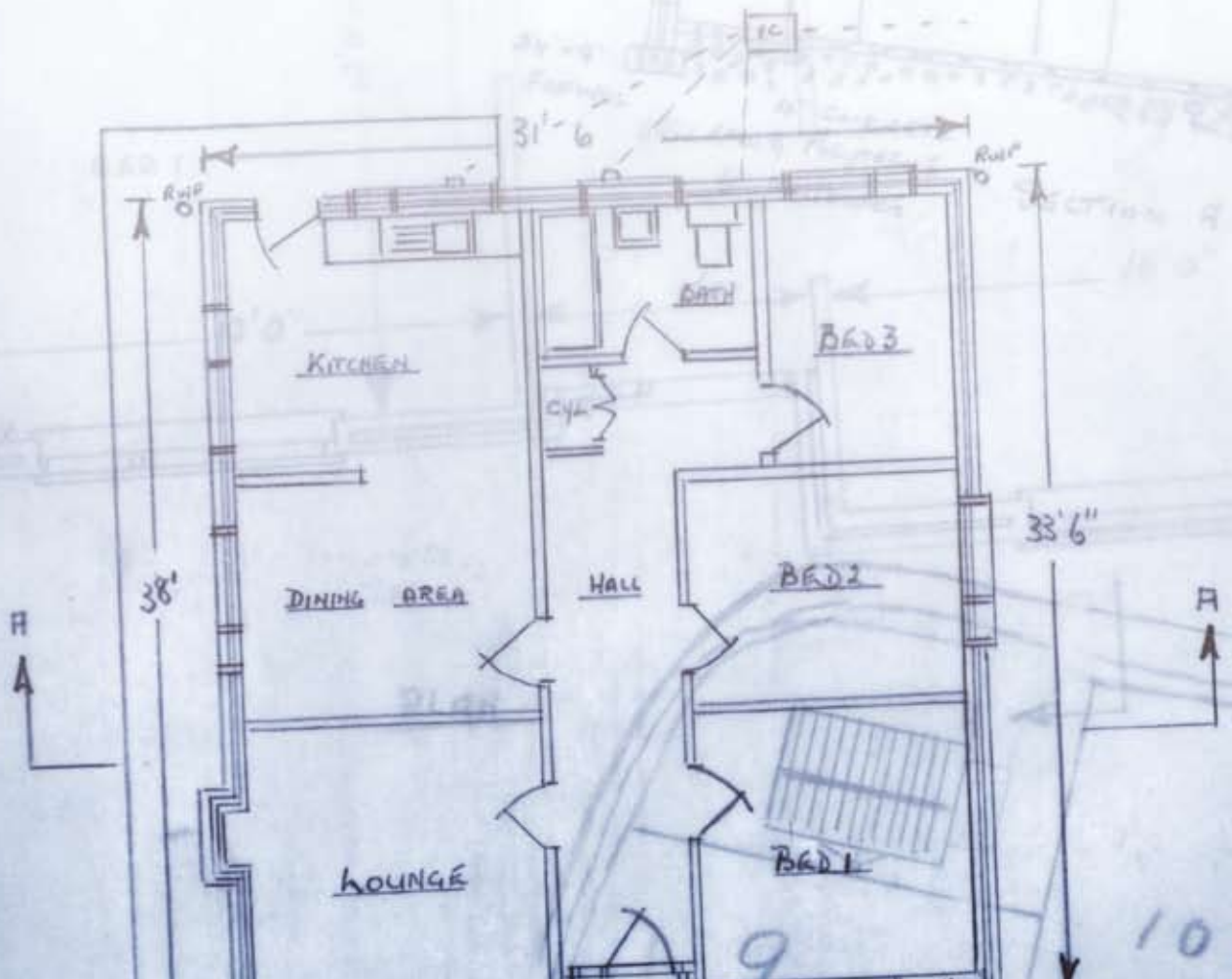


El actual contexto jurídico político



PROSP

En el proceso histórico brevemente descrito se conjugan diferentes factores de orden jurídico que conviene tener en cuenta, para elaborar las recomendaciones oportunas.



“ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) reconoce “el derecho a la ayuda a la vivienda”



“ La directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas, independientemente de su origen racial o étnico es de obligado cumplimiento en España desde julio de 2003



Directrices europeas

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)

reconoce “el derecho a la ayuda a la vivienda”, lo cual se referencia en el artículo 34, párrafo 3: *“Para combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda a la vivienda destinado a asegurar una existencia digna para todos aquellos que no cuentan con recursos suficientes de acuerdo con las leyes comunitarias y nacionales”.*

El análisis de los informes sobre protección social en Europa⁹ confirma siete prioridades clave destinadas a la mejora de las condiciones de la población vulnerable o en riesgo de exclusión: Aumentar su participación en el mercado laboral, modernizar los sistemas de protección social, abordar las desventajas en materia de educación y formación, eliminar la pobreza infantil y reforzar la asistencia a las familias, **garantizar una vivienda digna**, mejorar el acceso a servicios de calidad, **superar la discriminación** y aumentar la integración de las personas con discapacidad, **las minorías étnicas** y los inmigrantes.

⁹ Vives, Anna (coord.). *L'habitatge d'inclusió a Catalunya: informe 2006 de la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió (XHI)*. [en línea]. [Barcelona]: Fundació Un Sol Món. Obra Social Caixa Catalunya, 2007. Disponible en Web: http://www.fundacioaixacatalunya.org/osocial/idiomes/1/fixers/solidaritat/informe_xarxa07.pdf

A través de sus Planes Nacionales de Acción para la inclusión social se espera que los estados miembros de la Unión elaboren estrategias integradas y coordinadas para responder a las necesidades y luchar contra las numerosas desventajas de los grupos que presentan un riesgo específico de exclusión, como las personas con discapacidad, minorías étnicas, sin techo, etc.

La promoción de la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación tienen cada vez más relevancia en las agendas políticas nacionales, regionales y locales, a partir del impulso que dio la UE con la inclusión de una cláusula antidiscriminación en el Tratado de la Unión¹⁰. Los posteriores instrumentos legales aprobados por el Consejo Europeo (Directivas 2000/42/CE y 2000/78/CE) así como el

¹⁰ Comunidad Económica Europea [Leyes, etc.]. *Tratado de Amsterdam (art. 13)*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea, 1997.

Programa de Lucha contra la Discriminación potenciado por la Comisión, manifiestan una apuesta decidida para avanzar hacia una sociedad más justa e igualitaria a partir de garantizar la no-discriminación, entre otros motivos, por el origen racial o étnico de los individuos o grupos.

La directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas, independientemente de su origen racial o étnico es de obligado cumplimiento en España desde julio de 2003. La transposición de esta directiva tiene una importancia singular para los miembros de la Comunidad Gitana. Los gitanos han sido víctimas de una situación histórica que se materializaba en providencias legales, y más recientemente en normas como la Ley sobre la peligrosidad social. Todavía hoy, treinta años después de la constitución democrática, los miembros de la comunidad



gitana en el Estado español son víctimas de estereotipos y prejuicios, encontrándose entre los ciudadanos que más prácticas discriminatorias sufren en la vida cotidiana. Y, sin embargo, el tema de la discriminación está poco presente en la discusión entorno a los problemas de este grupo.

Dicha directiva prohíbe la discriminación directa o indirecta en todos los ámbitos y en la provisión de bienes y servicios, proporciona a las personas que creen ser víctimas de discriminación el acceso a procedimientos administrativos, judiciales y de conciliación, propone el acompañamiento en estos procedimientos, establece sanciones e indemnizaciones, exige la designación de organismos especializados que promuevan el principio de igualdad de trato, y fomenta el diálogo entre interlocutores sociales y organizaciones.





Reconocimiento de derechos del pueblo gitano

El artículo 1.1. de la Constitución Española de 1978 proclama la igualdad como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, y el artículo 14 define que todos los españoles “son iguales ante la ley, sin que haya discriminación por causa de origen, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Desde principios de los años 90 se constata una especial atención al reconocimiento y la protección de las minorías en los organismos europeos, así como en países con comunidades gitanas de cierto tamaño, como Checoslovaquia o Hungría.

El **Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales**, elaborado en el año 1998, se establece como un instrumento de referencia para favorecer el reconocimiento institucional del pueblo gitano, y ha sido ratificado por

“ El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, elaborado en el año 1998, se establece como un instrumento de referencia para favorecer el reconocimiento institucional del pueblo gitano

la mayoría de los países miembros del Consejo Europeo, entre ellos España¹¹.

Este tratado forma parte del ordenamiento jurídico español, por lo que se debería intentar que tenga una aplicación práctica mayor de la que ha tenido hasta ahora.

Las manifestaciones de reconocimiento de la comunidad gitana en España han tenido un carácter muy disperso. Ha habido declaraciones y acciones puntuales que no han creado un modelo coherente a seguir. Ejemplo de ello sería la creación en el año 1999 de una subcomisión en el Congreso de los Diputados, o las declaraciones del Defensor del Pueblo en ese mismo año; siendo ambas acciones significativas por su simbolismo pero no articulan medidas concretas para responder a las necesidades del colectivo.

Sin embargo, aunque la situación en España necesita avanzar mucho más para que realmente exista un reconocimiento real de la identidad y cultura gitana, se percibe actualmente un cierto avance gracias a iniciativas que favorecen la participación institucional del pueblo gitano.

Como ejemplos relevantes destaca la creación, por real decreto del 22 de julio de 2005, del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y su posterior constitución en junio de 2006.

Otros consejos de participación creados en algunas comunidades autónomas han sido: Comunidad de Madrid (Mesa para la integración y promoción del pueblo gitano, 27 de junio de 2002), País Vasco (25 de noviembre de 2003), Catalunya (mayo de 2005), Extremadura, entre otras.

La Proposición no de Ley aprobada por unanimidad el 27 de septiembre de 2005



¹¹ *Gitanos. Pensamiento y cultura*. Fundación Secretariado Gitano. nº 37-38. Madrid: Fundación Secretariado Gitano, 1999. ISSN: 1575-1988



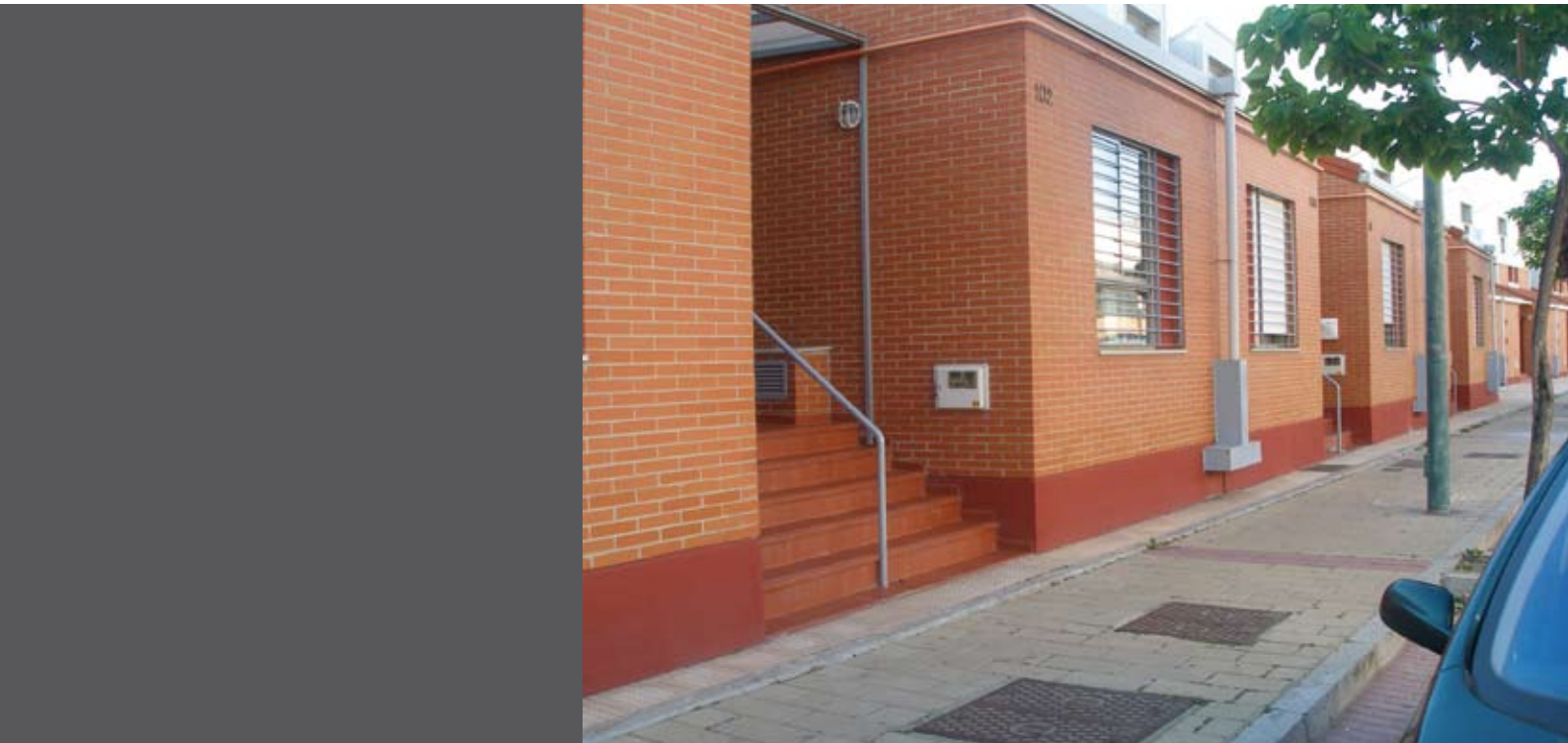
Otra de las formas de reconocimiento que están surgiendo, consiste en la inclusión de una mención a la comunidad gitana en los Estatutos de Autonomía en proceso de reforma

por el Congreso de los Diputados apuntaba también hacia esta línea de reconocimiento y valoración positiva del pueblo gitano ya que instaba al Gobierno a promover su cultura, su historia, su identidad y su lengua; y pretende que el Ejecutivo tenga presente la opinión de las organizaciones gitanas a la hora de emprender iniciativas legislativas, culturales y sociales que afecten a la identidad gitana. En cumplimiento de esta proposición se ha creado recientemente la Fundación Instituto de Cultura Gitana. Esta Fundación de carácter público estatal, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para obrar, actuará para promocionar la cultura y la identidad gitanas a través de estudios, investigaciones y publicaciones, así como para impulsar las iniciativas que conduzcan a la integración de la comunidad gitana desde el reconocimiento de su identidad cultural.

Para poder continuar con este tipo de iniciativas que favorecen el reconocimiento institucional del pueblo gitano, los avances deben promoverse tanto a nivel estatal como autonómico.

En este sentido, señalamos la aprobación por parte de las asambleas de algunas Comunidades Autónomas, de proposiciones no de ley que ratifican el aprobado por el Congreso de los Diputados. Este es el caso de la Asamblea de Extremadura que en noviembre de 2006 insta a la Junta a reconocer la identidad del pueblo gitano y su valor para la sociedad extremeña. O la declaración del Parlament de Catalunya en marzo de 2007, en la que se reconoce la persecución y el genocidio del pueblo gitano, y también deplora todas las leyes racistas y anti-gitanas que han dictado o secundado las instituciones catalanas de otra época.

Otra de las formas de reconocimiento que están surgiendo, consiste en la inclusión de una mención a la comunidad gitana en los Estatutos de Autonomía en proceso de reforma; tal es el caso del Estatuto de Autonomía de Catalunya que en el artículo 42 reconoce la importancia de la cultura gitana, o como se ha hecho también en el Estatuto de Andalucía y las reformas pendientes de los Estatutos de Castilla y León y otras CCAA. Se promueve de este modo el reconocimiento específico de los gitanos como pueblo, como comunidad cultural diferenciada, entendida como base para la aplicación de la especificidad gitana dentro de la atención socio-cultural a la ciudadanía y la recuperación de los déficit históricos acumulados por parte del pueblo gitano y, por tanto, de forma específica, en relación a la vivienda.



Elementos significativos de la legislación y líneas de actuación de las Comunidades Autónomas

En general, se observa en los diferentes planes de actuación en materia de vivienda de las comunidades autónomas una importante preocupación por los colectivos con especial dificultad de acceso, a través de la intensificación a las políticas de alquiler público y de la creación de nuevas políticas de vivienda de protección; sin embargo, a nivel de las concreciones existen fuertes diferencias entre los planteamientos de cada comunidad autónoma, así como también en las ejecuciones de dichas políticas.

En algunas comunidades, la promoción de la vivienda de alquiler consiste principalmente en otorgar ayudas económicas a familias con dificultades como es el caso, entre otras, de Madrid y Valencia. Para otras comunidades autónomas consiste en la promoción de un parque estable ó semiestable de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler que permita acoger a familias con pocas posibilidades económicas o sociales. Junto a ello se determinan los costes del alquiler según los ingresos, de manera que se garantiza que la persona inquilina aporte como máximo un 30% de sus ingresos para hacerle frente, y este sería el caso del País Vasco y Cataluña.

En referencia a la concurrencia de diferentes agentes sociales, cabe señalar la importancia cada vez mayor del papel de los Ayuntamientos, Diputaciones así como también de las Entidades sin ánimo de lucro, especialmente en tres líneas básicas:

En un primer nivel en lo que se refiere a procesos de intermediación para el acceso a viviendas del mercado libre, en alquiler o compra a través de avales, bolsas de vivienda, incentivos y subvenciones. Tal es el caso de Valencia, Navarra, Cataluña, Madrid, Cantabria, Galicia, con matices diferenciales entre unas y otras. En este sentido una medida novedosa es la gestión pública del alquiler de la vivienda privada, iniciada en el País Vasco y seguida por Cataluña.

En un segundo nivel destaca la tendencia a la promoción de redes de abordaje del acceso a la vivienda por parte de colectivos de exclusión extrema. En este sentido es significativa la propuesta del Plan de Vivienda del País Vasco de crear una red para el tratamiento integral de los Colectivos de Alta Exclusión. La idea es que cada miembro de esta red aporte sus recursos y sus conocimientos de forma que las viviendas ofrecidas por el Departamento

de Vivienda y Asuntos Sociales se unan a la red de recursos sociales de Diputaciones y Ayuntamientos.

Y por último, el tercer nivel lo constituyen los convenios entre administraciones, a los que la mayoría de comunidades autónomas le dan un papel primordial; tal es el caso de Catalunya que en estos últimos años pretende dar un viraje decisivo al respecto hacia la consecución de estrategias comunes. Con las "oficinas de la vivienda" se centra la gestión al ciudadano desde lo local con tramitación directa de las ayudas y líneas de apoyo de la Comunidad Autónoma en cada municipio.

En el País Vasco se prevé una gestión coordinada de los diferentes agentes de intervención, y la presencia de un equipo social de acompañamiento para garantizar el uso adecuado de la vivienda de alquiler así como para que se establezca una buena convivencia vecinal.



En referencia a la concurrencia de diferentes agentes sociales, cabe señalar la importancia cada vez mayor del papel de los Ayuntamientos, Diputaciones así como también de las Entidades sin ánimo de lucro

Esto permite una atención más integral y un seguimiento personalizado de cada situación. Asimismo en Cataluña existen experiencias parecidas, pero no de forma normalizada ni universalizada.

Desde el punto de vista de la accesibilidad es de destacar la creación del “Registro de demandantes de Vivienda” de Cantabria, para identificar las necesidades de vivienda y poder dar una respuesta adecuada a las situaciones que se reflejen, y el desarrollo en diferentes CCAA de líneas financieras para la promoción de la construcción o de aprovechamiento del parque existente, a través de la compra de vivienda usada o rehabilitación de viviendas, mejorando su habitabilidad.

En lo referente a la accesibilidad de los sectores poblacionales en exclusión o riesgo de exclusión, en el País Vasco se contempla la flexibilización de “cupos” en los sorteos de vivienda protegida, de manera que se reserva un margen de actuación suficiente para poder asegurar que los colectivos con mayor necesidad y en desventaja socioeconómica puedan acceder a este tipo de viviendas a través de la posibilidad de contar con baremos previos.

En Galicia se define explícitamente la puesta en marcha de un programa de ayudas dirigidas a erradicar el chabolismo, dichas ayudas van destinadas a familias chabolistas cuyos ingresos no superen el salario mínimo interprofesional (SMI). En este sentido se promueve un censo de chabolas en los distintos municipios, según un formulario único. Dicho censo sirve para realizar convenios entre la Xunta y los municipios afectados, donde constan los recursos y medidas adoptadas para el acceso a la vivienda, así como las cuantías dependiendo del tamaño del municipio.

En el marco del “Plan Integral para la convivencia y desarrollo del pueblo gitano de Galicia”, aprobado en 2006, y dentro del ámbito de vivienda se enfatiza en el compromiso de erradicación del chabolismo con una serie de medidas: elaboración de un estudio, seminarios sobre realojamiento, impulso de medidas de acompañamiento social, promoción de la dispersión geográfica, diseño y ejecución de equipos específicos.

Igualmente en Galicia se da importancia al desarrollo de medidas informativas sobre las posibilidades existentes para que lleguen a los hogares gitanos.





Las políticas de vivienda en España

El objeto de la legislación de la vivienda debería consistir en la regulación legal del mercado de la vivienda y del servicio público de vivienda con el fin de garantizar el derecho a la misma, del mismo modo que debe regularse un mercado y un servicio público de educación o un mercado y un servicio público de salud, para dar respuesta al derecho a la educación o a la salud en una economía social de libre mercado.

Las condiciones legales y los planes de vivienda han de garantizar el desarrollo económico sostenible y la transformación también sostenible de nuestras ciudades.

En España hay políticas de vivienda, pero no para todos. En los años 80 los precios del mercado libre y los del protegido eran casi iguales. Las políticas de vivienda en España han sido básicamente una actividad de fomento y de regulación de la actividad privada de promoción de viviendas. Políticas de fomento para el sector a través de ayudas a los promotores y compradores. No se ha trabajado para el acceso sino para el sector inmobiliario. Se ha trabajado más para la promoción del mercado inmobiliario como motor económico que

para garantizar el acceso generalizado a la vivienda.

Se ha generado así, de manera general y especialmente para las clases medias, la consideración de la vivienda como inversión, y no como un derecho, como un bien de uso.

Al bajar el precio del dinero, el coste de las hipotecas compite favorablemente frente al coste de los alquileres. De este modo se va consolidando el sentido de la propiedad de la vivienda como una perspectiva normal.

En algunas ocasiones, con un planteamiento bienintencionado pero a la vez poco profundo, se ha facilitado el simple acceso a la vivienda en régimen de propiedad como una fórmula de garantía para la inclusión social y la superación de situaciones de chabolismo o de acceso para familias en situación muy precaria, olvidando el acompañamiento social necesario para trabajar de forma integral los aspectos básicos del trabajo, la salud y la educación. Promovido por las mismas administraciones, en el ejercicio de su responsabilidad social, el gestor público ha facilitado el acceso a la propiedad con ayuda pública pero con despreocupación por las cláusulas de control y garantía para la continuidad del buen uso de la vivienda.



En la perspectiva de desarrollar una política de vivienda planificada que permita garantizar el derecho a la vivienda, es fundamental la reserva de suelo para vivienda protegida

De este modo algunas familias han podido utilizar la vivienda como patrimonio para nuevas transacciones económicas, tomando decisiones poco razonables, y de poco futuro, ante necesidades de supervivencia y por falta de seguimiento institucional.

La política más significativa, fuera del ámbito de fomento, en lo relativo a garantizar el derecho a la vivienda para los colectivos con más dificultades de acceso, ha sido curiosamente una norma preconstitucional y que ha sido fundamentada en la legislación de arrendamientos (régimen de

prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento y congelación de los precios de alquiler).

En la actualidad las técnicas más destacables que se desarrollan en la regulación vigente son: reservas de suelo para vivienda protegida, equipamientos de viviendas rotacionales, subvenciones al alquiler a través de las redes de mediación y de incorporación de inmuebles al mercado de alquiler, patrimonio municipal del suelo, áreas de tanteo y retracto así como de rehabilitación integral y ayudas destinadas al fomento de la auto rehabilitación.



En la perspectiva de desarrollar una política de vivienda planificada que permita garantizar el derecho a la vivienda, es fundamental la reserva de suelo para vivienda protegida. La regulación legal de reservas de suelo para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública se puede entender como un porcentaje de viviendas calificadas en un sector (substitución) o la introducción expresa de la zonificación para la creación de nueva vivienda.

Las medidas que habitualmente acompañan la reserva de suelo consisten en:

- La prohibición de descalificar el régimen jurídico de vivienda protegida a petición del interesado,
- El establecimiento (o no) de un período (de veinte a noventa años según CCAA, indefinidamente en el País Vasco) para la aplicación del régimen que rige para cada modalidad de vivienda protegida,
- El Registro unificado de solicitudes de vivienda protegida,
- La inclusión del incumplimiento del deber de edificar en el suelo destinado a vivienda de protección pública como un supuesto legitimador de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad, y
- La introducción del principio de cohesión social en la planificación de la reserva para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

Los principales efectos prácticos de la reserva de suelo a nivel jurídico, cuando es aplicada de forma sostenida en el tiempo, son: en primer lugar la atención directa a una amplia capa de la sociedad y la satisfacción de la necesidad de vivienda a precios ostensiblemente inferiores a los del mercado (con todos los efectos sociales y económicos que esto implica), y en segundo lugar la consiguiente presión sobre el mercado de la vivienda libre que, si la oferta de vivienda protegida es suficientemente grande y constante en el tiempo, tiende a limitar la rápida elevación de los precios de la vivienda libre. Este es el caso único en España de Victoria-Gasteiz; en el País Vasco se ha conseguido además controlar la venta de viviendas protegidas porque todas son adquiridas por el Gobierno Vasco, lo que también ha revertido en un mayor control de la adjudicación de las VPO.



Cambios de signo y tendencias actuales

Asistimos a un nuevo contexto, a un escenario de oportunidades para conseguir una lucha más eficaz contra la guetización y a favor de la inclusión social y residencial de la totalidad de la comunidad gitana y de los ciudadanos españoles en general.

En el nivel de la gestión pública es cada vez más notoria la voluntad de cambiar el signo de las políticas desarrolladas: dejar de promover la vivienda como valor de cambio, como valor patrimonial, para desarrollar la promoción de vivienda social de alquiler destinada a los colectivos que precisan de soporte público temporal o indefinido.

La existencia misma de un Ministerio de la Vivienda y de Consejerías de Vivienda en algunas Comunidades Autónomas, el desarrollo de Planes sensibles para el reequilibrio, la activación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y de los Consejos autonómicos, crean marcos oportunos para la gestión de ese nuevo enfoque político, al mismo tiempo que genera posibilidades de que en el futuro se den sinergias interesantes.



“ Se ha empezado a comprender que hay que aplicar nuevos sistemas y asumir la necesaria diversificación de los recursos para el acceso a la vivienda

En algunas zonas se está desarrollando algún tipo de política de renovación, como la que existe en polígonos de los años 60 del cinturón metropolitano de las grandes ciudades y que han sufrido patologías estructurales (aluminosis entre otras); y esta nueva política puede a su vez conformar nuevos modelos de construcción de la ciudad y de la ciudadanía.

Algunas experiencias en la erradicación del chabolismo ofrecen modelos eficaces para su aplicación en los distintos lugares donde aún padecen, muchas familias gitanas, la más evidente carencia de una vivienda digna.

Se ha empezado a comprender que hay que aplicar nuevos sistemas y asumir la necesaria

diversificación de los recursos para el acceso a la vivienda. Por ejemplo la intermediación para el alquiler, gestión pública de viviendas privadas que se ceden para alquilar, gestión de ONG's como tutoras de procesos de inclusión a partir del acceso a una vivienda, etc.