



Bruselas, 26.6.2013  
COM(2013) 460 final

2013/0229 (NLE)

Propuesta de

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

#### **Antecedentes**

Muchos de los gitanos de Europa son objeto de prejuicios, intolerancia, discriminación y exclusión social en su vida cotidiana. Son marginados y en su mayoría viven en condiciones socioeconómicas muy precarias. Por término medio, solo uno de cada dos niños gitanos asiste a guarderías o recibe educación preescolar; su participación en la educación se reduce considerablemente tras la educación obligatoria: solo el 15 % de los jóvenes adultos de etnia gitana completan la enseñanza secundaria superior; por término medio, menos de uno de cada tres gitanos dice tener empleo; el 20 % no cuenta con seguro de enfermedad y el 90 % vive por debajo del umbral de pobreza<sup>1</sup>. Esto socava la cohesión social y el desarrollo humano sostenible, dificulta la competitividad y genera costes para el conjunto de la sociedad. La discriminación de los gitanos es también incompatible con los valores en que se fundamenta la Unión Europea. El eje del problema radica en los estrechos vínculos que existen entre la discriminación y la exclusión social que sufren los gitanos.

#### **Contexto político**

El 5 de abril de 2011, la Comisión adoptó un Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020<sup>2</sup>. El Consejo Europeo lo aprobó en junio de 2011. El Marco expresa la voluntad política de la UE para abordar la situación de los gitanos.

Con el Marco, la Comisión Europea pretende asegurar que los Estados miembros adopten un enfoque eficaz de la integración de la población gitana y respalden los objetivos basados en los cuatro pilares de la educación, el empleo, la sanidad y la vivienda.

Con arreglo al Marco, la Comisión debe informar anualmente sobre los progresos realizados por los Estados miembros. En 2012, la Comisión evaluó por primera vez las estrategias nacionales presentadas por los Estados miembros y adoptó una serie de conclusiones transversales [COM (2012) 226 final] y de indicaciones específicas sobre los puntos fuertes y débiles de la estrategia de cada Estado miembro [SWD (2012) 133 final].

Un año después, el informe de la Comisión se centra en los avances logrados por los Estados miembros para garantizar determinadas condiciones previas necesarias para el éxito de la aplicación de las estrategias nacionales. Estas condiciones incluyen la participación de las autoridades regionales y locales, la estrecha colaboración con la sociedad civil, el control y la evaluación de la aplicación de las estrategias, incluido el refuerzo de la función de los puntos de contacto nacionales de integración de los gitanos, la asignación de la financiación necesaria, la intensificación de la lucha contra la discriminación y la integración de la misma en otras políticas. En su evaluación, la Comisión ha tenido en cuenta la contribución de la sociedad civil y otras partes interesadas.

A partir de las conclusiones del presente informe y del informe de situación de 2012<sup>3</sup>, la propuesta de Recomendación del Consejo tiene por objeto acelerar los progresos realizados para llamar la atención de los Estados miembros sobre una serie de medidas concretas que son cruciales para la aplicación de sus estrategias de forma más eficaz.

---

<sup>1</sup> *The Situation of Roma in 11 Member States; Survey Results at a Glance*, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012.

<sup>2</sup> COM(2011) 173 final.

<sup>3</sup> COM(2012) 226 final.

## Objeto de la propuesta

La propuesta de Recomendación del Consejo se basa en las Comunicaciones de la Comisión de 2011 y 2012<sup>4</sup> y en las Conclusiones del Consejo sobre la integración de la población gitana<sup>5</sup>. Su objetivo es orientar a los Estados miembros en la mejora de la eficacia de sus medidas para alcanzar la integración de los gitanos y reforzar la aplicación de sus estrategias nacionales al respecto o de conjuntos de medidas para mejorar su situación en concordancia con los problemas a que se enfrentan los Estados miembros en función de las dimensiones y la situación de sus respectivas poblaciones de etnia gitana. Asimismo, la propuesta refuerza el marco de la UE con un instrumento jurídico no vinculante con objeto de ayudar a los Estados miembros a hacer realidad sus compromisos. La Recomendación abarca concretamente:

- **Acciones específicas, basadas en las mejores prácticas, a fin de reforzar la integración de los gitanos** respetando íntegramente el principio de subsidiariedad y sin necesidad de duplicar la legislación actual de la UE. Los ámbitos cubiertos son la educación, el empleo, la salud y la vivienda.
- **Cuestiones transversales esenciales para aplicar las políticas de integración de los gitanos y garantizar su sostenibilidad.** Dichas cuestiones incluyen, en particular, la lucha contra la discriminación y los estereotipos; la protección de mujeres y niños; la adopción de un planteamiento de inversión social; la recopilación de información sobre la situación de los gitanos para evaluar el impacto de las políticas; la traducción de los compromisos nacionales en acciones a nivel local; el apoyo a la labor de los organismos que fomentan la igualdad de trato de los gitanos; el refuerzo de los recursos y las capacidades de los puntos de contacto nacionales de integración de los gitanos y el desarrollo de la cooperación transnacional.
- **Principios generales que garanticen la transparencia y una adecuada asignación de fondos para la integración de los gitanos** (no solo de la UE sino también fondos nacionales y locales). Las recomendaciones generales sobre la financiación de la UE se basan en la experiencia del actual periodo de programación y en la propuesta de Reglamento sobre disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

Aunque la responsabilidad última de la integración de los gitanos corresponde a las autoridades públicas nacionales, se mantiene como un problema complejo, ya que la integración socioeconómica de los gitanos es un proceso de doble dirección que requiere un cambio de mentalidad en la mayoría de los ciudadanos y en los miembros de las comunidades de etnia gitana.

## Coherencia con otras políticas y objetivos de la Unión

La igualdad es uno de los valores en que se basa la Unión y uno de los objetivos básicos con arreglo al artículo 2 del TUE.

Por otra parte, el artículo 3 del TUE consagra la lucha contra la exclusión social y la discriminación como uno de los objetivos de la Unión.

De conformidad con el artículo 8 del TFUE, la UE se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad en todas sus acciones. El

<sup>4</sup> Comunicación sobre un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020, COM (2011) 173; Comunicación *Las Estrategias nacionales de inclusión de los Gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE*, COM (2012) 226.

<sup>5</sup> Conclusiones del Consejo, de 19 de mayo de 2011, sobre la integración de la población gitana.

artículo 10 del TFUE establece que «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual».

Por último, el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe la discriminación, entre otros, por motivos de raza u origen étnico.

La propuesta es coherente con la actual legislación secundaria en el ámbito de la lucha contra la discriminación en la medida en que complementa el marco jurídico establecido. La Directiva 2000/43/CE del Consejo aplica el principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y establece un marco vinculante mediante la prohibición de la discriminación por motivos de origen racial o étnico en toda la UE en los ámbitos del empleo y de la formación, la educación, la protección social (incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria), las ventajas sociales y el acceso a bienes y servicios (incluida la vivienda). La Directiva prohíbe la discriminación directa e indirecta, el acoso y toda orden de discriminar. Todos los Estados miembros de la UE han incorporado esta Directiva a sus legislaciones nacionales. La Comisión Europea está comprobando si la Directiva se aplica correctamente, y publicará un informe al respecto en 2013.

## 2. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS

La propuesta se basa en el trabajo realizado en dos reuniones de un grupo de Estados miembros establecido en 2012 en el contexto de la red de puntos de contacto nacionales de integración de los gitanos<sup>6</sup>. Las reuniones, celebradas los días 7 y 8 de noviembre y 6 y el 7 de diciembre de 2012 y en las que la asistencia era voluntaria, produjeron debates fructíferos entre los Estados miembros sobre una serie de cuestiones consideradas cruciales para impulsar la integración de los gitanos.

En consonancia con el marco de la UE, se pidió a los Estados miembros que presentaran estrategias nacionales de inclusión de los gitanos para finales de 2011. Todos los Estados miembros han cumplido sus compromisos al respecto y las estrategias nacionales de inclusión de los gitanos se publicaron en el sitio web de la Comisión, donde están a disposición de todos los ciudadanos. La Comisión recibió toda una serie de aportaciones de las diversas partes interesadas, incluida la sociedad civil, sobre las propias estrategias y, más recientemente, sobre su aplicación<sup>7</sup>, durante un diálogo entre los Comisarios y los representantes de la sociedad civil celebrado el 15 de mayo de 2013.

Además, se celebraron reuniones periódicas con los representantes de las organizaciones gitanas europeas<sup>8</sup> en torno a los retos y las cuestiones más importantes que se requieren a todos los niveles para fomentar activamente la integración de la población gitana.

---

<sup>6</sup> Estos países son Alemania, Bélgica, Bulgaria, la República Checa, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, el Reino Unido, Rumanía y Suecia.

<sup>7</sup> Se trata de informes de coaliciones de la sociedad civil organizadas por la *Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation* en seis Estados miembros (Bulgaria, República Checa, Hungría, Rumanía, Eslovaquia y España) y dos países de la ampliación (Albania y la antigua República Yugoslava de Macedonia), de informes de la red de expertos independientes sobre inclusión social (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>), el informe *Discrimination against Roma in the EU in 2012* de la Oficina Europea de Información sobre Asuntos Romaníes, las respuestas escritas de Eurocities y Eurodiaconia y los documentos de investigación elaborados por la Red Universitaria Europea de Estudios Romaníes ([http://romanistudies.eu/news/contributions\\_from\\_members/](http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/)).

<sup>8</sup> Estas organizaciones están representados por la *European Roma Policy Coalition* (ERPC). Algunos de los miembros de la ERPC que participaron en las reuniones fueron la Oficina Europea de Información

Dado el número de respuestas recibidas en este marco, la Comisión consideró innecesario realizar ninguna otra consulta pública específicamente sobre la Recomendación.

### 3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

#### Base jurídica

Las propuestas de Recomendación del Consejo deben vincular su contenido con un ámbito de actuación de los Tratados. Dicho vínculo también es necesario para determinar las normas de adopción del acto (unanimidad o mayoría cualificada).

Según la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la elección de la base jurídica debe basarse en criterios objetivos susceptibles de control judicial, incluyendo especialmente la finalidad y el contenido del acto<sup>9</sup>.

El Artículo 292 del TFUE establece el mandato del Consejo para adoptar recomendaciones. Su texto es el siguiente:

*«El Consejo adoptará recomendaciones. Se pronunciará a propuesta de la Comisión en todos los casos en que los Tratados dispongan que el Consejo adopte actos a propuesta de la Comisión. Se pronunciará por unanimidad en los ámbitos en los que se requiere la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión. La Comisión, así como el Banco Central Europeo en los casos específicos previstos por los Tratados, adoptarán recomendaciones.»*

El derecho de la UE a actuar en materia de lucha contra la discriminación, especialmente por motivos de raza u origen étnico, viene impuesto por el artículo 19, apartado 1, del TFUE. Esta disposición constituye la base jurídica de las medidas obligatorias y no obligatorias para combatir los actos y las prácticas discriminatorias. Su texto es el siguiente:

*1. «Sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión por los mismos, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.»*

Por tanto, el artículo 292 del TFUE debe leerse en relación con la base jurídica adecuada para el espíritu de la propuesta, es decir, el artículo 19, apartado 1, del TFUE.

#### Subsidiariedad y proporcionalidad

De acuerdo con el **principio de subsidiariedad**, la UE actuará únicamente en la medida en que los objetivos de la acción propuesta no puedan realizarlos de manera suficiente los Estados miembros (prueba de necesidad) y, por tanto, en razón del alcance e impacto de la acción, puedan realizarse mejor a nivel de la UE (prueba del valor añadido de la UE).

Las medidas adoptadas por determinados Estados miembros varían considerablemente en cuanto a su alcance y eficacia y muchos de ellos no han adoptado medidas específicas en el ámbito de la integración de los gitanos. Según las conclusiones del informe intermedio sobre

---

sobre Asuntos Romaníes (ERIO), las *Open Society Foundations* (OSF), la Red Europea contra el Racismo (ENAR), la *European Roma Grassroots Organisation* (ERGO) y Amnistía Internacional (AI).  
<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo de 1996, C-271/94, *Parlamento contra Consejo*, apartado 14.

la aplicación de las estrategias nacionales de inclusión de los gitanos<sup>10</sup>, la Comisión ha tomado nota de que, si bien los Estados miembros han tenido la posibilidad de actuar para abordar la cuestión de la integración de la población gitana, las medidas previstas hasta ahora son insuficientes. Las diferencias entre los Estados miembros se acrecientan debido a la falta de un enfoque coordinado de la cuestión.

Además, las normativas fragmentadas y divergentes a escala nacional acabarán exacerbando la situación al crear más problemas prácticos entre los Estados miembros. El tratamiento de la integración de la población gitana de forma descoordinada se ha mostrado ineficaz en el conjunto de la Unión Europea, donde la libre circulación de los ciudadanos está garantizada. Esta situación podría dar lugar a un aumento significativo de los migrantes gitanos en los Estados miembros en los que son más favorables las condiciones de vida y las medidas de inclusión social de las personas desfavorecidas.

A este respecto, la presente propuesta tiene por objeto complementar la actual acción de la UE en los ámbitos en cuestión (es decir, la Directiva 2004/38/CE sobre la libre circulación de los ciudadanos, la Directiva 2000/43/CE sobre la discriminación racial, etc.), a fin de lograr resultados más eficaces mejorando la coordinación de las medidas que deben adoptar los Estados miembros.

Los objetivos de la acción propuesta no pueden realizarlos de manera suficiente los Estados miembros por sí solos y, por tanto, pueden realizarse mejor mediante una acción coordinada a escala de la UE que a través de iniciativas nacionales de alcance, ambición y eficacia diversos.

En virtud del **principio de proporcionalidad**, el contenido y la forma de la acción de la UE no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Como muestra la experiencia adquirida, pese a algunos progresos registrados en los Estados miembros y a nivel de la UE en los últimos años, la situación cotidiana de la mayoría de los gitanos ha cambiado poco. Según las conclusiones de la Comisión, aún no se dispone de medidas sólidas y proporcionadas para abordar los problemas sociales y económicos de gran parte de la población gitana de la UE.

En consonancia con el principio de proporcionalidad, la propuesta no vinculante se limita a fijar objetivos comunes y a recomendar medidas específicas, incluidas las medidas de acción positiva específicamente previstas en el artículo 5 de la Directiva 2000/43/CE para prevenir o compensar las desventajas vinculadas al origen racial o étnico con arreglo a las condiciones descritas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ámbito de la discriminación sexual<sup>11</sup>. Esto deja a los Estados miembros suficiente margen de maniobra para determinar la forma más conveniente de alcanzar esos objetivos comunes a nivel nacional, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, regionales o locales.

La propuesta no va en detrimento de la competencia de los Estados miembros para tratar la cuestión de la inclusión social de comunidades desfavorecidas como los gitanos, ya que no impone obligaciones rígidas y simplemente recomienda varias opciones a los Estados miembros, dejando a los mismos la elección de la forma adecuada para lograr los objetivos fijados.

---

<sup>10</sup> El presente informe se basa en la información y las constataciones transmitidas por los Estados miembros y un cierto número de partes interesadas pertinentes.

<sup>11</sup> Véase el asunto C-409/95, *Marshall*, Rec. 1997, p. I-6363, apartado 35; Véase también el asunto C-450/93 *Kalanke*, Rec. 1995, p. I-3051, apartados 22 a 24; el asunto C-158/97 *Badeck*, Rec. 2000, p. I-1875; y el asunto C-407/98 *Abrahamsson*, Rec. 2000, p. I-5539.

### **Instrumento elegido**

La elección de un instrumento no vinculante tiene por objeto proporcionar orientaciones prácticas a los Estados miembros en cuanto al problema de la integración social de la población gitana, pero sin fijar normas vinculantes estrictas.

La elección de una Recomendación del Consejo tiene por objeto reforzar los actuales compromisos políticos de los Estados miembros, garantizando al mismo tiempo la coherencia de las normas mínimas de la Unión Europea para aplicar eficazmente las estrategias nacionales de inclusión de los gitanos. Asimismo, refuerza la cooperación transnacional, al tiempo que deja suficiente margen de maniobra a los Estados miembros en cuanto a la forma y los métodos.

### **4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS**

La propuesta no tiene incidencia en el presupuesto de la UE.

Propuesta de

## RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

**relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 19, apartado 1, y su artículo 292,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El artículo 2 y el artículo 3 del TUE consagran el derecho a la igualdad y la lucha contra la exclusión social y la discriminación como valores esenciales y como objetivos de la Unión Europea.
- (2) El artículo 10 del TFUE establece que «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de [...] raza u origen étnico».
- (3) El artículo 19, apartado 1, del TFUE permite la adopción de medidas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.
- (4) El artículo 21, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea obliga a las instituciones, órganos y agencias de la UE y los Estados miembros, al aplicar el Derecho de la UE, a respetar la prohibición de toda discriminación por razón de raza, color, orígenes étnicos o sociales o pertenencia a una minoría nacional, y a fomentar su aplicación con arreglo a sus competencias.
- (5) La Directiva 2000/43/CE del Consejo<sup>12</sup>, establece un marco vinculante que prohíbe la discriminación por motivos de origen racial o étnico en toda la Unión en los ámbitos del trabajo y la formación profesional, la educación, la protección social (incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria), las ventajas sociales y el acceso a bienes y servicios (incluida la vivienda).
- (6) Los términos «gitano» y «romaní» se utilizan (al igual que en otros documentos políticos del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo) como un término genérico que abarca grupos de población con características culturales similares como los sinti, los *travellers*, los *dale*, *gens du voyage*, etc.) independientemente de si son sedentarios o no<sup>13</sup>.
- (7) Muchos gitanos de la UE se encuentran en peor situación socioeconómica que la población general y se benefician menos que el resto de la población desfavorecida de las medidas de integración social. por lo que requieren medidas de integración social

<sup>12</sup> DO L 180 de 19.07.2000, p. 22.

<sup>13</sup> SEC (2010) 400.

adicionales y más ambiciosas adaptadas a su situación y sus necesidades. Dado que la población gitana suele sufrir discriminación, exclusión social y pobreza extrema, se la considera vulnerable y con mayor riesgo de ser objeto de trata de seres humanos.

- (8) Los gitanos que son nacionales de terceros países y residen legalmente en los Estados miembros son especialmente vulnerables, ya que comparten las pésimas condiciones de vida de muchos gitanos ciudadanos de la UE al tiempo que sufren los problemas de los migrantes de fuera de la UE.
- (9) En el contexto de la libre circulación y la movilidad en el seno de la UE, es necesario acompañar el pleno ejercicio del derecho a la libre circulación con la mejora de las condiciones de vida de la población gitana, y su integración social y económica tanto en los Estados miembros de origen como en los de residencia.
- (10) Las Resoluciones del Parlamento Europeo sobre la situación de la población gitana y sobre la libre circulación en la Unión Europea (9 de septiembre de 2010) y sobre la Estrategia de la UE para la integración de los gitanos (9 de marzo de 2011) piden a la Comisión y a los Estados miembros que movilicen estrategias e instrumentos para garantizar la integración socioeconómica de los gitanos.
- (11) La Comunicación de la Comisión de 2011 titulada *Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020*<sup>14</sup> pedía a los Estados miembros que adoptaran o continuaran desarrollando un enfoque global de la integración de los gitanos y que aprobaran una serie de objetivos comunes en los ámbitos de la educación, el empleo, la sanidad y la vivienda a fin de acelerar su integración.
- (12) El 19 de mayo de 2011 el Consejo adoptó las conclusiones<sup>15</sup> sobre el Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos, donde expresa el compromiso de los Estados miembros para avanzar en la integración social y económica de los gitanos.
- (13) Las conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de 2011 reclamaban la rápida aplicación de las conclusiones del Consejo de 19 de mayo de 2011, sobre el Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020, en particular en lo relativo a la elaboración, la actualización o el desarrollo por parte de los Estados miembros de estrategias nacionales de integración de los gitanos o conjuntos de medidas para mejorar su situación.
- (14) La Comunicación de la Comisión de 2012 titulada «Las Estrategias nacionales de inclusión de los Gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE»<sup>16</sup> y el documento de trabajo que la acompaña<sup>17</sup> arrojaron los resultados de la primera evaluación de las estrategias nacionales de inclusión de los gitanos e invitaron a los Estados miembros a contemplar una serie de adaptaciones para lograr avances.
- (15) La Comisión ha reforzado su diálogo con los Estados miembros sobre la integración de los gitanos, en particular estableciendo en octubre de 2012, la red de puntos de contacto nacionales de integración de los gitanos, a fin de estudiar soluciones a los problemas identificados. En noviembre y diciembre de 2012, un grupo de puntos de contacto nacionales estudió con detenimiento la manera de reforzar la eficacia de las

---

<sup>14</sup> COM(2011) 173 final.

<sup>15</sup> Conclusiones del Consejo sobre un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020, documento 106665/11 de 19 de mayo de 2011.

<sup>16</sup> COM(2012) 226 final.

<sup>17</sup> SWD(2012) 133 final.

medidas para lograr la integración de los gitanos en los Estados miembros, tras lo cual comunicó sus conclusiones a toda la red.

- (16) En su Comunicación de 2013 sobre los avances logrados en la aplicación de las estrategias nacionales de inclusión de los gitanos, la Comisión hace hincapié en la necesidad de proseguir los esfuerzos, con el fin de garantizar las condiciones necesarias para el éxito de la aplicación de las medidas destinadas a intensificar la integración de los gitanos lo antes posible.
- (17) La Estrategia Europa 2020 ha dado un nuevo impulso a la lucha contra la pobreza y la exclusión social fijando un objetivo europeo común para reducir el número de personas en riesgo de caer en la pobreza y la exclusión social, así como para reducir la tasa de abandono escolar y aumentar los niveles de instrucción escolar y empleo. La integración de los gitanos es un componente esencial de la convergencia de los esfuerzos de la UE y de los Estados miembros al respecto. En este contexto, la actual gobernanza del Semestre Europeo fomenta la aplicación de las recomendaciones específicas por países, y el Paquete sobre inversión social<sup>18</sup> ofrece nuevas orientaciones en cuanto a los esfuerzos para garantizar un crecimiento integrador.
- (18) A la luz de las anteriores consideraciones y de las deficiencias detectadas, conviene mejorar la eficacia de las medidas de integración de los gitanos, manteniendo el pleno respeto del principio de subsidiariedad y la responsabilidad última de los Estados miembros respecto a su integración.
- (19) La presente Recomendación se basa en las recomendaciones de las Comunicaciones de la Comisión, las Resoluciones del Parlamento Europeo y las Conclusiones del Consejo sobre la integración de los gitanos, a fin de complementar la legislación actual de la UE de lucha contra la discriminación y contribuir a mejorar la eficacia de su aplicación y cumplimiento.
- (20) La presente Recomendación no cubre las diferencias de trato basadas en la nacionalidad y se entiende sin perjuicio de las disposiciones y condiciones relativas a la situación jurídica de la población gitana de conformidad con el Derecho nacional o el Derecho de la Unión o a los efectos jurídicos de dicha situación.
- (21) En 2011, la Comisión presentó la propuesta de Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes<sup>19</sup>, en la que propone que los Estados miembros adopten un planteamiento integrado para abordar las necesidades específicas de las zonas geográficas más afectadas por la pobreza o de los grupos destinatarios que corren mayor riesgo de discriminación o exclusión, prestando una atención especial a las comunidades marginadas. Asimismo, en complementariedad con otros Fondos Estructurales Europeos y el Fondo de Inversiones, la Comisión propuso en el proyecto de Reglamento del Fondo Social Europeo<sup>20</sup> para el periodo de programación 2014-2020 dar prioridad a la inversión en la integración de comunidades marginadas como los gitanos.

---

<sup>18</sup> Comunicación «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020», COM (2013) 83 final.

<sup>19</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, que entran dentro del marco estratégico común, y por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006, COM(2011) 615.

<sup>20</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Consejo, COM(2011) 607.

## RECOMIENDA:

### 1. OBJETO

- 1.1. El objeto de la presente Recomendación es orientar a los Estados miembros en la mejora de la eficacia de sus medidas para alcanzar la integración de los gitanos y reforzar la aplicación de sus estrategias nacionales al respecto o de conjuntos de medidas para mejorar su situación.

### 2. ASPECTOS POLÍTICOS MÁS SUSTANCIALES

#### *Medidas políticas específicas*

- 2.1. A fin de garantizar la plena igualdad en la práctica, los Estados miembros deben adoptar medidas específicas que aseguren la igualdad de trato y el respeto de los derechos fundamentales, incluida la igualdad de acceso de la población gitana a la educación, el empleo, la asistencia sanitaria, la vivienda y los servicios públicos. Ello debe incluir, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, medidas específicas para prevenir o compensar las desventajas vinculadas al origen racial o étnico.
- 2.2. Las medidas que se adopten deben basarse en indicadores socioeconómicos o geográficos, como el elevado desempleo de larga duración, bajo nivel de estudios o zonas desfavorecidas o segregadas.

#### *Acceso a la educación*

- 2.3. Los Estados miembros deben adoptar medidas específicas para garantizar la igualdad de trato y asegurar el pleno acceso de los gitanos a la enseñanza general y de buena calidad, con el fin de cerrar la brecha entre los alumnos gitanos y no gitanos, y garantizar que todos los alumnos gitanos completen al menos la enseñanza obligatoria, y, en particular, la enseñanza primaria. Este objetivo debe alcanzarse mediante:
- (a) la eliminación de la segregación escolar, entre otras cosas, poniendo fin a la escolarización inadecuada de los alumnos gitanos en escuelas para alumnos con necesidades especiales;
  - (b) la reducción del abandono escolar<sup>21</sup> en todos los ámbitos de la educación, incluida la educación secundaria y dedicando especial atención a la formación profesional;
  - (c) el incremento del acceso y de la calidad de la educación y los cuidados de primera infancia, incluyendo, en su caso, ayudas específicas;
  - (d) el uso de métodos de enseñanza y aprendizaje personalizados, incluida la ayuda a los alumnos con dificultades de aprendizaje y la lucha contra el analfabetismo;

---

<sup>21</sup> Véase la Recomendación del Consejo de 2011, relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro, DO C 191 de 1.7.2011. Uno de los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 aprobados por el Consejo Europeo es la reducción de la tasa de abandono escolar a menos del 10 % y garantizar que al menos el 40 % de la generación más joven complete la educación terciaria o equivalente.

- (e) el fomento de una mayor participación de los padres y el apoyo a las familias a través de mediadores escolares dedicados a la integración de la población gitana;
- (f) la mejora de la formación de los profesores y la mediación escolar dedicadas a los gitanos;
- (g) la ampliación del acceso a la educación «de segunda oportunidad», ayudando a la transición entre niveles educativos y asegurando que los gitanos adquieran una combinación de competencias que les ayude a incorporarse al mercado de trabajo.

2.4. Los Estados miembros deben adoptar medidas específicas para fomentar la participación de los gitanos en la enseñanza secundaria y terciaria.

#### *Acceso al empleo*

2.5. Además de las medidas específicas que puedan adoptar, los Estados miembros deben garantizar la igualdad de trato y cerrar la brecha entre los trabajadores gitanos y los no gitanos, a fin de mejorar la situación de la población gitana en materia de empleo en el marco de sus políticas generales. Este objetivo debe alcanzarse mediante:

- (h) el apoyo a la primera experiencia laboral, la formación en el puesto de trabajo, el aprendizaje permanente y el desarrollo de capacidades;
- (i) el apoyo al trabajo por cuenta propia y al emprendimiento;
- (j) la igualdad de acceso a los servicios públicos de empleo, además de servicios específicos e individuales para los solicitantes de empleo de etnia gitana, y el fomento del empleo de funcionarios gitanos cualificados;
- (k) la formación de mediadores gitanos cualificados para el suministro de información y asesoramiento sobre las posibilidades de empleo.
- (l) la eliminación de barreras como la discriminación, que dificultan la (re)integración en el mercado laboral.

#### *Acceso a la asistencia sanitaria*

2.6. Los Estados miembros deben tomar medidas específicas para garantizar la igualdad de trato y cerrar la brecha entre los pacientes de etnia gitana y no gitana a fin de mejorar el acceso de la población gitana en igualdad con estos últimos a los servicios de medicina preventiva, asistencia sanitaria primaria, urgencias y especialistas. Este objetivo debe alcanzarse mediante:

- (a) la garantía de cobertura básica por la seguridad social y servicios de salud generales para la población gitana;
- (b) la oferta de revisiones médicas regulares, asistencia prenatal y postnatal, y planificación familiar;
- (c) la aplicación de programas de vacunación gratuita, en particular para quienes viven en zonas remotas o marginadas;
- (d) la formación de mediadores sanitarios cualificados de etnia gitana.

### *Acceso a la vivienda*

- 2.7. Los Estados miembros deben adoptar medidas específicas para garantizar la igualdad de trato y cerrar la brecha entre la población de etnia gitana y la población general, a fin de ampliar a los gitanos sus políticas y medidas en materia de vivienda. Este objetivo debe alcanzarse mediante:
- (a) la eliminación de la segregación espacial y el fomento de la «desegregación»;
  - (b) el fomento de un acceso no discriminatorio a la vivienda social, incluyendo lo relacionado con la calidad de la vivienda social disponible para la población gitana, así como la disponibilidad de terrenos de acampada para los gitanos no sedentarios;
  - (c) la formación de mediadores cualificados de etnia gitana para fomentar el uso de la vivienda social y de los servicios e infraestructuras públicos por todos los gitanos.
- 2.8. Los Estados miembros deben garantizar que las solicitudes de las autoridades locales para proyectos de regeneración urbanística incluyan, siempre que sea pertinente, intervenciones integradas en materia de vivienda en favor de las comunidades marginadas. Asimismo, los Estados miembros deben fomentar el desarrollo local participativo e inversiones territoriales integradas respaldadas por los Fondos Estructurales y el Fondo Europeo de Inversiones<sup>22</sup>.

### *Financiación*

- 2.9. Los Estados miembros deben asignar suficiente financiación a sus estrategias nacionales y locales y sus planes de acción a partir de las fuentes de financiación disponibles (locales, nacionales, de la UE e internacionales), a fin de alcanzar los objetivos de la integración de la población gitana. Esto debe facilitarse asignando una proporción adecuada de los recursos de la política de cohesión de la UE a inversiones en las personas a través del FSE, y destinando al menos el 20 % de esa cantidad a integración social.
- 2.10. Los Estados miembros deben velar por la adopción de las medidas adecuadas para incluir como una prioridad los proyectos de integración de los gitanos en los Acuerdos de Asociación sobre el uso de los Fondos Estructurales y el Fondo de Inversiones<sup>23</sup> para el periodo 2014-2020, teniendo en cuenta el tamaño y la tasa de pobreza de las comunidades gitanas, la brecha entre la población gitana y no gitana, y los problemas señalados por el Semestre Europeo para la mayoría de los Estados miembros interesados.
- 2.11. Los Estados miembros deben mejorar su capacidad de gestión, supervisión y evaluación con la asistencia técnica de los Fondos Estructurales y el Fondo Europeo de Inversiones.
- 2.12. Asimismo, los Estados miembros deben ayudar a reforzar la capacidad de las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil, recurriendo a los fondos nacionales y de la UE para que puedan llevar a cabo los proyectos.

---

<sup>22</sup> El Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), los Fondos de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP).

<sup>23</sup> El FEDER puede apoyar infraestructuras en los ámbitos de la salud, la educación y la vivienda.

- 2.13. La asignación de fondos públicos para aplicar las estrategias nacionales de inclusión de los gitanos o los conjuntos integrados de medidas debe seguir un enfoque ajustado a las necesidades específicas de las zonas geográficas o los grupos destinatarios más afectados por la pobreza o la exclusión social, como los gitanos.

### 3. MEDIDAS POLÍTICAS TRANSVERSALES

#### *Lucha contra la discriminación*

- 3.1. Los Estados miembros deben asegurar la eficacia de la aplicación práctica de la Directiva 2000/43/CE sobre el terreno, revisando sus normas y prácticas administrativas nacionales, regionales y locales para identificar y suprimir toda medida discriminatoria o segregadora. La jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos debe constituir una referencia adicional para la identificación de disposiciones o prácticas ilegales.
- 3.2. Los Estados miembros deben aplicar medidas desegregadoras a favor de los gitanos a nivel regional y local. Las políticas y las medidas de lucha contra la segregación deben ir acompañadas de programas adecuados de formación e información destinados a los funcionarios locales y a los representantes de la sociedad civil y de la población gitana.
- 3.3. Asimismo, los Estados miembros deben garantizar que, en los casos de desalojos forzosos, se respeten plenamente, además del acervo de la UE, las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, en particular, en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- 3.4. Los Estados miembros deben aplicar medidas para combatir la discriminación de la población gitana en la sociedad, en particular mediante:
- (a) la concienciación de las comunidades gitanas y del público en general sobre las ventajas de la integración de la población gitana;
  - (b) la concienciación del público en general sobre el carácter multicultural de las sociedades y la inclusión de estos aspectos en los currículos y materiales escolares cuando proceda.

#### *Protección de los niños y las mujeres de etnia gitana*

- 3.5. Los Estados miembros deben luchar contra la discriminación que sufren los niños y las mujeres de etnia gitana, incluida la discriminación múltiple, aplicando legislación relativa a los matrimonios de menores, luchando contra los matrimonios forzados, y prohibiendo la mendicidad con niños. Asimismo, los Estados miembros deben implicar en ese ejercicio a todas las partes interesadas, como los inspectores sanitarios y de trabajo, la policía, los expertos en educación, los miembros de la judicatura y los representantes de la sociedad civil.

#### *Reducción de la pobreza e inclusión social*

- 3.6. Los Estados miembros deben combatir la pobreza y la exclusión social que afectan a la población gitana mediante inversiones en capital humano y políticas de cohesión social, y en particular:
- a) posibilitando la aplicación de políticas de inclusión de los gitanos mediante programas de ayuda específicos y condicionales que incluyan beneficios y

servicios de apoyo a la (re)integración en el mercado laboral; fomentando mercados de trabajo inclusivos y prestando ayudas suficientes a la renta;

- b) haciendo las prestaciones y los servicios sociales ofrecidos a los gitanos más sostenibles y apropiados mediante una mejor adecuación por casos, la simplificación de los procedimientos, la lucha contra el fraude y los errores, una mayor participación de los regímenes de asistencia social y la provisión de incentivos para convertir el trabajo no declarado en empleo formal.

- 3.7. Los Estados miembros, teniendo en cuenta el tamaño de la población gitana, deben hacer de la integración de los gitanos uno de los aspectos clave de sus programas nacionales de reforma en el contexto de la Estrategia Europa 2020.

#### *Empoderamiento*

- 3.8. Los Estados miembros crearán las condiciones necesarias para permitir a la población gitana el pleno ejercicio de sus derechos (empoderamiento) en todas las etapas de sus vidas, e invertirán en programas específicos de «Garantía Juvenil», aprendizaje permanente y envejecimiento activo.

- 3.9. Los Estados miembros deben llevar a cabo actividades de información para concienciar más a la población gitana sobre sus derechos (especialmente en lo que se refiere a la discriminación y las posibilidades de reparación) y sus obligaciones.

#### 4. MEDIDAS ESTRUCTURALES

##### *Acción local*

- 4.1. Conviene que los Estados miembros, respetando la autonomía de las Administraciones locales y regionales, incentiven planes de acción o estrategias locales como la fijación de líneas básicas, indicadores de referencia y objetivos cuantificables para la integración de los gitanos, así como una financiación adecuada.

- 4.2. Los Estados miembros deben implicar a las regiones, las autoridades locales y la sociedad civil a nivel local en la revisión, la gestión, la aplicación y el seguimiento de sus estrategias nacionales. Las partes interesadas pertinentes deben participar en los acuerdos de asociación y los programas operativos cofinanciados por los Fondos Estructurales y el Fondo Europeo de Inversiones. Las autoridades centrales y locales deben cooperar constantemente en la aplicación de las estrategias. A tal fin, los Estados miembros deben asignar suficiente financiación a las autoridades públicas locales para facilitar la aplicación de conjuntos específicos de políticas a nivel local.

##### *Supervisión y evaluación de las políticas*

- 4.3. Los Estados miembros deben hacer un seguimiento de la eficacia de sus estrategias o conjuntos de medidas nacionales, así como de los resultados de los planes de acción, los programas o las estrategias a nivel local. A este efecto, deben reforzar la recopilación de datos cualitativos y cuantitativos sobre la integración de la población gitana y sobre los progresos realizados mediante dichas estrategias y medidas. La aplicación de las estrategias debe evaluarse y compararse con las líneas básicas con objeto de evaluar su pertinencia, efectividad, sostenibilidad y coordinación.

- 4.4. Los Estados miembros deben fijar, con el apoyo de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en consonancia con el Derecho nacional y de la UE aplicable, indicadores básicos y métodos de recopilación de datos para medir

los progresos de forma periódica, en particular a nivel local, permitiendo así elaborar informes y comparar la situación de la población gitana y la no gitana en cada Estado miembro y entre Estados miembros. Asimismo, deben establecer líneas básicas y objetivos cuantificables para sus estrategias y planes de acción.

#### *Organismos de promoción de la igualdad de trato*

- 4.5. Los Estados miembros deben respaldar la labor y la capacidad institucional de los organismos de promoción de la igualdad de trato asignando recursos adecuados para que estos puedan prestar de forma efectiva asistencia y ayuda de carácter jurídico y judicial a los gitanos víctimas de la discriminación.
- 4.6. También deben garantizar un diálogo periódico entre sus puntos de contacto nacionales de integración de los gitanos y los organismos nacionales de promoción de la igualdad de trato.

#### *Puntos de contacto nacionales para la integración de los gitanos*

- 4.7. Los Estados miembros deben dotarse de puntos de contacto nacionales para la integración de los gitanos con un mandato y unos recursos financieros y humanos adecuados para coordinar eficazmente la aplicación y el seguimiento intersectoriales de las políticas de integración de los gitanos a nivel nacional y local. Los Estados miembros deben garantizar que los puntos de contacto son consultados en los procesos de toma de decisiones respecto a la definición, la financiación y la aplicación de las políticas pertinentes. Los puntos de contacto nacionales deben facilitar la participación y la implicación de la sociedad civil gitana en la aplicación de las estrategias nacionales y los planes de acción locales para la integración de los gitanos.

#### *Cooperación transnacional*

- 4.8. Además de las medidas adoptadas en el marco de la UE para las estrategias nacionales de inclusión de los gitanos, los Estados miembros deben desarrollar y participar en formas de cooperación transnacionales a nivel nacional, regional o local mediante iniciativas políticas, especialmente en proyectos y acuerdos bilaterales o multilaterales, a fin de:
  - a) dar solución a problemas relacionados con la movilidad transfronteriza de la población gitana dentro de la Unión Europea;
  - b) apoyar el aprendizaje mutuo y la multiplicación de buenas prácticas, por ejemplo, mediante la cooperación entre las autoridades que gestionan los Fondos Estructurales, con objeto de diseñar formas de intervención eficaces para la integración de los gitanos.

#### 5. Elaboración de informes y seguimiento

- 5.1. Los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la presente Recomendación a más tardar el [AÑADIR la fecha de 24 meses a partir de la publicación] y deben notificar a la Comisión las medidas adoptadas de conformidad con esta Recomendación en esa fecha.
- 5.2. Los Estados miembros deben comunicar posteriormente a la Comisión toda nueva medida adoptada anualmente, al final de cada año.

- 5.3. La información facilitada por los Estados miembros contribuirá a la elaboración de los informes anuales de la Comisión que se presentan al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de las estrategias nacionales de inclusión de los gitanos, así como al Semestre Europeo de la Estrategia Europa 2020 y la formulación de las recomendaciones específicas por países.
- 5.4. Sobre esta base, la Comisión seguirá de cerca la situación y evaluará, tres años después de su adopción, la necesidad de revisar y actualizar la presente Recomendación.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo  
El Presidente*