



---

# Universidad de Valladolid

## Facultad de Derecho

### Grado en Derecho

# Los Derechos de grupos sociales vulnerables

Presentado por:

***Alberto Gómez Labajo***

Tutelado por:

***Javier García Medina***

*Valladolid, Septiembre de 2015*

## **RESUMEN/ABSTRACT.**

Los colectivos vulnerables han sido una realidad presente a lo largo de la historia, pudiendo siempre identificar situaciones de vulnerabilidad al analizar el estado de inclusión social de determinados colectivos. Pese a ello, la misma realidad ha mostrado a lo largo del tiempo que no siempre ha habido una preocupación sobre la protección de tales colectivos, sino que lo constante ha sido una situación de discriminación, rechazo, y falta de integración, entre otras, todo lo cual nos lleva a poder hablar sobre esa vulnerabilidad. No siendo hasta épocas más recientes cuando la preocupación devino más importante, especialmente con la elaboración de textos desde Naciones Unidas, parecía que la situación de desigualdad había cesado, o al menos se había paliado parcialmente; sin embargo, la realidad *de facto* así como los índices y estadísticas nos muestran que aún queda mucho camino por recorrer, y es por ese motivo por el cual se hace necesario volver a hablar de colectivos vulnerables y la protección de los mismos.

*Vulnerable groups have been present all along History, as we can always identify vulnerability situations analyzing social inclusion of certain groups. Nevertheless, the same reality has shown us across time that a concern about the protection of these groups has not been always present, but constantly, there has been a situation of discrimination, rejection, and lack of integration, and all of that let us talk about vulnerability. Not being up to recent times when the concern became more important, especially after the creation of various texts from United Nations, it seemed the inequality situation ceased or at least, it partially was alleviated; however, reality, rates and statistics show us that it remain so much way to go, and that is the reason why it is necessary talking again about vulnerable groups and their protection.*

## **PALABRAS CLAVE/KEYWORDS.**

Vulnerabilidad; colectivos vulnerables; Derechos Humanos; derechos fundamentales; discriminación; desigualdad; menores; personas con discapacidad; minorías; etnia; mujer víctima de la violencia; personas con VIH/sida; gitano; sistema de prestaciones; inclusión social; programas de inclusión social; integración; Renta Garantizada de la Ciudadanía.

*Vulnerability; vulnerable groups; Human Rights; fundamental Rights; discrimination; inequality; disabled people; minorities; ethnicity; women victim of violence; people with HIV/AIDS; gypsies; benefit system; social inclusion; social inclusion programs; integration; Renta Garantizada de la Ciudadanía.*

## Índice

PRESENTACIÓN Y OBJETIVOS.....	4
<b>1. PARTE GENERAL: LOS COLECTIVOS ESPECIALMENTE VULNERABLES.....</b>	<b>6</b>
1.1. Introducción: La normativa de Derechos Humanos y motivos de protección.....	6
1.2. Conceptualización.....	9
1.2.1. La noción de <i>vulnerabilidad</i> .....	9
1.2.2. Los colectivos vulnerables en el marco internacional.....	12
1.2.3. Los colectivos vulnerables en el marco de la Unión Europea.....	14
1.2.4. Los colectivos vulnerables en el ordenamiento jurídico español.....	16
<b>2. PARTE ESPECIAL: ESTUDIO PARTICULAR DE LOS COLECTIVOS ESPECIALMENTE VULNERABLES .....</b>	<b>18</b>
2.1. La protección – en general – de los colectivos especialmente vulnerables....	18
2.2. Estudio particular sobre los colectivos especialmente vulnerables. ....	18
2.2.1. Los menores como grupo vulnerable.....	19
2.2.2. Las personas con discapacidad.....	24
2.2.3. El caso de las minorías. ....	27
2.2.4. Mujer víctima de la violencia de género.....	29
2.2.5. Las personas con VIH. ....	32
<b>3. ESTUDIO EN PARTICULAR SOBRE EL PUEBLO GITANO. ....</b>	<b>38</b>
3.1. El origen de la situación de vulnerabilidad del colectivo gitano. ....	38
3.2. Estudio de la situación del colectivo en la Unión Europea. ....	39
3.2.1. La situación del colectivo en la Unión Europea. ....	39
3.2.2. Estudio de casos concretos sobre vulneraciones de derechos.....	42
3.3. El colectivo gitano en la realidad española. Motivos de discriminación.....	45
3.3.1. La historia del pueblo gitano tras su llegada a España. ....	45
3.3.2. La cultura del colectivo y las llamadas “Leyes Gitanas”.....	47
3.3.3. La realidad del colectivo gitano en la España actual. ....	50
3.3.4. La Estrategia Nacional de Inclusión Social del colectivo en España.....	53
<b>4. SISTEMAS PRESTACIONALES Y MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PROTECCIÓN Y LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL. EN PARTICULAR: LA RENTA GARANTIZADA DE LA CIUDADANÍA. ....</b>	<b>57</b>
4.1. Los sistemas de inclusión desde la perspectiva comunitaria.....	57
4.1.1 El planteamiento comunitario. ....	57
4.1.2. El precedente de 2013: Programas sociales europeos 2007-2013.....	59
4.1.3 El planteamiento actual: El Programa 2014-2020.....	61

4.2. Las políticas de inclusión social en España.....	63
4.2.1. El sistema español de protección social. ....	63
4.2.2. La Renta Garantizada de la Ciudadanía en Castilla y León. ....	64
4.3. Consideraciones finales. ....	66
5. CONCLUSIONES.....	68
BIBLIOGRAFÍA.....	72
ANEXO 1: Objetivos en Empleo 2012-2020 para la población gitana. ....	78
ANEXO 2: Objetivos en Empleo 2012-2020 para la población gitana. ....	80
ANEXO 3: Objetivos en Vivienda 2012-2020 para la población gitana.....	81
ANEXO 4: Objetivos en Salud 2012-2020 para la población gitana. ....	82

## **PRESENTACIÓN Y OBJETIVOS.**

El presente trabajo tiene el fin de realizar un estudio sobre la situación de los colectivos vulnerables, y en particular los derechos de tales colectivos. Para ello, se tratará de ofrecer una visión global sobre las circunstancias bajo las que se encuentran dichos colectivos, siendo el primer acercamiento a la materia objeto de estudio advertir sobre el propio concepto de vulnerabilidad, algo esencial debido a que los colectivos sobre los que se hablará son calificados como “vulnerables”, por motivo de verse desprotegidos ante una sociedad discriminatoria que hace que sus derechos – y en particular, sus derechos fundamentales – se vean menoscabados, lo cual deja a estos colectivos en una posición para nada equiparable al resto de ciudadanos enmarcados en el seno de una sociedad, quebrando con ello el principio de igualdad, pilar básico del sistema.

El estudio de la situación de estos colectivos calificados como vulnerables (denominación de la que se parte como base sin perjuicio de la existencia de otras denominaciones paralelas) no es cuestión que carezca de problemática, y la dimensión que alcanzaría un estudio exhaustivo de la situación de los colectivos vulnerables sería prácticamente infinita. Sin embargo, el problema realmente no es simplemente de extensión, sino más bien de perspectiva, en el sentido de que son tantos los aspectos desde los cuales se puede abordar el estudio de la materia, que la tarea de investigar al detalle todos esos ámbitos no podría ser calificada de otro modo que no fuera como excesiva.

A raíz de ello, conviene anticipar que la perspectiva que toma el presente estudio parte de la delimitación sobre qué entender por vulnerabilidad y colectivos vulnerables, procediendo tras ello a un estudio particular de varios de estos colectivos que han tenido mayor trascendencia a lo largo de la historia o cuya relevancia resulta actual (estimándose que los colectivos vulnerables no son una lista cerrada, sino que además se trata de una realidad sumamente cambiante) para finalmente descender hasta supuestos más concretos y las medidas de protección que se articulan para lograr la plena igualdad – tanto de hecho como jurídica – de estos colectivos frente al resto de la sociedad, medidas que se elaboran tanto en el Derecho internacional como en el Derecho interno de cada uno de los Estados que existen a lo largo del globo.

Uno de los problemas del término vulnerabilidad es la amplitud del mismo, así como los diversos puntos de vista que pueden adoptarse. Pero además, no hay que olvidar nunca que el estudio de la materia ha de tener en cuenta las disposiciones derivadas de Naciones Unidas y los derechos y garantías que se pretenden reconocer a todas las personas con independencia de su raza, sexo, etnia, color, creencias, o cualquiera otras consideraciones,

lo cual no es más que la consagración de un principio de igualdad, algo que en España aparece reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española de 1978.

Partiendo de este principio de igualdad, otro de los fines pretendidos por el presente trabajo es incidir en la concienciación social, debido a que existe en numerosas ocasiones una falta de información sobre dichos colectivos, que no son bien recibidos por la sociedad, motivo por el cual se hace importante dar a conocer su situación y realidad para fomentar el objetivo de su inclusión social.

El presente análisis además se centra en el estudio de una minoría determinada que se ha visto excluida frecuentemente, y así sigue siendo, para el caso de España: el colectivo gitano. Con ocasión de haber realizado tareas para la Federación de Asociaciones Gitanas de Castilla y León, resulta de interés adentrarse en el estudio de un caso concreto y un colectivo que igualmente se ha calificado como vulnerable en atención a esa situación de exclusión social.

Por ello, aprovechando el contacto y acercamiento con el pueblo gitano, puede resultar de especial interés la realización de un estudio sobre la situación en que se encuentra el colectivo gitano, debido a que la labor de investigación combina tanto datos estadísticos y estudio de la historia del pueblo en España, como también la experiencia del contacto directo con la población gitana más allá de meras estadísticas o breves referencias a la situación en que se encuentran, fundamentalmente recabados en trabajos realizados esencialmente por Entidades sin ánimo de lucro (sin perjuicio de la existencia también de extensos estudios de detalle sobre la situación del pueblo gitano).

Finalmente, la última cuestión objeto de análisis es la protección que se dispensa a los colectivos vulnerables, y en concretamente, hacer referencia a uno de los mecanismos que algunas Comunidades Autónomas como Castilla y León – que es el caso en que se centra el estudio – han regulado: la Renta Garantizada de la Ciudadanía, una prestación prevista de cara a la protección y ayuda a la integración de este tipo de colectivos y que funciona como “último recurso” frente a otras posibilidades de ingresos, o frente al imposible acceso a otro tipo de prestaciones, un puesto de trabajo...etc. El mecanismo se articula para atender a las necesidades más básicas de estos colectivos y evitar ese mayor riesgo de exclusión (y se concreta más detalladamente en el articulado de la normativa que desarrolla esta prestación: el Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León).

# 1. PARTE GENERAL: LOS COLECTIVOS ESPECIALMENTE VULNERABLES.

## 1.1. Introducción: La normativa de Derechos Humanos y motivos de protección.

El punto de partida al hablar de la protección de las personas, de todos los individuos que conviven en sociedad no es otro que la premisa de una no distinción o igualdad, predicable de cualquier individuo respecto a otro. Y es que este marco de igualdad se refiere no sólo a los integrantes de un pequeño o reducido círculo, como puede ser una familia, o incluso un país, sino que la igualdad es predicable de todos los seres humanos en el mundo y por el mero hecho de ser tales.

Desde esta perspectiva, resulta inexcusable determinar que este no es otro que el planteamiento del que parte la normativa de Naciones Unidas como punto clave, y quizá la base inmediata del estudio de la protección que se pretende dispensar a todas las personas por su mera condición de sujetos que se relacionan en el marco de una sociedad.

Resulta imprescindible determinar la enorme relación que tiene el tema objeto de estudio con la citada normativa, determinando que el pilar básico al hablar de la protección de las personas no es otro que contar con la normativa relativa a los Derechos Humanos; pero más aún esto es así cuando existe presencia de colectivos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, o colectivos “especialmente vulnerables”, porque se trata de unos colectivos a los que por una serie de motivos – los cuales se irán delimitando en lo sucesivo – se les dispensa una especial protección en atención a esa situación de “vulnerabilidad” en que se encuentran.

Partiendo de la idea de igualdad, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el primero de sus artículos ya señala que todos los seres humanos son iguales tanto en dignidad como en derechos, estableciendo que por ser seres racionales y conscientes, habrían de comportarse fraternalmente unos con otros<sup>1</sup>. Pero hay que conjugar esta declaración de igualdad con la prohibición de discriminación a que la misma Declaración Universal de Derechos Humanos alude en su segundo artículo, al decir que todos los derechos que recoge la Declaración son proclamados para todas las personas sin distinción alguna (enumerando tras esa proclamación de igualdad y no discriminación una serie de motivos de distinción que no cabe que sean tenidos en cuenta en ningún caso ni por

---

<sup>1</sup> *vid.* Art.1 DUDH: “*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros*”.

ningún Estado, como, entre otros, la raza, etnia, sexo...)<sup>2</sup>, todo lo cual es algo que se ha ido plasmando en los diferentes ordenamientos del mundo..

Sin embargo, pese a estas declaraciones con ánimo de universalidad, la realidad práctica resulta un tanto diferente: aunque se haya tratado de lograr una plena igualdad entre los individuos, la práctica permite ver que se está muy lejos de lograr tal objetivo, porque de continuo se hacen notar situaciones discriminatorias, y además, de muy diversa índole. Esta entre otras es una de las ideas que motiva el que se considere a una serie de colectivos como "vulnerables" en atención a la realidad que viven, ya que lo que ocurre con estos colectivos - de carácter muy heterogéneo, se ha de anticipar - es que ven mermados sus derechos y en absoluto se encuentran en una posición equitativa con el resto de personas que no pueden ser calificadas como vulnerables, lo cual muestra una realidad en que el principio de igualdad y no discriminación, aunque se encuentre presente, no resulta garantizado en su totalidad.

El problema que se plantea fundamentalmente en cuanto a la protección de estos colectivos es si realmente se hace necesaria dicha especial tutela, pero no sólo eso, sino también determinar hasta qué punto se ha de dispensar dicha protección que podría calificarse de reforzada, más que de especial. Esto es un problema no sólo de cara a su justificación, sino porque los colectivos que se encuentran en dicha situación de vulnerabilidad son particularmente heterogéneos, y habilitar mecanismos de protección para ellos, en lo que ha derivado es en tener que considerar la situación de cada uno de los colectivos en situación de vulnerabilidad.

Por ejemplo, una de las grandes luchas que se ha tenido al hablar de igualdad, es el caso de la mujer, y es que el caracterizar a la mujer como un grupo vulnerable no ha motivado pocas críticas, en especial cuando se habla de la discriminación positiva. Pero además, por lo que respecta al marco de protección de la mujer, éste se ha orientado especialmente al ámbito concreto de las mujeres víctimas de la violencia de género (sin perjuicio de que haya otros centros de actuación de gran trascendencia por lo que a la mujer como grupo vulnerable respecta).

---

<sup>2</sup> vid. Art.2 DUDH: *“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”.*

Sin embargo, ocurre que la realidad - y sobre todo desde el punto de vista del ordenamiento jurídico español - muestra que la mujer, aunque no se declare tajantemente como tal, sigue siendo objeto de una especial protección, y muchos son los problemas que esta temática ha suscitado al respecto sobre todo cuando se produce una intervención de los colectivos feministas como Femen<sup>3</sup>, algo frecuente en los últimos años<sup>4</sup>, posicionándose en contra de estos mecanismos protectores, por entender, entre otras cosas, que el objetivo que acaban cumpliendo no es más que inhibitorio para la mujer, no fomentando realmente su integración en la sociedad ni equilibrando su posición para lograr una igualdad efectiva, sino todo lo contrario.

Quizá también otro de los casos más claros por lo que respecta a integración sea el caso de los inmigrantes: en muchos países, por una noción negativa sobre el inmigrante debido a influencias culturales o incluso impregnadas de un pensamiento antiguo y tradicional, se ha tenido una noción plagada de prejuicios sobre la inmigración, viendo al inmigrante como una persona con intereses viciados y no tratando de comprender la situación de estas personas que se trasladan de su país a otro, sino simplemente destacando los aspectos negativos sobre este fenómeno. Ahora bien, sí que es cierto que ha habido una evolución, porque ya no se estima al inmigrante de ese modo totalmente, aunque esta evolución de la que se habla no ha sido más que ligera.

Nada más lejos de la realidad, se puede considerar el caso de España, en que aún se suele ver con ojos de reticencia la inclusión de inmigrantes - especialmente aquellos de color - en la sociedad<sup>5</sup>, estando la historia de la inmigración caracterizada frecuentemente con un pensamiento negativo sobre la misma; sin embargo, el sentimiento general comienza a cambiar gracias a nuevas ideas sobre el colectivo y tener un mayor contacto con el fenómeno de la inmigración. Con ello, puede afirmarse que la tendencia a la inclusión de los grupos migrantes disfrutará en los siguientes años probablemente de uno de sus mejores momentos, debido a que en una gran parte de los casos se trata de un problema de conciencia social y cultural, y en la medida en que la sociedad progresa y se abre al exterior, pueden afrontarse estos problemas que en tantos casos parten de la base de estereotipos.

---

<sup>3</sup> El País (2015): ¿Qué es Femen? [Consultado a fecha 25 de Julio de 2015]. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/04/actualidad/1433432767\\_133470.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/04/actualidad/1433432767_133470.html)

<sup>4</sup> El País (2015): Femen se desnuda por la “ley mordaza” [Consultado a fecha 25 de Julio de 2015]. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2015/07/01/videos/1435750770\\_531438.html](http://elpais.com/elpais/2015/07/01/videos/1435750770_531438.html)

<sup>5</sup> El Diario (eldiario.es; 2015): España es ruín con los inmigrantes/exiliados [Consultado a fecha 27 de Julio de 2015]. Disponible en: [http://www.eldiario.es/zonacritica/Espana-ruin-inmigrantesexiliados\\_6\\_411618864.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/Espana-ruin-inmigrantesexiliados_6_411618864.html)

Finalmente, lo que se puede sintetizar gracias a los planteamientos expuestos, es que un colectivo vulnerable se ve caracterizado por: encontrarse en una situación de vulnerabilidad (pese a lo redundante que decir esto pueda ser), requerir de una especial protección, y en definitiva, encontrarse en una situación particular que tiene que ver frecuentemente con una merma de derechos y garantías.

## 1.2. Conceptualización.

### 1.2.1. La noción de *vulnerabilidad*.

Una de las cuestiones esenciales en cuanto a la protección de los colectivos especialmente vulnerables ha sido el propio concepto de vulnerabilidad, no siendo pocas las disquisiciones doctrinales respecto a dicha noción así como también sobre el alcance del término, todo ello motivado en gran medida por una ausencia de regulación unitaria.

Si se parte de la noción más básica de vulnerabilidad, para hablar de un concepto puramente definitorio, se puede acudir a la idea de colectivo “vulnerable”, vocablo que la Real Academia de Española define del siguiente modo: “*Que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente*”<sup>6</sup>.

Partiendo de la definición del adjetivo, con esto parecería que no se plantearía problema alguno de delimitación conceptual, por ser una noción singular y aislada, además de ser algo puramente didáctico o explicativo.

Pese a que la referida noción no plantee grandes problemas, bien es cierto que muchas veces al estudiar la noción de vulnerabilidad se diluye algo el concepto, y comienzan a surgir problemas porque muchas veces se confunde una situación de vulnerabilidad con una situación de debilidad, que no son para nada lo mismo, algo en lo cual Pilar Trinidad ha hecho especial hincapié, y advierte del siguiente modo que estos conceptos no pueden ser confundidos, al decir lo siguiente “*hay que tener mucho cuidado en no confundir vulnerabilidad con debilidad, puesto que la vulnerabilidad puede ser transitoria (...). La debilidad, por su parte, ha sido históricamente entendida como una situación intrínseca de la persona. No en vano, una de las acepciones de “débil” que se encuentra en el diccionario de la Real Academia Española (RAE) señala que esta palabra se refiere a aquel “escaso o deficiente, en lo físico o en lo moral”. Sin embargo, la RAE define vulnerable como aquel “que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente”, por lo que alguien correctamente*

---

<sup>6</sup> Real Academia Española. (2013). Vulnerable. En *Diccionario de la lengua española* (22.<sup>a</sup> ed.). Recuperado de [http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=vulnerable&val\\_aux=&origen=REDRAE](http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=vulnerable&val_aux=&origen=REDRAE)

*protegido no será vulnerable*<sup>7</sup>”.

Sin embargo, no es este el planteamiento al que se va a referir el presente estudio, aunque bien sea cierto que puede proporcionar una primera aproximación a lo que el término vulnerabilidad puede suponer. Pero en todo caso, no basta con ello, ya que la noción que resulta de interés sobre el concepto de vulnerabilidad no es un simple sustantivo, o la adjetivación de algo como "vulnerable", sino que el campo que resulta propio es el plano jurídico, y determinar que un grupo pueda ser especialmente vulnerable desde una perspectiva o enfoque jurídico es una cuestión que ha planteado y plantea grandes problemas de delimitación (y muy probablemente los seguirá planteando si no se procede a una unificación sobre el concepto), sobre todo por algo a que ya se hizo alusión: el carácter tan sumamente heterogéneo y para nada lineal de los grupos que se consideran como tales.

La definición del concepto de vulnerabilidad no resulta para nada es sencilla, pero bien es verdad que se pueden estimar algunas características que permitan encuadrar dicha noción, o mejor dicho, algunos elementos, parámetros que determinarían dicha vulnerabilidad.

Así, en un estudio elaborado por dos autores, Scheneiderbauer y Ehrlich<sup>8</sup>, se muestran algunos de los factores que pueden ser importantes para determinar esa especial vulnerabilidad, como son entre otros el índice de envejecimiento de la población, la densidad de población, el índice de enfermos de algunas enfermedades importantes (como es el caso de los enfermos de VIH/sida, por ejemplo), u otros como el crecimiento de la población rústica como urbanas, conflictos en el Estado que sea objeto de análisis, u otros indicadores más generales, de índole económica, como son la renta *per cápita*, el nivel de salario medio, cualificación profesional, o nivel de formación/estudios de las personas.

Con esto, se pueden atisbar una serie de elementos que permitirían identificar una situación de vulnerabilidad, aunque en el fondo dichos estándares no sirven totalmente a efectos de determinar un concepto ni afrontar una situación particular, sino que lo único que se podría extraer de dichos indicadores no son más que indicios para saber si existe o puede existir una situación de vulnerabilidad al estudiar un determinado colectivo; o incluso,

---

<sup>7</sup> TRINIDAD NÚÑEZ, Pilar. “La evolución en la protección de la vulnerabilidad por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 4. ISSN 1989-6565, p.5.

<sup>8</sup> SCHENEIDERBAUER, S. y EHRlich, D. (2006). “Social levels and hazards (in)dependence in determining vulnerability”, en K.Birkmann (ed.), *Measuring Vulnerability to Natural Hazards*, United Nation University Press, Nueva York, pp. 78 – 112

más que eso, a niveles más amplios, como si un país puede ser víctima de una situación de vulnerabilidad, lo cual es debido a la amplitud de dichos marcadores.

Realmente, los indicadores expuestos bajo el estudio de Scheneiderbauer y Ehrlich no son absolutos, sino que del mismo modo pueden cuestionarse o incluso modularse. Así pues, son varias las tesis planteadas de cara a determinar una situación de vulnerabilidad, pero no sólo eso, sino que del mismo modo y desde otras perspectivas no se habla únicamente de una situación de vulnerabilidad ya consolidada, sino que el enfoque tiene más que ver con un posible riesgo de vulnerabilidad (que se traduce, en la mayoría de los casos, por la idea de un riesgo no tanto de vulnerabilidad sino de exclusión).

A continuación, y volviendo a la cuestión objeto de análisis, es de interés hacer especial mención a algunos de los conceptos propuestos sobre la idea de vulnerabilidad y que se han ido sucediendo a lo largo del tiempo, a fin de extraer al menos unas consideraciones básicas y con ellas construir un concepto propio y final que sea delimitador de lo que se entiende por vulnerabilidad<sup>9</sup>. Así pues, se pueden destacar, entre otras muchas que se podrían considerar (al no haber sido pocos los conceptos elaborados), las siguientes nociones sobre la vulnerabilidad:

**a) EIRD (2004):** “*Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales, que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de amenazas*<sup>10</sup>”.

**b) BENSON & TWIGG:** “*Potencial para sufrir daños o pérdidas, y está relacionada con la capacidad para anticiparse a un peligro, hacerle frente, resistir al mismo y recuperarse de sus efectos. Tanto la vulnerabilidad como su antítesis, la resiliencia, están determinadas por factores físicos, ambientales, sociales, económicos, políticos, culturales e institucionales*<sup>11</sup>”.

**c) EIRD (2009):** “*Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza*<sup>12</sup>”.

---

<sup>9</sup> AGULLÓ PASTOR, Celia y ARCAS MANTAS, Irene. *Una mirada hacia los colectivos vulnerables: personas mayores y personas con discapacidad en la acción humanitaria*. Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), 2012; p.18

<sup>10</sup> Naciones Unidas (2004). *Vivir con el riesgo – Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*. Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas (EIRD/ONU), 2004; p.16

<sup>11</sup> BENSON, Charlotte y TWIGG, John (con la colaboración de Tiziana Rossetto). *Herramientas para la integración de la reducción del riesgo de desastres: Notas de orientación para organizaciones de desarrollo*. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y ProVention Consortium, 2007; p.17

<sup>12</sup> Naciones Unidas (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas (EIRD/ONU), 2009; pp.34-35

En todo caso, la idea al hablar de vulnerabilidad no es otra que la mayor facilidad de exposición a riesgos y amenazas externas, algo bien similar a lo que una definición “de diccionario” mostraría. Pero la cuestión clave es siempre que debido a esa vulnerabilidad, se hace necesaria una protección para tratar de paliar esa facilidad de exposición ante amenazas tanto presentes como futuras.

La noción de vulnerabilidad y "colectivos vulnerables" no plantea problemas sólo de cara al propio concepto de vulnerabilidad, sino que al predicarse ésta de unos colectivos, se hace ver que la noción de colectivos vulnerables no ha sido siempre la misma, sino que ha ido variando a lo largo de la historia de la protección de estos grupos. Así, el término de "colectivos vulnerables" ha sido fruto de una cierta evolución, para nada unitaria, recibiendo con ello diferentes denominaciones.

Incluso en la actualidad, la denominación tampoco resulta unitaria, aunque para el caso de España se hace notar una cierta armonía, al menos de cara a lo dispuesto en la normativa que emana de la Unión Europea, ya que gracias a varias Leyes Orgánicas, y en particular una última modificación del Código Penal, en que se dice expresamente que uno de los fines de tal modificación es introducir y acomodar el concepto de vulnerabilidad derivado de las diferentes Directivas Comunitarias, algo a que el presente estudio se refiere más adelante.

### **1.2.2. Los colectivos vulnerables en el marco internacional.**

El ámbito internacional es el ámbito de estudio de cualquier materia que puede aportar una perspectiva más básica de aquello que se quiera abordar – básica en el sentido de general – al tener que establecerse en estos niveles los marcos más globales y que puedan ser aceptados en la mayor parte de territorios pudiendo tales mantener aun con todo sus particularidades propias, si bien respetando esas pautas comunes y básicas.

Al igual que ocurre con cualquier otra materia, por lo que al concepto de vulnerabilidad respecta, se puede acudir al plano internacional para dar una visión lo más general posible, ya que la temática también goza de un tratamiento en este ámbito. Sin embargo, las cuestiones que desde la perspectiva internacional se pueden considerar van a ser bien parecidas al planteamiento inicial sobre la vulnerabilidad que se acaba de realizar, debido a que en este nivel, es la normativa sobre Derechos Humanos lo que se habría de tener en cuenta para hablar de vulnerabilidad, al tener la noción de vulnerabilidad una estrecha vinculación con la protección de todos aquellos derechos que son inherentes a todas y cada una de las personas del mundo, o en definitiva, los ‘Derechos Humanos de todos’.

Si ahora se hablase de colectivos vulnerables, como un todo más definido que la mera

noción de vulnerabilidad, lo que ocurre a escala internacional es que se trata de un concepto que ha sido tradicional en el estudio de los Derechos Humanos, y que hasta hace relativamente poco parecía tratarse de un concepto parcialmente superado, al menos en el sentido de haber logrado una mayor igualdad de estos colectivos. No siendo así en la realidad, se hace necesario volver a hablar de estos colectivos calificados como “vulnerables”, aunque desde siempre se ha cuestionado cuál es el fundamento de dispensar una protección que podría calificarse como reforzada a una serie de sujetos determinados frente a otros.

Lo que ocurre es que se parte de una idea muy básica: si a todas las personas se les reconocen una serie de Derechos Humanos sin distinción ni discriminación alguna, y se les dispensa una protección para salvaguardar dichos derechos, siendo todos en abstracto iguales, se duda sobre la necesidad de ese refuerzo protector. Pero ante esta idea tan sumamente básica, a lo que se acude como argumento favorable a esa protección es a un planteamiento propuesto por Norberto Bobbio, que estima que debido al paso del tiempo y cambio en las circunstancias sociales, lo que se ha producido en materia de Derechos Humanos no es otra cosa que un *proceso de especificación o de concreción de los Derechos Humanos*, proceso que supone un reconocimiento no a todos los sujetos en general, sino también a sujetos concretos, y eso es lo que motiva tanto la existencia de colectivos vulnerables a los que reconocer unos derechos más específicos, como también su protección, todo ello con el fin de lograr una efectiva igualdad material<sup>13</sup>.

El planteamiento que se acaba de sugerir es algo que explica el Profesor Fernández Liesa, al afirmar que esta protección que se dispensa en el ámbito internacional de los colectivos calificados como vulnerables “*se enmarca dentro de una etapa avanzada del proceso de humanización del Derecho internacional, que cabe incluir dentro del proceso de especificación de los derechos humanos, que se suma a los procesos de universalización y de regionalización*”<sup>14</sup>.

Aunque se pueda delimitar con más o menos acierto la noción de vulnerabilidad desde la perspectiva internacional, sucede que únicamente se habla de vulnerabilidad, sin entrar a detallar un marco común de los colectivos vulnerables, para los cuales no se establecen caracteres comunes sino que el enfoque acaba por reconducir a la misma noción de vulnerabilidad.

---

<sup>13</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *Curso de derechos fundamentales: teoría general*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1995, 1999; p. 180

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ LIESA, Carlos Ramón. *La protección internacional de las personas con discapacidad*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2007, p.88.

También, en el ámbito internacional lo que se hace para tener una dimensión más clara sobre cuántos y cuáles son estos colectivos, no es establecer una lista cerrada, sino que para entender la noción de vulnerabilidad a lo que se ha acudido es a la ejemplificación, para facilitar la comprensión de lo que este concepto supone, listando algunos de los colectivos que han sido considerados como vulnerables más tradicionalmente.

En todo caso siempre se ha de tener presente una cosa, y es que aunque se elabore una especie de listado de colectivos vulnerables, éste no es de carácter exhaustivo, sino ejemplificativo, porque estos colectivos no son un *numerus clausus*, sino todo lo contrario, y no puede ser de otro modo porque hay que tomar en consideración que la vulnerabilidad y la necesidad de especial tutela puede ser variable y coyuntural, con lo que dependiendo del momento presente puede haber ciertos colectivos que puedan ser entendidos como vulnerables, y otros que no, o incluso grupos que sean considerados tales en un momento anterior y no en la actualidad (y a la inversa).

### **1.2.3. Los colectivos vulnerables en el marco de la Unión Europea.**

En el marco de estudio comunitario se hacen notar con mayor claridad los problemas de delimitación de lo que supone una situación de vulnerabilidad, siendo varios los textos – particularmente Directivas comunitarias – que se refieren al concepto de vulnerabilidad, o la calificación de un grupo como vulnerable. Pero lo que ocurre ya desde un momento inicial es que hay una falta de coordinación conceptual, y es que los colectivos vulnerables han recibido diferentes denominaciones a lo largo del tiempo, tales como son la de colectivos con necesidades especiales, colectivos específicos que requieren de una especial protección, colectivos especiales, especialmente sensibles...etc.

De este modo desde la perspectiva comunitaria ante lo que se está no es ante otra cosa que una pluralidad de términos acuñados a estos colectivos. Pese a ello, realmente lo que puede concluirse y sin necesidad de entrar en un análisis sobre esa evolución conceptual, es que el término más empleado es el de colectivos vulnerables – o en situación de vulnerabilidad – como general, aunque tampoco sea infrecuente la utilización del término de “personas con necesidades especiales”, que es la noción que actualmente se encuentra en apogeo por los estudiosos de la materia, aunque el uso de la expresión “colectivos vulnerables” se mantenga como la expresión más empleada.

De todas formas, las Directivas comunitarias han utilizado con mayor frecuencia la noción de vulnerabilidad, si bien a su vez y en conjunto con otras expresiones como la recientemente citada noción de “necesidades especiales”, algo que se refleja con claridad para el caso de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento y del Consejo, de 25 de Octubre

de 2012, que, en relación a las víctimas de delitos y el apoyo a éstas y su protección, se hace referencia a la noción de vulnerabilidad y la justificación de una especial tutela para evitar que vuelvan a padecer lesiones o ser víctimas de nuevo de algún tipo de delito. Y entre otros casos que señala, se refiere en particular en su artículo 22.4 a que “*las víctimas menores de edad tienen necesidades especiales de protección en razón de su vulnerabilidad a la victimización secundaria o reiterada, a la intimidación o a las represalias*”<sup>15</sup>.

Por todo, el concepto de vulnerabilidad se encuentra presente en las Directivas comunitarias, pero no sólo eso sino que el ejemplo también hace ver cómo del mismo modo se está empleando en la actualidad la noción de “necesidades especiales”, en este caso, de protección.

Aun con todo, realmente de donde se puede extraer una noción de vulnerabilidad en el ámbito comunitario es de la Directiva 2011/36/UE, del Parlamento y del Consejo, de 5 de Abril de 2011, Directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

Es el segundo apartado del artículo segundo de la citada Directiva el que otorga una noción de vulnerabilidad, que, si bien puede ser criticable por el tenor literal del precepto y el modo en que éste se expresa sobre la cuestión, lo que sí es verdad que hace el precepto es facilitar un concepto sumamente sencillo y para nada extenso. Así, la Directiva de 2011 señala que “*existe una situación de vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa real o aceptable excepto someterse al abuso*”<sup>16</sup>.

La perspectiva que toma la Directiva para elaborar una noción de vulnerabilidad puede llevar a la conclusión de que no existiría una situación de vulnerabilidad hasta tanto no se diera ese abuso inevitable frente a una persona, con lo que habría que esperar a que se ocasionase el daño para estimarse la vulnerabilidad.

Con lo visto, dicha noción puede resultar ampliamente criticable en la medida en que si se trata de dispensar una protección a aquellos colectivos que se encuentran en una situación de desamparo, no habría de tener que esperarse a la producción del daño, sino que podría ser más adecuado diagnosticar una ‘potencialidad de abuso’ o daño previsible, más que decir que la persona vulnerable ha de someterse al mismo.

Aun con todo, la noción que facilita la Directiva de 2011 puede ser entendida si se analiza el contexto en que ésta se encuentra: la trata de seres humanos. Siendo este el ámbito particular de la Directiva, puede salvarse el concepto de vulnerabilidad a todas luces

---

<sup>15</sup> *Vid. art.22.4* Directiva 2012/29/UE, del Parlamento y del Consejo, de 25 de Octubre de 2012.

<sup>16</sup> *Vid. art.2.2* Directiva 2011/36/UE, del Parlamento y del Consejo, de 5 de Abril de 2011.

a la vista de una situación de trata, no queriendo decir que se haya de esperar realmente a la producción de un daño para estimar la vulnerabilidad, sino analizando el entorno en que una víctima de trata se encuentra. Y en ese sentido el concepto que se facilita puede ser justificado y respetable.

En cualquier caso, se denominen de un modo u otro, la idea a considerar es que hay unos colectivos por los cuales la Unión Europea se preocupa y pretende dispensarles una mayor protección, todo ello en atención a sus necesidades y esa especial situación de vulnerabilidad, y para ello trata de articular mecanismos y se elaboran Directivas con el fin de que cese esa situación en que se encuentran o al menos, equilibrar la balanza para que estos grupos sociales puedan verse en igualdad de condiciones con el resto de ciudadanos europeos y otros grupos que no tienen esa consideración de vulnerables.

#### **1.2.4. Los colectivos vulnerables en el ordenamiento jurídico español.**

La pertenencia a la Unión Europea del Estado español se puede decir que en cierto modo condiciona la visión que se tiene en España acerca de los colectivos vulnerables, al menos, de cara a lo que se prevé en su ordenamiento jurídico sobre los mismos. Así es, y es que ocurre que en la medida en que las Directivas han de ser transpuestas al ordenamiento jurídico español y la noción de vulnerabilidad se encuentra contenida en una de ellas, y por ello se hace necesaria la acomodación del concepto tanto de vulnerabilidad como de colectivo vulnerable – o con necesidades especiales – a las directrices que marca la Unión.

Por este motivo, va a ocurrir algo parecido en lo que se puede considerar como una evolución legislativa: al tener que transponer las diferentes Directivas de la Unión, los problemas conceptuales y la diversidad de términos va a ser semejante a la analizada con anterioridad. Pero por evitar un análisis extensivo sobre dicha evolución conceptual, que iría en un sentido paralelo al anteriormente tratado, resulta preferido el referirse en exclusiva a la realidad actual sobre el concepto, como lo más inmediato.

La idea en cuestión es que se trata de acomodar el concepto de vulnerabilidad conforme a los textos de las diferentes Directivas europeas, y en particular, la del año 2011. Y quizá uno de los ejemplos más claros en este aspecto sea el del estatuto jurídico de la víctima, que tiene su razón de ser en una reciente Ley que data de este mismo año 2015, y que es reguladora de lo que se conoce como el Estatuto de la víctima del delito<sup>17</sup>.

En primer lugar, señalar que se estará a las disposiciones de la Ley reguladora del

---

<sup>17</sup> El citado texto legal se trata de trata de la Ley 4/2015, de 27 de abril, reguladora del Estatuto de la víctima del delito.

estatuto de la víctima al haberse seguido esa misma línea en el punto anterior, al acudir a Directivas comunitarias en el ámbito de las víctimas.

Volviendo al ordenamiento español y el citado texto legal, el propio Preámbulo de la Ley reguladora del estatuto de la víctima del delito se hace eco de la noción de vulnerabilidad, empleando también y de forma alternativa el término de personas con especiales necesidades, como se hace ver en el siguiente extracto del citado Preámbulo de la Ley: *“El presente Estatuto de la Víctima del Delito tiene la vocación de ser el catálogo general de los derechos, procesales y extraprocesales, de todas las víctimas de delitos, no obstante las remisiones a normativa especial en materia de **víctimas con especiales necesidades o con especial vulnerabilidad**. Se parte de un concepto amplio de víctima, por cualquier delito y cualquiera que sea la naturaleza del perjuicio físico, moral o material que se le haya irrogado. Comprende a la víctima directa, pero también a víctimas indirectas, como familiares o asimilados”*.

Otro texto legal recientemente publicado hace también una referencia a los colectivos vulnerables, y es que en el Real Decreto Ley de 27 de febrero de 2015<sup>18</sup>, conocido por ser la normativa reguladora del mecanismo de ‘segunda oportunidad’, se extiende la noción de colectivo vulnerable a concretamente aquellos deudores con garantía hipotecaria que sean mayores de 60 años en este ámbito, algo que permite constatar que la calificación de un colectivo como vulnerable se trata de una realidad cambiante y moldeable (ya que puede expandirse, o reducirse el número de colectivos que se califican como tal).

La cuestión no cesa aquí, sino que también se hace otra referencia en el mismo texto legal, al señalarse que se amplía hasta el año 2017 la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables, lo cual es un medio más con el que se puede constatar la preocupación de cara a proteger a estos colectivos así como a su vez se puede ver el término empleado en la reciente normativa española al referirse a estos grupos sociales.

Con todo ello, finalmente se puede señalar que, del mismo modo que ocurre en los ámbitos internacional y comunitario existe en España una preocupación en áreas de protección a este tipo de colectivos, y que, además, se hace palmaria la influencia que tiene el pertenecer a una institución supranacional como es la Unión Europea, ya que como se acaba de ver con los dos ejemplos considerados para el caso de España, en ellos se hace uso de la misma terminología de colectivos vulnerables/colectivos con necesidades especiales que en el marco comunitario es habitual.

---

<sup>18</sup> Concretamente, se trata del Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

## **2. PARTE ESPECIAL: ESTUDIO PARTICULAR DE LOS COLECTIVOS ESPECIALMENTE VULNERABLES.**

### **2.1. La protección – en general – de los colectivos especialmente vulnerables.**

Partiendo de la noción de vulnerabilidad, se acaba de ver que ésta supone un cierto grado de dificultad a la hora de dar un concepto en abstracto sobre la misma. Pero la noción de vulnerabilidad cobra su importancia en esta materia especialmente desde el momento en que dicha adjetivación, o dicha vulnerabilidad se predica de una serie de personas, grupos sociales, o en definitiva, colectivos. Así pues, es cuando hay presencia de colectivos vulnerables tanto en general como a nivel particular cuando se atisba todo el sentido que cobra el concepto tratado en anteriores páginas, y es que al aplicar a cada situación concreta dicha noción es cuando puede verse realmente, y de facto, lo que supone una situación de vulnerabilidad. Por este mismo motivo es por el cual en lo sucesivo se trata de ofrecer una panorámica sobre los colectivos vulnerables, y, en particular, el estado en que se encuentran sus derechos.

Siempre que se hable de vulnerabilidad, como se anticipó con relativa proximidad, se habla de una situación en que se producen violaciones de derechos, y en definitiva, una situación de desprotección, y es por ese motivo que toda situación de vulnerabilidad, va a llevar a hablar de una necesaria protección, o al menos, una protección ‘reforzada’.

Con el ánimo de dar cuenta de unas líneas generales sobre la situación de desprotección, las siguientes líneas se refieren a algunos de los colectivos que han sido calificados como vulnerables clásicamente, así como otros que han cobrado su importancia en la actualidad (como el caso de las personas con VIH/sida), y sin tratar de cerrar la lista de colectivos vulnerables – ya que en su momento se vio que no se trata de un *numerus clausus* sino un *numerus apertus*, es decir, una lista sujeta a variaciones y en absoluto cerrada, por lo sumamente coyuntural de la misma – se tratará con lo siguiente de dar una visión de la situación en que se encuentran los derechos de estos colectivos, y de la situación de discriminación y desprotección en que estos grupos sociales se encuentran en la realidad del momento.

### **2.2. Estudio particular sobre los colectivos especialmente vulnerables.**

Visto que la vulnerabilidad ha de atribuirse a determinados colectivos para comprender mejor su alcance, son varios los grupos sociales a los que se podría considerar como vulnerables. Pero la calificación de un colectivo como vulnerable puede variar, en el sentido de que esa situación de vulnerabilidad puede tanto aparecer para un grupo o colectivo

concreto, como revertirse y desaparecer al haber logrado su integración más plena, con lo que la cuestión resulta un tanto fluctuante como se apuntó en líneas anteriores.

A continuación, se hace referencia a algunos de los colectivos que se encuentran en situación de vulnerabilidad para determinar los motivos de la misma y los problemas con que éstos se encuentran.

### **2.2.1. Los menores como grupo vulnerable.**

El caso de los menores ha sido un clásico objeto de estudio al hacer referencia a situaciones de vulnerabilidad, siendo tradicional la idea de que el menor, por el hecho de ser menor, ha de ser objeto de una especial protección, una tutela de sus intereses que se encuentre de algún modo reforzada. Esta idea no recae en el desacierto, ya que el menor, al encontrarse en el desarrollo tanto de sus cualidades físicas como psicológicas, no es posible que se sitúe en paridad con otro individuo plenamente formado – al menos, en el sentido de formación biológica – y eso es lo que determina un mayor riesgo de cara a que sus derechos puedan ser lesionados.

Si se atiende a la situación de los menores (entiéndase por tales, al menos a efectos del ordenamiento jurídico español, a todas aquellas personas que no hayan alcanzado la mayoría de edad, fijada en dieciocho años según el tenor del artículo 315 del Código Civil, considerado a *sensu contrario*<sup>19</sup>), efectivamente se ve que son susceptibles de sufrir daños por aquello que les rodea.

Como ejemplo, se puede ver los menores se encuentran afectados por todo aquello que constituye su entorno familiar, viéndose así condicionados por todas aquellas vicisitudes que se susciten en la familia, como es el caso claro de las discusiones entre los padres, y lo que entre ellos pueda acontecer (como una separación o un divorcio, cuestiones sobre la custodia del menor, o estar en presencia de malos tratos, ser incluso víctima de ellos, etc.). Y es por todo ello por lo que se trata de proteger siempre al menor, siendo una de las justificaciones de dicha protección el aún encontrarse en pleno desarrollo biológico, y es que el entorno en que un menor se relacione puede condicionar fuertemente el desarrollo de su persona.

En el marco internacional los menores han sido una fuente de preocupación importante, habiéndose reflejado ésta en diferentes textos legales, pudiendo destacar entre muchos otros textos, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, como uno de los primeros hitos dentro de la protección que se trata de dispensar a la infancia, consagrando no

---

<sup>19</sup> Vid. art.315 CC: “La mayor edad empieza a los dieciocho años cumplidos”.

simples derechos a tales, sino lo que se han venido a considerar como verdaderos Derechos Humanos, por lo que la citada Declaración goza de gran trascendencia. Pero junto a ella, y como un texto más reciente, se puede acudir a la Convención sobre los Derechos del Niño, que data del año 2013, que va a ser de gran importancia en la materia objeto de estudio.

Dada la preocupación internacional y la dimensión que acapara ésta, se hace necesario hacer referencia a uno de los grandes logros en materia de protección de los menores, y es la consagración de uno de los principios esenciales en esta materia: el **principio del interés superior del menor**, principio que se ha plasmado en diversos ordenamientos estatales así como textos de índole internacional, y que pese a ser una de las grandes conquistas en la materia, no ha dado lugar a pocos problemas – en especial de delimitación conceptual – por la falta de claridad respecto a qué supone dicho principio. Sin entrar a las problemáticas suscitadas por el mismo, se puede decir sucintamente que se trata de un principio que refleja que se han de proteger todos los derechos del menor para con ello lograr el verdadero y libre desarrollo de su persona (su personalidad, en definitiva), lo cual puede ser bien semejante a lo que se conoce bajo el nombre del *favor filii*.

Aunque se haya tratado de delimitar conceptualmente lo que el interés superior del menor implica, una consideración tan vaga no puede abarcar todo lo que su naturaleza supone; pero algo se ha de tener claro: se trata de un concepto jurídico indeterminado pensado en aras de proteger al menor y el libre desarrollo de su persona, entendiéndose esto en su más amplio sentido. Y es que se trata de un principio que ha cobrado tal importancia que hasta ha sido usado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en varias de sus sentencias, especialmente cuando el menor se ve envuelto en casos de custodias o incluso secuestros, algo habitual cuando existen conflictos familiares.

En varios de los casos llegados al Tribunal Europeo, se hace visible que lo que se trata de proteger es el **derecho a la vida privada y familiar** (preservación del entorno familiar y las relaciones), algo recogido en el primero de los párrafos del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>20</sup> y que puede ser vulnerado por este tipo de situaciones como son incumplimiento de órdenes de custodias o el caso del secuestro (como cuando uno de los padres traslada al hijo a otro territorio distinto vulnerando la custodia).

---

<sup>20</sup> Art.8 CEDH: “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

Habiendo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos acudido en reiteradas ocasiones al principio del interés superior del menor para proteger la vida privada y familiar de éste, se puede aludir a algún caso concreto, como es el de la Sentencia *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*<sup>21</sup>, en que se señala que la devolución de un niño secuestrado por su madre no serviría a ese interés superior, y vulneraría el Convenio Europeo, viéndose con esto que en todo caso se está tratando de salvaguardar ese interés superior.

Entrando a ver otros derechos que pueden ser del **derecho a la vida**, y, en relación al mismo se encuentra el **derecho a la integridad física y psicológica**. Los menores pueden ser víctimas de malos tratos dentro de una familia, o también, víctimas de lesiones tanto a su integridad física y psicológica, viendo con ello cuestiones dramáticas como puede ser el caso de los secuestros internacionales de menores, el tráfico ilícito de menores, la explotación laboral, o incluso el abandono en centros de acogida. Todo ello son prácticas presentes en la actualidad y que sin lugar a dudas hacen que el menor vea menoscabados sus derechos, pero incluso sucede que en gran cantidad de casos – por no decir en todos ellos – se acaban generando secuelas psicológicas para los menores.

Como referencia y quizá guardando relación con la integridad del menor, se puede hablar también de la opinión del menor (**derecho a ser oído**), y la conservación de su identidad (**libertad religiosa, de expresión y de pensamiento**), cuestiones ambas que tienen que ver con el libre desarrollo de la personalidad y por ello también, como las demás, han de ser consideradas respetando el interés superior del menor, y que se deben a que los menores no son un grupo homogéneo, sino variado, y ello hace necesario que puedan desarrollar sus propias ideas y convicciones libremente y sin ningún tipo de coacción.

También se puede hablar del **derecho a la salud**, que resulta esencial que no sea lesionado y se considere como todos con arreglo al interés superior del menor (como por ejemplo, podría ser analizar las posibilidades existentes ante tratamientos diversos para alguna enfermedad), y es que se hace esencial que el menor sea informado del estado de salud en que se encuentra, ya que un menor puede serlo tanto una persona de cuatro años, como una de dieciséis, siendo la realidad de ambos casos muy diferente por el grado de conocimiento y la noción sobre la responsabilidad de uno mismo.

Así pues, en relación con el derecho a la salud y los posibles tratamientos ante enfermedades, el menor tiene derecho a ser informado y a que se cuente con su opinión,

---

<sup>21</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*. Asunto nº 41615/07. Sentencia de 6 de Julio de 2010 [Consultado a fecha 17 de Julio de 2015]. Disponible en: [http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=003-3194121-3556272#{"itemid":\["003-3194121-3556272"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=003-3194121-3556272#{)

pero considerando que la información, siguiendo con el ejemplo, ha de ser clara, concisa y fácilmente asimilable de acuerdo al grado de desarrollo de la persona. Y es que en estos aspectos, así como también posibles faltas de atención, el derecho a la salud puede verse lesionado en los menores.

Además y en penúltimo lugar puede verse lesionado el **derecho a la educación**, ya que ha de garantizarse el acceso a una educación gratuita y que sea de calidad, y en especial, para el caso de los primeros pasos en la infancia, siempre velando por ese interés superior, debido a que no sólo la educación académica, sino también la extraacadémica influye en el desarrollo de la personalidad, de modo que las posturas represivas pueden tener un fuerte impacto en el desarrollo del menor, aunque se ha de asegurar una enseñanza de calidad y que no trabe el desarrollo del menor con todas sus garantías, lo cual no es otra cosa más que un criterio de adecuación.

Vistos algunos de los derechos que se pueden considerar vulnerados en el caso de los menores, lo que se puede hacer además es referencia a la situación de éstos en España. Lo esencial en este punto es atender a las Recomendaciones que provienen de Naciones Unidas, ya que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas orienta a España en cuanto a los derechos de los niños, y ha advertido en varias ocasiones sobre su importancia.

Haciendo especial mención a la situación actual, se ha de destacar que España ha de respetar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también en relación a los menores, así como la Convención de Derechos del Niño anteriormente citada. En base a esto, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas realiza periódicamente Observaciones y con ellas hace pública la situación de los menores en España en relación al citado Pacto Internacional, a fin de establecer recomendaciones en aspectos concretos para orientar la elaboración de estrategias oportunas para que la situación mejore.

La última de estas Observaciones del Comité de Derechos Humanos en relación al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para el caso de España se hizo pública el 23 de Julio de 2015, y abarca recomendaciones que afectan a la situación de los derechos de los niños y niñas en dicho país. Resultando dichas Recomendaciones de suma importancia, a continuación se hace mención a algunas cuestiones relacionadas con la temática, para ver en qué puntos se ha de trabajar más para el caso de España<sup>22</sup>:

---

<sup>22</sup> Save The Children España (ONG de defensa y promoción de los derechos de la infancia). “*Es necesario que España cumpla con las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de la ONU que afectan a la infancia*” [Consultado a fecha 3 de Agosto de 2015]. Disponible en: [http://www.savethechildren.es/det\\_notyprensa.php?id=737&seccion=Not](http://www.savethechildren.es/det_notyprensa.php?id=737&seccion=Not)

· **Menores no acompañados:** El problema es el caso de menores que llegan al país sin estar acompañados por ningún adulto, y lo que se pide con respecto a su situación es la elaboración de un protocolo uniforme que permita determinar la edad de dichos niños, velando por que los procedimientos al efecto sean adecuados, seguros y que no acarreen vulneración alguna de derechos, además de hacerse necesario como es habitual en esta materia, que tales sean respetuosos con el interés superior del menor.

Del mismo modo se trata de incidir en aquellos menores no acompañados provenientes del extranjero, que encuentran graves dificultades en cuanto a su reconocimiento como menores, dándose además el caso de que en numerosas ocasiones la documentación que éstos aportan para determinar su minoría de edad no se estima como válida. Ante esta situación, las Recomendaciones del Comité van dirigidas a que se realicen los reconocimientos mediante procedimientos que garanticen derechos como la salud, información, y asistencia. Además, y como se hace constante en esta materia, se pretende que el reconocimiento sea respetuoso con el interés superior del menor.

· **Trata de personas:** En cuanto a la trata de personas, desde el Comité se estima una preocupación de la situación en España, señalando que se han de investigar más a fondo las denuncias sobre trata de personas y habilitar mecanismos más eficaces contra este tipo de prácticas que igualmente afectan a los menores, siendo éstos uno de los grupos más vulnerables frente a la trata de personas, pero no sólo ellos sino que también el Comité estima en alto riesgo los hijos de las víctimas, y aconseja que se procuren mejores medios de lucha contra este tipo de prácticas además de que se aliente la especialización de personas en este campo por considerarse necesario a la vista de la situación en España.

· **Violencia de género y doméstica:** Cuestión importante es el caso de la violencia doméstica y de género, siendo los menores víctimas de la misma, tanto directa como indirectamente. Así, en los últimos dos años se han detectado más de 70 casos de niños y niñas huérfanas consecuencia de la violencia doméstica y de género. Pero no sólo eso, sino que en ocasiones también los menores son víctimas directas de este tipo de violencia y malos tratos, llegando incluso a perder la vida en algunos casos.

En relación, cobra especial importancia la Ley 26/2015, de 28 de Julio de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, en que se considera a los menores de edad como víctimas de este tipo de violencia, pudiendo con ello beneficiarse de los mismos derechos y garantías que las víctimas de dicha violencia (fundamentalmente mujeres).

Aunque la nueva Ley resulte de especial interés en estos extremos, el Comité sigue insistiendo como en los casos anteriormente citados en que se mejoren las medidas para

combatir estos episodios de violencia que tanto afectan a la infancia, así como también se intensifiquen las medidas de apoyo, asistencia, información y asesoramiento a efectos de lograr una mejor protección de las personas vulnerables víctimas de esta clase de comportamientos.

Por concluir, señalar que además de por el mero hecho de ser menor, éste puede encontrarse en una situación de vulnerabilidad por otros varios motivos, como puede ser el caso de que el menor tenga algún tipo de discapacidad, o pertenezca a algún colectivo minoritario, como ejemplos; pero tales cuestiones llevarían no sólo a hablar de la especial vulnerabilidad de los menores, sino que habrían de añadirse cuestiones atinentes a las personas con discapacidad o el caso de las minorías, algo que se escapa del ámbito de los menores *stricto sensu*, y que además es objeto de tratamiento posterior. Pero lo que ocurre con esto, es que los derechos anteriormente citados, así como otros muchos, pueden verse más fácilmente vulnerados por encontrarse en alguna de estas situaciones (como puede ejemplificarse con el derecho a la educación, que se vea vulnerado por pertenecer a una minoría que no cuente con medios de acceso a ésta).

### **2.2.2. Las personas con discapacidad.**

Las personas con discapacidad son otro de los grupos vulnerables de los que se habla con relativa frecuencia, también en España. El colectivo cuenta con una gran amplitud, y por no tratar una línea o perfil concreto, se alude de forma genérica a personas con algún tipo de discapacidad, y lo que ocurre con el colectivo no es otro que el estar expuesto a una fuerte y constante situación de exclusión y marginación, todo ello junto a no poder contar con una igualdad en sus posibilidades de acceso a diferentes aspectos de la vida en sociedad.

Siendo uno de los grupos más vulnerables, esto se puede hacer constatar si se acude al estudio de diferentes áreas de la vida en común para ver cuáles son los derechos que se ven vulnerados y que quiebran con esa igualdad de oportunidades para todas las personas que debería ser no sólo predicada, sino cumplida verdaderamente en cualquier Estado.

La referencia inicial a una igualdad de oportunidades determina que, pese a los muchos esfuerzos que se estén realizando en esta materia, aún queda mucho por hacer, de modo que el que sea aún necesaria la intervención en esta materia sigue dejando ver una realidad de desprotección del colectivo, y como en toda situación de vulnerabilidad se partirá de una quiebra del principio de igualdad.

Sin mayores consideraciones sobre este primer punto, si bien es el que trae causa de todos los demás (vulneración del principio de igualdad), a continuación se procede al análisis de varios derechos que las personas con discapacidad ven vulnerados, o, al menos,

que pueden serlo potencialmente.

En primer lugar, situación tan controvertida como para el caso de los menores resulta el abordar la cuestión relativa al **derecho a la vida**: el miedo a los elevados gastos de mantenimiento y la facilidad de acceso al aborto cobran importancia aquí, y ocurre que con ello se pone en juego el derecho a la vida de las personas con discapacidad, pudiendo verse vulnerado al no possibilitarse oportunidades de vivir una vida plena. Esto sería algo que, llevado a un extremo, se identificaría con la noción que Luis Jiménez de Asúa en 1922 tradujo como “*La autorización para exterminar a los seres humanos desprovistos de valor vital*”<sup>23</sup>, texto original cuyos autores no fueron otros que el Profesor de Derecho Karl Binding junto al Profesor de Psiquiatría Alfred Hoche.

Al hilo de la cuestión, mucho tiene que ver con el derecho a la vida el interés en que se logre una **protección contra la violencia y los malos tratos**, lo cual hace más grande la brecha hacia la igualdad, porque cualquier persona que sea víctima de malos tratos, sea cual fuere su condición, es habitual que padezca algún tipo de secuela, especialmente de carácter psicológico o síndromes post-traumáticos que le impiden lograr la integración deseable.

Si esto se aplicase para el caso de las personas con discapacidad, la integración que se fomenta quedaría viciada en gran medida por la violencia y las consecuencias que derivan de la misma: si ya resulta dificultosa la inclusión social sin más alicientes, con algún elemento desincentivador, el trabajo resulta mucho más duro y costoso.

Pero no sólo se encuentran síntomas de vulneración del derecho a la vida, sino que son más los aspectos en que el colectivo se ve en una situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, es el caso además del **derecho a la salud**, que ha de ser garantizado permitiendo el acceso de las personas con discapacidad a todos los tratamientos que les sean necesarios, tanto médicos, terapéuticos, y asistenciales (como serían servicios de ayuda psicológica, soporte y fomento de la inserción). Esto ha de ser así porque de lo contrario, no se estaría colaborando con la inclusión social, y es que poner trabas al acceso de estos servicios, tanto tratamientos como esos otros servicios de apoyo, lo que haría sería facilitar que la situación de exclusión se agrave.

En otro orden de cosas, es quizá en el **empleo** donde se ve uno de los grandes caballos de batalla al hablar de las personas con discapacidad. Estadísticamente, sólo una de cada cuatro personas con discapacidad posee un empleo, y, comparativamente, la estadística

---

<sup>23</sup> MEINER VERLAG, Felix. *Die Freigabe der Vernichtung lebensunwerten Lebens , Ihr Mass und ihre Form*. Leipzig: 1920 // Traducido en 1922 por JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. “*La autorización para exterminar a los seres humanos desprovistos de valor vital*”. Madrid : Tipografía de la Revista de Archivos, 1922.

muestra que la tasa de actividad de las personas con discapacidad se sitúa en el 36%, frente al 48% de actividad en el caso de aquellos sujetos sin discapacidad alguna. Las condiciones de acceso no son paritarias, pero no sólo eso, sino que aunque haya datos alentadores como que el 78% de las personas con discapacidad tengan un contrato indefinido, se dan también desigualdades salariales, siendo los salarios de las personas con discapacidad sensiblemente inferiores a los de aquellos que realizan las mismas tareas pero no poseen ningún grado de discapacidad<sup>24</sup>.

El estudio realizado da señas de que para el caso de las personas con discapacidad, el respeto por una vida digna y el principio de igualdad se ven francamente deteriorados, algo que se plasma en numerosos aspectos de la vida como los citados en párrafos anteriores. Y es que esta cuestión no es una realidad aislada, sino que las propias personas del colectivo tratan de mostrar que efectivamente su situación no es la deseable ni tampoco la adecuada si se le diese más importancia a las indicaciones que provienen de Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

En un Informe sobre España publicado por el CERMI<sup>25</sup>, se da constancia de esta realidad a través de una recopilación de quejas por parte del colectivo, en todos los ámbitos en que se ha hecho hincapié, pero sobre todo por cuanto concierne al derecho a la salud y el caso del empleo, por motivos ya expuestos: en el primero de los casos, por la falta de acceso a determinados tratamientos o fármacos concretos; y en el segundo, cobra especial importancia la cuestión relativa a la desigualdad salarial y el difícil acceso a un empleo estable.

Pese a todo, existen grandes iniciativas, no sólo recogidas en normativa diversa como pueden ser Declaraciones de Naciones Unidas u otros textos internacionales, sino que a efectos internos de cada Estado se elaboran mecanismos para fomentar la inclusión, como es el caso de las subvenciones por contratación, si bien puede ser un aspecto sumamente polémico sobre todo llevado a sus últimas consecuencias, en el sentido siguiente: puede discutirse si la contratación de una persona con discapacidad tiene por fin el acceso a la prestación o ayuda, o si en verdad el fin es contar con las capacidades de dicha persona.

---

<sup>24</sup> El Mundo (2015): La tasa de desempleo de las personas con discapacidad se duplicó durante la crisis [Consultado a fecha 23 de Julio de 2015]. Disponible en <http://www.elmundo.es/economia/2015/03/17/55082576e2704ee82e8b457a.html>

<sup>25</sup> CERMI. Derechos Humanos y Discapacidad: Informe España 2013. Madrid: Colección Convención ONU, Nº 10, Ediciones Sinca; 2014.

### 2.2.3. El caso de las minorías.

En primer término, se puede definir a una minoría como un conjunto de personas que conforman un grupo social diferenciado o distinguido por razones diversas como pueden ser: su lengua, cultura, ritos, creencias, origen histórico, así como otra serie de extremos. En el caso de las minorías, es por dichas diferencias o rasgos distintivos por lo que suelen originarse situaciones de discriminación, debido a una falta de reconocimiento por parte de otros grupos más numerosos, todo lo cual da lugar a situaciones de aislamiento, por el rechazo de aquellos que no son parte de la minoría.

Si bien se ha facilitado una noción de minoría, para respaldar dicha consideración en base a un texto legal se puede acudir a la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías de 1992, ya que en el primero de sus artículos se refiere a las minorías en base a su identidad (nacional o étnica), cultural, religiosa, y lingüística, disponiendo además el citado precepto que los Estados han de velar por la protección y existencia de estas minorías. Sin embargo, no existe un concepto internacionalmente aceptado de minoría, pudiendo con ello decir que la existencia de una minoría se trata de una cuestión fundamentalmente de hecho, debido a la dificultad de lograr un concepto universal dada la diversidad de situaciones en que pueden encontrarse estas minorías.

Pese a este problema de delimitación, lo que sí que se puede decir es que cuando se trata la cuestión de las minorías, fundamental y habitualmente se suelen identificar éstas con minorías lingüísticas, religiosas, y étnicas, sin perjuicio de que pueda haber otros pilares básicos. Por ello y en resumidas cuentas, la idea de minoría pivota siempre bajo la consideración de una cultura, en el sentido más amplio del término.

También, se podría acudir a una definición de minoría recogida por Francesco Capotorti, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, que data del año 1977, y que se expresa del siguiente modo: *“Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque sólo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma”*<sup>26</sup>.

Las minorías son uno de los grupos que más fácilmente pueden ser víctimas de la discriminación, debido a esas diferencias que los caracteriza, pudiéndose considerar con ello como otro de los colectivos especialmente vulnerables. Pero además, las razones de

---

<sup>26</sup> Naciones Unidas (2010). *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas – Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, 2010.

vulnerabilidad no vienen sólo por el hecho de tratarse de minorías, sino que dentro de esa vulnerabilidad pueden diferenciarse otras razones que determinen un grado aún mayor de desprotección, como son el sexo y la edad, factores económicos (bajo nivel de ingresos), así como connotaciones de carácter religioso. Y tal es así que la encuesta EU-MIDIS que se hizo en 2011 al respecto señala que *“Los integrantes de minorías étnicas están de promedio cinco veces más expuestos a sufrir discriminación múltiple que los integrantes de la población mayoritaria”<sup>27</sup>*.

Debido a la situación en que se encuentran las minorías, desde la perspectiva internacional se trata de proteger a estos colectivos para lograr con ello que cesen las vulneraciones de sus derechos, y para garantizar esta tarea cobra gran importancia la citada Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías de 1992, que a lo largo de su articulado se refiere a la protección de los derechos de las minorías, por lo que hay que entender que si se refiere a ámbitos de protección concretos, eso se debe a que son cuestiones que pueden ser objeto de vulneración. A continuación, se pueden ver a los derechos a que se hace alusión en el citado texto de Naciones Unidas y que pueden verse habitualmente vulnerados para el caso de las minorías.

Con ello, la Declaración consagra una serie de pilares que se conceden a las personas que formen parte de alguna minoría para salvaguardar sus derechos, aludiendo a lo largo de su articulado a cuestiones tales como la protección de su identidad, el disfrute de su propia cultura (en lo que entran lengua y religión), la participación en la vida pública y poder establecer (y mantener, en su caso) sus propias asociaciones, relacionarse con otros grupos y colectivos, y garantizar el acceso a todos los servicios comunes manteniendo siempre su propia identidad, con lo que se trata de buscar un equilibrio entre el mantenimiento de su cultura y la consecución de un fin que no es otro que la integración e inclusión social. Y para ello, además la propia Declaración elabora una serie de compromisos a que se han de atener los diferentes Estados en áreas de garantizar la consecución de los fines perseguidos, esa búsqueda de la integración junto con la protección de la identidad de estos colectivos.

A la vista de lo expuesto se puede ver que el abanico de derechos y la protección que se trata de dispensar resulta francamente genérica e impregnada de universalidad, lo cual es debido a que las minorías conforman un grupo sumamente heterogéneo y siempre se habrá de estar a particularidades de cada uno de estos colectivos minoritarios, sean tales por la razón que sean. Así pues y sin detenerse en mayores detalles, más adelante se abordará el estudio de un caso concreto y que resulta de cierta relevancia en España. Concretamente, se

---

<sup>27</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (2011). EU-MIDIS Data in Focus Report 5: Multiple discrimination. 2011.

trata del colectivo gitano, que conforma una de las varias minorías que se encuentran en España, siendo la minoría con mayor historia en dicho país, y que será objeto de posterior análisis para ver en concreto un caso de cómo las minorías ven vulnerados sus derechos y se encuentran en una situación de discriminación.

#### **2.2.4. Mujer víctima de la violencia de género.**

La mujer ha sido una de las grandes víctimas de las costumbres sociales e ideales que se desarrollados a lo largo del tiempo, siendo tradicional la noción de que la mujer era inferior al hombre y no podía realizar las mismas tareas, por una sensación generalizada sobre la fragilidad de la mujer, cuya función casi únicamente se reducía a la reproductora, así como encargarse tanto del cuidado de los hijos y del hogar, existiendo una especie de subordinación a lo que el hombre de la casa dispusiera, bien fuera el padre de la mujer, o bien el marido tras el momento de casarse, avocando a la mujer a estancarse en un rol secundario en la sociedad, siendo habitual el encontrarse con mujeres dependientes, estando con ello su libertad fuertemente restringida.

La historia de la mujer ha sido una historia de lucha por sus derechos más básicos, algo que se puede hacer ver de forma muy gráfica simplemente con hablar de la búsqueda de la igualdad entre el hombre y la mujer, una lucha que ha sido constante en la historia y que se mantiene en nuestros tiempos. Desde esos primeros momentos se podría hablar de vulneraciones de derechos, pero es que resulta tal la situación que se ha dado en relación con la mujer en algunos momentos que se ha llegado a afirmar que la mujer, por el mero hecho de serlo, no tenía derechos, y por ende, si no existen esos derechos, no se podría hablar realmente de vulneraciones de los mismos.

No ha sido hasta el Siglo XIX cuando se ha hecho visible la preocupación por la igualdad de la mujer, pero hay que estar en realidad a momentos posteriores para hablar de que esa preocupación comience a plasmarse en diferentes textos, siendo realmente ya iniciado el Siglo XX cuando se puede encontrar esa tendencia cuyo fin no es otro que equilibrar la balanza de derechos hombre-mujer.

Desde la perspectiva de Naciones Unidas, se pueden destacar algunas acciones, como es por ejemplo la redacción de los siguientes textos que tratan sobre los derechos de las mujeres:

- Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (1967)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993)

En la actualidad, la lucha por la igualdad sigue constante, y son varias las manifestaciones y vulneraciones de derechos que aún se producen en este ámbito, y basta con ver la realidad, en que la integración e igualdad en aspectos como el empleo fundamentalmente: las mujeres tienen mayores dificultades de acceso, aunque en este aspecto se haya logrado una mejoría notable. Pero no sólo eso sino que además, siguen siendo constantes como eje central del problema las desigualdades salariales, una batalla que por lo que parece no llega a su fin.

Si bien son varios los aspectos que identificarían a la mujer como un grupo social vulnerable, hay un aspecto clave en esta materia: la **violencia sobre la mujer**. Este aspecto tan sumamente genérico tiene una gran cantidad de manifestaciones, ya que la violencia puede ser de muchas formas: física, psicológica, o incluso económica, pudiendo ser los supuestos incluidos en más de una de estas tres categorías (u otras). Por hacer alguna consideración de los tipos de violencia contra la mujer que existen en el mundo, como son por ejemplo la violencia dentro de una relación afectiva, por el otro miembro de la pareja; violencia sexual (que se puede manifestar incluso – y no ha sido infrecuente esta práctica – en conflictos armados, como táctica empleada para causar temor a los oponentes o residentes en las zonas de conflicto); mutilación de órganos genitales (algo bien habitual en el continente africano); tráfico de personas (mujeres y niñas secuestradas para ser utilizadas como mano de obra, o ejercer la prostitución, entre otras actividades); violencia – en general – durante el embarazo; y los casos de homicidios “por honor” o por causas de dotes (algo que no ocurre en España pero que es igualmente parte de la realidad de la mujer en el mundo).

Aunque la violencia sobre la mujer tenga numerosas manifestaciones, algo en lo que se ha incidido mucho y sigue requiriendo de una especial preocupación es el caso de la violencia doméstica y la violencia de género, motivo por el cual en lo sucesivo se pasará a tratar este aspecto concreto del caso de las mujeres que pueden ser identificadas como colectivos vulnerables.

Si se alude a la **violencia**, está claro que se parte de conductas que van contra la voluntad de otra persona, conduzcas forzosas y bruscas dirigidas a otra persona (en este caso, una mujer) e incluso impregnadas de una cierta dosis de irracionalidad, podría llegarse a decir.

Al hilo de la cuestión sobre la delimitación de la violencia, cobra especial importancia la definición de violencia contra la mujer que aporta la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995. En ella, la expresión “violencia contra la mujer” se refiere a “*todo acto de*

*violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada*<sup>28</sup>.

Y a continuación, la misma Declaración señala varios tipos de violencia sobre la mujer como la violencia física, psicológica, sexual, en la familia o en el hogar, o la mutilación genital, entre otras.

Entrando a la esfera de los derechos vulnerados, se puede ver en primer lugar que el **derecho a la integridad física** se ve menoscabado ante la existencia de violencia, pero no sólo eso sino que también existen daños morales, viéndose menoscabada la **integridad psicológica** de la mujer. El autoestima juega un importante papel de cara a su posible reinserción en la sociedad, por posibles secuelas como son la sensación de terror, falta de confianza en otras personas e incluso en sí misma, bloqueo mental, o incluso búsqueda de justificación de lo sucedido, cuando no se da que el caso de que lo acontecido sea negado.

Si se tratase de dar cuenta de los problemas de reinserción que muchas veces acontecen, quizá el ejemplo clave sea el del **empleo**. Nuevamente se puede ver una situación de vulnerabilidad que da lugar a problemas en la búsqueda de trabajo: debido a las secuelas que el ser víctima suele llevar aparejadas, ocurre que la inserción o reinserción al mercado laboral es sumamente complicada, e incluso habiendo la víctima comenzado a trabajar, acontecen episodios de temor a relacionarse con otras personas.

Existen también aquí Recomendaciones de Naciones Unidas para que la mujer deje de ser considerada como un colectivo vulnerable. Concretamente, se puede hacer referencia a las Recomendaciones Generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, siendo la primera de ellas una Recomendación de 1986, a la cual suceden otras muchas Recomendaciones cuya base fundamental es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Tomando ahora como referencia el caso de España, desde el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas se ha pedido que se tenga en cuenta seriamente y cumpla las Recomendaciones sobre esta materia, debido a que los últimos informes sobre la mujer en España dejan bastante que desear al respecto, dando cuenta de una pésima situación que puede ilustrarse bajo la expresión de que Naciones Unidas ‘suspende’ a España en igualdad de género<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995).

<sup>29</sup> Nuevatribuna (nuevatribuna.es; 2015): La ONU suspende a España en igualdad de género [Consultado a fecha 3 de Agosto de 2015]. Disponible en: <http://www.nuevatribuna.es/articulo/espana/demoleedor-suspenso-igualdad-genero-onu-estado-espanol/20150702173120117728.html>

El Informe Sombra 2008-2013 puede servir de base para constatar esta realidad así como el largo camino por recorrer que le queda al Estado español en cuanto a la situación de la mujer en la sociedad, ya que se insta desde el propio informe a que España cumpla sus compromisos internacionales y respete las Recomendaciones de Naciones Unidas en esta materia, alertando de la situación de la mujer para el caso de España.

Por tener alguna referencia a fin de constatar la situación de la mujer en España, aludiendo al informe se puede considerar que ya desde un primer momento se alude a dos cuestiones de vital trascendencia: la persistencia de discriminación hacia la mujer, así como también la falta de medios más adecuados para luchar contra la misma, algo sobre lo que se ha venido insistiendo en las diferentes Recomendaciones de Naciones Unidas.

Dado que el Informe se centra en la aplicación de España de la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres, pueden verse con mayor facilidad aquellos puntos en que el Estado ha de poner más atención al seguirse la temática de cada uno de sus artículos, ante la falta de actuación del Estado español, pudiéndose hablar de cuestiones como la imagen social de la mujer, la prostitución y la trata, la discriminación en el empleo, o incluso vulneraciones del derecho a la salud (en especial cuando se trata de cuestiones vinculadas a los derechos sexuales y reproductivos, e incluso constatándose una inequidad de acceso a algunos servicios del sistema de salud)<sup>30</sup>.

Contando con el apoyo del Informe, efectivamente es posible concluir que en España la mujer, a la vista de lo expuesto, sigue siendo un colectivo vulnerable, además de hacerse necesario que se incida más en esta problemática social, ya que aun con el tiempo que ha transcurrido desde que se hizo visible el problema de la desigualdad de la mujer, siguen estando presentes comportamientos discriminatorios e incumplimiento de las Recomendaciones de Naciones Unidas en esta materia

#### **2.2.5. Las personas con VIH.**

El virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) afecta a las células del sistema inmunitario del cuerpo, destruyéndolas y acarreado con ello una debilidad y mayor exposición a posibles infecciones, debido a que al destruirse dichas células, el sistema inmunitario se ve incapaz de combatir posibles infecciones y enfermedades, con lo que la persona que lo padece se encuentra en una situación de debilidad y riesgo de infección

---

<sup>30</sup> Plataforma CEDAW Sombra España. Informe Sombra 2008-2013: Sobre la aplicación en España de la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra las Mujeres (CEDAW). Naciones Unidas: 61ª Sesión del Comité CEDAW; 2014.

elevado incluso ante amenazas que podrían ser atajadas sin complicaciones. Se habla además de síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) cuando el virus se encuentra en etapas más avanzadas, tomándose por referencia fundamental la aparición de alguna infección o cáncer que se relacione con el VIH<sup>31</sup>.

Se estima que la cantidad de personas infectadas por el VIH se encuentra aproximadamente en poco menos de cuarenta millones de personas en el mundo, lo cual es un amplio número de personas que lo sufren. Si bien es cierto que el núcleo o centro en que más personas con VIH hay lo se encuentra en el África subsahariana (casi el 70% de las personas que tienen VIH), no es un problema que resulte ajeno a otros lugares, y concretamente tiene su importancia también para el caso de España, ya que en el pasado año se detectaron 130.000 casos, dato con el cual se puede ver la importancia de la cuestión<sup>32</sup>.

La presencia del VIH en el mundo no es un fenómeno aislado, pero además ocurre que puede hablarse de las personas con VIH en áreas de vulnerabilidad social, al ser la realidad sobre los colectivos vulnerables algo cambiante debido no sólo a avances sociales, tecnológicos y económicos que permiten un cambios en la mentalidad de una sociedad, todo lo cual permite que se surjan nuevos horizontes que antes no serían tomados en consideración al estudiar una situación de vulnerabilidad.

En el caso de las personas con VIH, se hace presente una situación de discriminación, que incluso puede ser considerada de estigmatización, conceptos para nada similares; y es que al hablar de estigmatización, ya no se habla simplemente de una marca física, sino que la misma noción tiene que ver con algo mucho más espiritualizado, y es que el daño, “la marca”, ambas existen, aunque no necesariamente se constate visualmente.

Con ello, la idea es clara, y es que las personas con VIH se encuentran en una situación de descrédito, y hay varios factores que tienen que ver y mucho con la coyuntura social que rodea al colectivo. Entre ellos, destacan fundamentalmente las convicciones morales, particularmente por, y en el caso de España, una particular reticencia a abordar temas sobre la salud sexual, que se debe en gran medida a las convicciones religiosas que tanto peso tienen en España. Así, se mezcla el “rechazo social” con la propia consideración interna de la persona que porta el virus; o lo que viene a ser lo mismo, no es otra cosa que un temor

---

<sup>31</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS, 2015): *Preguntas y respuestas sobre el VIH/sida* [Consultado a fecha 8 de Julio de 2015]. Disponible en <http://www.who.int/features/qa/71/es/>

<sup>32</sup> IndexMundi (2014): *Mapa comparativo de países: VIH/SIDA – habitantes infectados con el VIH/SIDA – Mundo* [Consultado a fecha 9 de Julio de 2015]. Disponible en <http://www.indexmundi.com/map/?v=35&l=es>

interno sobre abrirse al exterior por una especie de tabú que existe ante ciertas cuestiones.

Toda situación de discriminación comporta una violación de derechos humanos, y una situación de desprotección que acarrea consecuencias para las personas con VIH, fundamentalmente de índole psicológica, algo que induce a depresiones y falta de autoestima, que impiden una integración de estas personas en la sociedad.

En primer lugar, y partiendo de la situación de discriminación en que se encuentra el colectivo, se quiebra con uno de los presupuesto claves en un Estado Social y de Derecho, que no es otro diferente a la consagración de un principio de igualdad, que para el caso de España, se recoge en el artículo 14 de su texto constitucional<sup>33</sup>.

Sobre esta base, son varios los aspectos a identificar en los que se plasma dicha discriminación mencionada. Para determinarlos con mayor precisión, existe un estudio de la situación del colectivo en España, que si bien data de 2005, puede resultar de gran interés mencionar por el grado de detalle con que cuenta dicho estudio, pudiendo servir como una inicial referencia<sup>34</sup>.

Pese al grado de detalle del informe, no hay que olvidar que data del año 2005, motivo por el cual se hace necesario actualizar la información, ya que transcurrida una década desde su elaboración, eso puede dejar en entredicho muchas de las cuestiones que aborda, y por ello conviene tomarlo simplemente como referencia de cara a un estudio comparativo.

Para constatar la realidad actual de las personas con VIH se puede aludir a recientes Informes realizados por el Instituto de Salud Carlos III, que dan cuenta de la evolución que han sufrido las personas con VIH en aspectos como el número de afectados, los riesgos con que vive el colectivo y las personas de su entorno (fundamentalmente, valoraciones

---

<sup>33</sup> Art.14 CE: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

<sup>34</sup> Se trata en concreto del Informe FIPSE 2005 sobre discriminación y VIH/Sida, que identifica varios aspectos como son la asistencia sanitaria, el empleo, o el acceso a servicios de seguro y otros productos financieros, entre otros, y que permiten constatar esa situación de discriminación:

- **Asistencia sanitaria:** denegaciones de tratamientos, tratos diferentes por el estado serológico, denegaciones a servicios concretos como el caso de dentistas; y, ante todo, falta de confidencialidad.

- **Empleo:** se pedían pruebas obligatorias para comprobar el estado del salud del trabajador, antes y a lo largo de su vida laboral, también contando con problemas de confidencialidad al igual que en el caso anterior.

- **Seguros y otros servicios financieros:** casos de denegaciones por el mero hecho de ser una persona con VIH, algo que se constata especialmente para el caso de los seguros.

- **Bienestar social:** se ve lesionado en aspectos como la vivienda (dificultades de acceso a la misma), o también las negativas para poder ingresar en residencias específicas, o incluso escuelas y centros educativos (caso en que se estaría vulnerando el derecho a la educación).

sobre las vías y probabilidades de contagio), o el índice de mortalidad del VIH/sida en España.

Pueden citarse en primer lugar las conclusiones a las que llega el Informe de 2014 sobre vigilancia epidemiológica del VIH/sida en España, mostrando datos como que el diagnóstico de nuevos afectados es ligeramente superior a la media europea, siendo la vía de transmisión más frecuente el contacto sexual, alcanzando cifras de afectados sensiblemente superiores cuando además se habla de relaciones sexuales sin protección entre hombres. Pero no sólo eso, sino que también en base al Informe se puede constatar que una buena parte de los nuevos afectados diagnosticados son extranjeros e inmigrantes, conformando hasta dos tercios del total de afectados. Pese a todo, el documento muestra que el uso de determinados tratamientos ha producido una reducción en la incidencia del virus en la última década, aunque dicho descenso ha decaído en los últimos años<sup>35</sup>.

En otro orden de cosas, puede hacerse alusión a la evolución de la situación del colectivo en las últimas décadas, tarea para la cual se puede contar con una referencia al Informe sobre Mortalidad por VIH/sida en España, de 2013, el cual permite conocer la evolución de la situación desde el año 1981, mostrando datos positivos tales como una reducción progresiva en las tasas de mortalidad por VIH: fue el año 1995 en el que la cifra de fallecidos por VIH resultó más elevada, pero a partir de dicha fecha y gracias a los avances médicos y mayor conocimiento del virus, se ve una tendencia descendente del índice de mortalidad, tendencia que ha sido y sigue constante en la actualidad<sup>36</sup>.

En relación a este último punto (los avances de la medicina moderna), se puede además hacer referencia al Plan Nacional sobre el Sida<sup>37</sup>, un documento elaborado a fin de elaborar una estrategia unitaria de prevención y tratamiento del virus, facilitando a los profesionales de la medicina un texto orientador de las conductas que han de ser llevadas a cabo a la hora de lidiar con las infecciones ocasionadas por el VIH/sida.

Además, otra de las cuestiones que se hace constante y que ha resultado esencial al hablar de las personas con VIH/sida es todo lo relativo a la comunicación del estado serológico en que se encuentra la persona afectada. Con ello, se quiere dar cuenta de que en

---

<sup>35</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Vigilancia Epidemiológica del VIH/sida en España. Madrid: Instituto de Salud Carlos III; 2014.

<sup>36</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Mortalidad por VIH/sida en España. Año 2013. Evolución 1981-2013. Madrid: Instituto de Salud Carlos III; 2015.

<sup>37</sup> Plan Nacional sobre el Sida respecto al tratamiento antirretroviral en adultos con infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (Actualizado a Enero de 2015). Disponible en: <http://www.gesida-seimc.org/contenidos/guiasclinicas/2015/gesida-guiasclinicas-2015-tar.pdf>

definitiva, gran parte de la problemática gira en torno a la privacidad de las personas con VIH, y es algo que se plasma en prácticamente todos los aspectos que han sido referidos.

Existe sobre este mismo extremo un reciente estudio realizado por la Clínica Legal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, que hace especial hincapié en la trascendencia que cobra la privacidad de las personas con VIH y cómo ésta se ve en juego al hablar de todos y cada uno de los aspectos que rodean la vida de dichas personas.

Así pues, se puede ver que no sólo está en juego el derecho a la intimidad de estas personas, sino que al plantear si se ha de comunicar el estado en muchos otros aspectos de la vida, se ha de contar además con otros derechos como son el derecho a la salud, derecho al trabajo, derecho a la educación (elección de centros de estudio), a la vivienda...etc.

El estudio citado muestra una evolución de grandes dimensiones por lo que respecta a la comunicación del estado serológico: en primer lugar y en cuanto a asistencia sanitaria, no resultan tan frecuentes los tratamientos denegados ni las dificultades de acceso a fármacos o servicios concretos, al conocerse mejor el VIH, y habiendo una mayor información, con ello se ha aliviado la carga que pesaba sobre las personas con VIH, por conocerse detalladamente los riesgos de infección, que no son tantos como se estimaban en momentos anteriores.

También por lo que al empleo respecta, se aprecia que la situación ha mejorado, no haciéndose obligatorios los controles sobre el estado serológico de la persona, sino simplemente voluntarios, aunque pueda ser comunicado y tenido en cuenta por quien contrata, pero dicha cuestión queda reducida a la dimensión interna de cada empresario.

En materia de seguros, debido a que el deber de declaración del riesgo previsto en la Ley de Contrato de Seguro ha sido finalmente entendido como un deber de contestación, más que de comunicación, y se considera que si, no se preguntasen tales extremos, podrían no ser contestados, aunque la realidad muestra que gran parte de las compañías aseguradoras incluye en sus formularios alguna pregunta encaminada a constatar dicha realidad. Aunque, más que preguntas en los formularios, lo que ocurre es que se han comenzado a incluir dentro de sus cláusulas generales cláusulas relativas al VIH/Sida y enfermedades semejantes entre las causas de exclusión de pólizas de seguro de vida o de salud.

Finalmente, en otros centros de estudio que se podrían considerar, la evolución es paralela: debido a una mayor información, no se aprecia tanto sentimiento de rechazo en la sociedad, aunque bien sea cierto que éste siga presente en gran número de ocasiones. Pero lo que se puede constatar es que la realidad se ha acomodado a los avances técnicos y

científicos para permitir que las personas con VIH tengan iguales oportunidades de integración que cualquier otra persona, no siendo vistos como enfermos que llevan consigo alguna enfermedad altamente contagiosa, porque como es sabido, no es esa la realidad sino que el riesgo de transmisión del virus es bajo salvo que se mantengan relaciones sexuales con la persona o se lleven acabo otras actividades como transfusiones de sangre, por ejemplo.

### **3. ESTUDIO EN PARTICULAR SOBRE EL PUEBLO GÍTANO.**

#### **3.1. El origen de la situación de vulnerabilidad del colectivo gitano.**

Al hablar de la historia del pueblo gitano, lo que se puede ver es una falta de claridad sobre el origen del colectivo. Una primera afirmación que se puede hacer es que no se conoce con exactitud el punto de partida de la historia del colectivo, algo debido fundamentalmente a la escasez de pruebas documentales. Por ello son muchos los autores que abordan su estudio por diferentes vías, pero pese a ello sí que se pueden ver unas líneas comunes a todos ellos.

De acuerdo con esas líneas comunes o básicas, se puede entender que “el pueblo gitano es indio de origen y europeo y transnacional de proyección<sup>38</sup>”. Este origen indio del colectivo es algo que se mantiene y resulta compartido por prácticamente el total de los historiadores y estudiosos del pueblo gitano, considerando una migración de pueblos indios hacia territorios situados hacia el oeste, momento a partir del cual los flujos migratorios son continuos. Pero hay corrientes que estiman que no fue un solo grupo de indios los que migraron hacia tierras del oeste, sino varios, que se fueron relacionando, agrupando y casando entre sí en sus diferentes viajes, y que fueron éstos quienes llegaron finalmente al territorio europeo, siendo entonces aquéllos los orígenes de los pueblos gitanos hoy presentes en Europa.

Como lugares importantes en el paso desde Oriente a la zona europea destacan Grecia y Armenia, lugares que sirvieron de puente para la llegada a Europa del colectivo, y ya a mediados del Siglo XIV se hacen visibles asentamientos gitanos en prácticamente todas las islas mediterráneas así como en Grecia, poco a poco extendiendo dichos asentamientos por los restantes lugares de Europa, configurándose de este modo y dependiendo de las zonas los grandes grupos gitanos que hoy en día perduran.

El colectivo, en sus primeros pasos por Europa, continuaba viajando entre los diferentes Estados del continente europeo, caracterizándose por ser grupos de carácter fundamentalmente nómada en este sentido, y siendo acogidos abiertamente en este primer momento. Pero, pese a ese primer contacto positivo, pasado el tiempo es cuando comienza a considerarse al colectivo como algo negativo: o bien como invasores, o como vagabundos incluso, y hasta vistos ‘con malos ojos’ al estimarse un prejuicio identificador del colectivo

---

<sup>38</sup> Unión Romani (sitio web). Pueblo gitano: Origen Histórico [Consultado a fecha 2 Mayo de 2015]  
Disponible en : [http://www.unionromani.org/pueblo\\_es.htm#origen](http://www.unionromani.org/pueblo_es.htm#origen)

como delincuentes, además de las reticencias a la hora de aceptarlos por ser considerados como ateos y el arraigo religioso del territorio europeo.

Por tanto, si bien la historia del pueblo gitano es algo en que siempre está presente una ingente cantidad de dudas debido a los pocos documentos con que se cuentan para poder decir algo que sea exacto en su integridad, lo que sí que se puede afirmar es que se trata de un colectivo migrante que decide adentrarse en territorio europeo, y que, una vez asentados en dicho territorio y pasado el tiempo que pudo durar “el atractivo por lo desconocido”, comienzan a germinar una serie de prejuicios que pesan sobre dicho colectivo, que además se han mantenido constantes a lo largo de la historia del pueblo gitano en Europa, pudiéndose así calificar como un colectivo especialmente vulnerable, por esa desatención y desinterés que sobre éste pesa.

### **3.2. Estudio de la situación del colectivo en la Unión Europea.**

#### **3.2.1. La situación del colectivo en la Unión Europea.**

La Unión Europea la componen un gran número de Estados, y se encuentra abierta a nuevas incorporaciones de otros Estados siempre que se cumplan con los requisitos necesarios al efecto. Por tanto, se puede decir que existe en el seno del territorio europeo una clara multiculturalidad, y pese a que los objetivos de la Unión se hagan comunes a todos aquellos Estados que sean miembros, no es tarea compleja identificar que cada uno de los Estados cuenta con sus particularidades, su cultura y sociedad que le sean propios, y que dentro de unos márgenes va a diferir comparativamente lo que es la realidad social en otros Estados miembros de la Unión.

Por este mismo motivo, si se analizase la situación del colectivo gitano en la Unión Europea, va a depender parcialmente del país en que se encuentren, por esos rasgos característicos y propios de la sociedad y cultura de cada Estado en particular. Pero pese a ello, no se puede obviar que el territorio europeo es un territorio común, y cierto es que la situación del colectivo va a ser semejante en gran cantidad de aspectos.

Como un rasgo común, se puede señalar que *“Los gitanos se presentan en Europa como un grupo nómada que se verá obligado a entrar en conflicto con los pueblos sedentarios. Estamos, en cierto modo, ante la dicotomía tradicional pastor o nómada versus, agricultor o sedentario, casi tan antigua como la propia historia del hombre. El nómada representa al grupo que necesita desplazarse para sobrevivir. El sedentario ha logrado adecuar su entorno a sus propias necesidades y controlar a su favor el medio en el que le ha tocado vivir. El nómada se ve obligado todavía, al menos en parte, a una actitud depredadora. El*

*sedentario es esencialmente productivo, al menos en principio, y recela de cualquier visitante con movilidad. Son dos actitudes mentales y dos tipos de economía que necesariamente están abocados al enfrentamiento*<sup>39</sup>”.

Partiendo de la cita realizada, ahora se ha de analizar la situación particular en que se encuentra el colectivo gitano, el recelo que se genera hacia este colectivo, y en primer lugar, puede apreciarse en territorio europeo y con respecto al colectivo gitano que se producen **violaciones de Derechos Humanos**, encontrando así situaciones de apatridia, denegaciones de asilo, parte del colectivo siendo refugiados por persecuciones, y casos en que incluso sus libertades públicas se ven mermadas.

En relación con el asilo, está presente la **negación del derecho de asilo**, algo que se puede constatar por meros datos estadísticos: en gran parte de los casos las autoridades fronterizas de la Unión no se muestran abiertos a que personas del colectivo entren al territorio comunitario, sino que se ponen numerosas trabas para impedir su llegada. Y no sólo eso, sino que existen incluso Acuerdos de Repatriación entre Estados en que se puede considerar hasta que se cosifica a los refugiados de este colectivo.

Algo a que se ha aludido es a la existencia de un **sentimiento de rechazo** hacia el colectivo, lo cual hace entrever actitudes de racismo contra el pueblo gitano, algo que comenzó ya con los primeros grupos gitanos que se adentraron en Europa, considerándose éstos como invasores y siendo ninguneados por su diferente cultura, algo que llegó a los gobiernos del momento que comenzaron a elaborar políticas ‘antigitanas’, represivas, dando con ello carta blanca a un rechazo generalizado del colectivo.

Este comportamiento racista y actitudes de rechazo se muestran presentes ya desde el Siglo XIV, en que había gitanos que se hacían esclavos de los Monarcas, la Iglesia, o incluso los terratenientes, situación que no cesó hasta bien entrado el Siglo XIX, y que para el caso de España, llegó a realizarse una legislación antiggitana sin pudor alguno. Pero no queda aquí, sino que el sentimiento europeo de rechazo llegó a tal punto en que desde Europa se formularon suposiciones científicas para justificar la explotación, alegando una diferencia de los pueblos que dejaba a los gitanos en situación de inferioridad, y esa superioridad de los pueblos europeos era la que permitía, legitimaba la explotación de ‘aquél que fuera inferior’.

La realidad que se acaba de mostrar no ha sido únicamente algo propio de momento histórico concreto, sino que se ha mantenido a lo largo de los siglos. De hecho, prueba de ello es que en el Siglo XX, con el Holocausto nazi fueron también víctimas de los campos

---

<sup>39</sup> SÁNCHEZ ORTEGA, M<sup>a</sup> Elena y SAN ROMÁN, Teresa "Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos". Madrid: 1986. p. 19.

de concentración, en que se decidían aquellos gitanos que habrían de ser esterilizados o castrados, o incluso ser sometidos a experimentos científicos, del mismo modo que este colectivo fue gaseado e incinerado, reduciéndose en una proporción alta el número de miembros de su población, debido a este tipo de actuaciones de “limpieza étnica”.

Con el paso del tiempo, además surgen **nuevos fenómenos de exclusión** y **nuevas formas de racismo**, como es el caso del movimiento *skin-head*, que nació como una de entre varias bandas urbanas pero que sin embargo ha adquirido una trascendencia realmente considerable y expandirse hasta varios ámbitos, llegando con ello a una gran cantidad de masas y contando con apoyo de ideologías extremistas.

También, con la llegada de **nuevas tecnologías**, especialmente Internet, existe lo que podría considerarse un arma de doble filo: por una parte, este tipo de medios facilita enormemente la llegada de información, eliminando fronteras y pudiendo acceder a datos consignados en los diversos sitios web para que los pensamientos racistas cesaren y junto a ellos las conductas de la misma índole, al haber esa mayor información.

Pero sin embargo, el efecto no ha sido ese sino el contrario, y ocurre que a través de estos nuevos medios de comunicación se llegan a fomentar estos pensamientos racistas y represivos de algunos colectivos, perjudicando más aún a la imagen prejuiciada que de ellos se tiene, siendo uno de muchos afectados el colectivo gitano.

Como otro de los nuevos motivos de rechazo, se puede hacer referencia a las **políticas migratorias** que algunos países adoptan para frenar el flujo migratorio, debido en especial a la eliminación de las fronteras como algo básico en el territorio europeo. Si bien es verdad que muchos gitanos ya se han asentado en territorio europeo y son por ello ciudadanos de la Unión, también es cierto que hay otra población inmigrante que es parte de este colectivo. Y en todo caso, aunque sean ciudadanos europeos de pleno derecho, su integración es una cuestión aparte, e incluso más compleja.

Debido a los prejuicios existentes sobre el colectivo, también ocurre que se da un **sentimiento de sospecha** en áreas de delincuencia cuando se habla de estos colectivos, y es que ocurre que muchas veces cuando se hace mención al pueblo gitano, por una concienciación social de larga tradición, es habitual reconducir una noción prejuiciada sobre que el colectivo es un colectivo perjudicial para la sociedad. Tanto es así que de hecho, incluso los sistemas de policía otorgan un trato desfavorable a quienes físicamente parezcan gitanos, algo que también se tiene en cuenta en la realización de investigaciones, por lo que ese sentimiento de rechazo es algo bien presente e incluso hasta estos niveles.

En penúltimo lugar, **el empleo** es quizá uno de los grandes caballos de batalla junto a la educación en la comunidad gitana. Por centrar la cuestión en el empleo, hay una reticencia a la contratación de personas de etnia gitana, pero no sólo en el ámbito privado sino que realmente no se conocen muchos casos de cargos públicos ocupados por personas de procedencia gitana, por lo que no es algo que sucede únicamente a nivel privado, sino que va más allá, y se veta en cierto modo el acceso y las posibilidades de acceder a este tipo de cargos.

Finalmente, por lo que respecta a **políticas legislativas** se hace presente una gran disparidad entre los criterios para proteger y otorgarle posibilidad de inclusión a este tipo de colectivos, y en particular, el colectivo gitano, por una parte por las ayudas que se dispensan así como los sistemas para favorecer su inclusión; y por otra, por los diferentes criterios penales que se articulan en áreas de protección frente a vulneraciones de derechos de estos colectivos, no siendo iguales en todos los Estados miembros de la Unión.

### **3.2.2. Estudio de casos concretos sobre vulneraciones de derechos.**

Realizado un estudio o visión global sobre la situación en que se encuentra el colectivo gitano en el territorio europeo, resulta de interés dar cuenta de dicha situación a través de algunos casos de discriminación y vulneraciones de derechos hacia este colectivo que a continuación se exponen.

· El primero de los casos es conocido bajo el nombre de '*Horváth and Kiss v. Hungary*<sup>40</sup>', un caso clarísimo en que se da una discriminación planteado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos [TEDH], ya que el motivo de su inicio no es otro que haber decidido que la escolarización de dos jóvenes de etnia gitana tendría lugar en un centro escolar para personas con algún tipo de discapacidad mental.

En resumidas cuentas, lo que sucede no es otra cosa que, al considerar que estos jóvenes tenían algún tipo de discapacidad mental por los resultados obtenidos, no podían por ello acceder a la educación general y común, y fueron redireccionados a estos centros especiales.

Lo que se cuestiona en este caso es la validez de los tests de acceso a la educación, en cuanto al contenido de los mismos, siendo uno de los motivos alegados que dichos contenidos no se acomodaban a la realidad actual, estaban 'pasados de fecha', pero que

---

<sup>40</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª). Caso *Horváth and Kiss v. Hungary*. Asunto n° 11146/11. Sentencia de 29 de Abril de 2013 [Consultado a fecha 18 de Mayo de 2015]. Disponible en: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-116124#{"itemid":\["001-116124"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-116124#{)

además, por lo que respecta al nivel cultural que se exigía, se hacía entrever en los propios tests una tendencia favorecedora a ciertos colectivos, dejando así a otros, como es el caso de los gitanos, en una fuerte desventaja de cara al acceso a una educación normal o general.

Pero no sólo esto, sino que también, y más que estos primeros motivos, lo que se alega es que los jóvenes gitanos eran son otros argumentos extensivos para lograr las pretensiones, y es que se señala que los niños de etnia gitana habían estado siendo asignados a escuelas separadas debido a su identidad racial, más que por motivo de su capacidad intelectual.

Por lo que respecta a la solución del Tribunal, con lo expuesto parece no haber dudas sobre la existencia de discriminación en este supuesto, por el trato desfavorable a aquellos jóvenes de procedencia gitana. Así es, y es que el Tribunal estima dos cosas: en primer lugar, una violación del derecho a la educación, pero no sólo eso, sino que además señala la existencia de una violación de la prohibición de discriminación, con lo que se constata ya fehacientemente la existencia de dicha discriminación incluso por parte del Tribunal.

Pero no se queda sólo aquí en este caso, sino que además y dada la realidad de segregación escolar, el mismo Tribunal señala que había una larga historia sobre esta práctica de errónea asignación de centros educativos, con lo que ordena que esta realidad cambie para que no se vuelvan a producir casos como el tratado.

· En segundo lugar, se puede hacer referencia a un caso Francés que es el caso conocido bajo el nombre de *Winterstein et autres c. France*<sup>41</sup>. En este caso, se trata de una serie de familias de etnia gitana que viven en casas móviles, como autocaravanas, durante muchos años, en un lugar de Francia que no era sino una reserva natural. Pero sin embargo, las autoridades francesas nada habían hecho nada por que las familias abandonasen el territorio, hasta que en un momento se decidió tomar acciones para relocalizar a las familias: a algunas se les concedieron viviendas sociales, otras se movieron a otras zonas del país, y unas restantes permanecieron en la zona en que estaban.

Frente a esta situación, el colectivo alega la protección del art.8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos [CEDH], la protección de la vida privada y familiar, entendiendo que las caravanas se podían considerar como sus casas. Y así es como lo interpreta el propio TEDH, que al analizar la cuestión que ante éste se plantea, únicamente se basa en el citado artículo, y acaba por condenar a Francia por las decisiones tomadas, al no ser estas

---

<sup>41</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª). Caso *Winterstein et autres c. France* Asunto nº 27013/07. Sentencia de 17 de Enero de 2014 [Consultado a fecha 18 Mayo de 2015]. Disponible en: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126910#{"itemid":\["001-126910"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126910#{)

equitativas entre las partes interesadas, y no haber puesto en la balanza los intereses del colectivo gitano, sino únicamente tomando decisiones en base a que el uso que se le estaba dando al terreno ocupado no era el acorde con el plan de uso acordado para dicho territorio, determinando así el Tribunal que no podrían ser evacuados de forma forzosa salvo por causa de fuerza mayor o considerando un equilibrio entre los intereses en juego.

· Finalmente, por tener una referencia de un caso que se suscita contra el Estado español, se puede comentar el conocido caso ‘Muñoz Díaz contra España’<sup>42</sup>. El caso trata de una mujer gitana que había contraído matrimonio por el rito gitano, a la cual los Tribunales españoles no conceden la pensión de viudedad por no estimar ese rito como forma válida de celebración del matrimonio y su consecuente producción de efectos civiles, aunque la duración del matrimonio sea de una dimensión considerable.

Ante esta situación, el caso llega finalmente al Tribunal Europeo debido a que no se quisiera reconocer la pensión de viudedad al no haberse casado esta persona civilmente, aunque su marido hubiese cotizado a la Seguridad Social durante más de 19 años trabajados.

Llegado al TEDH, el caso se plantea como una situación de discriminación, ya que no se está tratando en iguales condiciones a situaciones semejantes, como sería otro matrimonio, por lo que entonces, el TEDH señala que se produce una vulneración del principio de igualdad del artículo 14 del CEDH. Aunque, sin embargo, advierte el Tribunal que el hecho de que al matrimonio celebrado por el rito gitano no se le reconozcan efectos civiles no supone vulneración de dicho precepto ni discriminación prohibida por éste.

Bajo estas premisas, “el Tribunal considera que, aunque el hecho de pertenecer a una minoría no crea una exención del cumplimiento de las leyes sobre el matrimonio, puede tener un efecto sobre la manera en que se aplican esas leyes. El Tribunal ya había tenido ocasión de señalar en la sentencia Buckley (aunque en un contexto diferente), que la posición vulnerable de la población gitana significa que debe prestarse especial atención a sus necesidades y su estilo de vida diferente, tanto en el marco normativo correspondiente como en la adopción de decisiones en casos particulares (véase Buckley v. el Reino Unido, sentencia de 25 de septiembre de 1996, § § 76, 80 y 84)<sup>43</sup>”.

---

<sup>42</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª). Caso *Muñoz Díaz c. España*. Asunto nº 49151/07. Sentencia de 8 de Marzo de 2010 [Consultado a fecha 15 Mayo de 2015]. Disponible en: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96100#{"itemid":\["001-96100"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96100#{)

<sup>43</sup> DOMÍNGUEZ ALONSO, Patricia y MORENO MOLINA, José Antonio. “Pensión de viudedad tras matrimonio celebrado por el rito gitano. Comentario a la STEDH de 8 de diciembre de 2009”, Diario La Ley nº 7356 (2010), pg.11 ISSN 1138-9907.

Con todo, y resumiendo la situación, finalmente se concluye con determinar la existencia de discriminación al no reconocerse la pensión, por esa diferencia de trato que se dispensa a situaciones que serían equivalentes, y que además, resulta hasta desmesurado que, figurando la familia como numerosa en el Libro de Familia, y habiendo el marido de la recurrente cotizado durante un periodo de tiempo considerable a la Seguridad Social, ahora se le deniegue a la viuda la pensión de viudedad que le correspondería sólo por no considerar la validez del matrimonio a tales efectos, si habiéndose considerado dicha validez en las anteriores cuestiones.

De este modo, el Tribunal Europeo acaba por reconocer el derecho a recibir la pensión de viudedad de M<sup>a</sup> Luisa Muñoz Díaz, condenando al Estado español a indemnizar a esta mujer con 70.000 euros, además de otras cifras (que ascienden a un total de 5.400 euros) por los gastos y costas derivados del proceso.

### **3.3. El colectivo gitano en la realidad española. Motivos de discriminación.**

#### **3.3.1. La historia del pueblo gitano tras su llegada a España.**

La historia del pueblo gitano se caracteriza por largos y continuos movimientos en dirección al continente europeo. Por lo que respecta a España, los gitanos son la comunidad migrante más antigua del país, estimándose su llegada alrededor del año 1425, teniendo así presencia en territorio español durante más de cinco siglos.

Pese a la larga historia con la que cuenta el colectivo en territorio español, resultan sorprendentes dos cuestiones: la primera de ellas, lo poco que se conoce y la falta de documentación sobre el colectivo gitano, algo debido muchas veces a una “invisibilización social”, un desinterés por el colectivo. Y en segundo lugar, aunque el colectivo haya estado presente durante todo este tiempo, y a pesar de ser un colectivo bien recibido en un primer momento, el sentimiento de rechazo y las políticas de persecución que fueron constantes a lo largo de su historia no tardaron en aflorar, algo que además ha seguido presente en momentos más actuales, no siendo el colectivo bien recibido en muchos aspectos. La comunidad gitana, además, se trata de una minoría étnica inmersa en una situación de vulnerabilidad, que requiere por ello de una especial tutela.

Sucede que el colectivo gitano ha resultado ser víctima de una fuerte represión a lo largo del tiempo, con prácticas que se inician desde la época de los Reyes Católicos, que comenzaron la elaboración de leyes, disposiciones reales y decretos que se recogen en una primera Pragmática que data de 1499 y que es expresiva del fin de acabar con la presencia

gitana en España, advirtiéndole a la comunidad gitana que , de no salir voluntariamente del país, su salida se llevaría a cabo por la vía forzosa<sup>44</sup>.

No fue ésta la única de las disposiciones que consagraban la represión legislativa del colectivo gitano, sino que fue seguida por otras Pragmáticas posteriores, así como políticas de exclusión, que se fueron consolidando a lo largo del tiempo. Tanto es así que incluso las técnicas de esterilización empleadas en el Holocausto nazi en sus campos de concentración ya habían sido anticipadas en 1594 por las Cortes de Castilla, en que se realizó una disposición legal cuyo fin era la separación de gitanos y gitanas para con ello acabar con dicha etnia, y que dejase de existir.

Por todo ello se ve que la historia del pueblo gitano en España ya desde un primer momento es una historia repleta de represión, tratando de acabar con las raíces del colectivo, incluso mediante una asimilación a las costumbres de la generalidad, de la sociedad común, procurando con ello acabar con el colectivo incluso bajo amenaza de persecución y detención si no se acomodaban a las directrices que se les trataron de imponer, como, entre otras, convertirse en vasallos de los señores, asentarse en un lugar fijo, o abandono de su forma de vestir, a lo cual una gran parte se negaron.

Aunque se produjese esta fuerte represión hacia el colectivo, el pueblo gitano pudo asentarse en España de forma más o menos estable llegado el Siglo XIX, no sin problemas ya que la represión seguía constante, aunque en mucha menor medida, lográndose así un progreso para el colectivo. No por ello implica que todo sentimiento de rechazo quedase en el olvido, porque no es esa la situación, sino que incluso ya entrado el Siglo XX aún se hacían visibles algunos resquicios de ese afán de persecución y discriminación del colectivo, algo que puede verse de forma muy notoria si se acudiese al Reglamento de la Guardia Civil de 14 de mayo de 1943, vigente hasta 1978, y que contaba con disposiciones peculiares como las que se muestran a continuación:

---

<sup>44</sup> Isabel y Fernando. Extracto de la Primera Pragmática (recogido en la *Novísima Recopilación*, Libro XII, título XVI). Medina del Campo (Valladolid): 1499: "*Mandamos a los egipcianos que andan vagando por nuestros reinos y señoríos con sus mujeres e hijos, que del día que esta ley fuera notificada y pregonada en nuestra corte, y en las villas, lugares y ciudades que son cabeza de partido hasta sesenta días siguientes, cada uno de ellos viva por oficios conocidos, que mejor supieran aprovecharse, estando atada en lugares donde acordasen asentar o tomar vivienda de señores a quien sirvan, y los den lo hubiese menester y no anden más juntos vagando por nuestros reinos como lo facen, o dentro de otros sesenta días primeros siguientes, salgan de nuestros reinos y no vuelvan a ellos en manera alguna, so pena de que si en ellos fueren ballados o tomados sin oficios o sin señores juntos, pasados los dichos días, que den a cada uno cien azotes por la primera vez, y los destierren perpetuamente destos reinos; y por la segunda vez, que les corten las orejas, y estén sesenta días en las cadenas, y los tornen a desterrar, como dicho es, y por la tercera vez, que sean cautivos de los que los tomasen por toda la vida*".

«Artículo 4.º: Se vigilará escrupulosamente a los gitanos, cuidando mucho de reconocer todos los documentos que tengan, observar sus trajes, averiguar su modo de vivir y cuanto conduzca a formar una idea exacta de sus movimientos y ocupaciones, indagando el punto al que se dirigen en sus viajes y el objeto de ellos.

Artículo 5.º: Como esta clase de gente no tiene por lo general residencia fija, se traslada con frecuencia de un punto a otro en que sean desconocidos, conviene tomar de ellos todas las noticias necesarias para impedir que cometan robos de caballerías o de otra especie<sup>45</sup>».

El sentimiento de rechazo, si bien parcialmente superado a lo largo del tiempo, sigue presente en la actualidad sobre todo por la imagen social que se tiene con el colectivo, aunque bien es cierto que en el momento actual es cuando más se ha actuado para reducir la discriminación del colectivo, lo cual ha llevado aparejado una mejora en las condiciones de vida del colectivo aunque siga existiendo un cierto arraigo racista por todos los años en que se ha tenido esa consideración sobre el pueblo en cuestión.

### **3.3.2. La cultura del colectivo y las llamadas “Leyes Gitanas”.**

La cultura del pueblo gitano ha estado siempre impregnada de una dosis de particularidad, al tratarse de una cultura propia y diferenciada de la generalidad del lugar en que los gitanos han residido, algo marcado especialmente no por rasgos físicos sino comportamientos y hábitos propios y desligados del resto, algo que se hacía notar en especial en los primeros años de su llegada a Europa así como también a España, sobre todo por lo que respecta a los oficios que desempeñaban, las labores que realizaban, y en cuanto a la apariencia externa, a las prendas, vestimentas y complementos que portaban habitualmente.

Al igual que ocurre con cualquier pueblo, la cultura es, como señala Agustín Vega Cortés, “*la expresión más genuina de la cohesión de un grupo humano, de un Pueblo*<sup>46</sup>”, y tanto es así que mientras un pueblo mantenga su cultura, aunque no cuente con un territorio establecido, puede existir durante mucho tiempo, que no es más que lo que ha ocurrido con el pueblo gitano: un pueblo caracterizado fundamentalmente por su nomadismo, sobre todo en sus orígenes, que ha mantenido su cultura pese a ese carácter nómada, y por ello, se ha mantenido su existencia (aunque finalmente se haya asentado en diferentes territorios, y el nomadismo que resta no es sino una realidad residual, más aislada).

El pueblo gitano siempre ha contado con unas tradiciones particulares, que les diferenciaban de otros colectivos o ciudadanos, y es que su cultura se conforma

---

<sup>45</sup> BLAY DUART, Josep Francesc. et alt.. “*Propuesta para un trabajo intercultural en la escuela. Fichas de trabajo*”. Valencia: 1989. p. 42.

<sup>46</sup> VEGA CORTÉS, Agustín. “*Los gitanos en España*”. Barcelona: Asociación “*Jóvenes contra la intolerancia*”, 1997.

fundamentalmente por prácticas propias, ritos y costumbres, así como expresiones artísticas como son el canto o el baile, todas ellas formando parte de la vida cotidiana y que cualquier miembro podría estimarlas como parte de la vida cotidiana.

Por esta diferenciación con el resto de colectivos, no han sido pocos los intentos de suprimir todo aquello que conforma la identidad gitana, tratando de lograr una asimilación o, al menos, una renuncia a dicha identidad. Uno de los ejemplos que puede ser claro aquí es la política establecida por Carlos III, que difiere de sus antecesores en el sentido de que no parte en primer término de un régimen de persecución, sino que declara que los gitanos son iguales que el resto de españoles. Aunque para que realmente fuese de este modo, se pretendía que el colectivo renunciase a sus características propias, o dicho de otro modo: se pretende acabar con el colectivo a través de que él mismo renuncie a su cultura.

Así pues, “únicamente” se les pedía el cumplimiento de tres condiciones: **1)** que abandonasen su peculiar forma de vestir y adornarse; **2)** que no hablasen el caló ni en público ni ostentosamente; **3)** y que permaneciesen asentados permanentemente en un lugar, abandonado la vida de errante. No se preveía tomar medidas drásticas contra ellos si no cumplían esos requisitos, pero se amenazaba con llevar a un orfanato a cualquier gitano menor de dieciséis años de quien se supiera que sus padres eran nómadas para que en estos centros estatales aprendieran un oficio<sup>47</sup>.

Pese a las fuertes y continuas persecuciones e intentos de eliminación, el pueblo gitano logró superar todos estos impedimentos y comenzó a proliferar como comunidad, si bien aislada, pero conservando su cultura. Una vez asentados, el pueblo gitano comenzó a realizar una serie de normas propias para regular la convivencia, sirviendo como base de esa identidad gitana y soporte de la cultura, haciéndose éstas garantía de la permanencia del colectivo identificado como pueblo.

Lo que ocurre con estas normas, es que no se encuentran plasmadas en ningún texto y tienen únicamente efectos vinculantes de carácter interno, es decir, para la comunidad gitana. No se trata por tanto de un texto legal propiamente dicho, por lo que estas denominadas “Leyes gitanas” son algo así como un Código de conducta interno, un sistema organizativo de la convivencia de la comunidad gitana, con sus reglas a seguir y sus respectivas sanciones ante incumplimientos o alteraciones de la normal convivencia dentro de la comunidad.

---

<sup>47</sup>CABANES HERNÁNDEZ, José; VERA GARCÍA, Luz; BERTOMEU MARTÍNEZ, María Isabel. “Gitanos: historia de una migración”. Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social. N. 4 (oct. 1996). ISSN 1133-0473, pp. 90-91

Entonces, estas normas gitanas son constitutivas de un verdadero marco normativo, aunque no se encuentren recogidas por escrito, pero son aceptadas de forma absoluta por la generalidad de la población gitana, la cual las respeta para que la convivencia dentro del colectivo sea algo de carácter armonioso y no conflictivo. Así pues, este complejo normativo regula aspectos básicos y clásicos de toda vida en sociedad y comunidad, pero siempre teniendo en cuenta que se trata de algo acotado al marco de la sociedad gitana.

Ocurre pese a todo que ante el incumplimiento de estas normas, no se tienen medios coercitivos para poder hacerlas valer, ni exigir su cumplimiento de esta forma como podría hacerse por ejemplo por una autoridad judicial en el caso de que fuesen normas emanadas del poder legislativo estatal.

Siendo éstas normas que emanan del propio colectivo, no se puede acudir la citada vía, pero sin embargo se cuenta con una garantía que, a efectos internos, para el colectivo resulta mucho más eficaz, y que no es otra que esa aceptación tan absoluta por parte de la comunidad, que llega a tal extremo que, al contar estas normas con un respaldo total, la garantía de su cumplimiento es la propia presión social sobre aquél que no las cumple, un rechazo a aquellas personas que no siguen las normas establecidas por la propia comunidad para garantizar la estabilidad social.

De este modo y gracias a esa absoluta aceptación de las “Leyes gitanas”, la comunidad gitana es capaz de solucionar las controversias que se susciten dentro del colectivo de una forma pacífica. Además, aquí resulta importante destacar las labores de mediación que realizan determinados miembros de la comunidad a efectos de determinar las soluciones y en su caso sanciones que estimen procedentes en caso de no haber acuerdos entre las partes interesadas en la solución del conflicto, tarea de mediación que por cierto y como es lógico entender, se hace tomando consideración de las Leyes gitanas, buscando siempre un equilibrio entre las partes para llevarlas a las soluciones menos gravosas posibles.

Además de estas “Leyes gitanas”, para concluir, se puede aludir a algunos pilares básicos en que se apoya la cultura del colectivo gitano, como son los siguientes<sup>48</sup>:

- El respeto a la familia como institución suprema de la sociedad gitana.
- El cuidado de los hijos y de los ancianos que gozan del respeto y la consideración máxima.
- La hospitalidad como obligación que debe manifestarse con agrado y la máxima atención.

---

<sup>48</sup> VEGA CORTÉS, Agustín. “*Los gitanos en España*”. Barcelona: Asociación “*Jóvenes contra la intolerancia*”, 1997.

- Tener honor, que significa el cumplimiento de la palabra dada y la fidelidad a la "Ley Gitana".
- El sentido de la libertad como condición natural de la persona.
- El sentido de la solidaridad y la ayuda para con los miembros de la etnia como obligación.
- El cumplimiento de las decisiones tomadas por los mayores cuando éstos las toman en cumplimiento de la Ley Gitana.

### 3.3.3. La realidad del colectivo gitano en la España actual.

En la actualidad, se estima que en España hay en torno a 650.000-700.000 personas gitanas, sobre todo en Andalucía (38% del conjunto), Madrid (11%), Cataluña (10%) y la Comunidad Valenciana (9%), siendo además el promedio de edad del pueblo gitano bastante inferior al del resto de los colectivos españoles<sup>49</sup>.

Es quizá ahora cuando se puede afirmar que el colectivo gitano se encuentra en uno de sus mejores momentos, siendo reconocidos como ciudadanos de pleno derecho, y gozando de mejores condiciones de vida. Sin embargo, el colectivo sigue contando con menor cantidad de medios de vida, y el sentimiento de rechazo hacia ellos no ha sido algo olvidado, sino que sigue presente en la actualidad, de modo que aunque la situación haya mejorado, no es la mejor que se podría tener.

Son varios los problemas a los que se enfrenta la comunidad gitana, además, perfectamente identificables. Y el primero de ellos que puede destacarse es un problema de **imagen social**, ya que pesa sobre la comunidad gitana una imagen negativa que da lugar a que aflore una tendencia discriminatoria por parte de la sociedad mayoritaria. Hasta tal punto esto es así que existe una imagen estereotipada del gitano como persona indigente, analfabeta, y en muchos casos, delincuente.

Por este motivo es difícil hacer ver a la sociedad que el estereotipo fijado no es la realidad, y es que la imagen que pesa sobre el colectivo es una de las principales trabas para lograr un desarrollo, y relacionada con otros problemas como es el caso del empleo, ya que por estos estereotipos hay fuertes reticencias a la contratación de personas de etnia gitana.

Así, otro de los problemas con que se encuentra el colectivo es un problema de **empleo**, algo que sería a todas luces “una de las grandes tareas pendientes” por lo que respecta al

---

<sup>49</sup> Dirección General contra la Discriminación, Ministerio de Igualdad; Motivos de discriminación en España, Estudio exploratorio Elaboración de Colectivo Ioé y Heliconia Madrid, febrero de 2009, p.6 (Datos aportados por la Fundación Secretariado Gitano a partir de diversos estudios).

progreso e integración del colectivo, en primer lugar, por esa negativa a la contratación. Pero no sólo eso, sino que por ello muchos gitanos aún se han de dedicar a actividades como la venta ambulante, o la recogida de chatarra, para poder subsanar con ello sus precarias situaciones, siendo pocos los gitanos que han mantenido otras actividades tradicionales del colectivo como el arte o los anticuarios, entre otros.

Por estos motivos el acceso al empleo de la comunidad gitana es muy inferior a la media, con lo cual el porcentaje de desempleo del colectivo es especialmente elevado. Esto se debe también en gran medida a la falta de cualificación laboral dentro del pueblo gitano, que, al no contar con ellas, las posibilidades de acceso al mercado laboral se ven mermadas cuando tratan de buscar ofertas de empleo, al contar con escasa formación.

Otro de los problemas es **la educación**, que guarda relación también con la falta de empleo debido a esa falta de formación que se encuentra presente en gran parte del colectivo. Si bien en la actualidad se ha avanzado mucho por las facilidades de acceso a la educación, hay aún tarea pendiente: ahora son muchos más los niños que acuden a la escuela, pero también se ha hecho notar el esfuerzo de los adultos por contar con una formación básica, al menos en cuanto a lectura y escritura, junto a conocimientos básicos.

Pero aunque esto sea así, no es menos cierto que existen aún grandes masas con una educación mínima, especialmente en la población adulta. Pero sobre todo, uno de los grandes problemas que se ven son altos porcentajes de abandono escolar en la población más joven, por lo que efectivamente, aún hay mucho que hacer al respecto.

Relacionado con el problema de la educación, se hace necesario destacar la existencia de **colegios “gueto”**. La noción se refiere a centros escolares que, comenzando a tener presencia de un determinado colectivo (en este caso, gitanos) acaban convirtiéndose en el lugar de formación y estudio únicamente de dicho colectivo. No siendo aparentemente un problema, ocurre sin embargo que se estima que en estos colegios la formación que se procura no es la misma que en otros, lo cual hace que surja desigualdad respecto a la enseñanza que reciben los niños y niñas de etnia gitana respecto de otros que no acudan a tales centros.

Si las clases que se imparten en los colegios gueto no son similares a las de otros centros educativos, es fácil de ver que se está trabando el garantizar igualdad de oportunidades de los alumnos de dichas escuelas con respecto a aquéllos que estudien en otras. Por ello, lo que se busca es frenar la aparición de este tipo de centros para que no baje la calidad de la enseñanza, pero ocurre que sigue habiendo un rechazo hacia la comunidad, algo a que alude Raúl Bermúdez, miembro de la Fundación Secretariado Gitano en Salamanca, al decir

que “*hay una fama entre las familias payas de que cuando hay niños gitanos baja el nivel del colegio y al final se acaban marchando todos, como está pasando en el Colegio Alfonso X el Sabio de San José*”, declaraciones de este mismo año 2015<sup>50</sup>.

La consecuencia de esta especie de segregación escolar influye finalmente en el nivel de enseñanza del centro que pasa a convertirse en colegio gueto, poniendo en entredicho el derecho a la educación plasmado en la Constitución en su artículo 27. Además, un Informe de la ECRI constata la existencia en España de este tipo de centros, así como también la existencia de prácticas discriminatorias en cuanto a las posibilidades de acceso a la educación para el caso de minorías como es la etnia gitana<sup>51</sup>.

Si se sigue aludiendo a lo plasmado en el informe de la ECRI, además se advierte que existen centros en que el porcentaje de gitanos matriculados en el centro considerado como colegio gueto llega a superar en algunos casos el porcentaje de población gitana del lugar en que se encuentra, algo que alienta a que dichos colegios no dejen de considerarse guetos gitanos nunca, pero que además da cuenta de la discriminación existente: si los estudiantes de etnia gitana se concentran en estas escuelas, eso se debe a que no han sido admitidos en otras más cercanas a su lugar de residencia, algo importante ya que con ello se fomenta la segregación, no dando pie a que pueda haber iguales posibilidades de acceso a la enseñanza.

Con los datos referidos, si se ponen en conjunto se vería la realidad del colectivo con respecto al derecho a la educación: combinando la existencia de colegios gueto con la falta de formación por parte de la población más adulta, lo que ocurre es que la sociedad gitana se ve estancada en una formación de nivel inferior a la que debería ofertárseles, produciéndose un desequilibrio no únicamente en las posibilidades de acceso a la formación más básica, sino en niveles superiores al contar con una formación de baja calidad, por lo que se trata de una cuestión en que nuevamente es apreciable la vulnerabilidad del colectivo.

En otro orden de cosas y cuarto lugar, cuenta con gran importancia la cuestión sobre **el acceso a una vivienda digna**, problema con el que se encuentra la población gitana por una fuerte discriminación en cuanto a la venta y alquiler de viviendas, y la falta de iniciativas, por esa sospecha de que el gitano no va a cumplir con lo acordado, algo que hace constatar nuevamente esa tendencia racista y el concepto prejuiciado de la comunidad gitana.

---

<sup>50</sup> El Norte de Castilla (2015): El largo camino hacia la integración [Consultado a fecha 2 de Agosto de 2015]. Disponible en: <http://www.elnortedecastilla.es/salamanca/201504/12/largo-camino-hacia-integracion-20150412120055.html>

<sup>51</sup> ECRI Institute. Cuarto Informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, Secretariado de la ECRI, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2011, pp. 7 y 9.

Y es que ocurre, además, que dentro del colectivo gitano aún existen comunidades chabolistas (se estima alrededor de un 4% del colectivo gitano, aproximadamente<sup>52</sup>), o viven en condiciones en que es fácilmente predicable que el colectivo no goza del derecho a una vivienda digna consagrado a nivel constitucional, todo lo cual supone en conjunto con lo anterior una merma de oportunidades de progreso para la comunidad gitana.

También tienen cabida otro tipo de problemas en el colectivo, como son **la salud**, el **papel de la mujer en la sociedad gitana**, y otras razones por las que surge discriminación hacia el colectivo, que en conjunto, todas ellas generan esa situación de vulnerabilidad que se han venido estudiando. Pero el **empleo**, la **educación** y la **vivienda** son quizá los puntos clave, más básicos e inmediatos que pueden ser identificados como problemas de acceso a igualdad de oportunidades del colectivo, todo ello siempre sin olvidar la constante consideración de la imagen social negativa del mismo, que influye en todos y cada uno de los aspectos.

Sin embargo y pese a la historia del colectivo fuertemente caracterizada por la discriminación, se ha mantenido y asentado en territorio español. Pero además, no todos los datos sobre el mismo resultan desalentadores, sino que ocurre que se hace notar un progreso incluso por parte del colectivo que se abre a nuevas experiencias como es continuar con la formación escolar, académica, e incluso universitaria (siendo en este último nivel donde además las mujeres del colectivo gitano están destacando, al no estancarse en la vida familiar, algo clásico en cuanto a la realidad gitana).

Aun con todo, han de seguir exigiéndose programas de inclusión social y una mayor actuación administrativa, para que junto con el progreso del colectivo y su apertura a nuevas formas de vida se prevean mayores expectativas de mejora. Pero también, no cabe olvidarse que una de las cuestiones fundamentales en cuanto al colectivo es lograr una concienciación social y eliminar la imagen negativa sobre el mismo, algo que seguramente seguirá siendo un caballo de batalla en esta materia y en que habrá de hacerse un gran esfuerzo.

#### **3.3.4. La Estrategia Nacional de Inclusión Social del colectivo en España.**

Si bien se ha hablado de la situación del colectivo gitano en España en párrafos anteriores, mención aparte merece la Estrategia Nacional 2012-2020 para la Inclusión Social de la Población Gitana, que no es más que la continuación del Plan de Acción para el

---

<sup>52</sup> Fundación Secretariado Gitano (FSG); equipo de investigación D'Aleph. "Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007". Madrid: Fundación Secretariado Gitano, Colección 'Serie Cuadernos Técnicos', 2007.

Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012, a fin de mejorar la calidad de vida de la comunidad gitana, y cuyo enfoque se centra en cuestiones tales como la educación, el empleo, la vivienda y la salud, pudiéndose identificar éstos como los centros clave de actuación en este punto.

Siguiendo el orden citado por cuanto a núcleos de preocupación respecta (educación, empleo, vivienda y salud) y siguiendo las previsiones de la Estrategia Nacional 2012-2020 conviene hacer referencia individualmente a cada uno de dichos puntos para ver así la planificación fijada por el Estado español con el objetivo de lograr una mayor inclusión social del colectivo. Con ello, se pueden considerar los siguientes centros de actuación:

- En cuanto a **educación**, son varios los objetivos generales que posteriormente se desarrollan en otros más concretos, pudiéndose hacer referencia a algunos de ellos, tales como incrementar la escolarización en Educación Infantil, universalizar la Educación Primaria, fomentar la finalización de los estudios de Educación Secundaria, y todo ello además seguido de un incremento del nivel educativo de la población gitana más adulta<sup>53</sup>.

- En relación al **empleo**, se muestra preocupación por la precariedad laboral que sufre el colectivo, de modo que uno de los objetivos no es otro que mejorar dicha situación, así como mejorar el acceso al empleo debido a las dificultades con que el colectivo se encuentra a la hora de buscar trabajo. Y además, otro de los objetivos es mejorar la cualificación profesional de la población gitana<sup>54</sup>. Se puede ver así que los objetivos se centran en cuestiones que ya se abordaron al analizar la situación de vulnerabilidad del colectivo, lo cual constata la realidad a que se hizo referencia.

- En el caso de la **vivienda**, los objetivos generales se centran en los dos pilares que se citan a continuación: erradicar el chabolismo y la situación de infravivienda, y mejorar la calidad de los lugares en que se alojan las personas del colectivo gitano<sup>55</sup>.

- Finalmente, se alude a la situación de la **salud** del colectivo, y la cuestión se centra en tratar de mejorar el estado de salud de la población gitana, tanto para la población adulta

---

<sup>53</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020. Madrid: Gobierno de España: Informes, Estudios e Investigación; 2012; pp.25-27 (Para más información, consúltese el **ANEXO 1** del presente trabajo).

<sup>54</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020. Madrid: Gobierno de España: Informes, Estudios e Investigación; 2012; pp.27-28 (Para más información, consúltese el **ANEXO 2** del presente trabajo).

<sup>55</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020. Madrid: Gobierno de España: Informes, Estudios e Investigación; 2012; pp.29-30 (Para más información, consúltese el **ANEXO 3** del presente trabajo).

como la infantil, tratando también de reducir las desigualdades sociales como es por ejemplo el caso del acceso a servicios de atención bucodental<sup>56</sup>.

De todos modos, la Estrategia Nacional 2012-2020 para la Inclusión Social de la Población Gitana en España no se trata de una planificación aislada, y aunque se encuentre específicamente referida al colectivo gitano, se puede, y de hecho se ha de entender conjuntamente con otras estrategias dirigidas a todas las personas, encaminadas a conseguir un mayor bienestar social. Así pues y como referencia, se puede citar y combinar esta Estrategia Nacional 2012-2020 con la Estrategia Europea 2020, que incide sustancialmente en lo relativo a inclusión social, en cuestiones como empleo, vivienda y salud, y que cobra importancia debido a la pertenencia de España a la Unión Europea.

Pero no sólo tiene importancia la Estrategia Europea, sino que además existen muchas otras iniciativas que tratan de mejorar la calidad de vida de las personas, pudiéndose destacar entre otras, las siguientes:

- El Programa Nacional de Reformas 2015<sup>57</sup>.
- El Marco para la Cooperación Europea en Educación y Formación 2020.
- La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016<sup>58</sup>.
- La Estrategia Nacional de Equidad en Salud<sup>59</sup>.
- El Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016<sup>60</sup>.
- El II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020. Madrid: Gobierno de España: Informes, Estudios e Investigación; 2012; pp.30-31 (Para más información, consúltese el **ANEXO 4** del presente trabajo).

<sup>57</sup> Puede consultarse el documento en el siguiente directorio web. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/SP%20PNR%20%202015%20FINAL.PDF>

<sup>58</sup> Puede consultarse el documento en el siguiente directorio web. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/empleo/Documents/Estrategia%20empleo%202014-16.pdf>

<sup>59</sup> Puede consultarse el documento en el siguiente directorio web. Disponible en: [http://www.mssi.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/Propuesta\\_Policas\\_Reducir\\_Desigualdades.pdf](http://www.mssi.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/Propuesta_Policas_Reducir_Desigualdades.pdf)

<sup>60</sup> Para mayor información, consultar el siguiente directorio web. Disponible en: [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VI\\_VIENDA/APOYO\\_EMANCIPACION/PLAN\\_ESTATAL.htm](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VI_VIENDA/APOYO_EMANCIPACION/PLAN_ESTATAL.htm)

Todas estas iniciativas centran también sus objetivos en materias como el empleo, la educación, la salud, y la vivienda (entre otras), y es por ello por lo que pueden ser calificadas como relevantes en la materia objeto de estudio, dando cuenta de ello de que la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España no es el único sistema de planificación que se ha de considerar, sino que son muchos otros, aunque cuenten con un alcance más global, los que también han de ser tenidos en cuenta cuando se trata de realizar un estudio particular, debido a que, expresado de forma ilustrativa, aquello que afecta a un conjunto más global afecta igualmente a ámbitos particulares.

---

<sup>61</sup> Puede consultarse el documento en el siguiente directorio web. Disponible en: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas\\_Integracion/Plan\\_estragico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estragico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf)

## 4. SISTEMAS PRESTACIONALES Y MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PROTECCIÓN Y LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL. EN PARTICULAR: LA RENTA GARANTIZADA DE LA CIUDADANÍA.

### 4.1. Los sistemas de inclusión desde la perspectiva comunitaria.

#### 4.1.1 El planteamiento comunitario.

Uno de los fines esenciales de la Unión que se puede identificar es el lograr una convivencia social, es decir, que los ciudadanos de los diferentes Estados miembros puedan vivir pacíficamente produciéndose un acercamiento de los diferentes pueblos a fin de la consecución de una identidad común, para lo cual se articulan mecanismos tales como, entre otros, la movilidad de estos ciudadanos, su libertad de circulación por el territorio comunitario, que no es sino una medida clave en esta tarea la supresión de los controles fronterizos, dirigida a facilitar la movilidad entre los diferentes Estados de la Unión como si la Unión en sí misma se tratase de un Estado individualmente considerado.

A la vista de estas circunstancias, hay otra cuestión que resulta de suma importancia: para garantizar esa convivencia y armonía entre quienes pueden llamarse “ciudadanos europeos<sup>62</sup>”, y es que desde la Unión se busca la protección de estos colectivos vulnerables, así como para ello la protección y promoción de los Derechos Humanos, algo que desde la firma del Tratado de Lisboa (año 2009) se encuentra recogido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Y es que tal es la preocupación que todos los Estados miembros de la Unión han de velar por la defensa de estos derechos, ya que están jurídicamente obligados a ello.

Es de interés hacer ver como mera referencia alguno de los principios que rigen en cuanto a la intervención de la Unión en la política interior de los diferentes Estados miembros, cuestión que recoge el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea y señala que en primer lugar en cuanto a las competencias de la Unión, éstas se rigen por el **principio de atribución**, es decir, que la Unión será competente para todo aquello que se le conceda tal competencia, no siéndolo para aquello que no quede reflejado como tal.

---

<sup>62</sup> JUÁREZ PÉREZ, Pilar. “La inevitable extensión de la ciudadanía de la Unión: a propósito de la STJUE de 8 de marzo de 2011 (Asunto Ruiz Zambrano)”. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid: Cuadernos de Derecho Transnacional (Octubre 2011), Vol. 3, N°2, 2011; pp.249-266. ISSN 1989-4570.

Pero además, se señala que para el ejercicio de dichas competencias que le sean atribuidas a la Unión, los dos principios que rigen son: el **principio de subsidiariedad**, y el **principio de proporcionalidad**<sup>63</sup>.

Entender el alcance de estos tres principios que inspiran la intervención de la Unión en las políticas estatales internas no entraña excesiva complicación, en la medida en que el propio artículo 5 del Tratado determina el alcance de tales, con lo que bastaría con realizar una sucinta lectura del precepto para comprender el significado – y alcance – de los principios a que se ha hecho referencia<sup>64</sup> [Además, considerar la existencia de un Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea a fecha de 17 de diciembre de 2007 y vigente desde 1 de diciembre de 2009].

Considerando la operatividad de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, bien es cierto que existen algunos ámbitos en que éstos parecen desdibujarse un poco, y sucede que con frecuencia se dan no sólo normas, sino pluralidad de recomendaciones por parte de la Unión a modo de pautas a seguir por los Estados a la hora de estimar sus políticas legislativas.

En relación a este último extremo, existen varios sistemas que se proponen y fomentan la inclusión. Son éstas a las cuestiones a que se alude en lo sucesivo, viendo el precedente en primer lugar y la situación o el plan del momento en los sitios concretos.

---

<sup>63</sup> Vid. art.5.1 TUE: “**1.** La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

<sup>64</sup> Vid. art.5 TUE: “**2.** En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

**3.** En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

**4.** En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

#### **4.1.2. El precedente de 2013: Programas sociales europeos 2007-2013.**

Dada la constante y evidente preocupación que existe en el seno de la Unión Europea por la consecución de sus fines, particularmente la protección de los individuos en general, y más en particular los ciudadanos comunitarios, a continuación se verá que existen una serie de propuestas y programas que la Unión desarrolla para que los diferentes Estados miembros acomoden sus actuaciones a dichas previsiones, en la medida en que se estime y sea posible lograr lo que en ellos se establezca.

Una de las ideas principales en la política comunitaria es la búsqueda del bienestar de los ciudadanos europeos, algo que se hace constante en las diversas normas de rango comunitario, que de forma reiterada se posicionan a fin de garantizar una cooperación no sólo a nivel estatal, sino una cooperación ciudadana, estableciendo o tratando de establecer un signo de identidad bajo esa noción de la ciudadanía europea y, en último extremo, eso sería lo que reconduce a esa búsqueda del bienestar ciudadano, al igual que esa idea de bienestar lleva a pensar en la noción de la ciudadanía europea, sin que por ello sean estos conceptos intercambiables entre sí.

Como se ha anticipado, para lograr estos fines especialmente tuitivos la Unión Europea realiza diversos planes de orientación destinados a los diferentes Estados miembros, no de carácter vinculante sino como previsiones a las que habrían de acomodarse para lograr un mayor y mejor funcionamiento de los óptimos planes de la Unión. Y en esta dirección protectora de los ciudadanos se incluyen planes no sólo destinados a todos los individuos y ciudadanos europeos, sino encaminados a proteger a colectivos en situación de vulnerabilidad, colectivos más vulnerables.

Antes de entrar en la situación actual en esta sede de planificación europea, para lograr un primer acercamiento y con ello mejor entendimiento de las políticas actuales es de conveniencia hacer referencia al precedente inmediato de los planes actuales, haciendo una serie de breves consideraciones sobre los planes sociales más relevantes en la materia resulta objeto de estudio (la situación de los colectivos vulnerables).

En materia de colectivos vulnerables conviene referirse a algunos de los planes más emblemáticos de los Programas Sociales Europeos anteriores (que se establecieron para el periodo 2007-2013), que tocan aspectos relacionados con estos colectivos. Y en este sentido pueden destacarse los siguientes Planes o Programas Europeos<sup>65</sup>:

---

<sup>65</sup> BERNAD GARCÍA, Roberto. Guía de Financiación Europea. Programas Sociales 2014-2020. Madrid, 2014; pp.11-22.

· **Programa de Derechos Fundamentales y Ciudadanía 2007-2013:** Este primer programa tiene por objetivo la promoción y desarrollo de una sociedad europea basada en el respeto a los derechos fundamentales así como aquellos derechos derivados de la residencia en la Unión Europea. Además, como principales centros de actuación de este primer programa, resultan de interés la lucha contra el racismo, contra la xenofobia y contra la homofobia, junto a la protección de los derechos de la infancia, la participación democrática, la protección de la privacidad y, como último punto clave, la formación de profesionales de la justicia en todos los ámbitos señalados.

· **Programa Daphne III 2007-2013:** Siendo el tercero de los Programas Daphne, como su propio nombre indica, este Programa tiene por objetivo principal la prevención de la violencia en sentido general, pero fundamentalmente orientado al caso de niños, jóvenes, y mujeres víctimas de la misma, mediante proyectos de concienciación (como son guías y páginas web) para la prevención de la violencia, así como protocolos de intervención y otras campañas de sensibilización.

· **Programa Solidaridad y Gestión de los flujos migratorios 2007-2013:** El objetivo en este programa es mejorar, fortalecer las políticas comunitarias migratorias (en que incluir cuestiones de asilo y no existencia de trabas en las fronteras), para favorecer este tipo de flujos así como el reasentamiento de refugiados (algo que trae causa del Proyecto SHARE). Y por otra parte (y gracias al Proyecto RED CONECTA), en este punto se incluye el fomento de la inclusión social con la alfabetización digital, como otro ejemplo a destacar.

· **Programa HEALTH:** Este programa tiene el fin de mejorar la seguridad sanitaria y fomentar además un acceso igualitario a la salud. Para ello, el medio empleado fue la financiación de varios proyectos encaminados a tal efecto, y, entre otros, es destacable el proyecto '*Addiction Prevention within Roma and Sinti Communities*', en que fue partícipe la Fundación Secretariado Gitano, para prevenir y reducir el uso y consumo de drogas en la comunidad gitana.

· **Política de Cohesión:** En este caso, se cuenta con una dotación de fondos que han servido para la financiación de varios proyectos de ONG, gracias a instrumentos como el Fondo Social Europeo (FSE). Por ejemplo y en España, el FSE ha permitido disponer de Programas Operativos gestionados por la ONCE, la Cruz Roja, así como la Fundación Secretariado Gitano, además de otros Programas Operativos diversos.

#### 4.1.3 El planteamiento actual: El Programa 2014-2020.

Hecho un breve inciso y referencia sobre los precedentes a la planificación actual, el Programa Social Europeo previo al actual y sus manifestaciones en relación a los colectivos vulnerables, resulta ahora de mayor interés el referirse a los nuevos y actuales incentivos e iniciativas de la Unión Europea en estos aspectos.

El Programa 2014-2020 (propuesto por la Comisión Europea el 14 de diciembre de 2011, y aprobado definitivamente el 15 de abril de 2014 por el consejo de la UE) cuenta con algunas diferencias y beneficios respecto al anterior, y en primer lugar, no se trata de una propuesta que únicamente se destine a introducir modificaciones con respecto a la anterior, sino que trata además de simplificar los planes de actuación para que su cumplimiento sea mucho más sencillo y eficaz. Por ello, se puede comenzar por la identificación de algunas de las novedades que se incluyen con este Programa 2014-2020.

En primer lugar, se da una **reducción del número de programas**, agrupando todos los anteriores programas en únicamente 22 – de los más de 80 existentes con el anterior Plan – con el fin de buscar una rápida coherencia de enfoque, así como también lograr **objetivos y prioridades mejor delimitadas**, para dotar a la planificación general de una mayor claridad. Se hace ver así que el fin de estos nuevos programas no es otro que lograr una mayor facilidad, algo que tiene que ver en gran medida con otra de las aportaciones que se hacen: buscar una **unificación de normas** en diversas materias, especialmente para el caso de aquellas de índole financiera.

Además, debido a esa recopilación en la tarea planificadora en únicamente 22 programas, también se logra una **mayor facilidad en la justificación**, algo debido también a la flexibilidad de las nuevas normas. Y por último, algo a señalar es que uno de los centros de actuación que se estiman como más relevantes en este nuevo Plan, no es otro que **el empleo**, como una prioridad clave en el desarrollo de las políticas europeas, algo dirigido especialmente a las masas más jóvenes.

Realizado el análisis comparativo, se puede ya entrar a detallar alguna de las iniciativas que resultan de interés y que se encuentran vigentes en la actualidad. De este modo, y por lo que a este periodo de planificación comunitaria respecta, se pueden destacar los siguientes planes<sup>66</sup>:

---

<sup>66</sup> BERNAD GARCÍA, Roberto. Guía de Financiación Europea. Programas Sociales 2014-2020. Madrid, 2014; pp.23-96.

· **Fondo de Asilo, Migración e Integración 2014-2020:** Como proyecto financiero para el sustento y mejora de las políticas de los Estados sobre esta materia, este Fondo lo que pretende es mejorar la gestión de los flujos migratorios europeos para que gracias a ello se pueda desarrollar un sistema común en la Unión Europea, así como también, apoyar los flujos migratorios legales y mejorar los sistemas de retorno sobre todo velando por la posibilidad de readmisión en el Estado de origen.

· **Programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía 2014-2020:** Este Programa trata de garantizar la inexistencia de discriminación en el territorio europeo, tratando a su vez de dispensar una protección a todos aquellos ciudadanos de la Unión Europea, y en particular, dirigiéndose a aquellos colectivos que sean más vulnerables.

Este Programa, como se ha visto, en realidad engloba bastantes cuestiones en áreas de protección (y en especial, protección a colectivos vulnerables), por lo se hace ver claramente con él el afán de refundición que se tiene con las nuevos Planes y objetivos propuestos para el periodo 2014-2020. Se puede además ver que con este Programa general se incluirían varios de los Programas mencionados al hablar del Plan 2007-2013, como son los Programas ‘Derechos Fundamentales y Ciudadanía’, ‘Daphne III’, y el ‘Programa Progress’, este último sobre igualdad de género y diversidad.

· **Programa de Empleo e Innovación Social:** Este Programa, surgiendo como uno de los principales del Plan 2014-2020, trata de atajar el problema existente en territorio europeo con el desempleo, atendiendo siempre y también como es habitual a las necesidades de aquellos colectivos que se encuentren más desamparados, es decir, aquellos colectivos que podrían ser calificados como vulnerables.

Como algunos de los objetivos del Programa, se trata de lograr una política de empleo que genere un empleo sostenible y de calidad adecuada, además de tratar de luchar contra la exclusión social en esta materia y la pobreza generada por el desempleo, como también proteger y mejorar las condiciones de trabajo en toda la Unión Europea, para lo cual se trata, entre otras medidas, de reforzar la tendencia a la elaboración de políticas favorables al empleo y la protección social del colectivo trabajador.

· **Política de Cohesión 2014-2020:** Del mismo modo que ocurría con la planificación anterior, se establece una nueva política de cohesión, si bien introduciendo como es lógico algunas mejoras y novedades, tales como una nueva clasificación de las regiones a efectos del reparto de los fondos que se estimen, además de una simplificación normativa.

## 4.2. Las políticas de inclusión social en España.

### 4.2.1. El sistema español de protección social.

Al hacer referencia a las medidas que el Estado español mantiene y promueve para garantizar una protección de aquellos que se encuentren en su territorio y todos los ciudadanos españoles, es inexcusable referirse al sistema español de prestaciones e impuestos, y la capacidad redistributiva del mismo, para ver el alcance y la efectividad del mismo.

De entrada, se puede decir es que, como en su análisis muestra Olga Cantó, “*El sistema de impuestos y prestaciones español resulta ser uno de los menos efectivos en redistribuir las rentas familiares de todos los países de la Unión Europea*”<sup>67</sup>. Además y desde el año 2005 se han llevado a cabo muchas modificaciones del sistema, con lo que han venido conociéndose bajo la rúbrica de “medidas de austeridad”, algo que ha tenido una fuerte presencia y que ha sido oído por todos a lo largo de estos últimos años.

A diferencia entonces de países cercanos, como es el caso de Francia, por ejemplo, el sistema Español presenta grandes deficiencias y hasta en cierto modo una falta de organización, comparativamente hablando, por no llegar a ser suficiente ni cumplir con los objetivos de planificación que serían deseables o al menos, más eficaces. A pesar de todo, en España se cuenta con una gran red de prestaciones sociales y un número considerable de ayudas y subvenciones, en múltiples ámbitos como son la educación, el empleo, la sanidad pública, o el transporte, entre otras, pero siendo todas ellas actividades que le son esenciales a cualquier sistema organizativo de una sociedad.

Se puede ver así una vertiente positiva, ya que al igual que en otros lugares, todo el sistema de prestaciones en España en su conjunto sirve al fin de mejorar las condiciones en que la sociedad española puede vivir, sea en mayor o menor medida. Pero realmente el análisis del sistema de prestaciones español no puede ser estudiado desde una perspectiva que no sea crítica con la realidad del momento, y es que ocurre que en España no se logra reducir la desigualdad de rentas en la sociedad tanto como en otros. Así, ocurre que frente a países como Finlandia, Dinamarca o Bélgica, que con sus sistemas son capaces de haber reducido la desigualdad hasta en un 45%, el sistema español sólo ha sido capaz de reducirla menos de un 30%, aproximadamente.

---

<sup>67</sup> CANTÓ, Olga. La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos. Madrid: Papeles de Economía Española, nº135: “Crisis, desigualdad económica y mercado de trabajo en España”, 2013.

Con todo, además hay que decir que el sistema español se encuentra sumamente condicionado por algunos tipos de prestaciones que se han mantenido a lo largo del tiempo, como es claro con el clásico ejemplo de las pensiones contributivas, que suponen una importante porción a sufragar por el sistema de prestaciones e impuestos.

En definitiva, puede afirmarse que se trata de un sistema al que le queda mucho para llegar a equilibrar en gran medida las desigualdades en la renta de los ciudadanos, pero sin embargo, sí que es verdad que se están tratando de impulsar políticas equidistributivas, como ocurre con los casos en que se dan ayudas a colectivos con especiales necesidades – fundamentalmente económicas – lo cual ayuda enormemente a que se vaya equilibrando la balanza gracias a que esos instrumentos favorecen, además, a la eliminación de la exclusión social que muchas veces sufren esos colectivos debido a la ausencia de medios para seguir subsistiendo, y con ello, se potencia la economía sobre todo en áreas como es el empleo, pese al gran problema con que España se está topando en estos aspectos.

Es en este último punto en el que se centra el análisis que a continuación se expone, centrándose en una medida concreta de lucha contra la exclusión, desigualdad social, y que guarda relación con el sistema de prestaciones español: la Renta Garantizada de la Ciudadanía, algo presente en varias Comunidades Autónomas, pero cuyo análisis se acotará, al caso de la Renta Garantizada de la Ciudadanía de Castilla y León.

#### **4.2.2. La Renta Garantizada de la Ciudadanía en Castilla y León.**

##### ***4.2.2.1. Consideraciones iniciales.***

Las diferentes Comunidades Autónomas existentes en el territorio español, todas ellas, cuentan con un área de Servicios Sociales, y cada uno de estos tiene un sistema propio de ayudas, con el fin de lograr gracias a ellos una mayor integración social, en especial para aquellos casos de emergencia, insuficiencia económica, o personas en riesgo de exclusión o situaciones de vulnerabilidad.

Sí bien es cierto que este tipo de sistemas se prevén en todas las Comunidades Autónomas, lo primero que difiere es el nombre que reciben. Así y por ejemplo, en la Comunidad Valenciana el nombre resulta coincidente con el que este sistema de ayuda recibe en Castilla y León: Renta Garantizada; pero no es así en otros lugares como son, por ejemplo, Madrid o Cataluña, en que el nombre acuñado es el de Renta Mínima de Inserción; o también, en Andalucía, en donde el nombre de este tipo de prestaciones no es sino el de Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Hay unas líneas generales que se hacen visibles en todas estas prestaciones, independientemente del nombre que les haya sido otorgado en cada territorio, y es que son ayudas públicas para personas carentes de recursos a fin de que puedan atender necesidades básicas de la vida cotidiana. Lo mismo ocurre en cuanto a los requisitos de acceso a la prestación, en que se pueden constatar varias similitudes (como el requisito de empadronamiento, que puede servir de ejemplo).

Entrando al estudio del caso concreto de la comunidad castellanoleonesa, es el Estatuto de Autonomía de Castilla y León el que en su artículo 13.9 contempla, dentro de los derechos sociales, el derecho a una renta garantizada de ciudadanía; estableciendo que tendrán derecho a acceder a la misma los ciudadanos de Castilla y León que se encuentren en situación de exclusión social.

Por otra parte y como noción definitoria, la Renta Garantizada de la Ciudadanía se configura como una prestación social y familiar, de naturaleza económica y percepción periódica cuya finalidad es atender las necesidades básicas de subsistencia y promover la integración de quienes se encuentren en situación de exclusión social<sup>68</sup>.

Por tanto, se trata de un sistema de previsión social que incluye una prestación económica a modo de ayuda para que aquellas personas con necesidades particulares o situaciones más delicadas puedan hacer frente a los gastos más básicos derivados de la misma subsistencia de la persona (o unidad familiar, al estar dirigida tanto a personas individuales como a unidades familiares).

#### ***4.2.2.2 Requisitos de acceso y sistema de prestación.***

La percepción de la Renta Garantizada se dirige a todas aquellas personas que se encuentren en situación de dificultades tanto económicas como sociales y personales por una carencia de medios de carácter temporal, en tanto en cuanto se mantenga aquella situación que motiva el acceso a este tipo de prestación. Así pues, en el momento en que la persona beneficiaria (o unidad familiar) deja de estar incurso en esa situación de necesidad, se deja de tener derecho a la percepción de la Renta, debiéndose comunicar debidamente la salida de la situación que motivó la percepción de esta prestación.

Sin realizar mayores aclaraciones, existiría un colectivo de grandes dimensiones que se podría acoger a esta ayuda autonómica, y por ende no va a ser único requisito – aunque sí inexcusable – el encontrarse en situación de necesidad, sino que serán más los requisitos

---

<sup>68</sup> Información extraída de la web oficial de los Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León. Disponible en: <http://www.serviciosociales.jcyl.es/web/jcyl/ServiciosSociales/es/Plantilla100/1281175640040/ / />

que se estimarán para poder solicitar la ayuda. Y es que en la medida en que particularmente se pretende hacer un estudio del sistema de Renta Garantizada de Castilla y León, el ámbito queda reducido al territorio de dicha Comunidad Autónoma, por lo que entonces se estimará, como otro requisito fundamental, que la persona solicitante sea ciudadana de Castilla y León o al menos sea extranjera pero con residencia legal y vecindad en la Comunidad.

Además de estos requisitos, hay otros generales exigidos a todo aquel que quiera solicitar la ayuda, como es en primer lugar el tener domicilio, estar empadronado y residir durante al menos un año en territorio castellanoleonés antes de presentar la solicitud correspondiente.

También se requiere ser mayor de 25 años y menor de 64, así como no recibir prestaciones de la Seguridad Social u otro sistema público de protección (con una salvedad: las mujeres víctimas de violencia de género y perceptores de prestaciones por desempleo por perder un trabajo a tiempo parcial que generase ingresos inferiores a la cuantía básica de la Renta Garantizada de la Ciudadanía), ni tampoco residir en Centros (cuestión que cuenta con alguna excepción o salvedad también).

Si en lugar de un solicitante particular el posible beneficiario pudiera ser una unidad familiar o de convivencia, se exigen otra serie de requisitos con carácter general, como el que dicha unidad carezca realmente de medios suficientes para su sustento (como una familia en que nadie logra obtener ingresos, por ejemplo), o también, algo esencial es el que los miembros de dicha unidad – familiar o de convivencia – estén inscritos como demandantes de empleo, a salvo de aquellas excepciones que contemple la Ley.

Y todo ello sin que en ningún caso se olvide el requisito básico, que no es sino tener domicilio, estar empadronado y residir legalmente en algún municipio de Castilla y León, algo que es común e inexcusable en todos los casos.

#### **4.3. Consideraciones finales.**

Si se realizasen unas precisiones finales sobre las cuestiones a que se acaba de hacer referencia, en primer lugar no se puede obviar la preocupación constante que existe en áreas de protección de los colectivos denominados o adjetivados como "vulnerables". Pero la preocupación no sólo deriva de la normativa derivada de Naciones Unidas y cumplir con las disposiciones allí previstas como algo general, sino que dicha preocupación se plasma en diversos niveles, y se puede ver que desde la perspectiva comunitaria existe un interés en garantizar la armonía social entre los ciudadanos de la Unión Europea, plasmada también en textos comunitarios, de los cuales emana una protección a los colectivos vulnerables con

arreglo a las bases que derivan de las previsiones de Naciones Unidas.

Por ello, la propia Unión Europea hace constar esta preocupación en la elaboración de sus planes destinados a conseguir los fines señalados, y en esta línea se ha visto que se articulan Programas Sociales Europeos de duración variada (siendo el actual previsto para una duración de siete años, al reflejarse como el Programa del período 2014-2020).

Pese a todo, el problema que presentan estos Programas Sociales es carecer de fuerza vinculante para los Estados, siendo algo más bien orientativo, por lo que en la práctica, pese a que los Estados mayoritariamente acomodan sus políticas legislativas y planes de actuación a dichos fines contenidos en los Programas Sociales, en el fondo no son eficaces, porque se necesitan más medidas y actuaciones concretas.

Hasta ahora se ha tenido en consideración la visión desde la perspectiva de los intereses de Naciones Unidas (algo a que se hizo referencia en un primer momento en el presente trabajo, así como la motivación europea en este campo de protección, pero no hay que dejar de lado tampoco que esa panorámica tuitiva que proviene de la Unión Europea se hace ver en el sistema español de protección, aunque quizá a nivel interno, a nivel estatal español, la protección y manifestación de los fines protectores para con estos colectivos sea manifiestamente insuficiente por la rigidez de los sistemas, el difícil acceso a las prestaciones y los problemas y trabas que se suscitan en las condiciones de ingreso a determinados planes o los controles rigurosos que se hacen, que desde una perspectiva objetiva bien es cierto que son necesarios en la medida en que el dinero del cual se hace uso no es sino dinero público, pero que también y desde la perspectiva interna de los beneficiarios de las prestaciones puede ser en ocasiones hasta de carácter nocivo por su carácter gravoso.

## 5. CONCLUSIONES.

La noción de vulnerabilidad es una de las cuestiones que más problemas ha suscitado de cara a su conceptualización. Aunque esto sea así, son varios los instrumentos internacionales como de Derecho interno (Declaraciones, Leyes, Decretos, etc.) que han venido utilizando dicho vocablo, lo cual constata cuán importante resulta el tener claro lo que ésta significa y todo lo que supone.

Aunque se pueda hablar de vulnerabilidad en abstracto, el momento en que realmente el concepto encuentra su máximo esplendor es al predicarse dicha vulnerabilidad de una serie de grupos sociales o colectivos presentes en todo el mundo, y es con ello con lo que se puede hablar de la cuestión que ha sido objeto de estudio en todas las páginas que han precedido el presente proyecto: los colectivos vulnerables.

Tanto la idea de vulnerabilidad como la de colectivos vulnerables ha sido una realidad cambiante a lo largo del tiempo: no siempre se ha mantenido el mismo concepto de vulnerabilidad, ni siempre se ha atribuido ésta a los mismos grupos, sino que en la medida que se habla de una situación temporal, la misma no es inmutable, sino que fluctúa y por ello no siempre se van a considerar los mismos motivos de vulnerabilidad, ni siempre se dará que determinados colectivos fueron, son y serán vulnerables de forma permanente.

Bien es cierto que son muchos los intentos de buscar unos estándares que informen de la situación de vulnerabilidad, pero por esas oscilaciones a que se ve sometido el propio concepto al analizar la realidad de cada momento, aunque en realidad se pueden encontrar estudios e informes que informan de al menos, unos pequeños indicadores que podrían permitirnos estimar una situación de vulnerabilidad, como son factores económicos, sociales, familiares, personales, y hasta ambientales.

No habiendo una noción unitaria del concepto de vulnerabilidad ni de colectivos vulnerables, lo que resultaría esencial sería unificar poco a poco la denominación dichos colectivos reciben. Por ejemplo, ante esta falta de homogeneización, la propuesta podría partir de Naciones Unidas y que poco a poco el concepto se fuese plasmando en los distintos ordenamientos del mundo, siempre siguiendo una denominación común para que exista una línea general en todo el mundo.

Concretamente y para el caso de la Unión Europea es lo que se ha tratado de hacer, mediante la elaboración de Directivas que al tener que ser traspuestas por los Estados miembros a sus ordenamientos, necesariamente se habría de utilizar una terminología parecida a la que emane de la Unión. Pero la realidad muestra que, habiendo oscilado con relativa frecuencia la denominación acuñada a estos colectivos por parte de las Directivas

comunitarias, difícilmente se va a poder asumir un concepto unitario para todos los Estados, y por ello quizá la primera tarea pendiente resulte la elaboración de una Directiva que unifique posiciones tanto legales como doctrinales.

Tanto a nivel internacional, como comunitario y también interno en cada uno de los Estados existen objetivos y planes de actuación más o menos concretos para poder llegar a un real equilibrio de estos colectivos. Sin embargo y aunque la intención sea positiva, la realidad muestra que se está avanzando en la consecución de tal fin, mas el esfuerzo ha de ser mayor y mucho más constante, en especial por parte de todos y cada uno de los Estados.

La afirmación se debe a que las Declaraciones de derechos, objetivos y fines de dimensión internacional quedan en gran parte de ocasiones como “un brindis al sol”, un reconocimiento de tanto derechos de estos colectivos, como obligaciones para los Estados y recomendaciones que no se cumplen. Y aunque resulten más específicos, algo similar es lo que ocurre con los Planes de la Unión, y es que tan difícil resulta (por no decir imposible) la coordinación de una política que sea común y estrictamente igual para todos los Estados Miembros, que siempre hay que dejar un marco de libertad para cada Estado pueda modular sus planes de acción conforme a su ordenamiento y posibilidades, siendo en este nivel en donde se producen grandes incumplimientos, bien sean por impedimentos, o por desinterés.

Si los incumplimientos de las directrices y planificaciones tanto internacionales como comunitarias se dan a nivel estatal, haciendo mención a la situación en España, se puede apreciar que España es un país rico en estrategias y planes de inclusión social; pero del mismo modo que por un lado se fomenta la integración, en la otra cara de la moneda se muestran vulneraciones de derechos humanos (véase simplemente el caso de los inmigrantes y toda la problemática que la valla de Melilla ha ocasionado, con repatriaciones que han resultado hasta ilegales en algunos casos).

Sin perjuicio de la segunda de las situaciones, en lo que resulta de interés hacer mayor hincapié es en las medidas de inclusión y sistemas prestacionales con que cuenta el Estado español, y con ello, ver los problemas que plantean algunos sistemas o mecanismos de inclusión social.

Un claro ejemplo para dar cuenta de esta realidad es el caso de la Renta Garantizada de la Ciudadanía, medida prevista en gran parte de las Comunidades Autónomas de España (si bien con denominaciones dispares), y concretamente, también en Castilla y León. Esta medida trata de facilitar recursos económicos para aquellas personas en situación de

vulnerabilidad y con menos posibilidades de acceso a los mismos, para con ello alentar a esos grupos de población y fomentar la inclusión.

Lo que sucede en el caso de la Renta Garantizada es que se elabora un mecanismo de prestación en que aparentemente todo son facilidades, pero luego de cara a la realidad, comienzan a atisbarse signos de complicación, todo ello atribuible en particular a un mal funcionamiento de la Administración.

Como referencia, en primer lugar es visible una falta de información: los Trabajadores Sociales hacen fundamentalmente esta labor de información, pero luego en las oficinas de la Administración ésta resulta sumamente insuficiente.

Una de las cuestiones en que se habría de incidir es en la información garantizada: tratar de explicar lo que supone una petición de una ayuda, las obligaciones que comporta y a lo que una persona se somete al solicitar la prestación, como es el asumir los riesgos de informaciones erróneas o defectuosas (que pueden haber sido aportadas de ese modo por dicha falta de información), y es que sucede que muchas veces, al no existir un conocimiento exacto sobre lo que la ayuda es, simplemente se echa una solicitud para “probar suerte”, algo que no puede permitirse por todo lo que supone: mayor carga de trabajo, lentitud en el funcionamiento de la Administración, y trámites costosos e innecesarios, todo por no existir una información adecuada.

Pero no sólo eso, sino que quizá uno de los problemas más graves y vinculado a dicha falta de información, es el caso de los rigurosos controles que se hacen: son justificables, evidentemente, al tener que analizar si una persona mantiene requisitos para beneficiarse de la prestación, pero si dichas personas no conocen hasta qué punto pueden hacer uso de esos ingresos libremente, ni conocen causas de extinción o sus obligaciones, malamente va a funcionar el sistema de manera correcta. Y es que, por poner un ejemplo, puede resultar excesivo el que se inste a una persona a adquirir productos de marca blanca frente a otros que tengan precios algo más elevados: claro está que puede haber casos en que la diferencia sea muy superior, y que se advierta que sería mejor darle otro uso al dinero que se recibe pudiendo adquirir más productos a precios más económicos, pero siempre quedará la duda de hasta qué punto es justificable que se controle cuánto y en qué productos alimenticios gasta una persona la ayuda que recibe, sobre todo cuando dichas diferencias resultan prácticamente irrelevantes.

Además y finalmente, ocurre que a veces las prácticas cuyo fin es incentivar, en ocasiones no logran sino el efecto contrario. El sentido de la afirmación tiene que ver con que, pese a que una medida de carácter económico pueda ser bien recibida por la necesidad

de liquidez de estos colectivos, igualmente puede ocasionar el efecto contrario: que la persona perceptora se vea desincentivada por ya tener ingresos suficientes para cubrir sus necesidades vitales, por lo que hay que ser muy cuidadoso con este tipo de medidas, si bien es verdad que en este tipo de prestaciones se prevén una serie de causas de extinción de la misma, y por ejemplo, en el caso de la Renta Garantizada se ha sido cuidadoso al establecer que una de ellas es el rechazo de puestos de trabajo, para no desincentivar la búsqueda de empleo y el no tratar de buscar una actividad que genere ingresos para la persona.

## BIBLIOGRAFÍA.

### A) Libros y artículos.

- AGULLÓ PASTOR, Celia y ARCAS MANTAS, Irene. *Una mirada hacia los colectivos vulnerables: personas mayores y personas con discapacidad en la acción humanitaria*. Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), 2012.
- BALLESTEROS VICENTE, Conchi. Observaciones del Comité de los Derechos del Niño vinculadas a estadísticas de infancia. Madrid: Revista Índice, Instituto Nacional de Estadística, Número 63 (pp.27-30); Abril 2015.
- BARRIOS, Juan Ramón y CRISTÓBAL PÉREZ, Carmen. *Vulnerabilidad, exclusión y VIH*. Zaragoza: Asociación para la ayuda a personas afectadas por VIH/Sida, Omsida; 2013.
- BENSON, Charlotte y TWIGG, John (con la colaboración de Tiziana Rossetto). *Herramientas para la integración de la reducción del riesgo de desastres: Notas de orientación para organizaciones de desarrollo*. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y ProVention Consortium, 2007.
- BERNAD GARCÍA, Roberto. *Guía de Financiación Europea. Programas Sociales 2014-2020*. Madrid, 2014.
- BLAY DUART, Josep Francesc. et alt.. “*Propuesta para un trabajo intercultural en la escuela. Fichas de trabajo*”. Valencia: 1989.
- CABANES HERNÁNDEZ, José; VERA GARCÍA, Luz; BERTOMEU MARTÍNEZ, María Isabel. “Gitanos: historia de una migración”. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*. N. 4 (oct. 1996). ISSN 1133-0473.
- DOMÍNGUEZ ALONSO, Patricia y MORENO MOLINA, José Antonio. “*Pensión de viudedad tras matrimonio celebrado por el rito gitano. Comentario a la STEDH de 8 de diciembre de 2009*”, *Diario La Ley* nº 7356 (2010), pg.11 ISSN 1138-9907
- EQUIPO GIEMS, *Gitanos al encuentro de la ciudad: del chalaneo al peonaje*. Madrid: Cuadernos para el diálogo, 1976.
- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos Ramón. *La protección internacional de las personas con discapacidad*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2007.
- Fundación Secretariado Gitano (FSG); equipo de investigación D’Aleph. “*Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007*”. Madrid: Fundación Secretariado Gitano, Colección ‘*Serie Cuadernos Técnicos*’, 2007.

- GARCÍA CASTAÑO, Francisco Javier. *Cuando no hablamos de integración: análisis de la imagen del alumnado “inmigrante” en la prensa de España*. Madrid: Estudios sobre el Mensaje Periodístico, Vol.20, núm. 2; Universidad Complutense de Madrid, 2014.
- Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas (con la colaboración de Cruz Roja Española). *Discriminación y VIH/SIDA 2005 – Estudio Fipse sobre discriminación arbitraria de las personas que viven con el VIH o SIDA*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2005.
- JUÁREZ PÉREZ, Pilar. “*La inevitable extensión de la ciudadanía de la Unión: a propósito de la STJUE de 8 de marzo de 2011 (Asunto Ruiz Zambrano)*”. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid: Cuadernos de Derecho Transnacional (Octubre 2011), Vol. 3, Nº2, 2011; pp.249-266. ISSN 1989-4570.
- MEINER VERLAG, Felix. *Die Freigabe der Vernichtung lebensunwerten Lebens , Ihr Mass und ihre Form*. Leipzig: 1920 // Traducido en 1922 por JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. “*La autorización para exterminar a los seres humanos desprovistos de valor vital*”. Madrid : Tipografía de la Revista de Archivos, 1922.
- Naciones Unidas (2010). *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas – Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, 2010.
- Naciones Unidas (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas (EIRD/ONU), 2009.
- Naciones Unidas (2009). *Violencia contra las mujeres (United Nations Secretary-General’s Campaign to end violence against women)*. Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, 2009.
- Naciones Unidas (2004). *Vivir con el riesgo – Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*. Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas (EIRD/ONU), 2004; p.16
- ORTIZ AHLF, Loretta. *Derecho Comunitario y Derecho Internacional*. Revista de Derecho de la Unión Europea, nº4, 2003.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *Curso de derechos fundamentales: teoría general*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1995, 1999; p. 180
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel. *PROCURA – Nº 3: Protección jurídica de las personas y grupos vulnerables*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 2013.
- SALMERÓN RUIZ, Jesús. *Orígenes, vicisitudes, realidad actual y retos del pueblo gitano en España y Región de Murcia*. Murcia: Anales de Historia Contemporánea, nº25, 2009.

- SAN ROMÁN, T., "Vecinos gitanos". Madrid, 1976.
- SÁNCHEZ ORTEGA, M<sup>a</sup> Elena y SAN ROMÁN, Teresa "Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos". Madrid: 1986.
- SANZ CABALLERO, Susana. *Colectivos vulnerables y derechos humanos. Perspectiva internacional*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010.
- SCHENEIDERBAUER, S. y EHRLICH, D. (2006). "Social levels and hazards (in)dependence in determining vulnerability", en K.Birkmann (ed.), *Measuring Vulnerability to Natural Hazards*, United Nation University Press, Nueva York.
- Save The Children España (ONG de defensa y promoción de los derechos de la infancia). "Es necesario que España cumpla con las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de la ONU que afectan a la infancia" [Consultado a fecha 3 de Agosto de 2015]. Disponible en: [http://www.savethechildren.es/det\\_notyprensa.php?id=737&seccion=Not](http://www.savethechildren.es/det_notyprensa.php?id=737&seccion=Not)
- TRINIDAD NÚÑEZ, Pilar. "La evolución en la protección de la vulnerabilidad por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos". *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 4. ISSN 1989-6565.
- VEGA CORTÉS, Agustín. "Los gitanos en España". Barcelona: Asociación "Jóvenes contra la intolerancia", 1997.

## **B) Otros recursos.**

- 20 Minutos (2010): El Secretariado Gitano denuncia que los colegios son "guetos" de minorías [Consultado a fecha 2 de Agosto de 2015]. Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/858629/0/gitanos/institutos/absentismo/>
- CERMI. Derechos Humanos y Discapacidad: Informe España 2013. Madrid: Colección Convención ONU, N° 10, Ediciones Sinca; 2014.
- Convenio Europeo de Derechos Humanos
- Cruz Roja Española. Informe (2013) sobre la vulnerabilidad social. Madrid, 2014.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995).
- Diario de Burgos (2012): "Colegios guetto" para gitanos [Consultado a fecha 2 de Agosto de 2015]. Disponible en: <http://www.diariodeburgos.es/noticia/ZCA0CE4E5-B294-B9D0-1FE6E0DE7418578A/20120429/colegios/guetto/gitanos>
- Dirección General contra la Discriminación, Ministerio de Igualdad; Motivos de discriminación en España, Estudio exploratorio Elaboración de Colectivo Ioé y Heliconia Madrid, febrero de 2009 (Datos aportados por la Fundación Secretariado Gitano a partir de diversos estudios).

- Directiva 2011/36/UE, del Parlamento y del Consejo, de 5 de Abril de 2011
- Directiva 2012/29/UE, del Parlamento y del Consejo, de 25 de Octubre de 2012
- Dirección General contra la Discriminación, Ministerio de Igualdad; Motivos de discriminación en España, Estudio exploratorio Elaboración de Colectivo Ioé y Heliconia Madrid, febrero de 2009 (Datos aportados por la Fundación Secretariado Gitano a partir de diversos estudios).
- El Diario (eldiario.es, 2015): España es ruin con los inmigrantes/exiliados [Consultado a fecha 27 de Julio de 2015]. Disponible en: [http://www.eldiario.es/zonacritica/Espana-ruin-inmigrantesexiliados\\_6\\_411618864.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/Espana-ruin-inmigrantesexiliados_6_411618864.html)
- El Diario (eldiario.es, 2015): La comunidad gitana rumana sufre “invisibilización social” por el “desinterés” de las autoridades [Consultado a fecha 21 de Junio de 2015 ] Disponible en [http://www.eldiario.es/andalucia/informe-gitanos-rumanos\\_0\\_399660186.html](http://www.eldiario.es/andalucia/informe-gitanos-rumanos_0_399660186.html)
- El Mundo (2015): La tasa de desempleo de las personas con discapacidad se duplicó durante la crisis [Consultado a fecha 23 de Julio de 2015] Disponible en <http://www.elmundo.es/economia/2015/03/17/55082576e2704ee82e8b457a.html>
- El País (2015): ¿Qué es Femen? [Consultado a fecha 25 de Julio de 2015]. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/04/actualidad/1433432767\\_133470.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/04/actualidad/1433432767_133470.html)
- El País (2015): Vídeo: Femen se desnuda por la “ley mordaza” [Consultado a fecha 25 de Julio de 2015]. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2015/07/01/videos/1435750770\\_531438.html](http://elpais.com/elpais/2015/07/01/videos/1435750770_531438.html)
- Euroxpress (euroxpress.es, 2014) : La discriminación contra los gitanos sigue latente en la sociedad española [Consultado a fecha 17 de Junio de 2015]. Disponible en <http://www.euroxpress.es/index.php/noticias/2014/2/5/la-discriminacion-contra-los-gitanos-sigue-latente-en-la-sociedad-espanola/>
- IndexMundi (2014): *Mapa comparativo de países: VIH/SIDA – habitantes infectados con el VIH/SIDA – Mundo* [Consultado a fecha 9 de Julio de 2015]. Disponible en <http://www.indexmundi.com/map/?v=35&l=es>
- Isabel y Fernando. Extractos de la Primera Pragmática (recogido en la *Novísima Recopilación*, Libro XII, título XVI). Medina del Campo (Valladolid): 1499.
- Ley 4/2015, de 27 de abril, reguladora del Estatuto de la víctima del delito.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020. Madrid: Gobierno de España: Informes, Estudios e Investigación; 2012

- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Mortalidad por VIH/sida en España. Año 2013. Evolución 1981-2013. Madrid: Instituto de Salud Carlos III; 2015.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Vigilancia Epidemiológica de las Infecciones de Transmisión Sexual, 1995-2013. Madrid: Instituto de Salud Carlos III; 2015.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Vigilancia Epidemiológica del VIH/sida en España. Madrid: Instituto de Salud Carlos III; 2014.
- Nueva Tribuna (nuevatribuna.es; 2015): La ONU suspende a España en igualdad de género [Consultado a fecha 3 de Agosto de 2015]. Disponible en: <http://www.nuevatribuna.es/articulo/espana/demoleedor-suspenso-igualdad-genero-onu-estado-espanol/20150702173120117728.html>
- Organización Mundial de la Salud (OMS, 2015): *Preguntas y respuestas sobre el VIH/sida* [Consultado a fecha 8 de Julio de 2015]. Disponible en <http://www.who.int/features/qa/71/es/>
- Plataforma CEDAW Sombra España. Informe Sombra 2008-2013: Sobre la aplicación en España de la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra las Mujeres (CEDAW). Naciones Unidas: 61ª Sesión del Comité CEDAW; 2014.
- Público (2011): Europa alerta de las ‘escuelas gueto’ en España [Consultado a fecha 1 de Agosto de 2015]. Disponible en: <http://www.publico.es/espana/europa-alerta-escuelas-gueto-espana.html>
- Real Academia Española. (2013). Vulnerable. En *Diccionario de la lengua española* (22.ª ed.). Recuperado de [http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=vulnerable&val\\_aux=&origen=REDRAE](http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=vulnerable&val_aux=&origen=REDRAE)
- Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil mandada publicar en cumplimiento de la Ley de 26 de mayo último (Vigente hasta Octubre de 2015).
- Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª). Caso *Horváth and Kiss v. Hungary*. Asunto nº 11146/11. Sentencia de 29 de Abril de 2013 [Consultado a fecha 18 de Mayo de 2015]. Disponible en: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-116124#{"itemid":\["001-116124"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-116124#{)
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª). Caso *Muñoz Díaz c. España*. Asunto nº 49151/07. Sentencia de 8 de Marzo de 2010 [Consultado a fecha 15 Mayo de 2015]. Disponible en: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96100#{"itemid":\["001-96100"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96100#{)

- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*. Asunto nº 41615/07. Sentencia de 6 de Julio de 2010 [Consultado a fecha 17 de Julio de 2015]. Disponible en: [http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=003-3194121-3556272#{"itemid":\["003-3194121-3556272"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=003-3194121-3556272#{)
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª). Caso *Winterstein et autres c. France* Asunto nº 27013/07. Sentencia de 17 de Enero de 2014 [Consultado a fecha 18 Mayo de 2015]. Disponible en: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126910#{"itemid":\["001-126910"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126910#{)
- Unión Romani (sitio web). Pueblo gitano: Origen Histórico [Consultado a fecha 2 Mayo de 2015] Disponible en : [http://www.unionromani.org/pueblo\\_es.htm#origen](http://www.unionromani.org/pueblo_es.htm#origen)
- "I Tchatchipen": Publicación trimestral de investigación gitana. Ed. Instituto Romano de Servicios Sociales y Culturales.

**ANEXO 1: Objetivos en Empleo 2012-2020 para la población gitana.**

<b>Objetivos generales y específicos</b>	<b>Datos población total</b>	<b>Referencias previas población gitana</b>	<b>Datos más recientes población gitana</b>	<b>Objetivo 2015</b>	<b>Objetivo 2020</b>
<b>OBJETIVO 1.</b> Incremento de la escolarización de la población gitana en la Educación Infantil.					
Objetivo Específico 1.1. <i>Incrementar la proporción de niños y niñas gitanas que han asistido a educación infantil previamente a su escolarización obligatoria (&lt;6 años).</i>	97,5% (2008, ME)	59% (1994, FSG)  74% (2001, FSG)	87% (2009, FSG)	91%	95%
<b>OBJETIVO 2.</b> Universalización de la escolarización y aumento del éxito académico del alumnado gitano en Educación Primaria.					
Objetivo Específico 2.1. <i>Incrementar la escolarización de niños y niñas gitanas en Educación Primaria (6-12 años)</i>	99,9% (2008, ME)		96,7% (2007, CIS)	98%	99%
Objetivo Específico 2.2 <i>Reducir el absentismo* en Educación Primaria.</i> <i>*(ausencias del centro escolar por periodos de más de tres meses)</i>		57% (1994, ASGG)  31% (2001, FSG)	22,5% (2009, FSG)	15%	10%
Objetivo Específico 2.3 <i>Incrementar el número de niñas y niños gitanos cursando el curso que se adecua a su edad.</i>	8 años: 94% 10 años: 89% (2008, ME)	35% (1994, ASGG)  69% (2001, FSG)	81,1% (2009, FSG)	85%	90%
<b>OBJETIVO 3.</b> Incremento de la finalización de la Educación Secundaria Obligatoria y aumento del éxito académico del alumnado gitano en esta etapa.					
Objetivo Específico 3.1 <i>Incrementar la escolarización en Educación Secundaria de población gitana entre 13-15 años.</i>	>98% (2008, ME)		Total 78,1% (M): 71,7% (2007,CIS)	Total: 85% (M): 80%	Total: 90% (M): 90%
Objetivo Específico 3.2 <i>Reducir de las tasas de abandono escolar antes de la finalización de la etapa obligatoria.</i>			Se prevé disponer de este dato durante el año 2012		
Objetivo Específico 3.3 <i>Incrementar el alumnado gitano que se titula en la ESO.</i>	78% (2008, ME)		Se prevé disponer de este dato durante el año 2012		

<b>OBJETIVO 4:</b> Incremento del nivel educativo de la población gitana adulta.					
Objetivo Específico 4.1 <i>Reducir la tasa de analfabetismo absoluto entre población gitana (&gt;16 años)</i>	2,2% (2011 TIII, EPA)	13,1% (2005, FSG)  13,5% (2007, CIS)	8,7%  (2011, EDIS; FSG)	6%	3%
Objetivo Específico 4.2. <i>Reducir la proporción de población gitana entre 18-24 que no estudia ni se forma y abandonó durante o al final de la etapa obligatoria. (Estrategia 2020).</i>	Total: 31,2% (abandono escolar prematuro)  (2009, PNR)		90,9%  (2011, EDIS; FSG)	85%	80%
Objetivo Específico 4.3 <i>Incrementar la tasa de población gitana que haya completado estudios postobligatorios</i>	42,1,%  (2006, EPA)		2,6%  (2007, CIS)	5%	8%

**ANEXO 2: Objetivos en Empleo 2012-2020 para la población gitana.**

<b>Objetivos generales y específicos</b>	<b>Datos población total</b>	<b>Referencias previas población gitana</b>	<b>Datos más recientes población gitana</b>	<b>Objetivo 2015</b>	<b>Objetivo 2020</b>
<b>OBJETIVO 1:</b> Mejorar el acceso al empleo normalizado y reducir la precariedad laboral entre la población gitana.					
Objetivo Específico 1.1 <i>Incrementar la tasa de empleo en la población gitana.</i>	Total: 62,5 % (20-64 años) (M): 55,8%  (2010, PNR)  (47,17% para todas las edades). (2011 IIIT, EPA).	Total: 59,7% (M):48,5%	Total: 43,8% (M):38,4%  (2011, EDIS/FSG)	Total: 50%  (M): 45%	Total: 60%  (M): 52%
Objetivo Específico 1.2 <i>Reducir la tasa de paro entre la población gitana.</i>	21,52% (2011 IIIT, EPA)	13,8% (2005, EDIS/FSG)	36,4% (2011, EDIS/FSG)	30%	20%
Objetivo Específico 1.3 <i>Incrementar la proporción de población gitana ocupada en actividades por cuenta ajena (asalariados).</i>	83,6%  (2011 IIIT,EPA)	51,4%  (2005, EDIS/FSG)	37,6%  (2011, EDIS/FSG)	40%	48%
Objetivo Específico 1.4 <i>Reducir la tasa de temporalidad entre trabajadores gitanos.</i>	26,0%  (2011 IIIT,EPA)	70,9% (2005, EDIS/FSG)  76,4% (2007,CIS)	Se prevé disponer de este dato durante el año 2012.		
Objetivo Específico 1.5 <i>Aumentar la proporción de profesionales y trabajadores autónomos gitanos (sin asalariados) que cotizan a la Seguridad Social.</i>			< 60%  (2007, CIS)	70%	75%
Objetivo Específico 1.6 <i>Reducir la proporción de población gitana que se dedica a la colaboración con la actividad económica familiar.</i>	0,7% (2011 IIIT,EPA)	24,1%  (2005, EDIS; FSG)	26%  (2011, EDIS; FSG)	23%	20%
<b>OBJETIVO 2:</b> Mejora de la cualificación profesional de la población gitana.					
Objetivo Específico 2.1 <i>Aumentar la proporción de trabajadores gitanos con una ocupación cualificada (superior a ocupaciones elementales).</i>	86,74% (2004, EPA)	47,2% (2007, CIS)  32,3% (2005, EDIS/FSG)	Se prevé disponer de este dato durante el año 2012		

**ANEXO 3: Objetivos en Vivienda 2012-2020 para la población gitana.**

<b>Objetivos generales y específicos</b>	<b>Datos población total</b>	<b>Referencias previas población gitana</b>	<b>Datos más recientes población gitana</b>	<b>Objetivo 2015</b>	<b>Objetivo 2020</b>
<b>OBJETIVO 1.</b> Erradicación del chabolismo y la infravivienda.					
Objetivo Específico 1.1 <i>Reducir el porcentaje de chabolismo entre los hogares de personas gitanas.</i>		10% (1991, PASS)	3,9% (2007, FSG)	2%	0,5%
Objetivo Específico 1.2 <i>Reducir el porcentaje de hogares de personas gitanas considerados como infraviviendas.</i>		21,4% (1991, PASS)	7,8% (2007, FSG)	6%	3%
<b>OBJETIVO 2.</b> Mejora de la calidad del alojamiento de la población gitana.					
Objetivo Específico 2.1 <i>Reducir el porcentaje de hogares de personas gitanas con carencia de algún equipamiento básico.</i>	< 1%	En 1978 tenían agua corriente (66%), agua caliente (15%), inodoro (50%), ducha (25%), instalación eléctrica (86%)	8,5% (2007, CIS)	4,2%	2,1%
Objetivo 2.2. <i>Reducir el porcentaje de hogares de personas gitanas con problemas de humedades.</i>	17,3 % (2006, ECV)		45,7% (2007, CIS)	40%	35%
Objetivo Específico 2.3 <i>Reducir el porcentaje de hogares de personas gitanas en entornos con carencias de equipamiento urbano.</i>		En 1991 contaban con alumbrado eléctrico (92%), recogida de basuras (95%), transporte público (77%), vías asfaltadas (84%). (1991, PASS)	19,5% (2007, CIS)	15%	10%
Objetivo Específico 2.4 <i>Reducir el porcentaje de hogares de personas gitanas que presentan hacinamiento.</i>	0,6% (2006, ECV)		29,4% (2007, CIS)	25%	20%

**ANEXO 4: Objetivos en Salud 2012-2020 para la población gitana.**

<b>Objetivos generales y específicos</b>	<b>Datos población total</b>	<b>Datos más recientes población gitana</b> (Datos ENSE para población gitana, año 2006)	<b>Objetivo 2015<sup>49</sup></b>	<b>Objetivo 2020</b>
<b>OBJETIVO 1.A.</b> Mejora del estado de salud de la población gitana y reducción de las desigualdades sociales en salud: Intervención en población adulta				
Objetivo Específico 1.1 <i>Mejorar la percepción de estado de salud* de la población gitana</i>	(H):75,9% (M): 65,7%	(H): 65,6% (M): 51,4%	(H):70% (M): 58%	(H): 76% (M): 66%
* (Percepción del estado de salud como "bueno" o "muy bueno" en población de 35 a 54 años).				
Objetivo Específico 1.2 <i>Reducir los accidentes de tráfico entre población gitana de 16 años o más.</i>	(H): 21,2% (M): 15,8%	(H): 41,6% (M): 27,9%	(H): 32% (M): 22%	(H): 22% (M): 16%
Objetivo Específico 1.3. <i>Reducir el tabaquismo entre hombres gitanos de 16 años o más.</i>	31,6%	54,9%	40%	30%
Objetivo Específico 1.4 <i>Reducir la obesidad en mujeres gitanas (&gt;16 años).</i>	15,2%	26,4%	20%	15%
Objetivo Específico 1.5 <i>Reducir el número de mujeres gitanas que no han ido nunca a consulta ginecológica.</i>	17,6%	25,3%	20%	16%
<b>OBJETIVO 1.B.</b> Mejora del estado de salud de la población gitana y reducción de las desigualdades sociales en salud: Intervención en población infantil				
Objetivo Específico 2.1 <i>Reducir el número de accidentes en el domicilio (casa, escaleras, portal, etc.).</i>	(H): 26,4% (M): 27,8%	(H): 36,7% (M): 53,8%	(H): 30% (M): 40%.	(H): 26%. (M): 28%.
Objetivo Específico 2.2 <i>Reducir la obesidad infantil (2-17 años).</i>	(H): 10,2% (M): 9,4%	(H): 16,1% (M): 19,2%	(H) 13% (M): 14%	(H): 10% (M): 9%
Objetivo Específico 2.3 <i>Incrementar la atención bucodental (nº de niñas y niños que nunca han ido a consulta).</i>	(H): 39% (M): 38,4%	(H): 49,5% (M): 51,4%	45%	38%