vivienda, la salud, la cultura...²⁸. Este enfoque exige la puesta en marcha de medidas en los diferentes ámbitos de gestión pública previstos para cubrir las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos. En este documento nos

²⁵ La negrita es nuestra.

²⁶ CDESC, *Observación General N° 7: El derecho a una vivienda adecuada: desalojos forzados*, 1997, párrafo 3.

²⁷ CDESC, *Observación General N° 4: El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párrafo 18.

²⁸ Los gitanos en Europa: La implementación en la Unión Europea de instrumentos y políticas para la inclusión de los Roma-Progress Report 2008-2010.



estamos refiriendo únicamente a las actuaciones necesarias para atender los asentamientos de personas de origen comunitario gitanas, aunque hemos hecho mención al resto de medidas por ser las que van a garantizar que el proceso de inclusión sea efectivo.

Hay que recordar que las personas que son desalojadas no “desaparecen” de la Comunidad del País Vasco, sino que se trasladan de un municipio a otro y, en muchos casos, son atendidas de nuevo por los servicios sociales y los servicios de salud, entre otros. Se trata de ofrecer desde un inicio una atención integral y evitar que se agrave el proceso de exclusión y que los esfuerzos se dispersen o se repitan. La atención desde el primer momento a estas personas es una medida más efectiva y pertinaz.

Las administraciones públicas vascas tienen competencia en la atención a estas personas, tanto los ayuntamientos como las diputaciones forales y el Gobierno vasco. Así afecta al Sistema Vasco de Servicios Sociales, al Departamento de Interior y a la policía local, al Departamento de Sanidad y al de Educación, o bien a los servicios públicos que atienden a la gestión a la diversidad.

La iniciativa para la puesta en marcha de un protocolo de actuación corresponde al Gobierno Vasco, en concreto al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, que debe promover la participación y colaboración de los distintos departamentos y Administraciones implicadas. En ese sentido se hace necesario la puesta en marcha de una mesa interinstitucional (u órgano similar) que tenga entre sus cometidos la elaboración de un protocolo de actuación, debidamente coordinado, y el seguimiento del mismo. La implicación de los departamentos o áreas concernidas de las distintas administraciones públicas es fundamental para avanzar en la elaboración del protocolo y en la implementación de las medidas sectoriales necesarias para la intervención en los asentamientos y para favorecer la inclusión social de estas personas. La otra opción -el desalojo, el traslado, la búsqueda de un lugar más amable donde asentarse- no es una solución que respete los derechos humanos y los compromisos asumidos en los distintos textos a los que hemos hecho referencia en la presente recomendación.

III. Conclusión

La Unión Europea ha previsto que se desarrollen medidas para la inclusión social de las personas gitanas de origen comunitario. Así mismo, ha destinado recursos para que las distintas administraciones públicas y agentes sociales puedan cumplir los objetivos establecidos en los instrumentos aprobados a los que nos hemos referido en este documento.





A lo largo de estos años se han realizado estudios e informes relativos a la situación de las personas gitanas tanto las que viven con carácter sedentario, que son la mayoría, como las que viven de manera itinerante y se han consensuado principios comunes que deberían tenerse en cuenta en el diseño de las actuaciones que afectan a la inclusión de las personas gitanas. Entre los principios destacamos el de la participación de las administraciones regionales y locales, de la sociedad civil y de las personas gitanas²⁹.

La existencia de asentamientos de personas gitanas que viven en la Comunidad del País Vasco requiere de medidas que competen a todas las administraciones públicas y no únicamente a la policía. No se trata de un problema de uso de espacio público o de desalojo por la ocupación de un bien inmueble de propiedad privada sino de la vida de personas que son titulares de derechos y obligaciones y se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La entrada en un domicilio requiere del consentimiento del titular aunque sea una infravivienda, es decir una chabola o una furgoneta o similar, salvo en el caso de que exista flagrante delito, o bien requiere de resolución judicial que autorice el desalojo. La injerencia en el domicilio de una persona sólo puede tener lugar en los casos previstos por la ley. Además se debe comunicar a las personas, prever alternativas de alojamiento, y desarrollarse de una manera respetuosa, entre otras cuestiones a tener en cuenta. El desalojo no puede ser la única medida que se aplique por los poderes públicos sino el respeto a los derechos humanos, y especialmente el derecho a tener una vida digna. Las administraciones públicas vascas deben cumplir los compromisos asumidos por ser miembro de la Unión Europea, del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas, por lo que son de aplicación los convenios³⁰, tratados y pactos que les obligan a proteger los derechos humanos, a actuar con proporcionalidad y a promover políticas de inclusión social.

A la vista de todo lo anterior, esta institución efectúa la siguiente:

²⁹ Ver nota 17 y 19.

³⁰ El artículo 96.1 de la Constitución establece que *“Los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional”*.

Asimismo, el artículo 10.2 de la Constitución dispone que *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”*



Recomendación general

- Que las administraciones públicas con competencia en esta materia, y en concreto el Gobierno vasco (Departamentos de Interior, de Empleo y Asuntos Sociales, de Justicia y administraciones públicas, de Sanidad y de Educación), las diputaciones forales y los ayuntamientos (o Eudel como su representante) se impliquen en la elaboración de un protocolo de actuación para la intervención en los asentamientos de los ciudadanos y ciudadanas gitanas de origen comunitario, en el que se garantice su acceso a los derechos sociales, el cumplimiento de sus obligaciones y el derecho a la inviolabilidad del domicilio.
- Que el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales tome la iniciativa de impulso y coordinación en la elaboración del protocolo, en el marco de una mesa interinstitucional u órgano similar para su elaboración.
- Que las administraciones públicas vascas concernidas tengan en cuenta el marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de la población gitana y, en concreto, la posibilidad de hacer uso de los fondos europeos para la atención en esta fase inicial del proceso de inclusión social de las personas gitanas.

