



FRA

Condiciones de vivienda de los Roma y los Travellers en la Unión Europea

Informe comparativo

Octubre de 2009

**Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas
a sus preguntas sobre la Unión Europea**

**Número de teléfono gratuito (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por ello.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2010

ISBN 13: 978-92-9192-480-6

doi: 10.2811/61760

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2009
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Design: FRA - Vienna
Printed in Belgium*

Imreso en papel blanqueado sin cloro

Agencia de los Derechos Fundamentales
de la Unión Europea (FRA)

Condiciones de vivienda de los Roma y los
Travellers en la Unión Europea

Informe comparativo

Octubre de 2009

ADVERTENCIA: El presente informe ha sido elaborado por el "European Roma Rights Centre" y el "Pavee Point Travellers Centre" en virtud de un contrato de servicios con la FRA. La responsabilidad de la redacción, de las conclusiones y de las opiniones corresponde a la FRA.

Si surge alguna pregunta relacionada con la exactitud de la información contenida en la traducción, sírvase consultar la versión en inglés del documento, que es la versión oficial de éste.

Índice

Índice	3
Prefacio.....	5
Resumen.....	6
1. Introducción	11
2. El marco internacional: legislación y política	14
2.1. El derecho a la vivienda en virtud del derecho internacional.....	14
3. El marco europeo: legislación y política.....	22
3.1. El efecto de la Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.....	22
3.2. Jurisprudencia del Consejo de Europa.....	31
3.3. Derecho a la vivienda y a la protección frente al desalojo forzoso en virtud de la legislación nacional.....	38
3.4. Políticas de vivienda para romaníes y Travellers en Europa.....	45
3.5. El papel de las autoridades públicas en el ámbito regional y local.....	57
4. La situación en materia de vivienda de los Roma y de los Travellers.....	62
4.1. Seguridad de tenencia.....	65
4.2. Acceso a infraestructuras y servicios básicos públicos.....	74
4.3. Gastos soportables.....	77
4.4. Habitabilidad.....	80
4.5. Lugar.....	82
4.6. Adecuación cultural	92
4.7. Los Roma y Travellers de otros Estados miembros de la UE	95
4.8. Efectos de las condiciones de vivienda en la educación, el empleo y la salud	97
4.9. Discriminación múltiple y vivienda	98
5. Conclusiones	101
6. Opiniones	108
6.1. Instituciones de la Unión Europea.....	108
6.2. Estados miembros.....	109
ANEXOS.....	111
Metodología	111
Consejo de la Unión Europea: Conclusiones sobre la integración de los gitanos	113
Bibliografía seleccionada	116
Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN	121

Prefacio

Partiendo de diversas fuentes de datos e información procedentes de toda la UE que abarcan el periodo 2000-2009, el presente informe muestra con claridad que gran parte de los Roma y los Travellers de la UE sigue viviendo en unas condiciones que quedan muy por debajo del nivel mínimo exigible a una vivienda digna, y que sus condiciones de vida, desfavorables, inseguras y a menudo marginales, les provocan graves problemas en otros ámbitos de la vida, como la educación, el empleo y la salud. A pesar de que la Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, adoptada por la Unión Europea en el año 2000, ofrece protección a los Roma y a los Travellers contra la discriminación en el ámbito de la vivienda, el informe también demuestra que la discriminación directa e indirecta ejercida sobre ellos en el acceso a la vivienda sigue siendo generalizada. Todavía se producen desalojos forzosos de estos colectivos en varios Estados miembros.

Los instrumentos internacionales establecen desde hace muchos años el derecho a una vivienda digna y, en los últimos años, los gobiernos nacionales han reconocido la necesidad creciente de adoptar medidas para mejorar las condiciones de vivienda de los Roma y los Travellers en particular. Sin embargo, los Estados miembros y las autoridades locales todavía tienen mucho trabajo por hacer en lo que se refiere a poner en marcha iniciativas locales eficaces que rompan el círculo vicioso de exclusión, segregación y privación que ha arraigado en torno al acceso desventajoso a la vivienda. Asimismo, el presente informe destaca la clara necesidad de poner en marcha iniciativas dirigidas a concienciar a los Roma y a los Travellers acerca de sus derechos en este ámbito. También son necesarias medidas que permitan ayudar a estas personas a combatir la discriminación a la que se enfrentan con demasiada frecuencia. El informe es continuación del trabajo realizado anteriormente por la Agencia en relación con los Roma, centrado en otros aspectos de la vida social, como la atención sanitaria y la educación.

Me gustaría dar las gracias al Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes y al Pavee Point Travellers Centre por haber elaborado el informe original para este proyecto, así como al personal de la Agencia de los Derechos Fundamentales por la dura labor realizada y por su compromiso a la hora de hacer posible la publicación del presente informe.

Morten Kjærum

Director

Resumen

En diciembre de 2007, la Comisión Europea pidió a la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) de la Unión Europea que elaborase un informe sobre las condiciones de vivienda de los Roma y los Travellers en la UE. Las pruebas documentales que se exponen en el presente informe han sido recopiladas en toda la Unión Europea y abarcan el periodo 2000-2009.

Hay diversos instrumentos internacionales que establecen los límites y el contenido del derecho a una vivienda digna. El presente informe deja claro que una gran parte de los Roma y los Travellers de la UE no goza de una igualdad de trato a este respecto, ya que vive en condiciones inferiores que quedan muy por debajo incluso de los criterios mínimos exigibles a una vivienda digna. En ocasiones, los romaníes viven en sórdidos barrios de chabolas y campamentos temporales, situados a menudo en zonas aisladas y peligrosas desde un punto de vista medioambiental. Con mucha frecuencia, las zonas donde los Roma tienen sus viviendas se caracterizan por la precariedad de los servicios públicos, el empleo y las escuelas, y tampoco cuentan con un acceso adecuado a servicios esenciales como el agua, la electricidad o el gas. Muchos romaníes y Travellers viven en condiciones de hacinamiento, con un espacio por persona considerablemente inferior a la media nacional, y muchas de sus viviendas se encuentran en un estado de grave deterioro.

Segregación

Los esfuerzos encaminados a mejorar la igualdad de trato y fomentar la inclusión social han de combatir activamente la segregación residencial. Tal y como revela el presente informe, la segregación todavía es manifiesta en muchos Estados miembros de la UE, a veces como resultado de una política deliberada por parte del gobierno. Además, algunos proyectos de vivienda destinados a los Roma y los Travellers mantienen o agravan el aislamiento y la segregación de estos colectivos. La segregación puede restringir gravemente el acceso a la educación, al empleo y a la atención sanitaria para muchos romaníes y Travellers. Los asentamientos segregados o inseguros implican un acceso inadecuado o discontinuo a la escolarización; vivir en ubicaciones segregadas significa disponer de menos oportunidades para estar al tanto de las ofertas de trabajo o utilizar el transporte público para ir al trabajo; asimismo, está probado que estar domiciliado en una zona romaní conlleva el rechazo rotundo de las solicitudes de empleo. Las condiciones de vivienda deficientes resultan perjudiciales para la salud y provocan una mayor incidencia de las enfermedades; asimismo, las ubicaciones segregadas presentan un acceso más difícil a los servicios médicos. También hay pruebas que apuntan a que la segregación provoca que los romaníes y los Travellers sean más proclives a ataques violentos.

Seguridad de tenencia

La falta de seguridad de tenencia es un problema particularmente grave para los Roma y los Travellers que viven en asentamientos no regulados o en régimen de alquiler. Los habitantes de asentamientos no regulados están especialmente expuestos a los desalojos forzosos.

Se han dado varios casos de desalojos forzosos a gran escala de romaníes que vivían en alojamientos municipales, incluso desalojos de romaníes que pagaban su alquiler con regularidad, desalojos sin previo aviso, desalojos sin una auténtica consulta a los colectivos afectados y desalojos que han conllevado violencia por parte de la policía y la destrucción de bienes personales. Muchos son los casos en los que las autoridades no ofrecen una vivienda alternativa ni una indemnización adecuada por expropiación.

Falta de lugares de acampada

En los países que cuentan con una presencia considerable de Travellers, resulta evidente la escasez de lugares de establecimiento permanente o temporal adecuados, a pesar de la puesta en marcha de programas al respecto. Las razones aducidas con más frecuencia son las dificultades para encontrar parcelas adecuadas así como recursos financieros, pero uno de los factores más influyentes parece ser la oposición de la población local no perteneciente al colectivo de los Travellers. A la falta de lugares adecuados también se suma que, en algunos casos, en determinados Estados miembros existen normativas que imponen obstáculos específicos al uso de los lugares por parte de los Travellers.

Debido a la escasez de espacios disponibles ofrecidos por las autoridades y los gobiernos pertinentes, y a las dificultades a la hora de estacionar en lugares de acampada regulados, muchos de los Travellers viven en lugares no oficiales o ilegales, en campamentos no regulados que carecen de acceso a los servicios básicos. En general, vivir en asentamientos no regulados construidos en terrenos que no son propiedad de las personas que los ocupan o que son construidos sin la licencia urbanística correspondiente, o vivir en edificios abandonados suele ser el último recurso al que acudir ante la falta de cualquier otra alternativa en materia de vivienda.

Racismo y discriminación en la vivienda

El presente informe deja claro que una de las razones de las malas condiciones de vivienda que padecen los Roma y los Travellers es la discriminación racial, tanto directa como indirecta. A veces, las autoridades locales les deniegan el acceso a la vivienda social mediante medidas que ejercen una discriminación directa o indirecta sobre los romaníes y los Travellers. En ocasiones, los arrendadores se niegan a alquilar viviendas a los Roma aunque los servicios sociales medien para la obtención del alojamiento. También hay informes que dan cuenta de casos de presión ejercida

por vecinos no romaníes en los que la consecuencia es que los arrendadores rehúsan alquilar a romaníes. A veces hay grupos de ciudadanos particulares que organizan campañas contra los romaníes y los Travellers en la localidad.

El uso de la legislación contra la discriminación

Con la adopción de la Directiva 2000/43/CE¹ relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, la UE ha establecido un instrumento jurídico importante al que recurrir a la hora de combatir la discriminación basada en el origen racial o étnico en lo que se refiere al acceso, entre otros, a bienes y servicios, incluida la vivienda, aplicable a la discriminación ejercida contra los Roma y los Travellers. Sin embargo, los datos disponibles, recabados de varias fuentes, muestran que en las oficinas de los organismos responsables de la igualdad o del Defensor del Pueblo tan sólo se ha presentado un número muy reducido de quejas por discriminación en el ámbito de la vivienda.

Las pruebas recabadas en 2008, de la encuesta EU-MIDIS («Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación») de la FRA, arrojan más luz sobre esta cuestión. En los siete Estados miembros donde se encuestó a romaníes², tan sólo uno de cada nueve (11,5 %) de los romaníes que respondieron que se los había discriminado en el acceso a la vivienda en los últimos doce meses, optó por denunciar dichos incidentes ante las organizaciones competentes. La mayoría pensaba que no conseguiría nada con dichas denuncias, mientras que un 41 % indicó que no sabía a ciencia cierta cómo denunciar ese tipo de incidentes.

A los encuestados también se les preguntó acerca de su conocimiento sobre la legislación que prohíbe la discriminación relacionada con la etnia a la hora de alquilar o comprar un piso. La mitad de los encuestados (47 %) no conocía ninguna legislación de este tipo. Esta cifra aproximada se mantuvo constante en todos los Estados miembros encuestados a excepción de Grecia, donde únicamente el 13 % de los encuestados tenía conocimiento de este tipo de legislación y el 85 % respondió categóricamente que no existía legislación al respecto.

Este desconocimiento de los derechos propios indica que el mensaje sobre el derecho a no ser discriminado no está llegando a algunas de las minorías más vulnerables de Europa.

¹ Directiva 2000/43/CE (29.06.2000) del Consejo Europeo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

² Dichos Estados fueron Bulgaria, la República Checa, Grecia, Hungría, Rumanía, Polonia y Eslovaquia.

Políticas nacionales

Una de las conclusiones positivas de este estudio ha sido que la inmensa mayoría de los Estados miembros ha reconocido la necesidad de emprender iniciativas específicamente dirigidas a los Roma para la inclusión residencial de éstos. No obstante, las conclusiones de este estudio muestran que, hasta la fecha, la mayoría de las iniciativas no ha conseguido mejorar la situación en materia de vivienda de los Roma y de los Travellers de manera acorde con los fondos invertidos y con las expectativas creadas.

Un motivo es que dichas iniciativas a menudo no se basan en datos adecuados y desglosados por etnias, y carecen de calendarios o de parámetros para su evaluación. Otro motivo es la reticencia de algunas autoridades regionales y locales, que suelen ser los organismos responsables de las políticas locales de vivienda, a aplicar con eficacia las políticas nacionales en ese ámbito. Muchas autoridades locales y regionales en toda Europa tratan a los romaníes y a los Travellers como a «huéspedes inoportunos», una reacción instigada por los prejuicios imperantes de determinados sectores de las comunidades locales. Además, aunque las autoridades estatales tienen la potestad de presionar a las autoridades locales para que apliquen las políticas de vivienda destinadas a los Roma y los Travellers, pocos indicios apuntan a que aquéllas tengan la voluntad de hacerlo.

Perspectivas

La situación actual en materia de vivienda de los Roma y los Travellers constituye un grave problema y requiere la adopción de medidas urgentes por parte de las instituciones de la UE, los Estados miembros y las autoridades locales a fin de garantizar la igualdad de trato y de fomentar la inclusión social.

Particularmente a este respecto, resulta esencial la participación activa de los Roma y de los Travellers en todas las fases de la elaboración de políticas de vivienda, desde la planificación y la aplicación hasta la evaluación y la revisión, en el plano local, regional, nacional y de la UE.

Los Estados miembros de la UE han de garantizar que los romaníes y los Travellers disfruten de la seguridad de tenencia, de los servicios disponibles y de las infraestructuras; que su vivienda sea adecuada, asequible, habitable y accesible; y que vivan en una ubicación adecuada y en hogares culturalmente apropiados. Con la mayor celeridad posible, los Estados miembros deben proporcionar agua potable, electricidad, recogida de basura, transporte público, vías de comunicación y otro tipo de infraestructuras, a los asentamientos romaníes y a los lugares para Travellers que carecen total o parcialmente de los elementos mencionados. La calidad de las viviendas de estos colectivos debe ser controlada y mejorada constantemente.

Los Estados miembros deben afirmar el derecho de las personas a llevar estilos de vida sedentarios o nómadas, según su elección propia y libre. A fin de garantizar la

igualdad de trato, las autoridades nacionales, regionales y locales deben propiciar todas las condiciones necesarias para que dichas personas lleven tales estilos de vida, con arreglo a los recursos disponibles y dentro del marco jurídico relativo a la construcción, la planificación urbanística y el acceso al terreno privado.

En vista de la escasa conciencia acerca de la legislación contra la discriminación, tal y como revelan la encuesta EU-MIDIS de la FRA y el Eurobarómetro de la Comisión Europea, los Estados miembros y los organismos especializados, como los entes responsables de la igualdad, deben intensificar sus esfuerzos para concienciar e informar acerca de la legislación contra la discriminación y las posibilidades de reparación, prestando especial atención a las víctimas potenciales de la discriminación en el acceso a la vivienda.

Es necesario cerrar la brecha que exista entre la legislación y su aplicación sobre el terreno. Los gobiernos nacionales deben reconocer los problemas heterogéneos a los que se enfrentan las autoridades locales e instarlas a que apliquen medidas de igualdad de trato y de inclusión social. Al mismo tiempo, dichos gobiernos deben controlar y sancionar cualquier práctica discriminatoria directa o indirecta ejecutada en el plano local. Los órganos especializados, por ejemplo los organismos responsables de la igualdad, tienen un papel particularmente importante que desempeñar a la hora de garantizar que las víctimas dispongan de acceso a los mecanismos de denuncia.

Las políticas eficaces son las que cuentan con la información pertinente: por tanto, resulta esencial la recopilación periódica de datos oficiales, utilizables y significativos que estén desglosados por etnias y cuenten con todas las salvaguardias necesarias, previstas, entre otras, en la Directiva sobre protección de datos de la UE.

1. Introducción

Pese a los esfuerzos realizados en los últimos años para mejorar la situación en materia de vivienda de los Roma y de los Travellers en toda la Unión Europea, es preocupante que muchas de estas personas sigan careciendo de acceso a una vivienda digna. En diciembre de 2007, la Comisión Europea pidió a la FRA que elaborase un informe sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers en la UE. Como respuesta, la Agencia, tras consultar con las partes interesadas, incluidos el Consejo de Europa y la Comisión Europea, pidió a su red de centros de referencia nacionales (RAXEN)³ que realizaran estudios temáticos pertinentes y encargó una investigación adicional y un análisis comparativo al Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes y al Pavee Point Travellers Centre. La FRA proporcionó gran cantidad de información sobre siete Estados miembros de la UE (Bulgaria, la República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia) en su encuesta EU-MIDIS⁴ de 2008, realizada con el objetivo de examinar la experiencia de discriminación y victimización entre las comunidades étnicas minoritarias e inmigrantes en la UE.

El presente informe comparativo complementa otros trabajos realizados en el pasado por la Agencia⁵ centrados específicamente en los Roma y los Travellers, a saber, el Informe sobre las mujeres romaníes (2003) del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC), el Informe sobre los migrantes, las minorías y la vivienda: exclusión, discriminación y medidas contra la discriminación en quince Estados miembros de la UE, elaborado por el EUMC en 2005; o el Informe sobre los romaníes y los Travellers en la educación pública (2006), también del EUMC⁶. En este contexto, el presente informe constituye un paso importante más para complementar y sistematizar la información sobre los obstáculos con que tropiezan los Roma y los Travellers en su disfrute de los derechos económicos y sociales fundamentales, así como la información relativa a las experiencias de todos los Estados miembros a la hora de remediar los efectos dispares de los factores económicos y sociales en el acceso de los Roma y los Travellers a la vivienda.

³ Los centros de referencia nacionales de RAXEN de los Estados miembros de la UE recopilan desde el año 2000 datos sobre cuestiones relacionadas con el racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia. Estos centros son organizaciones que la Agencia selecciona a través de una convocatoria abierta y contrata con el fin de que le proporcionen, utilizando para ello distintas herramientas, material contextual sobre los fenómenos del racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, así como políticas e iniciativas de fomento de la igualdad y la diversidad. Puede encontrarse información adicional al respecto en el sitio web:

http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen_en.htm

⁴ Para obtener más información al respecto y consultar el informe *Data in Focus Report on Roma*, véase el sitio web <http://www.fra.europa.eu/eu-midis>

⁵ Conocido anteriormente como el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC).

⁶ Todos los informes están disponibles en el sitio web <http://fra.europa.eu>

El Informe Anual de 2007 de la FRA señalaba «los altos niveles de privación de vivienda de los Roma» y añadía que «los datos muestran constantemente que el nivel de calidad de los asentamientos y las viviendas romaníes es inferior al de la población media»⁷. Las resoluciones del Parlamento Europeo han instado a los Estados miembros a poner fin a la segregación de las viviendas y a aplicar políticas dirigidas a mejorar las condiciones de vivienda de los romaníes, llamando la atención específicamente sobre los efectos desproporcionados que las viviendas de calidad inferior tienen en las mujeres romaníes. Si bien las cuestiones relacionadas con la vivienda entran principalmente en el ámbito de responsabilidades de los Estados miembros, la UE proporcionó un instrumento jurídico importante con la adopción de la Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico⁸, con la cual se pretende combatir la discriminación basada en el origen racial o étnico en el acceso, entre otras cosas, a bienes y servicios, incluida la vivienda (artículo 3.1.h). La directiva también capacitaba a los Estados miembros para adoptar medidas especiales para lograr la igualdad.

El informe de 2004 de la Comisión Europea titulado *La situación de los romaníes en una Unión Europea ampliada*⁹ destacaba el acceso a la vivienda entre los retos fundamentales para el logro de la igualdad plena de los Roma en los Estados miembros e instaba a recurrir al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (entre 2007 y 2013) a fin de abordar adecuadamente las cuestiones de la vivienda y las infraestructuras complementarias. Simultáneamente, desde el año 2000, con el inicio del Proceso de Inclusión Social, el método abierto de coordinación para la inclusión social ha proporcionado un marco para el intercambio y el aprendizaje mutuo en cuanto al desarrollo de políticas y las reformas relacionados con la pobreza y la exclusión social. Gracias a este proceso, los gobiernos también comparten experiencias para la inclusión social de los romaníes, incluidas aquellas referentes a la mejora de sus condiciones de vivienda.

La Decade of Roma Inclusion¹⁰ 2005-2015, en la que participan seis Estados miembros de la UE, considera la vivienda una de las cuatro esferas prioritarias que requieren programas específicos por parte de los gobiernos nacionales.

⁷ Informe Anual de 2007 de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, disponible en el sitio web http://fra.europa.eu/fra/material/pub/racism/report_racism_0807_en.pdf (página 88)

⁸ Directiva 2000/43/CE (29.06.2000) del Consejo Europeo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

⁹ Comisión Europea, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, Unidad D 3 (2004): *The Situation of Roma in an Enlarged Europe*, disponible en el sitio web <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=99&langId=en> (10.10.2009).

¹⁰ Bulgaria, la República Checa, Hungría, Rumanía, Eslovaquia y España son miembros de la Década de la Inclusión de los Romaníes, y Eslovenia goza de la condición de observador. Para obtener información más detallada sobre la Década de la Inclusión de los Romaníes, consúltese su sitio web oficial: <http://www.romadecade.org/> (10.10.2009).

En el contexto de esta investigación, el término «vivienda» se utiliza para hacer referencia a todos los tipos de alojamiento regulado y no regulado, lo que incluye casas, apartamentos, caravanas, campamentos, alojamientos colectivos, distintos tipos de vivienda no reglamentada, etc. Los términos «Roma» y «Travellers» se emplean como términos globales, que incluyen a diversos grupos entre los que se encuentran los Roma, los sinti, los gitanos, los jenisch, los Travellers, etc. y sus subdivisiones, sin perjuicio de la manera en que cualquiera de estos grupos se presente a sí mismo.

2. El marco internacional: legislación y política

El derecho a una vivienda digna presenta múltiples facetas y requiere un variado abanico de medidas, ya que su aplicación abarca ámbitos tan diversos como el jurídico, el financiero o el basado en las políticas. Se trata tanto de un derecho independiente como de un derecho «habilitador» en la medida en que su disfrute resulta crucial para el ejercicio de otros derechos humanos. De ahí que haya varios instrumentos internacionales que establecen los límites y el contenido del derecho a una vivienda digna.

2.1. El derecho a la vivienda en virtud del derecho internacional¹¹

En los instrumentos internacionales han aparecido referencias al derecho a la vivienda desde 1948, año en que este derecho quedó estipulado en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹². Desde entonces, este derecho ha sido reafirmado por varios instrumentos internacionales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³ insta a los Estados firmantes a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la materialización del derecho a una vivienda digna. Hay tratados más especializados como la Convención sobre la Eliminación de

¹¹ Las referencias a las disposiciones relativas a los derechos a la vivienda en esta sección se limitarán a aquellas que establecen un derecho a la vivienda plenamente articulado. En consecuencia, no se hará referencia (salvo que se requiera expresamente o exista una relación directa con las cuestiones relativas a la vivienda) a otras disposiciones que establezcan derechos de vivienda en expectativa tales como el derecho a respetar el domicilio particular (contemplado, por ejemplo, en el artículo 17 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*) u otros derechos que puedan afectar a cuestiones relacionadas con la vivienda, como el derecho a no sufrir tortura ni tratos o penas inhumanos o degradantes (véanse, por ejemplo, los artículos 1 y 16 de la *Convención Internacional contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1976), disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>; y *Convención Internacional contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1987), disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm> (16.7.2009).

¹² De conformidad con el párrafo 1 del artículo 25, «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda [...]» (Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> ()).

¹³ Asamblea General de las Naciones Unidas (1966), párrafo 1 del artículo 11, disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> (16.7.2009).

todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,¹⁴ la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁵ y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁶ que también hacen referencia al derecho a la vivienda. Las convenciones también prohíben de manera muy clara la discriminación —tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con relación a los derechos enumerados en la convención y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos—, en la medida en que se trata de un derecho independiente a la igualdad ante la ley y a la protección en igualdad de condiciones ofrecida por la legislación¹⁷.

En su Observación general 4 sobre el derecho a una vivienda digna¹⁸, el comité encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, explicaba con mayor detalle los elementos que integran el derecho a la vivienda. El comité señalaba que no se refería al mero hecho de tener simplemente un techo, sino que «debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte». El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también hacía hincapié en que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales sean sus ingresos, y en que se debe aplicar de una manera proporcionada a sus recursos. Por ejemplo, los costes relacionados con la vivienda deben alcanzar un mínimo que deje disponible una proporción de ingresos suficiente para cubrir otras necesidades básicas.

Los elementos que integran una vivienda digna se definieron del siguiente modo:

- seguridad jurídica de la tenencia;
- disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras;
- gastos soportables;
- habitabilidad;
- accesibilidad;
- una ubicación que permita el acceso al empleo, la asistencia sanitaria, la educación, la atención para niños y otros servicios sociales; y
- adecuación cultural.

¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas (1981), artículo 14.2 (h), disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm> (16.7.2009).

¹⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas (1990), artículo 27.3, disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm> ().

¹⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas (1951), artículo 21, disponible en <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf> (16.7.2009).

¹⁷ Artículos 2(2) y 26, respectivamente.

¹⁸ Observación general 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990), El derecho a una vivienda adecuada, disponible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+4.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+4.Sp?OpenDocument) (16.7.2009).

Reconociendo que el logro pleno de este derecho es una empresa que requiere numerosos recursos, el comité sostuvo que las obligaciones que pesan sobre los Estados tienen dos facetas. En primer lugar, los Estados deben comprometerse, en la medida que les permitan sus recursos, a lograr progresivamente la materialización plena de los derechos recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ello conlleva la adopción de medidas legislativas, administrativas, financieras, educativas y sociales que garanticen la materialización plena del derecho a la vivienda. En segundo lugar, ciertas obligaciones incumben directamente a los Estados, sea cual sea su nivel de prosperidad; entre ellas se incluyen la de proporcionar reparación por vía jurídica a las víctimas de discriminación y la de no ejercer discriminación¹⁹, la elaboración de estrategias y la supervisión del grado de materialización del derecho a la vivienda.

Incluso los países que afrontan graves dificultades económicas, debido a la recesión o a la transición a un sistema económico diferente, deben adoptar programas específicos de coste relativamente bajo en favor de los miembros más vulnerables de la sociedad. En algunos casos, las medidas que cabe aplicar simplemente requerirían que el Estado abandonara ciertas prácticas y se comprometiera a facilitar «autoayuda» a los grupos afectados. El comité también observó que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece la obligación mínima de proporcionar alojamiento básico o vivienda. Si en un Estado se priva de alojamiento básico a un número considerable de personas, se consideraría que dicho Estado ha incumplido sus obligaciones contraídas en virtud de dicho Pacto. Además, la adopción de cualquier medida deliberadamente reaccionaria exigiría un examen minucioso y habría de estar plenamente justificada²⁰.

Otra cuestión relacionada con el derecho a la vivienda se refiere a si éste puede o no ser invocado ante los tribunales. El comité ha señalado que una de las formas de promover los derechos económicos, sociales y culturales es proporcionar remedios jurídicos para su materialización²¹. Con fecha 10 de diciembre de 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad el Protocolo Facultativo del

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009), Observación general 20, *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/gc/E.C.12.GC.20.doc> (19.7.2009).

²⁰ Observación general 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990), La índole de las obligaciones de los Estados Partes, disponible en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocument) (). Con respecto a la cuestión de la «progresiva efectividad» de los derechos económicos, sociales y culturales; véanse también los Principios de Limburg sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 2 al 6 de junio de 1986, disponible en <http://www.unimaas.nl/bestand.asp?id=2453> (16.7.2009), así como las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Maastricht, del 22 al 26 de enero de 1997), disponibles en http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html (19.7.2009).

²¹ Observación general 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990), La índole de las obligaciones de los Estados Partes, disponible en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocument) (16.7.2009).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que faculta al comité para recibir y examinar comunicaciones, esto es, denuncias de particulares²².

Uno de los componentes del derecho a una vivienda digna es el de la protección frente a desalojos forzosos, obligación que todos los Estados firmantes deben cumplir de inmediato. Con su Observación general 7 sobre el derecho a una vivienda digna: los desalojos forzosos, el comité proporcionó amplia orientación sobre este asunto. El comité definía el desalojo forzoso como «el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos»²³. Si bien cabe señalar que los desalojos son en general incompatibles con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también se reconoce que a veces pueden estar justificados, siempre que cumplan una serie de condiciones (por ejemplo, la consulta previa a las personas afectadas, el aviso adecuado y razonable de cuándo se procederá al desalojo, y la disponibilidad de remedios judiciales bien para impedir el desalojo o bien para proporcionar una indemnización). Dichos requisitos son igualmente aplicables a los casos de desalojos efectuados por autoridades estatales y por particulares. Los desalojos no deben dejar sin hogar a las personas ni hacerlas más vulnerables a otras violaciones de los derechos humanos. Tampoco deben efectuarse en condiciones de mal tiempo o durante la noche. Si los desalojados no pueden ganarse el sustento, el Estado parte debe adoptar todas las medidas razonables, utilizando todos los recursos disponibles, para garantizar que se les proporciona una vivienda alternativa digna.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también expresaba su preocupación ante el hecho de que los desalojos forzosos a menudo vengán acompañados de actos de violencia (los desalojos a veces se producen durante incidentes de violencia interétnica) y que las mujeres, los niños y las minorías sean particularmente vulnerables²⁴. Exponiendo con mayor detalle las obligaciones de los Estados en los casos de desalojo forzoso y apoyándose en la Observación general 7 del comité, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la vivienda ha publicado un conjunto de directrices detalladas en las que se esbozan las obligaciones de los Estados antes, en el transcurso y después de los desalojos. Así pues, tras un

²² Asamblea General de las Naciones Unidas (2008), disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/A-RES-63-117.pdf> (18.8.2009). La ceremonia de firma del día 24 de septiembre de 2009 recabó 24 firmas, ocho de las cuales correspondían a Estados miembros de la UE. El Protocolo entrará en vigor una vez que lo hayan ratificado al menos 10 estados.

²³ Observación general 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997), El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos, disponible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument) (19.7.2009).

²⁴ Observación general 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997), El derecho a una vivienda adecuada, disponible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument) (19.7.2009).

desalojo, los Estados están obligados a, «como mínimo, independientemente de las circunstancias y sin discriminación, [...] garantizar que las personas o los grupos desalojados, especialmente los que no pueden ganarse el sustento, tienen acceso seguro a: [...] alojamiento básico y vivienda»²⁵.

El principio de no discriminación es recurrente en todos los instrumentos y textos de las Naciones Unidas: prácticamente todos los instrumentos de la ONU anteriormente mencionados contienen disposiciones contra la discriminación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha analizado con detalle también las diferentes formas de discriminación y la manera en que éstas pueden dificultar el disfrute de los derechos protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluido el derecho a la vivienda. El comité insta a los Estados a «eliminar» la discriminación directa e indirecta, y a tener como objetivo la materialización de una igualdad sustancial. Señalando que en determinados casos los Estados pueden verse en la obligación de adoptar medidas especiales para atenuar los efectos de la discriminación, el comité hace hincapié en la discriminación múltiple, que merece particular atención y esfuerzo para remediarla.

Revisten particular interés las observaciones del comité con relación a la «discriminación sistémica», a saber, aquella que «subsiste, es omnipresente, está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada»²⁶. Según el comité, para combatir la discriminación es necesario un planteamiento integral que incluya una diversidad de leyes, políticas y programas, incluidas medidas especiales de carácter temporal. Deben adoptarse medidas tanto para concienciar a los agentes pertinentes como para animarlos a cambiar sus actitudes o, si esto no es posible, para penalizar el incumplimiento de las normas correspondientes. A este respecto, una de las obligaciones fundamentales que competen a los Estados partes en virtud del artículo 5 de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, es prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, en el goce de los derechos protegidos por la Convención. La vivienda es uno de esos derechos²⁷. La erradicación de la segregación racial es además una obligación especificada en la Convención

²⁵ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la vivienda (2007). Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo elaborados por el Relator Especial a auspicios del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007, disponible en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/28/PDF/G0710628.pdf?OpenElement> (19.7.2009).

²⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009), Observación general 20, *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/gc/E.C.12.GC.20.doc> (19.7.2009).

²⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas (1969), artículo 5 (e), (iii) disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm> (07.10.2009).

(artículo 3)²⁸, instrumento que garantiza el derecho a la vivienda sin distinción, por ejemplo, de raza (artículo 5 (e)(iii)).

Si bien carecen de un instrumento específico sobre las poblaciones romaní o de Travellers, o de una iniciativa dedicada a dicha población en el marco de las Naciones Unidas, varios órganos de las Naciones Unidas han indicado que la falta de una política global de vivienda con relación, entre otros, a los romaníes y a los Travellers, puede suponer una vulneración de las obligaciones que competen a los Estados en virtud del instrumento pertinente de las Naciones Unidas. Además, en virtud de las directrices del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen la obligación de proporcionar estadísticas e información sobre su situación en materia de vivienda (particularmente con respecto a la situación en materia de vivienda de los grupos sociales vulnerables) y describir las medidas adoptadas para contrarrestar la situación y sus efectos²⁹.

Los órganos de las Naciones Unidas a menudo han instado a los Estados a diseñar y aplicar políticas de vivienda dirigidas a los Roma. En su Recomendación general 27, relativa a la discriminación de los romaníes, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial instaba a los Estados a «adoptar y poner en ejecución estrategias y programas nacionales y manifestar una voluntad política decidida y mostrar un liderazgo moral con el fin de mejorar la situación de los Roma y su protección contra la discriminación por parte de organismos estatales, así como por parte de toda persona u organización». Del mismo modo, se llama a los Estados a ofrecer a los Roma y a los Travellers nómadas campamentos para sus caravanas, con todas las instalaciones necesarias³⁰. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también se refiere con regularidad a los romaníes y a los Travellers, en sus observaciones finales, incluyendo y destacando los problemas relacionados con la vivienda³¹.

Los numerosos problemas a los que se enfrentan los Roma en el ámbito de la vivienda quedaron ampliamente demostrados en un asunto relacionado con la vivienda que tuvo gran repercusión y que se planteó ante el Comité para la

²⁸ El artículo 3 está basado en la Recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (1995), *Segregación racial y Apartheid*, que está disponible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/18c91e92601301fbc12563ee004c45b6?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/18c91e92601301fbc12563ee004c45b6?Opendocument) (12 de octubre de 2009), haciendo hincapié en que la segregación racial también puede ser una consecuencia no deseada de la acción privada, que el Estado debe trabajar para erradicar.

²⁹ Directrices del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009) sobre los documentos específicos que deben presentar los Estados partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponibles en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.2008.2.doc> (20.9.2009).

³⁰ Recomendación general 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2000), relativa a la discriminación de los romaníes, párrafo 1.2, disponible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/11f3d6d130ab8e09c125694a0054932b?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/11f3d6d130ab8e09c125694a0054932b?Opendocument) (18.7.2009).

³¹ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2009), CERD/C/FIN/CO/19, (13.03.2009), párrafo 17; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2009) CERD/C/BGR/CO/19, (23.03.2009), párrafo 15.

Eliminación de la Discriminación Racial. El asunto abarca cuatro temas relacionados y a menudo superpuestos: las reacciones racistas de los residentes locales no romaníes, la adopción de medidas discriminatorias por parte de las autoridades locales, la no discriminación en el ejercicio del derecho a la vivienda y la existencia de remedios jurídicos para impugnar la discriminación.

El asunto se relaciona con una resolución, adoptada por el Ayuntamiento de la ciudad de Dobšiná en Eslovaquia, por la que se aprobaba una política de vivienda para los indigentes romaníes que viven allí y se instaba al alcalde a preparar la documentación necesaria y a solicitar financiación estatal. Sin embargo, a raíz de la resolución, los residentes locales no romaníes elevaron una petición a la autoridad municipal para que suspendiera el plan de vivienda, ya que éste provocaría «la afluencia de ciudadanos no integrables de origen gitano»³². Al recibir la petición, el Ayuntamiento revocó la primera resolución y adoptó otra nueva, que sustituía el plan original por un llamamiento a elaborar una propuesta sobre las medidas que cabía adoptar en relación con los ciudadanos «no integrables» de la ciudad: una propuesta que a continuación se sometería a un debate público con los residentes del municipio. La nueva resolución hacía una referencia explícita a la petición de los residentes no romaníes. A través de sus representantes jurídicos, los romaníes impugnaron tanto la petición como la revocación de la primera resolución ante la Oficina de la Fiscalía y el Tribunal Constitucional, que desestimaron sus alegaciones afirmando que las resoluciones no eran actos jurídicos y, por ende, no estaban sometidas a consideración por parte de los tribunales.

Ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Gobierno de Eslovaquia repitió este argumento, señalando que dichas resoluciones constituían «normas de organización puramente interna» y, como tales, no conferían derechos, y mucho menos el derecho a la vivienda que podía invocarse ante un tribunal. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial discrepó, señalando que los ayuntamientos no constituyen autoridades públicas y, por tanto, sus actos deben ajustarse a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El comité también sostuvo que sería indebidamente formalista y contrario a la Convención indicar que no debe existir discriminación en el propio ejercicio de un derecho, pero dejar margen para la discriminación en las fases previas que conducen a dicho ejercicio. Esto es aplicable en particular con relación a los derechos que requieren exhaustivas medidas administrativas y de adopción de políticas para su aplicación (como el derecho a la vivienda). El comité puso de manifiesto que la resolución inicial del Ayuntamiento constituía una política importante y una medida práctica en el camino hacia la materialización del derecho a

³² Comunicación nº 31/2003 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2005), L.R. y otros contra Eslovaquia, disponible en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3764f57be14718c6c1256fc400579258?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3764f57be14718c6c1256fc400579258?Opendocument) (16.8.2009). Para consultar un asunto similar, relacionado con un vecindario reticente a aceptar que un inmigrante se mudara a la zona y que pone de manifiesto las reacciones inadecuadas por parte del Estado, véase la Comunicación nº 4/1991, L.K. contra los Países Bajos, disponible en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/ec0884e5a47c1a1480256714005f6000?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/ec0884e5a47c1a1480256714005f6000?Opendocument) (10.10.2009).

la vivienda. Su posterior revocación por motivos raciales vulneraba la obligación del Estado de velar por que todas las autoridades, nacionales y locales, ejerzan sus funciones de una manera que no sea discriminatoria desde el punto de vista racial³³. Además, la revocación de la resolución también infringía la prohibición de ejercer discriminación en cuanto al derecho a la vivienda³⁴. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también detectó una infracción en la falta de remedios jurídicos a disposición de los Roma para impugnar la revocación de la primera resolución y reclamar una reparación³⁵.

³³ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1969), artículo 2.1 a), disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm> (16.8.2009).

³⁴ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1969), artículo 5 e), (iii) disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm> (16.8.2009).

³⁵ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1969), artículo 6, disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm> (16.8.2009).

3. El marco europeo: legislación y política

3. 1. El efecto de la Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico

En junio de 2000, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (en adelante, la Directiva relativa a la igualdad racial), y fijó el día 19 de julio de 2003 como fecha límite para su transposición a la legislación de los Estados miembros³⁶.

La directiva es aplicable a todas las personas, en lo que respecta tanto al sector público como al privado, incluidos los organismos públicos. Así pues, el alcance de la prohibición de la discriminación abarca varias esferas. Entre otras estipulaciones, la letra h) del párrafo 1 del artículo 3 de la Directiva relativa a la igualdad racial cita «el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda».

De conformidad con el artículo 13 de la misma directiva, los Estados miembros deben garantizar que las víctimas de la vulneración del principio de igualdad de trato tengan a su disposición remedios que conduzcan a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias contra la parte infractora. Al mismo tiempo, cada Estado miembro debe designar uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato; dichos organismos deben prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones, realizar estudios independientes sobre la discriminación y publicar informes independientes y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación.

³⁶ DO L 180 de 19.7.2000, p. 22.

3.1.1. Las competencias de los organismos responsables de la igualdad

El efecto de la Directiva relativa a la igualdad racial como instrumento jurídico para combatir la discriminación en la vivienda varía en función del Estado miembro en cuestión. Así pues, en algunos casos, la Directiva no ha tenido efecto alguno, bien porque se ha transpuesto muy recientemente (como en el caso de la **República Checa**³⁷) o bien porque la legislación de transposición no extendía el ámbito de la directiva a todas las posibles situaciones en materia de vivienda (tal como ocurre en **Polonia** y **Letonia**³⁸).

Casi todos los Estados de la UE ya han creado organismos responsables de la igualdad que pueden recibir denuncias de discriminación³⁹, aunque el alcance de sus mandatos es variable. Por ejemplo, puede que tengan el mandato de conceder indemnizaciones directamente —sin recurrir a un tribunal, por ejemplo—, de imponer multas o de emitir un dictamen o una recomendación. Algunos organismos responsables de la igualdad tienen facultad para iniciar procedimientos judiciales ante un tribunal o ante un órgano cuasi judicial que examine asuntos de discriminación, bien por derecho propio y/o en nombre de los solicitantes, a fin de obtener una sentencia vinculante o una conclusión de discriminación.

Es importante señalar que determinados organismos responsables de la igualdad han adoptado diversas medidas para conceder prioridad a las cuestiones que atañen a los Roma y a los Travellers. Por ejemplo, los activistas en favor de los romaníes y los Travellers cuentan con representación en los consejos de los organismos responsables de igualdad de **Irlanda, Portugal y Rumanía**. Asimismo, el organismo responsable de la igualdad en **Bélgica** ha designado a miembros de su personal para que se ocupen exclusivamente de las cuestiones relacionadas con los Roma y los Travellers. Los organismos responsables de la igualdad de **Irlanda, Suecia** y el

³⁷ La Cámara Baja del Parlamento checo adoptó la Ley (198/2009 Coll) por la que se transponía la Directiva relativa a la igualdad racial (así como la Directiva relativa a la igualdad en el empleo (Directiva 2000/78/CE del Consejo)) el día 17 de junio de 2009; véase http://www.equineteurope.org/405_3.html (23.8.2009). La ley entró en vigor el día 1 de septiembre de 2009 a excepción de las disposiciones relativas al *Veřejný ochránce práv* (Defensor Público de los Derechos), designado en virtud de la ley como organismo nacional responsable de la igualdad; dichas disposiciones cobrarán efecto el día 1 de diciembre de 2009. La calidad de la ley fue objeto de críticas por parte de todos los sectores del espectro político y de organizaciones no gubernamentales. Es probable que la ley se enmiende después de las elecciones parlamentarias del otoño de 2009.

³⁸ La *Patērētāju tiesību aizsardzības likums* (Ley de protección de los derechos de los consumidores) se ha enmendado y abarca la discriminación en lo que se refiere a la puesta a disposición de vivienda por parte de los proveedores de servicios (esto es, empresarios, agencias inmobiliarias, etc.). No obstante, el Código Civil todavía está pendiente de enmienda y, en consecuencia, las transacciones privadas todavía no están cubiertas por la Directiva relativa a la igualdad racial.

³⁹ Hay una lista de organismos responsables de la igualdad en el sitio web siguiente: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=616&langId=es> (15.9.2009).

Reino Unido han adoptado estrategias con respecto a las cuestiones que atañen a los Roma y los Travellers, mientras que el organismo responsable de la igualdad de **Portugal** cuenta con una oficina especial que ofrece información sobre proyectos relacionados con los romaníes así como noticias nacionales e internacionales sobre la población romaní⁴⁰. Otros organismos responsables de la igualdad, como los de **Francia, Grecia, Italia, Rumanía y Finlandia**, basándose en las denuncias sobre cuestiones de vivienda que afectan a los Roma y a los Travellers, han puesto en marcha algunas actividades o medidas especiales, o han elaborado informes especiales sobre cuestiones que atañen a los Roma y a los Travellers. Así pues, el organismo responsable de la igualdad de **Francia** ha constituido un grupo de trabajo y ha formulado recomendaciones sobre cuestiones que afectan a los Travellers (incluida la vivienda). El organismo responsable de la igualdad de **Grecia** ha publicado recientemente un informe especial sobre los romaníes, en el que indica que algunos romaníes que no figuran en los registros municipales pueden tener problemas a la hora de solicitar acogerse al programa de préstamos para la vivienda⁴¹. El organismo responsable de la igualdad de **Italia** ha organizado una campaña de sensibilización⁴² sobre los prejuicios contra los Roma, mientras que el organismo correspondiente de **Rumanía** ha organizado seminarios contra la discriminación dirigidos a los funcionarios públicos.

3.1. 2. Denuncias relacionadas con la vivienda

De conformidad con el artículo 13 de la Directiva relativa a la igualdad racial⁴³, los Estados miembros tienen la obligación de designar uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin

⁴⁰ *Gabinete de Apoio à Comunidade Cigana* [Oficina de Apoyo a la Comunidad Romaní]. La Oficina tiene su propio sitio web, disponible en <http://www.ciga-nos.pt/Home.aspx> (16.09.2009)

⁴¹ *Δημοτολογική Κατάσταση των Ελλήνων Τσιγγάνων*, agosto de 2009, disponible en http://www.synigoros.gr/pdf_01/8289_3_Dimotologisi_Roma_Eidiki_Ekthesi.pdf (18.9.2009). El informe contiene un resumen en inglés al final.

⁴² Véase A. Simoni (2008) Report on Measures to combat discrimination, Country Report / Update 2007, Italy, State of Affairs up to 29 February 2008 (Informe sobre medidas para combatir la discriminación, Informe de país / Actualizado en 2007, Italia, Situación a fecha de 29 de febrero de 2008), disponible en <http://www.non-discrimination.net/content/media/2007-IT-Country%20Report%20Final.pdf> (9.9.2009), p. 52.

⁴³ El artículo 13 establece lo siguiente: «1. Cada Estado miembro designará uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. Dichos organismos podrán formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales. 2. Los Estados miembros velarán por que entre las competencias de estos organismos figuren las siguientes: –sin perjuicio del derecho de víctimas y asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas contempladas en el apartado 2 del artículo 7, prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación, –realizar estudios independientes sobre la discriminación, –publicar informes independientes y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación.»

discriminación por motivo de su origen racial o étnico. Lo mínimo que deben hacer estos organismos es prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación⁴⁴, realizar estudios, publicar informes independientes y formular recomendaciones. El artículo 13 no establece ninguna obligación por la que los gobiernos deban facultar a los organismos responsables de la igualdad para imponer multas o sanciones. No obstante, tal como se ha expuesto anteriormente, algunos Estados miembros han conferido muchos más poderes a sus organismos responsables de la igualdad.

Una de las maneras en que estos organismos prestan asistencia es ocupándose de las denuncias. Todos los organismos responsables de la igualdad pueden recibir denuncias de discriminación y examinarlas; la diferencia entre ellos estriba en el tipo de acción que pueden emprender una vez que se presupone que se ha dado un caso de discriminación. Por consiguiente, una forma de valorar el efecto de la directiva en el ámbito de la vivienda de los Roma y de los Travellers sería analizar las denuncias que han interpuesto estos colectivos ante el organismo responsable de la igualdad en sus respectivos países, alegando haber sufrido discriminación en el ámbito de la vivienda. Sin embargo, es difícil realizar una evaluación precisa de las denuncias presentadas, ya que no se dispone de datos estadísticos oficiales desglosados por tema y origen étnico, ya sea con relación a las denuncias interpuestas ante los organismos responsables de la igualdad o con relación a sus resultados.

No obstante, según los datos recopilados por la RAXEN procedentes de los organismos responsables de la igualdad, entre los años 2000 y 2009 se interpusieron aproximadamente 550 denuncias relacionadas con la vivienda de romaníes o Travellers ante los organismos responsables de la igualdad o ante las oficinas del Defensor del Pueblo en la UE. La RAXEN averiguó que se había detectado una infracción o se había alcanzado un acuerdo en aproximadamente 35 de estas denuncias. Dados los resultados de la encuesta EU-MIDIS y las pruebas cualitativas aportadas por los informes de organizaciones internacionales, es razonable concluir

⁴⁴ No hay orientación alguna sobre lo que quiere decir el párrafo 2 del artículo 13 cuando afirma que la asistencia que cabe prestar a las víctimas de la discriminación debe ser «independiente», lo que condujo a los expertos ya en 2006 a pedir más aclaraciones con respecto al contenido de los términos «asistencia independiente» del artículo 13 de la Directiva relativa a la igualdad racial y «sanciones efectivas» del artículo 15 de la misma directiva. Véase R. Holtmaat (2006) *Catalysts for Change? Equality Bodies according to Directive 2000/43/EC – existence, independence and effectiveness* (¿Catalizadores para el cambio? Los organismos responsables de la igualdad según la Directiva 2000/43/CE – existencia, independencia y eficacia), disponible en http://www.stop-discrimination.info/fileadmin/pdfs/Reports/Catalysts_for_Change_en.pdf (15.8.2009), pp. 41 y 61. Del mismo modo, tampoco hay disponible ninguna orientación significativa en las comunicaciones de la Comisión; en su sinopsis de la situación con respecto a la Directiva relativa a la igualdad racial, no abordaba estas cuestiones y parece esperar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) proporcione «orientación definitiva sobre cómo interpretar las disposiciones de la Directiva». Véase Comisión Europea (2006) *The application of Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin* (La aplicación de la Directiva 2000/43/CE de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico), COM (2006) 643, Bruselas, 30 de octubre de 2006, p. 8. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0643es01.pdf (18.8.2009).

que la discriminación en la vivienda motivada por el origen racial o étnico está muy poco reflejada en la documentación disponible.

En lo referente a la naturaleza de las denuncias presentadas ante los organismos responsables de la igualdad, los asuntos siguientes presentan una panorámica de los numerosos problemas a los que se enfrentan los Roma y los Travellers en el ámbito de la vivienda:

Una mujer romaní embarazada y con tres hijos firmó un contrato de alquiler con un propietario único en la región occidental de **Suecia**. Al cabo de un tiempo, el arrendador averiguó que la mujer era de origen romaní y, cuando la familia se encontraba fuera de la ciudad, cambió la cerradura del piso, con lo que, en la práctica, desalojó a la mujer. Según el entonces Defensor del Pueblo contra la Discriminación Étnica de Suecia⁴⁵, el desalojo tenía motivos raciales y la oficina del Defensor del Pueblo emprendió acciones judiciales contra el arrendador ante el Tribunal del Distrito de Linköping. El tribunal falló que el arrendador había discriminado a la mujer romaní por motivo de su etnia y concedió a la mujer una indemnización por daños y perjuicios de 50 000 coronas suecas (aproximadamente 5 000 euros). El arrendador recurrió el fallo ante el Tribunal de Apelación de Göta, pero el asunto finalmente se resolvió⁴⁶.

En un caso acaecido en **Finlandia**, una familia romaní sin hogar solicitó un apartamento al Ayuntamiento de Himanka en 2005 y en 2006, pero continuamente se la pasaba por alto a la hora de elegir a los solicitantes de vivienda que figuraban en la lista de espera. La familia sospechaba que esto se debía a su origen romaní y presentó una denuncia ante el Defensor del Pueblo de las Minorías Nacionales. En su respuesta a unas indagaciones realizadas por dicho Defensor del Pueblo, las autoridades municipales argumentaron que Himanka no es una zona residencial idónea para los romaníes, ya que no ofrece la oportunidad de mantenerse en contacto con la cultura romaní. El Defensor del Pueblo decidió remitir el asunto al Tribunal Nacional de Discriminación, que observó que el municipio afirmaba que a todos los solicitantes se les ofrecía una vivienda en el plazo de tres meses desde su solicitud y que, sin embargo, los denunciados llevaban en la lista de espera más de dos años, a pesar de que había habido disponibles varios apartamentos. El tribunal consideró que el municipio de Himanka había otorgado a la familia romaní un trato menos favorable que a los solicitantes pertenecientes a la población mayoritaria. En sus deliberaciones, el tribunal también tuvo en cuenta el hecho de que debería concederse prioridad a las personas sin hogar en la selección de inquilinos. El tribunal ordenó al municipio que cesara en su práctica discriminatoria; puesto que

⁴⁵ A fecha de 1 de enero de 2009, las cuatro oficinas anteriores de los defensores del pueblo contra la discriminación, a saber, el Defensor del Pueblo responsable de la Igualdad de Oportunidades (género), el Defensor del Pueblo contra la Discriminación Étnica, el Defensor del Pueblo responsable de cuestiones de Discapacidad y el Defensor del Pueblo contra la Discriminación por la Orientación Sexual, se sustituyeron por la oficina del *Diskrimineringsombudsmannen* [Defensor del Pueblo responsable de la Igualdad].

⁴⁶ DO OMED 2005/1209 (15.12.2008). Véase también un asunto relacionado, en el que se emitió un veredicto favorable al solicitante, Tribunal de Apelación de Göta, nº 3501-08.

este último no obstante no cumplió dicha orden, el tribunal decidió imponer una multa condicional de 4 000 euros al municipio para hacerle cumplir la decisión prohibitiva⁴⁷.

Un caso de **Irlanda** ilustra los problemas que a veces afrontan los Travellers a la hora de asegurarse el acceso sin obstáculos a un lugar de asentamiento. Las autoridades locales, con el acuerdo de las familias residentes en el lugar de acampada, instaló una barrera que impedía al denunciante acceder con su caravana. Cuando el denunciante se puso en contacto con ellos y les pidió una llave para la barrera, se le comunicó que no se le podía facilitar una llave y que tendría que informar a la autoridad local con una antelación de 24 horas antes de acceder al lugar de estacionamiento de caravanas o de salir de él. El denunciante consideró discriminatoria esta situación, ya que en el pasado los no-Travellers habían dispuesto de llaves para la barrera, y presentó ante el Tribunal de Igualdad fotografías que así lo demostraban. En su respuesta, la autoridad municipal afirmó que dichas barreras pueden hallarse en todos los lugares de estacionamiento, ya que su instalación está contemplada en una decisión sobre política⁴⁸, y que no se facilitan llaves a Travellers y no-Travellers por igual a fin de proteger los lugares y a los residentes que habitan en ellos. El Funcionario de Igualdad que investigó los hechos determinó que las razones aducidas por las autoridades municipales para explicar por qué no se facilitan llaves a las personas que viven en los lugares de acampada para que puedan pasar las barreras situadas a la entrada de sus hogares no justificaban el trato desfavorable que se había dado al denunciante. Según el Funcionario de Igualdad, la diferencia entre el trato dado al denunciante y el aplicado a una persona que reside en un alojamiento específico habitual para no-Travellers se basaba en que no se aceptaba a un Traveller como persona responsable. Como resultado, el funcionario afirmó que el denunciante había presentado un caso de discriminación *prima facie*. Se dictaminó que el acusado debía pagar 2 000 euros en concepto de reparación por los efectos derivados de la discriminación, así como facilitarle de inmediato una llave para la barrera en cuestión. Por último, el Funcionario de Igualdad también recomendó que la autoridad municipal llevara a cabo un examen urgente para determinar si era necesaria una barrera a la entrada del lugar, como recomendaban las directrices pertinentes⁴⁹.

Un asunto que se planteó ante el organismo responsable de la igualdad en **Rumanía** (Consejo Nacional para Combatir la Discriminación o CNCD) pone de relieve ampliamente el carácter estructural de los problemas relacionados con la vivienda a los que se están enfrentando los Roma y los Travellers. Las denuncias se refieren al desalojo forzoso de entre diez y once familias romaníes, de al menos cinco miembros cada una, que vivían en un edificio abandonado y en ruinas que estaban alquilando al Ayuntamiento de Miercurea Ciuc. Según las conclusiones de la investigación del CNCD, se había reubicado a los romaníes en una instalación de tratamiento de aguas

⁴⁷ Syrjintälautakunta/Tribunal Nacional de Discriminación de Finlandia (13.03.2007).

⁴⁸ Concretamente, adoptada por el Departamento de Medio Ambiente y el Gobierno Local (2002), *Guidelines for Group Housing for Travellers* (Directrices para el alojamiento en grupo de Travellers), Dublín; Departamento de Medio Ambiente y Gobierno Local.

⁴⁹ Irlanda/Tribunal de Igualdad/DEC-S2008-004 (29.1.2008).

residuales a las afueras de la ciudad y situada en una zona con una ordenación paisajística deficiente de entre 700 y 800 metros cuadrados, rodeada por una cerca. Se les proporcionaron ocho chabolas construidas con metales y siete casas de madera conectadas a la red eléctrica y a la red de suministro de agua. Los Roma alegaron que dos niños habían muerto por causas atribuibles al entorno tóxico. En respuesta a estas alegaciones, el alcalde supuestamente había dicho que no estaba interesado en la salud de los niños porque, de todas formas, ellos (los romaníes) tenían «demasiados niños». De hecho, el alcalde consideraba la reubicación como una «medida positiva» para los Roma, ya que sus facturas por los servicios públicos de suministro las pagaba el Ayuntamiento. Sin embargo, la investigación del CNCD reveló que la razón operativa por la que se reubicó a los romaníes en esa zona particular era la oposición de la sociedad local a que se los reubicara en otros lugares. Refiriéndose, entre otros, a los artículos 8 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el CNCD afirmó que el municipio de Miercurea Ciuc había discriminado a los Roma. Se impuso al Ayuntamiento una multa de 4 000 lei rumanos (aproximadamente 1 000 euros)⁵⁰.

3. 1. 3. Conocimiento de los derechos de los romaníes y de los Travellers

A primera vista, la escasez de denuncias relativas a la discriminación en la vivienda por motivo del origen racial o étnico presentadas ante los organismos responsables de la igualdad podría indicar que los Roma y los Travellers no se enfrentan en la práctica a una discriminación grave en sus intentos de conseguir una vivienda digna. Sin embargo, dicha conclusión no guardaría coherencia con los numerosos informes de organismos internacionales que señalan las pésimas condiciones de vivienda y la discriminación generalizada a la que se enfrentan muchos romaníes y Travellers.

Un análisis⁵¹ de la encuesta EU-MIDIS arroja algo de luz sobre esta incoherencia: en los siete Estados miembros donde se encuestó a romaníes, tan sólo uno de cada nueve (11,5 %) de todos los romaníes que respondieron que se los había discriminado en el acceso a la vivienda en los doce meses anteriores, optó por denunciar dichos incidentes ante las organizaciones competentes. Estos datos revelan niveles muy bajos de denuncia por discriminación por parte de los Roma con relación a la vivienda. La inmensa mayoría opta por no denunciar ningún incidente, ya que no cree que se consiga nada con ello. Muchos encuestados aducían razones

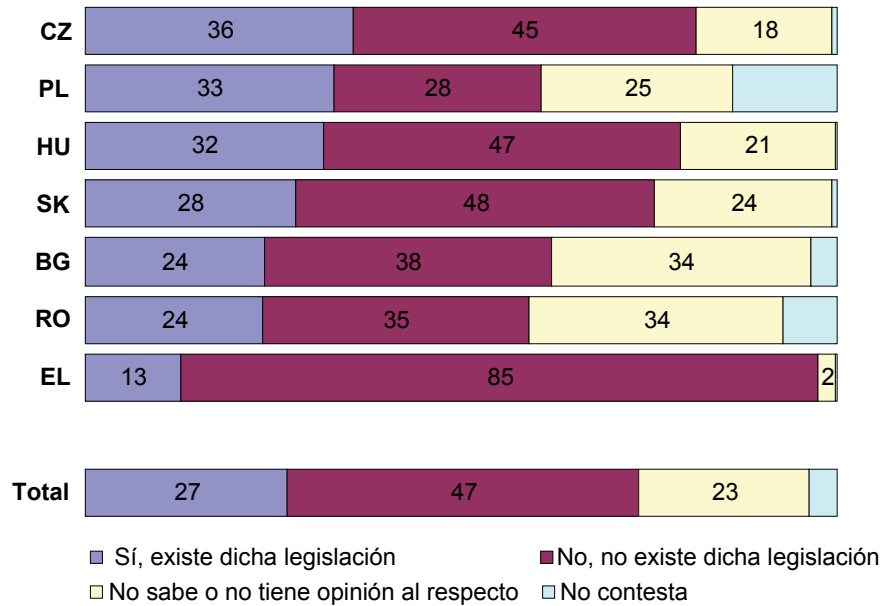
⁵⁰ Rumanía/Consiliul National pentru Combaterea Discriminarii (23.9.2005).

⁵¹ Véase FRA (2009), *Housing discrimination against Roma in selected EU Member States: experiences and perceptions of housing discrimination: An analysis of EU-MIDIS data* (Discriminación en la vivienda contra los romaníes en una selección de Estados miembros de la UE: experiencias y percepciones de la discriminación en la vivienda: un análisis de los datos de la encuesta EU-MIDIS).

diversas para no denunciar. Casi tres cuartas partes de los encuestados afirmaban que «nada cambiaría», mientras que el 41 % indicaba que no sabía a ciencia cierta cómo o dónde se podía denunciar tales incidentes. Una cuarta parte de los encuestados también mostraba preocupación por las consecuencias potencialmente negativas que padecería en caso de denunciar la discriminación; alrededor del 16 % manifestaba inquietud por la posibilidad de sufrir intimidación por parte de los autores de la discriminación como represalia.

A los encuestados también se les preguntó acerca de su conocimiento sobre la legislación que prohíbe la discriminación relacionada con la etnia a la hora de alquilar o comprar un piso (véase el gráfico que figura más adelante). Tan sólo una cuarta parte (27 %) de todos los encuestados afirmó conocer dicha legislación. En cambio, la mitad de los encuestados (47 %) no conocía legislación alguna y otro 23 % no estaba seguro o no tenía opinión al respecto. Esta tendencia se hizo patente en todos los Estados miembros encuestados a excepción de Grecia, donde únicamente el 13 % de los encuestados tenía conocimiento de este tipo de legislación y donde el 85 % respondió que no existía legislación al respecto. Este desconocimiento de los derechos propios indica que el mensaje sobre el derecho a no ser discriminado no está llegando a algunas de las minorías más vulnerables de Europa. A ello se suma el hecho de que Finlandia e Irlanda son responsables de unas 376 de las aproximadamente 550 denuncias relacionadas con la vivienda de romaníes y Travellers interpuestas en toda la UE, lo que parece indicar que los organismos responsables de la igualdad en estos países han conseguido ganar cierta notoriedad y crédito.

Gráfico 1 EU-MIDIS: Conocimiento de la legislación que prohíbe la discriminación en el alquiler o la compra de un piso (%)



Aplicación de la legislación contra la discriminación

En enero de 2008, el Tribunal Nacional de Discriminación de Finlandia falló en contra de una sociedad inmobiliaria que había cometido discriminación en la ciudad de Raahe, imponiendo una multa condicional de 2 000 euros. La sociedad inmobiliaria había acordado alquilar un apartamento a un solicitante romaní sólo a condición de que el departamento de Servicios Sociales de la ciudad de Raahe actuara como avalista del alquiler. El Tribunal concluyó que éste no era un procedimiento habitual que se aplicara a los miembros de la población mayoritaria en situaciones similares. En consecuencia, el Tribunal estimó que la sociedad inmobiliaria había otorgado un trato discriminatorio al solicitante por motivo de su origen étnico⁵².

⁵² La sentencia puede consultarse en <http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/sltk/home.nsf/PFBD/A85FDCAD7E5D1774C22573DA0049%208F0?opendocument> (10.10.2009).

Lucha contra la discriminación en el mercado de la vivienda en Suecia entre 2006 y 2008

Con el fin de examinar específicamente la discriminación estructural y directa en el mercado de la vivienda durante un período de tres años, el entonces Defensor del Pueblo contra la Discriminación Étnica financió la elaboración de un informe al respecto. Dicho informe detallaba las pautas discriminatorias, como por ejemplo los criterios de alquiler, los obstáculos a la compra, los sistemas de intermediarios, la falta de transparencia, etc., que propician la desigualdad y la discriminación. El informe llega a apuntar incluso que algunas de estas prácticas se llevan a cabo de manera deliberadamente sistemática. También fueron detectados normas y procedimientos persistentes en el mercado de la vivienda que causaban diversas formas de discriminación. El informe incluía recomendaciones a los gobiernos nacionales y locales, así como a los intermediarios privados del mercado de la vivienda. El proyecto tuvo un presupuesto de 500 000 coronas suecas (50 000 euros)⁵³.

3. 2. Jurisprudencia del Consejo de Europa

3.2.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

De manera creciente se están planteando cuestiones relativas a la vivienda de los Roma y de los Travellers ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en su mayoría relacionadas con presuntas vulneraciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), concretamente del artículo 3 (prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos o degradantes), el artículo 8 (respeto a la vida privada y familiar) y el artículo 1 del protocolo 1 (protección de la propiedad).

El derecho a no ser discriminado está salvaguardado por dos disposiciones del CEDH. La primera es el artículo 14 (prohibición de discriminación), que no es un derecho independiente, lo que significa que sólo se puede invocar conjuntamente con cualquiera de las disposiciones sustantivas del convenio. La segunda disposición es el artículo 1 del Protocolo 12, que incluye una cláusula independiente relativa a la no discriminación, en relación no sólo con los derechos protegidos por el convenio sino también con la discriminación en un sentido más general, incluidos todos los derechos establecidos en la legislación nacional⁵⁴.

⁵³ DO (2008) Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden – En rapport från DO:s särskilda arbete under åren 2006-2008 kring diskriminering på bostadsmarknaden, disponible en http://www.sabo.se/SiteCollectionDocuments/DO_Bostadsrapport_2008_ny.pdf (12.10.2009).

⁵⁴ A fecha de 1 de septiembre de 2009, seis Estados miembros de la UE eran Estados partes en el Protocolo 12: Chipre, España, Luxemburgo, los Países Bajos, Rumanía y Finlandia. Otros 13 eran signatarios. Ocho Estados miembros no han firmado el Protocolo (Bulgaria, Dinamarca, Francia, Lituania, Malta, Polonia, Suecia y el Reino Unido).

Si bien ninguno de estos artículos otorga explícitamente el derecho a la vivienda, el tribunal ha ido ampliando constantemente la protección que ofrece a las personas que se encuentran en una situación de vivienda precaria y a quienes se enfrentan a un desalojo forzoso. En el caso *Marzari contra Italia* (no es un caso relacionado con los Roma o los Travellers), el denunciante padecía una enfermedad grave y se quejaba de que lo habían desalojado sin proporcionarle un alojamiento alternativo adecuado. Después de señalar que el desalojo por impago del alquiler era legítimo, el tribunal también hizo notar que, en algunos casos, las autoridades pueden tener la obligación de proporcionar una vivienda. En este asunto, el tribunal observó que las autoridades no sólo habían pospuesto el desalojo del denunciante por un largo período de tiempo, sino que de hecho habían proporcionado una vivienda al denunciante aunque éste la considerase inadecuada. Por consiguiente, el tribunal estimó que la denuncia carecía de fundamento⁵⁵.

En el caso *Stanková contra Eslovaquia*, el tribunal, haciéndose eco de lo estimado por el Tribunal Constitucional de Eslovaquia, afirmó que el desalojo injustificado del denunciante por parte del Ayuntamiento y el hecho de que éste no proporcionara al primero un alojamiento alternativo adecuado vulneraban el artículo 8 del CEDH⁵⁶. Además del hecho de proporcionar un alojamiento alternativo, el tribunal indicó que, en principio, se considerarían legítimas otras medidas dirigidas a proteger a los inquilinos. Estas medidas incluyen la suspensión de desalojos⁵⁷, la imposición al arrendador de la obligación de proporcionar al inquilino un alojamiento alternativo antes del desalojo⁵⁸ y la adopción de planes de control de arrendamientos⁵⁹.

Otro caso relacionado en parte con la vivienda es el de *Wallová y Walla contra la República Checa* (no es un asunto relacionado con los Roma o los Travellers)⁶⁰. En este asunto, el tribunal se mostró crítico con las autoridades sociales que asumieron la custodia de los hijos de los denunciantes y los ingresaron en una institución por el solo motivo de que los padres no tenían una vivienda digna, un problema al que se enfrentan muchos romaníes en la República Checa⁶¹. El tribunal estimó que las autoridades deberían haber ayudado a los denunciantes a superar el problema de vivienda al que se enfrentaban, en lugar de recurrir a una medida tan drástica.

⁵⁵ TEDH, decisión de la Sala, 36448/97, (04.05.1999), véase también TEDH, decisión de la Sala, *Botta contra Italia*, 21439/93, (24.02.1998) y TEDH, decisión de la Sala, *O'Rourke contra the UK*, 39022/97 (26.06.2001).

⁵⁶ TEDH, sentencia de la Sala, 7205/02 (09.10.2007).

⁵⁷ TEDH, sentencia de la Gran Sala, *Immobiliare Saffi contra Italia*, 22774/93 (28.07.1999).

⁵⁸ TEDH, sentencia de la Sala, *Schirmer contra Polonia*, 68880/01 (21.09.2004).

⁵⁹ TEDH, sentencias de la Gran Sala *Mellacher y otros contra Austria* 10522/83 (19.12.1989) y *Hutten-Czapska contra Polonia* n° 35014/97 (19.06.2006).

⁶⁰ TEDH, sentencia de la Sala, 23848/04 (26.10.2006).

⁶¹ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) (2009), *Report on the Czech Republic (fourth monitoring cycle)* (Informe sobre la República Checa (cuarto ciclo de supervisión)), CRI(2009)30, 15.2.2009, disponible en http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp (16.9.2009), párrafo 144.

En cuanto a los casos relacionados con romaníes y Travellers, el tribunal reconoció que las caravanas estacionadas en un terreno sin contar con permiso previo también deben considerarse hogares y entran en el ámbito de aplicación del artículo 8. El tribunal afirmó que, en determinadas circunstancias, incluso una vivienda construida ilegalmente puede considerarse una «propiedad» y su propietario puede tener derecho a indemnización en virtud del artículo 1 del Protocolo 1 (derecho a la propiedad)⁶². En consonancia con este planteamiento, el tribunal parece haber aceptado que las chabolas de los romaníes⁶³ también constituyen hogares y por ende entran en el ámbito de aplicación del artículo 8 (vida privada y familiar)⁶⁴. En el caso de Connors contra el Reino Unido, el tribunal estimó que a un hombre gitano a quien se desalojó sumariamente de un lugar propiedad de la autoridad local debería habersele dado la oportunidad de impugnar de manera efectiva la decisión de desalojarlo antes de que dicho desalojo se produjera⁶⁵.

Los desalojos forzosos de romaníes (muchas veces acompañados de la demolición de sus hogares por parte de funcionarios estatales) y de Travellers agravan aún más sus condiciones de vida ya de por sí problemáticas. En un asunto que tuvo gran repercusión, el de Moldovan y otros contra Rumanía (nº 2)⁶⁶, el tribunal observó que las pésimas condiciones de vida de los denunciantes, a raíz de la destrucción de sus hogares, junto con la discriminación racial por parte de varias autoridades a las que estaban sometidos públicamente en la tramitación de sus denuncias de agravio también constituían una vulneración del artículo 3 del Convenio.

Hay una serie de solicitudes recientes presentadas ante el tribunal con respecto a presuntos desalojos forzosos ilegales de romaníes que están relacionadas con la cuestión de los remedios disponibles. Se recuerda que, para que un denunciante plantee un asunto ante el tribunal, los remedios nacionales disponibles deben poder proporcionarle una reparación por los daños sufridos. En la mayoría de los casos, esto implicará emprender acciones judiciales ante los tribunales. En el supuesto de que el denunciante no intente emplear estas vías, el tribunal desestimaré la solicitud por considerarla «inadmisible». La única excepción a esta norma es que el

⁶² TEDH, sentencia de la Gran Sala, Öneriyıldız contra Turquía, 48939/99 (30.11.2004), véase no obstante TEDH, sentencia de la Sala, Hamer contra Bélgica, 21861/03 (27.11.2007).

⁶³ El término «cobertizo» se emplea aquí para describir las viviendas improvisadas construidas por los romaníes. Estos cobertizos suelen estar hechos de tablas de madera, hojalata y lonas de nailon.

⁶⁴ TEDH, Declaración de hechos, Evangelos Tzamalís y otros contra Grecia, 5469/07, decisión pendiente de comunicar (13.06.2008). El tribunal solicitó al gobierno que formulara sus observaciones sobre si la destrucción de los cobertizos de los denunciantes vulneraba los artículos 3 y 8. En el momento en que se redactó el presente informe, el asunto estaba pendiente.

⁶⁵ TEDH, sentencia de la Sala, 66746/01, (27.05.2004). Cabe señalar que el tribunal hizo especial hincapié en el hecho de que el denunciante estaba viviendo en un lugar establecido legalmente, por lo que distinguió este asunto de los asuntos relacionados con los «gitanos» en el Reino Unido en los que los denunciantes se habían asentado en el lugar sin obtener el permiso pertinente. Véase también TEDH, sentencia de la Sala, McCann contra el Reino Unido, 19009/04 (13.05.2008).

⁶⁶ TEDH, sentencia de la Sala, 41138/98 y 64320/01 (12.07.2005); véanse también los asuntos similares TEDH, sentencia de la Sala, *Kalanyos y otros contra Rumanía*, 57884/00 (26.04.2007) y TEDH, sentencia de la Sala, *Gergely contra Rumanía*, 57885/00 (26.04.2007).

denunciante convenza al tribunal de que no existe remedio para el daño sufrido o bien de que el remedio sería ineficaz.

En los casos de Tzamalís y otros contra Grecia⁶⁷, Ibishi y otros contra Grecia⁶⁸ y Rasema Husovic y otros contra Italia,⁶⁹ los denunciantes (todos ellos *ocupas* romaníes) no agotaron ningún tipo de remedio nacional. En su lugar, señalaron que el daño real que habían sufrido era la destrucción de sus hogares y la pérdida de sus viviendas. Según argumentaban, el único remedio efectivo, dadas las circunstancias, sería aquel que los ayudara a conseguir una vivienda lo antes posible. Puesto que no existía tal remedio —afirmaban—, no podían recurrir a él. En una decisión un tanto sorprendente, el tribunal resolvió comunicar los casos a los gobiernos respectivos, solicitando sus observaciones sobre si existían remedios capaces de reparar el daño que constituía el objeto principal de las denuncias, así como si se los había discriminado por motivo de su origen étnico. De hecho, en el caso de Rasema Husovic y otros contra Italia, una de las preguntas formuladas por el tribunal al Gobierno italiano era si este último había prestado a los denunciantes romaníes algún tipo de asistencia tras su desalojo, mientras que, en el caso de Ibishi y otros contra Grecia, el tribunal preguntó si las autoridades habían tomado alguna medida para proporcionar a los denunciantes una solución realista y duradera a su difícil situación.

Esto podría considerarse como un avance gradual de la jurisprudencia del tribunal con respecto a los Roma y a los Travellers. Un aspecto sumamente importante de la jurisprudencia del tribunal en los casos del Reino Unido relacionados con los «gitanos»⁷⁰ en virtud del artículo 8 guarda relación con la existencia de un alojamiento alternativo en casos de desalojo, así como las características de dicho alojamiento en los asuntos relacionados con los Travellers. Si bien todos estos asuntos finalmente no prosperaron ante el tribunal, éste no obstante sí afirmó que los Estados tienen la obligación de facilitar el «modo de vida gitano»⁷¹. Además, el

⁶⁷ TEDH, Declaración de hechos, 5469/07, decisión pendiente de comunicar (13.06.2008). En el momento en que se redactó el presente informe, el asunto estaba pendiente.

⁶⁸ TEDH, Declaración de hechos, 47236/07, decisión pendiente de comunicar el día 2 de febrero de 2008. Una de las cuestiones planteadas por el tribunal al gobierno griego era si gozaban de «acceso a un procedimiento efectivo y asequible que les permitiera expresar sus preocupaciones a las autoridades competentes y participar en el proceso de adopción de decisiones relacionado con su reubicación eventual». En el momento en que se redactó el presente informe, el asunto estaba pendiente.

⁶⁹ TEDH, Exposé des faits et Questions aux Parties, Rasema Husovic et autres c. Italie, 4830/05, decisión pendiente de comunicar el día 30 de julio 2007. Después de que se hubiera proporcionado una vivienda a los denunciantes, éstos notificaron al Tribunal su intención de retirar su solicitud y el Tribunal archivó el asunto. TEDH, sentencia de la Sala, Rasema Husovic et autres c. Italie, 4830/05, 13 de mayo de 2008.

⁷⁰ TEDH, Gran Sala, *Chapman contra el Reino Unido*, 27238/95; TEDH, Gran Sala, *Beard contra el Reino Unido*, 24882/94; TEDH, Gran Sala, *Coster contra el Reino Unido*, 24876/94; TEDH, Gran Sala, *Lee contra el Reino Unido*, 25289/94; TEDH, Gran Sala, *Jane Smith contra el Reino Unido*, 25154/94. De los cinco asuntos se ocupó la Gran Sala, que dictó sentencia el día 18 de enero de 2001.

⁷¹ TEDH, Gran Sala, *Chapman contra el Reino Unido*, nº 27238/95 (18.01.2001), párrafo 96: «No obstante, si bien el hecho de pertenecer a una minoría con un estilo de vida tradicional diferente del

tribunal observó que la disponibilidad de un alojamiento alternativo es un elemento que deben tener en cuenta las autoridades que pretenden proceder al desalojo⁷², lo que apunta a que un desalojo que no vaya acompañado de una oferta de alojamiento alternativo puede contravenir el artículo 8⁷³.

A este respecto y teniendo en cuenta lo que puede considerarse una decisión histórica, en el caso de Yordanova y otros contra Bulgaria, el tribunal accedió a una petición planteada por unos romaníes búlgaros y, en virtud de la regla 39 del Reglamento del Tribunal⁷⁴, indicó que el Gobierno búlgaro debía adoptar medidas para suspender de manera efectiva el desalojo⁷⁵, tal y como ocurrió. Además, al comunicar la solicitud al Gobierno búlgaro, el tribunal le instó a que explicara por qué las autoridades que habían tolerado el asentamiento de los romaníes durante muchos años ahora querían recuperar el terreno ocupado, y si ejecutarían proyectos concretos dirigidos a ayudar a todos los solicitantes a obtener su propia vivienda y,

de la mayoría no confiere inmunidad ante la legislación general destinada a salvaguardar los bienes de la comunidad en su conjunto, como por ejemplo el medio ambiente, si puede incidir en la manera en que dicha legislación se ha de aplicar. Tal y como se da a entender en *Buckley*, la posición vulnerable de los gitanos como minoría implica que se debe tener una consideración especial con respecto a sus necesidades y a su estilo de vida diferente, tanto en el marco de la planificación reglamentaria pertinente como en la toma de decisiones en casos particulares [...]. Hasta tal punto, existe por tanto una obligación positiva impuesta a los Estados contratantes en virtud del artículo 8 de facilitar el modo de vida gitano».

⁷² TEDH, Gran Sala, Chapman contra el Reino Unido, nº 27238/95 (18.01.2001), párrafo 103: «Otro elemento pertinente más, que deben tener en cuenta en primer lugar las autoridades nacionales, es que, si no hay disponible ningún alojamiento alternativo, la injerencia es más grave que si efectivamente existe tal alojamiento. Cuanto más adecuado sea el alojamiento alternativo, menos grave es la injerencia que supone desalojar al denunciante de su alojamiento hasta la fecha». En última instancia, el tribunal afirmó (en los párrafos 112 y 113) que había disponibles alojamientos alternativos para la denunciante y que ésta no había planteado ante el tribunal ningún elemento digno de consideración especial (por ejemplo, su falta de recursos).

⁷³ TEDH, decisión de la Sala, Codona contra el Reino Unido, 485/05 (07.02.2006). Para consultar un asunto similar relativo a Travellers franceses, véase TEDH, sentencia de la Sala, Gabriel Louis Stenegry et M^{me} Sonia Adam c. France, 40987/05, (22.05.2007). En ambos asuntos, el tribunal estimó que las autoridades de hecho habían proporcionado a los denunciantes (un gitano británico y unos Travellers franceses, respectivamente) un alojamiento alternativo tras su desalojo y, por tanto, no se había vulnerado el artículo 8, aunque el alojamiento ofrecido no satisficiera plenamente sus necesidades culturales. Cabe señalar que, en el asunto de Codona, el tribunal dio a entender que el hecho prolongado de no proporcionar al denunciante una vivienda adecuada desde el punto de vista cultural puede suponer de hecho una vulneración del Convenio.

⁷⁴ A raíz del éxito de la petición en virtud de la regla 39, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede instar a un gobierno a que adopte medidas específicas, en espera del examen de la solicitud por parte del tribunal (por ejemplo, en el supuesto de que un denunciante haya presentado una solicitud con respecto a su deportación inminente a un país en el que presuntamente será víctima de tortura, el tribunal pedir al gobierno que no lo deporta hasta que se haya examinado la solicitud). El tribunal ha accedido a peticiones en virtud de la regla 39 sólo en los asuntos en los que la vida o la salud del denunciante estaban en riesgo, planteando cuestiones contempladas en el artículo 2 ó 3 del Convenio. Esto, a su vez, pone de manifiesto que el tribunal consideraba que el desalojo de los romaníes pondría en riesgo su salud o su vida y las de sus familias.

⁷⁵ Estas medidas no se han hecho públicas pero, a juzgar por el resultado, éstas instaron al gobierno búlgaro a no proceder al desalojo.

en particular, a las personas más vulnerables, como los niños, los enfermos y los ancianos⁷⁶.

3.2.2. Comité Europeo de Derechos Sociales

Tanto la Carta Social Europea original de 1961 como la Carta Social Europea revisada de 1996 contienen disposiciones que están directa o indirectamente relacionadas con la vivienda (artículos 16 y 31, respectivamente). La carta (tanto la original como la revisada) establece que los derechos consagrados deben ser puestos en práctica de manera no discriminatoria.

El Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) es el órgano responsable de supervisar la aplicación de la Carta Social Europea por parte de los Estados firmantes. Al hacerlo, el comité ha examinado la cuestión de la vivienda, en general, y, en particular, del acceso a la vivienda por parte de los Roma y los Travellers en varios casos, tanto en sus conclusiones adoptadas respecto del cumplimiento de la carta por parte de un Estado firmante como en sus decisiones sobre denuncias colectivas. Hasta la fecha, han sido adoptadas sobre denuncias colectivas relacionadas exclusivamente con la vivienda de romaníes⁷⁷, así como otras dos⁷⁸ relativas a la vivienda en general pero que también incluían algún elemento concerniente a la vivienda de Travellers. Desde agosto de 2009, otras dos denuncias colectivas relacionadas con la vivienda de romaníes fueron declaradas admisibles y quedaron pendientes ante el CEDS, mientras que una tercera parte quedó registrada⁷⁹.

Según el CEDS, por vivienda digna se entiende una vivienda que tenga una estructura segura y reúna condiciones sanitarias seguras, cuyos habitantes no estén hacinados y tengan acceso a los servicios públicos básicos necesarios, como recogida de basuras, electricidad, calefacción y agua. Sus inquilinos deben disfrutar de seguridad jurídica de tenencia. Si bien puede ser necesario proporcionar un

⁷⁶ TEDH, Declaraciones de hechos y Preguntas a las partes, Yordanova y otros contra Bulgaria, 25446/06, decisión pendiente de comunicar el día 8 de julio de 2008.

⁷⁷ CEDS, Decisión sobre el fondo, ERRC contra Grecia, Denuncia colectiva n° 15/2003, (8.12.2004); CEDS, Decisión sobre el fondo, ERRC contra Italia, Denuncia colectiva n° 27/2004, (07.12.2005); CEDS, Decisión sobre el fondo, ERRC contra Bulgaria, Denuncia colectiva n° 31/2005, (18 de octubre de 2006). Todas las decisiones y la documentación relacionada están disponibles en http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/default_en.asp (19.8.2009).

⁷⁸ CEDS, Decisión sobre el fondo, Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo contra Francia, Denuncia colectiva n° 33/2006, (05.12.2007); y CEDS, Decisión sobre el fondo, Federación europea de asociaciones nacionales que se ocupan de las personas sin hogar (FEANTSA) contra Francia, Denuncia colectiva n° 39/2006 (5.12.2007).

⁷⁹ CEDS, Decisión relativa a la admisibilidad, International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) contra Grecia, Denuncia colectiva n° 49/2008, (23.09.2008); CEDS, Decisión relativa a la admisibilidad, ERRC contra Francia, Denuncia colectiva n° 51/2008, (23.09.2008), y Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios contra Italia, Denuncia colectiva n° 58/2009, registrada el día 29 de mayo de 2009.

alojamiento temporal en determinadas circunstancias, éste también debe cumplir ciertas normas y ser asequible. Los residentes en dicho alojamiento deben contar con una vivienda digna (es decir, permanente) en un plazo razonable. Con relación a los Travellers, por vivienda debe entenderse la existencia de un número suficiente de lugares de acampada debidamente equipados⁸⁰. Una vivienda se considerará asequible cuando la familia pueda pagar los costes iniciales (como la fianza y el alquiler por adelantado), los costes corrientes de alquiler y/u otros (servicios públicos básicos y gastos de mantenimiento) a largo plazo y, aun así, pueda mantener un nivel de vida mínimo, tomando como referencia los criterios de la sociedad en cuestión⁸¹. El CEDS también explicita el vínculo que existe entre una vivienda inadecuada y los riesgos para la salud⁸².

El CEDS aborda ampliamente el aspecto de la protección frente al desalojo forzoso y define el desalojo como la «privación de una vivienda que una persona ocupaba debido a su insolvencia o por ocupación ilegal»⁸³. Los desalojos deben efectuarse sólo si es estrictamente necesario e, incluso en tal caso, deben ajustarse a unas normas pertinentes que protejan suficientemente los derechos de las personas afectadas. Dichas normas deben incluir la consulta previa a las personas afectadas, así como el aviso razonable de la fecha en que se procederá al desalojo; y deben establecer las circunstancias en las que pueden tener lugar los desalojos. Debe proporcionarse un alojamiento alternativo o subvenciones para vivienda, aunque el desalojo esté justificado por motivo del interés público. Es preciso poner a disposición de las personas desalojadas una remedios jurídicos y una representación legal, y se debe pagar una indemnización en los casos de desalojos ilegales⁸⁴. Los requisitos mencionados son acumulativos: si bien en virtud de la legislación francesa muchos de estos requisitos se cumplían (por ejemplo, las autoridades competentes intentaban evitar los desalojos, se daba un aviso razonable y los desalojos no se efectuaban durante el invierno), la legislación gala no ofrecía garantías de que se

⁸⁰ CEDS, Decisión sobre el fondo, ERRC contra Grecia, Denuncia colectiva nº 15/2003 (08.12.2004), párrafos 24, 25 y 46; ERRC contra Italia, Denuncia colectiva nº 27/2004 (07.12.2005), párrafo 35; CEDS, Decisión sobre el fondo, ERRC contra Bulgaria, Denuncia colectiva nº 31/2005 (18.10.2006), párrafo 56.

⁸¹ CEDS, Decisión sobre el fondo, Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo contra Francia, Denuncia colectiva nº 33/2006 (5.12.2007), párrafo 94.

⁸² CEDS, Decisión sobre el fondo, ERRC contra Bulgaria, Denuncia colectiva nº 46/2007, (03.12.2008), párrafo 47.

⁸³ CEDS, Decisión sobre el fondo, Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo contra Francia, Denuncia colectiva nº 33/2006 (5.12.2007), párrafo 78.

⁸⁴ Véase, por ejemplo, CEDS, Decisión sobre el fondo, ERRC contra Grecia, Denuncia colectiva nº 15/2003 (08.12.2004), párrafo 51; CEDS, Decisión sobre el fondo, ERRC contra Italia, Denuncia colectiva nº 27/2004 (7.12.2005), párrafo 41; CEDS, Decisión sobre el fondo, ERRC contra Bulgaria, Denuncia colectiva nº 31/2005 (18.10.2006), párrafo 52; CEDS, Decisión sobre el fondo, Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo contra Francia, Denuncia colectiva nº 33/2006 (5.12.2007), párrafo 78.

fuera a realojar a los desalojados. Esto bastaba, según el CEDS, para estimar que Francia vulneraba el párrafo 2 del artículo 31 de la carta⁸⁵.

En su decisión sobre la denuncia colectiva nº 31/2005 ERRC contra Bulgaria, el CEDS señaló que las personas cuyos derechos no están debidamente protegidos por la legislación pueden verse obligadas a infringir las normas para satisfacer sus necesidades básicas. No obstante, esto no debe servir de excusa para continuar privándolas de sus derechos o para no tomar medidas encaminadas a garantizar que se resuelve su situación. El comité observó que, si bien las condiciones relativas a la regularización de las viviendas ilegales parecían imparciales, sí tenían indirectamente un efecto discriminatorio en los romaníes porque no tenían en cuenta el hecho de que durante mucho tiempo el Estado no había abordado las necesidades de vivienda de los romaníes de manera integral y coherente. En consecuencia, efectivamente era menos probable que las viviendas romaníes se regularizaran, ya que no podían satisfacer los criterios pertinentes⁸⁶. Esto, a su vez, implicaba que los Roma eran más proclives al desalojo de sus viviendas no regularizadas⁸⁷. Del mismo modo, el CEDS señaló que la escasez de lugares de acampada para los Travellers franceses era atribuible a la deficiente aplicación de la política francesa en lo referido a proporcionar este tipo de enclaves. Dicha deficiencia hacía más probable que los Travellers tuvieran que aparcar sus caravanas ilegalmente con un mayor riesgo de desalojo⁸⁸.

3. 3. Derecho a la vivienda y a la protección frente al desalojo forzoso en virtud de la legislación nacional

Las competencias en materia de vivienda corresponden en primera instancia a los Estados miembros de la UE. La cuestión de la discriminación entra en el ámbito de competencias de la UE, tal y como se ha mencionado anteriormente, en virtud del artículo 3(1)(h). La Carta de los Derechos Fundamentales confirma que la UE «reconoce» el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar

⁸⁵ CEDS, Decisión sobre el fondo, Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo contra Francia, Denuncia colectiva nº 33/2006 (5.12.2007), párrafo 80.

⁸⁶ CEDS, Decisión sobre el fondo, ERRC contra Bulgaria, Denuncia colectiva nº 31/2005 (18.10.2006), párrafo 55.

⁸⁷ CEDS, Decisión sobre el fondo, ERRC contra Bulgaria, Denuncia colectiva nº 31/2005 (18.10.2006), párrafo 56.

⁸⁸ CEDS, Decisión sobre el fondo, Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo contra Francia, Denuncia colectiva nº 33/2006 (5.12.2007), párrafo 151.

una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes⁸⁹. Sin embargo, la carta está dirigida a los Estados miembros «únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión». Los derechos como el que está en juego deben interpretarse «según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales»⁹⁰. En cada uno de los Estados miembros hay diferentes enfoques del derecho a la vivienda en su ordenamiento jurídico nacional.

Algunos Estados miembros han introducido un derecho a la vivienda que puede reivindicarse ante los tribunales; por ejemplo, en **Francia**⁹¹, en la comunidad autónoma de Cataluña⁹² en **España** (un proyecto de ley similar está pendiente en Andalucía)⁹³, y en Escocia en el **Reino Unido**⁹⁴. En Polonia se ha optado por un planteamiento algo distinto, ya que la legislación garantiza que bajo ninguna circunstancia se puede dejar sin hogar a nadie; aunque a una persona objeto de desalojo no se le haya asignado una vivienda social, el desalojo se suspenderá hasta que la autoridad local o el arrendador que pretenden efectuar el desalojo proporcionen una vivienda temporal en la misma localidad, o en otra cercana, de al menos cinco metros cuadrados habitables por persona⁹⁵. En el **Reino Unido**, de conformidad con la Ley de Vivienda de 1996, las autoridades locales tienen el deber de proporcionar alojamiento a las personas consideradas «sin hogar» y que tienen una «necesidad prioritaria» de alojamiento⁹⁶. En **Hungría**, el Tribunal Constitucional ha interpretado la Constitución en el sentido de que impone al Estado la obligación de proporcionar alojamiento a una persona que vea directamente amenazada su vida⁹⁷.

La mayoría de los Estados miembros de la UE han adoptado políticas públicas nacionales y/o regionales en materia de vivienda para sus ciudadanos, a las cuales también se pueden acoger los Roma y los Travellers. Por ejemplo, las políticas públicas generales en materia de vivienda son las que han tenido un efecto notable en la situación de la vivienda de los Roma en **España**⁹⁸ y **Portugal**⁹⁹.

⁸⁹ Véase el artículo 34(3) de la carta. Si bien carece de carácter jurídico vinculante, se prevé que la carta tendrá efectos importantes sobre las políticas de la UE en esta materia. Véase también el artículo 21 de la carta, que incluye una disposición amplia contra la discriminación.

⁹⁰ Véase el artículo 51(1) de la carta.

⁹¹ France/Loi 2007-290 (05.03.2007), conocida como Loi DALO (Droit au Logement Opposable).

⁹² Cataluña/ Ley 18/2007 (28.12.2007)

⁹³ Andalucía/Anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda.

⁹⁴ Escocia/Ley de situación de carencia de hogar etc. (Escocia) de 2003 (05.03.2003).

⁹⁵ Polonia/Dz. U. 1964/43/296 (17.11.1964), Art. 1046 en su forma enmendada en 2005.

⁹⁶ Reino Unido/Ley de vivienda de 1996 (24.07.1996).

⁹⁷ Hungría/Tribunal Constitucional, Resolución nº 42/2000 (XI. 8.).

⁹⁸ España/Ley 41/1980 (05.07.1980).

⁹⁹ *Programa Especial de Realojamiento* (PER) [Programa Especial de Realojamiento], iniciado en 1993.

El acceso de los Travellers a una vivienda digna desde el punto de vista cultural merece una mención especial. Si bien **Irlanda**¹⁰⁰ y el **Reino Unido**¹⁰¹ han promulgado leyes dirigidas a proporcionar viviendas sociales específicas para los Travellers en forma de, por ejemplo, lugares de acampada o planes de alojamiento en grupo, el número de enclaves disponibles destinados a tal efecto es muy limitado. La inexistencia de espacios disponibles, unida a la falta de perspectivas de progreso y la constante amenaza de desalojo, ha llevado a muchos Travellers a buscar alojamiento en asentamientos. Del mismo modo, aunque **Bélgica**¹⁰² y **Grecia** teóricamente aceptan el derecho de los Roma y de los Travellers a mantener su modo de vida ambulante o semierrabundo, la puesta a su disposición de un alojamiento apropiado es tan limitada que, en la práctica, su derecho queda invalidado. En los **Países Bajos**, en el pasado existía una legislación específica sobre Travellers, pero posteriormente fue derogada¹⁰³. Como resultado, los lugares existentes se han desmantelado y tan sólo se ha establecido un número limitado de nuevos lugares a disposición de los Travellers. Esto ha conducido al hacinamiento en los lugares existentes y a que los Travellers recurran cada vez con más frecuencia a viviendas sociales «ordinarias».

Varios Estados miembros han planteado incentivos para combatir la segregación. Por ejemplo, en **Hungría**, las solicitudes de apoyo financiero mediante los fondos estructurales de la UE presentadas por las autoridades locales para proyectos de vivienda deben ir acompañadas de una clara política de igualdad de oportunidades; así pues, las autoridades locales han de desarrollar medidas para integrar a los romaníes en el tejido social¹⁰⁴. Asimismo, la Ley húngara de 2003 sobre la igualdad de trato y la promoción de la igualdad de oportunidades¹⁰⁵ aborda específicamente la

¹⁰⁰ Irlanda/Ley de vivienda (alojamiento para Travellers) de 1998 (13.7.1998).

¹⁰¹ El Reino Unido fue uno de los primeros países –si no el primero– en adoptar una legislación relativa a la vivienda de los Travellers en la forma de la Ley de lugares de estacionamiento de caravanas y de control del desarrollo de 1960 (29.6.1960) y, más tarde, de la Ley de lugares de estacionamiento de caravanas de 1968 (26.7.1968). En la actualidad, el avance más importante con respecto al alojamiento de los Travellers es la adopción de la Circular 1/2006, *Planificación de los lugares de estacionamiento de caravanas de Travellers y romaníes*, de la Oficina del Viceprimer Ministro, que ofrece orientación nacional sobre los aspectos de planificación que conlleva encontrar y establecer lugares destinados a los Travellers.

¹⁰² Cabe establecer una distinción con respecto a la disponibilidad de lugares en las diferentes regiones belgas: Flandes, Región de Bruselas-Capital y Valonia: 1) En la Región Flamenca, el derecho de los romaníes y los Travellers a mantener un modo de vida itinerante o semiitinerante está aceptado teórica y jurídicamente. Hay disponibles lugares de parada oficiales aunque su número es insuficiente. 2) En la Región de Bruselas-Capital y en Valonia, el modo de vida itinerante o semiitinerante no se incluye oficialmente en la legislación regional relativa a la vivienda. Se carece de lugares de acampada oficiales permanentes y apropiados para los romaníes y los Travellers, aunque se suele tolerar el uso de determinados lugares para efectuar una parada temporal. No obstante, este último tipo de lugares es muy insuficiente.

¹⁰³ Países Bajos/Woonwagewet 1968 (Caravan Act 1968). La Ley se derogó en 1999.

¹⁰⁴ De este modo, en virtud del *Új Magyarország Fejlesztési Terv* (ÚMFT) [Nuevo Plan de Desarrollo de Hungría], las autoridades locales han de elaborar estrategias de desarrollo urbano integrado incluyendo planes contra la segregación. Para conocer el progreso logrado hasta la fecha, véase Szociális és Munkaügyi Minisztérium (2008) *Kormányzati intézkedések a lakhatási szegregáció visszaszorítására*, disponible en <http://www.romaweb.hu/romaweb/index.html> (27.03.2009).

¹⁰⁵ Hungría/Ley n° CXXV de 2003.

cuestión de la segregación en la vivienda¹⁰⁶. En **Eslovaquia**, aunque no es obligatorio, se recomienda incorporar una perspectiva antidiscriminatoria en las políticas de vivienda para los Roma¹⁰⁷. Asimismo, en **Finlandia**, las autoridades municipales deben tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la vivienda de los romaníes a la hora de diseñar sus planes de igualdad étnica, aunque no se establecen sanciones en caso de incumplimiento¹⁰⁸.

En muchos Estados miembros, los programas de vivienda específicos para romaníes y Travellers dependen de una legislación adicional para su ejecución, legislación que no siempre se introduce a tiempo. Por otra parte, países como **Irlanda**, **Italia** (a escala regional) y **Francia** han adoptado legislación específica relativa a la vivienda de los Roma y de los Travellers que actualmente está en vigor¹⁰⁹. En el pasado, **Finlandia**¹¹⁰ y los **Países Bajos** contaban con este tipo de legislación, que posteriormente ha sido derogada.

Con respecto a los desalojos, **Austria**¹¹¹, **Francia**¹¹², **Alemania**¹¹³ y **Eslovenia**¹¹⁴ tienen en vigor mecanismos y procedimientos para abordar las causas que pueden conducir al desalojo de una persona y contribuir a prevenirlo. En **Italia**¹¹⁵ la

¹⁰⁶ La ley establece tipos de situaciones relacionadas con la vivienda en las que el postulado de la igualdad de trato también se vulnerará cuando las personas con características protegidas se vean discriminadas, directa o indirectamente, en cuanto a las ayudas locales o estatales para la vivienda, a las preferencias o a las bonificaciones de intereses; o cuando, en el proceso de venta o alquiler de pisos y terrenos edificables de titularidad pública, la administración les deniegue el permiso de construcción o imponga condiciones al respecto basándose directa o indirectamente en alguna de las características protegidas. La ley también dispone que las estipulaciones relacionadas con la vivienda no pueden tener por objeto la segregación involuntaria de grupos de población que tengan alguna de las características protegidas.

¹⁰⁷ Eslovaquia/Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR (2006) *Postupy prípravy a vzorové projekty výstavby bytov nižšieho štandardu* [Métodos de preparación y ejemplos de proyectos de construcción de pisos de nivel inferior], p. 3.

¹⁰⁸ Finlandia/21/2004 (20.02.2009).

¹⁰⁹ Esto no significa que no se hayan adoptado otros instrumentos jurídicos (por ejemplo, decisiones ministeriales) o legislación que establezcan medidas dirigidas a los grupos vulnerables y que hagan referencia a los romaníes y los Travellers. En este caso, se presta especial atención más bien a la legislación que aborda exclusiva y explícitamente las cuestiones relacionadas con la vivienda de los romaníes y los Travellers. Por ejemplo, en Eslovenia, se ha adoptado una legislación específica para romaníes, la cual incluye, entre otros elementos, disposiciones que regulan las obligaciones del Estado con respecto a la situación de los romaníes en el ámbito de la vivienda.

¹¹⁰ Finlandia/Mustalaisasiain neuvottelukunta (1981) *Mustalaiset vähemmistöinä suomalaisessa yhteiskunnassa* [Legislación sobre la mejora de las condiciones de vivienda de los gitanos].

¹¹¹ A. Schoibl, H. Schoibl (2006) *Wohnungslosigkeit in Österreich: Grundausswertung der quantitativen Angaben, aus der Fragebogenerhebung 'Wohnungslosenhilfe und gesundheitsbezogene Dienstleistungen für wohnungslose Menschen'*, disponible en http://www.helix-austria.com/uploads/media/Kurzbericht_zu_Wohnungslosigkeit_in_sterreich_06-12.pdf (19.03.2009).

¹¹² CEDS, Decisión sobre el fondo, Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo contra Francia, Denuncia colectiva nº 33/2006 (5.12.2007), párrafos 79 y 81.

¹¹³ Alemania/SGB XII, Sec. 67-69, SGB II, Sec. 22 (5), BGB Sec. 574 (2).

¹¹⁴ Eslovenia/ Eslovenia/SOP 2003-01-3312 (19.06.2003), Artículo 104, párrafos 1, 2, 3, y 4.

¹¹⁵ Véase CEDS (2007), *Conclusiones de 2007 (Italia)*, disponible en <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/> (11.9.2009), pp. 73 a 74.

ejecución de una orden de desalojo puede quedar en suspenso durante un máximo de dieciocho meses en determinados casos¹¹⁶, mientras que en **Alemania** un desalojo se puede aplazar (posiblemente por un período de tiempo ilimitado) si el inquilino no ha incumplido de manera grave su contrato y puede probar que la pérdida del apartamento le causaría dificultades específicas (no encontrar una vivienda digna a la que mudarse puede considerarse una de esas dificultades)¹¹⁷. **Polonia**¹¹⁸ y **Letonia**¹¹⁹ también merecen mención por hacer que sea al propietario (particular) de una vivienda en ciertas circunstancias a quien corresponda encontrar alojamiento alternativo para el inquilino antes de proceder al desalojo. Muchas autoridades locales en **Hungría**¹²⁰ han decidido suspender los desalojos durante el invierno (normalmente desde noviembre y diciembre hasta marzo); en **Francia**¹²¹ y **Polonia**¹²² por lo general los desalojos se suspenden entre los días 1 de noviembre y 15 de marzo, y entre los días 1 de noviembre y 30 de marzo, respectivamente. En **Austria**¹²³ y **Bélgica**¹²⁴ la legislación establece la notificación de la orden o petición de desalojo respectivamente a las autoridades competentes para posibilitar que éstas que ayuden a las familias desalojadas o a las que esperan a serlo a encontrar un alojamiento en el momento oportuno.

Con relación a los procedimientos conforme a los cuales se ordenan los desalojos, las pruebas aportadas por la RAXEN revelan una constelación de procedimientos jurídicos; los motivos para solicitar un desalojo son el impago del alquiler, el incumplimiento de otras condiciones contractuales, los daños causados a la propiedad, etc. En general, todos los Estados miembros establecen una consideración judicial del desalojo. El factor que determina cuándo debe tener lugar dicho análisis (a saber, antes o después de la emisión de la orden de desalojo) suele ser la naturaleza jurídica de la persona o entidad que solicita la orden de desalojo. Así pues, en los casos en que un arrendador privado solicita un desalojo, es necesaria una orden de un tribunal. No obstante, en algunos casos, si el arrendador o propietario de la parcela es una agencia estatal, el desalojo adquiere la forma de una decisión administrativa que puede ser impugnada ante un tribunal¹²⁵. Este enfoque presenta

¹¹⁶ La ejecución de una orden de desalojo puede suspenderse durante un máximo de 18 meses para ciertas categorías de personas, como los ancianos y las personas con discapacidad, y sólo es aplicable a los desalojos de una casa o apartamento, pero no de asentamientos o campamentos.

¹¹⁷ Alemania/BGB Sec. 574a.

¹¹⁸ Polonia /Dz. U. 1964/43/296 (17.11.1964), en su forma posteriormente enmendada, Artículo 1064.

¹¹⁹ Letonia/Par dzīvojamā telpu īri (16.02.1993), en su forma enmendada.

¹²⁰ Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Hungría (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

¹²¹ Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Francia (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

¹²² Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Polonia (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

¹²³ Austria/BGBI 520/1981 (01.12.1981) en su última forma enmendada por BGBI II 295/2008, Artículo 33a; y Austria/BGBI 264/1951 en su última forma enmendada por BGBI II 452/2008 (20.12.1951), Artículo 569.

¹²⁴ Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Bélgica (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

¹²⁵ Esta distinción no es infalible. En la República Checa, un arrendador particular puede hacer que se desaloje a un inquilino sin recurrir a un tribunal en primer lugar. No obstante, el inquilino tiene

una serie de deficiencias, ya que es posible que el inquilino o transgresor no pueda obtener representación jurídica adecuada a tiempo de presentar sus argumentos ante un tribunal y, como resultado, la posibilidad de impugnar el desalojo (si dicha posibilidad está reconocida en la legislación nacional) podría ser ilusoria. Si bien esto puede ser cierto en relación con el primer planteamiento, ya que en este caso el desalojo sólo lo puede ordenar un tribunal, este último puede proceder de oficio a considerar la situación del inquilino y revocar la petición o suspender el desalojo durante un período de tiempo.

Los Estados miembros también han seguido diferentes enfoques con relación a las medidas que deben adoptar las autoridades tras el desalojo. La mayoría de ellos cuenta con disposiciones sobre alojamiento alternativo en viviendas de varios tipos y calidades entre las que se incluyen alojamientos de emergencia o para personas sin hogar, pisos subvencionados, habitaciones de hotel alquiladas, apartamentos rudimentarios y viviendas adecuadas (una combinación de estos tipos de alojamiento alternativo puede encontrarse, por ejemplo, en **Bélgica**, la **República Checa**, **Dinamarca**, **Finlandia**, **Francia**, **Alemania**, **Irlanda**, **Italia**, **Letonia**, **Lituania**, los **Países Bajos**, **Austria**, **Polonia**, **Eslovaquia**, **Eslovenia**, **Suecia** y el **Reino Unido**). En algunos casos, el derecho a una nueva vivienda viene condicionado por los motivos que condujeron al desalojo en primer lugar y/o a si los desalojados pertenecen a una categoría especial (como es el caso en **Letonia**¹²⁶ y **Polonia**¹²⁷). El alojamiento alternativo no se concede de manera automática en **Eslovaquia**; en algunos casos, la tarea de convencer al tribunal de la necesidad de proporcionar alojamiento alternativo recae sobre la persona objeto del desalojo¹²⁸. En otros casos, por ejemplo en **Bulgaria**, **Grecia**, **Hungría**, **Rumanía**, **España** y **Portugal**, no se dispone de un mecanismo claro para asignar alojamiento alternativo y se registra una amplia variación entre las diversas prácticas locales.

Existe legislación específica sobre los desalojos de Travellers en **Irlanda**¹²⁹, el **Reino Unido**¹³⁰ y **Francia**¹³¹. Es posible impugnar los desalojos ante los tribunales, pero estos asuntos pueden ser planteados en una vista ante un tribunal una vez que se ha producido el desalojo. Los tres países también han promulgado legislación¹³² que

derecho a impugnar el desalojo ante un tribunal, aunque en tal caso recae sobre el inquilino la carga de la prueba de que el desalojo sería ilegal. República Checa/107/2006 (31.02.2006).

¹²⁶ Letonia/Par dzīvojamu telpu īri (Legislación (16.02.1993), artículo 36(1), apartado 1.

¹²⁷ Polonia /Dz. U. 2001/71/733 (21.06.2001), en su forma posteriormente enmendada, artículo 14.

¹²⁸ Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Eslovaquia (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

¹²⁹ Ley de justicia penal (orden público) de 1994, en su forma enmendada por la Ley de vivienda (disposiciones varias) de 2002 (10.4.2002).

¹³⁰ Reino Unido/Ley de justicia penal y orden público de 1994 (c.33), en su forma enmendada.

¹³¹ Francia/Loi n° 2007-297 (5.3.2007).

¹³² Irlanda/Ley de vivienda (disposiciones varias) de 2002, en su forma enmendada; Reino Unido/ Ley de justicia penal y orden público de 1994 (c.33), en su forma enmendada; y Francia/ Loi n° 2003-239 (18.3.2003). Cabe señalar aquí que el texto de la ley irlandesa no se refiere, ni implícita ni explícitamente, a los Travellers. No obstante, a través de un comunicado de prensa, el gobierno afirmó que el motivo para aprobar la ley era tratar la cuestión de los «grandes campamentos». Según informes de varias ONG, la ley se ha aplicado exclusivamente en contra de los Travellers. Véase

podría afectar a los Travellers, al tipificar como delito la ocupación ilegal de una propiedad privada o pública; dicha transgresión se sanciona con una multa y/o prisión, y también puede ir acompañada de la confiscación de los vehículos. En **Italia**, de conformidad con la legislación promulgada recientemente¹³³, los prefectos de Roma, Milán y Nápoles, Turín y Venecia tienen facultad para adoptar medidas con respecto a los Roma y los sinti, incluido el desalojo de éstos de los campamentos no autorizados.

Puede que los Travellers que viven en lugares autorizados disfruten de una menor seguridad de tenencia que los que viven en casas. En el **Reino Unido**, los inquilinos de enclaves propiedad de las autoridades locales se consideran «titulares de una licencia» más que inquilinos y, como tales, gozan de menos derechos reglamentarios (muy en particular, pueden ser objeto de desalojo sin justificación alguna transcurridos veintiocho días desde la recepción del aviso y tras la emisión de una orden de toma de posesión por parte de un tribunal). Si bien los tribunales pueden suspender la ejecución del aviso durante un máximo de doce meses, no pueden anularla. Los Travellers en **Irlanda** también se consideran como «titulares de una licencia» más que inquilinos y, en consecuencia, disfrutan de menos garantías procesales en casos de desalojo. Los reglamentos internos para muchos lugares de acampada en **Francia** o campamentos en **Italia** a menudo contemplan la sanción de desalojo incluso por transgresiones de importancia menor. El hecho de que no se reconozca una caravana como vivienda en **Francia** también implica que los Travellers no pueden acogerse a la suspensión de los desalojos durante el período invernal¹³⁴.

Irish Traveller Movement (ITM) (Movimiento de Travellers Irlandeses) (sin fecha), *A Briefing document on the use of the Housing (Miscellaneous Provisions) Act* (Un documento informativo sobre la aplicación de la Ley de vivienda (disposiciones varias)), 2002, disponible en www.itmtrav.com (16.5.2009).

¹³³ Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia (21.05.2008). En mayo de 2009, se prorrogó el estado de emergencia hasta diciembre de 2010 y ahora incluye a Venecia y Turín.

¹³⁴ Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Francia (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

3. 4. Políticas de vivienda para romaníes y Travellers en Europa

3.4.1. Unión Europea (UE)

En junio de 2009, el Consejo de la Unión Europea publicó sus Conclusiones del sobre la integración de la población gitana, en las que instaba a la Comisión Europea y a los Estados miembros a tener en cuenta los Principios Básicos Comunes para la Integración de los Gitanos¹³⁵ a la hora de diseñar, entre otras cosas, las políticas de integración social y acceso a la vivienda: «Las políticas dirigidas a la integración de los romaníes respetan y aplican los valores fundamentales de la Unión Europea, que incluyen los derechos humanos y la dignidad, la no discriminación y la igualdad de oportunidades, y el desarrollo económico. Las políticas de integración de los gitanos se incorporan a las políticas generales, en particular en los ámbitos de la educación, el empleo, los asuntos sociales, la vivienda, la sanidad y la seguridad. El objetivo de esas políticas es proporcionar a los gitanos una igualdad de oportunidades efectiva en las sociedades de los Estados miembros.» Asimismo, los Principios destacan lo siguiente: «Todas las políticas de integración tienen por objeto lograr que los romaníes se incorporen a la corriente mayoritaria de la sociedad (en los centros de educación habituales, en los puestos de trabajo corrientes, en las viviendas normales). Allí donde todavía existe una educación o una vivienda parcial o totalmente segregadas, las políticas de integración de los gitanos deben tratar de superar esa situación»¹³⁶.

Se espera que los Principios Básicos Comunes para la Integración de los Gitanos ofrezcan orientación para más políticas de la UE en el ámbito de los derechos de los Roma. Un efecto práctico directamente observable del nuevo enfoque de la UE es permitir¹³⁷ el uso de fondos estructurales entre 2007 y 2013 para proyectos de vivienda social (incluida la legalización de los asentamientos romaníes, la vivienda social y la prestación de los servicios públicos básicos necesarios a los asentamientos). La Comisión Europea subraya que los fondos estructurales «pueden

¹³⁵ Consejo de la Unión Europea (2009), Conclusiones del Consejo sobre la integración de la población gitana, 2947ª reunión del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, disponible en <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2808&langId=en> (19.07.2009). Los principios se adjuntan como anexo al presente informe.

¹³⁶ Consejo de la Unión Europea (2009), *Conclusiones del Consejo sobre la integración de la población gitana, 2947ª reunión del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores*, Anexo, Cuarto y Quinto Principio, disponible en <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2808&langId=en> (19.7.2009). Los principios se adjuntan como anexo al presente informe.

¹³⁷ Boletín de la Comisión Europea, *The Roma in the European Social Fund 2007-2013* (Los romaníes en el Fondo Social Europeo, 2007 a 2013), disponible en http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/roma_en.pdf, p. 7 (19.7.2009).

apoyar medidas destinadas a mejorar la disponibilidad de viviendas, otra cuestión fundamental para las comunidades romaníes»¹³⁸.

El Reglamento relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) afirma que «resulta necesario establecer que la contribución del FEDER a los gastos de vivienda debe referirse a la concesión de alojamientos de buena calidad para los grupos de menor renta, incluidas viviendas recientemente privatizadas, así como el alojamiento de los grupos sociales vulnerables»¹³⁹. Con arreglo a las disposiciones de aplicación del Reglamento de la Comisión Europea, la «creación de viviendas sociales modernas de calidad mediante la renovación de edificios existentes propiedad de autoridades públicas o agentes sin fines de lucro y a través del cambio del uso al que están destinados dichos edificios» es subvencionable por el FEDER¹⁴⁰. Las zonas seleccionadas para las operaciones de vivienda han de cumplir algunos criterios obligatorios: han de estar expuestas a un «alto grado de pobreza y exclusión» y tener un «elevado número de inmigrantes, grupos étnicos, minorías o refugiados»¹⁴¹.

Determinados Estados ya han reconocido la necesidad de entablar una cooperación más estrecha y hacer mejor uso de los fondos estructurales. Con este propósito, doce Estados miembros¹⁴² han formado una red (EURoma) destinada a promover el uso de fondos estructurales para mejorar la eficacia de las políticas relacionadas con los romaníes mediante el intercambio de información sobre buenas prácticas, enfoques y estrategias¹⁴³.

¹³⁸ Documento de trabajo del personal de la Comisión Europea, *Community Instruments and Policies for Roma Inclusion* (Instrumentos y políticas comunitarios para la integración de los romaníes), SEC (2008) 2172, 2.7.2008, p. 17.

¹³⁹ Consideración nº 6 del Reglamento (CE) nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1783/1999, en DO nº L 210, 31.7.2006, p. 1.

¹⁴⁰ Reglamento (CE) nº 1828/2006 de la Comisión Europea de 8 de diciembre de 2006, art. 47, párr. 2, letra b), por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, 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 el Reglamento (CE) nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en DO nº L 371, 27.12.2006, p. 1.

¹⁴¹ Artículo 47, párrafo 1 del Reglamento (CE) nº 1828/2006.

¹⁴² Bulgaria, la República Checa, Finlandia, Grecia, Italia, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía, España, Eslovaquia y Suecia

¹⁴³ Véase <http://www.euromanet.eu/> (19.7.2009). La Evaluación por Homólogos en materia de Protección Social e Integración Social y Valoración de la Integración Social también examina (aunque no de forma exclusiva) cuestiones relacionadas con los romaníes. Véase <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/> (19.7.2009).

3.4.2. Consejo de Europa (CE)

El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha adoptado una serie de recomendaciones que tratan expresamente la cuestión de la vivienda de los Roma tanto itinerantes como sedentarios. La recomendación Rec(2005)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la mejora de las condiciones de habitabilidad de los Roma y de los Travellers en Europa¹⁴⁴ subraya la necesidad de aplicar políticas de vivienda globales e integrales para los romaníes y establece una serie de principios y directrices que deben ser respetados y tenidos en cuenta. Haciéndose eco de la definición que ONU-Hábitat establece de vivienda digna así como la Observación general 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la recomendación aborda una serie de parámetros que van desde la no segregación de los asentamientos romaníes hasta su legalización y protección frente al desalojo forzoso y la discriminación. Es posible encontrar principios y directrices semejantes en la anterior recomendación Rec(2004)14 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el movimiento y el asentamiento de los Travellers en Europa con respecto al establecimiento de lugares de acampada debidamente equipados¹⁴⁵. Además, de conformidad con la recomendación Rec(2008)5 sobre las políticas relativas a los Roma o los Travellers en Europa, los Estados deben aplicar «una estrategia nacional y regional coherente, global y que cuente con los recursos adecuados y con planes de acción a medio y largo plazo, metas e indicadores para la ejecución de políticas que aborden la discriminación jurídica y/o social que sufren los Roma y/o los Travellers, y apliquen el principio de igualdad»¹⁴⁶. En su resolución con respecto a la Denuncia colectiva nº 31, ERRC contra Bulgaria, el Comité de Ministros señaló: «... la mera garantía de igualdad de trato como medio de protección contra cualquier discriminación no resulta suficiente. El artículo E [la disposición relativa a la no discriminación de la Carta Social Europea revisada] impone la obligación de tener debidamente en cuenta las diferencias pertinentes y actuar en consecuencia. Esto significa que, para integrar a una minoría étnica como la romaní en la corriente mayoritaria de la sociedad, son necesarias medidas de acción positiva»¹⁴⁷.

En cuanto a las políticas sociales, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) ha subrayado la importancia de elaborar y ejecutar programas para garantizar que los grupos vulnerables también puedan disfrutar de sus derechos protegidos por la carta. Estos programas deben ser financiados en la máxima medida posible, deben tener un

¹⁴⁴ Consejo de Europa, Recomendación del Comité de Ministros (2005), 15.6.2005, disponible en http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp (19.7.2009)

¹⁴⁵ Consejo de Europa, Recomendación del Comité de Ministros (2004), 1.12.2004, disponible en http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp (22.7.2009).

¹⁴⁶ Consejo de Europa, Recomendación del Comité de Ministros (2008), 20 de febrero de 2008, disponible en http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp (22.7.2009).

¹⁴⁷ Consejo de Europa, Comité de Ministros (2007), Resolución CM/ResChS(2007)2 Denuncia colectiva nº 31/2005 presentada por el Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes contra Bulgaria, disponible en http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp (26.8.2009).

plazo razonable de finalización y su progreso debe ser mensurable, al tiempo que también deben tener en cuenta las especificidades o particularidades de la situación de los beneficiarios a los que se pretenden dirigir los programas¹⁴⁸. Además, en el supuesto de que haya pruebas que apunten a que se está discriminando a un grupo en particular, los Estados deben garantizar que se ponen en marcha mecanismos eficaces de recopilación de datos a fin de poder evaluar el efecto de las medidas¹⁴⁹. El CEDS también se ha mostrado crítico con los argumentos de los gobiernos según los cuales, aunque las autoridades centrales pretenden ejecutar programas de vivienda para los romaníes, las autoridades locales parecen reticentes a cooperar; hay que responsabilizar a las primeras de los defectos de las segundas, y las primeras deben adoptar todas las medidas necesarias, incluso sancionar a las segundas, a fin de garantizar que las políticas se ponen en práctica¹⁵⁰.

El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa también ha expresado sus preocupaciones con respecto a la situación en materia de vivienda en que se encuentran los Roma y los Travellers, tanto en informes posteriores a visitas a países como en un informe especial¹⁵¹. El comisario había observado que la cuestión de las vulneraciones de los derechos de los romaníes ocuparía un lugar prioritario en su programa y que en sus visitas a los países supervisaría el progreso logrado en los planes de acción nacionales en favor de los romaníes, haciendo hincapié en que a estos últimos las autoridades los deben tratar como participantes de pleno derecho en todas las actividades que les conciernan¹⁵². El 24 de octubre de 2007, el comisario y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda digna emitieron una declaración pública conjunta en la que instaban a los Estados a adoptar las medidas adecuadas para proteger el derecho a la vivienda de los romaníes en Europa. Ambos afirmaban que sus oficinas habían recibido un mayor número de denuncias relacionadas con desalojos forzosos de romaníes en toda Europa e instaban a los Estados miembros del Consejo de Europa a aplicar los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo elaborados por el Relator Especial¹⁵³. Además, en su recomendación sobre la

¹⁴⁸ Decisión del CEDS, ERRC contra Grecia, Denuncia colectiva nº 15/2003, párrafo 21.

¹⁴⁹ Decisión del CEDS, ERRC contra Grecia, Denuncia colectiva nº 15/2003, párrafo 27. Véase también Decisión del CEDS, ERRC contra Italia, Denuncia colectiva nº 27/2004, párrafos 23 y 24.

¹⁵⁰ Decisión del CEDS, ERRC contra Grecia, Denuncia colectiva nº 15/2003, párrafos 29 y 42.

¹⁵¹ Consejo de Europa, Comisario para los Derechos Humanos (2006), Final report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on the human rights situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe (Informe final del Sr. Álvaro Gil-Robles, Comisario para los Derechos Humanos, sobre la situación de los derechos humanos de los romaníes, los sinti y los Travellers en Europa), CommDH(2006)1, Estrasburgo, 15 de febrero de 2006.

¹⁵² Consejo de Europa, Comisario para los Derechos Humanos (2007), *Roma must be partners in implementing their rights* (Los romaníes deben ser participantes en la aplicación de sus derechos), Discurso principal de Thomas Hammarberg, Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, CommDH/Speech(2006)21, Estrasburgo, 6 de noviembre de 2006, disponible en http://www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp (17.8.2009).

¹⁵³ Consejo de Europa, Comisario para los Derechos Humanos (2007), Joint Statement by Council of Europe Commissioner for Human Rights Thomas Hammarberg and UN Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing, Miloon Kothari (Declaración conjunta del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Thomas Hammarberg, y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari),

aplicación del derecho a la vivienda, el Comisario insiste en el hecho de que los Roma y los Travellers a menudo han sido víctimas de discriminación en el ámbito de la vivienda y aboga por que los Estados miembros adopten y apliquen una estrategia nacional de vivienda que debería incorporar una perspectiva de género, identificar a los grupos desfavorecidos y vulnerables, e incluir medidas positivas para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la vivienda¹⁵⁴.

El Comisario también ha insistido recientemente en la necesidad de que los Estados incluyan indicadores de referencia en sus políticas de derechos humanos, refiriéndose a los indicadores de los derechos del niño de la FRA (algo que requeriría, entre otras cosas, la recopilación de datos estadísticos desglosados)¹⁵⁵. El Comisario también ha subrayado la necesidad de evaluar los presupuestos estatales desde la perspectiva de los derechos humanos para garantizar que los fondos sean asignados allí donde resulten más necesarios y que las propuestas presupuestarias tengan en cuenta su posible efecto sobre los grupos más desfavorecidos de la sociedad¹⁵⁶.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), el órgano de supervisión independiente del Consejo de Europa en materia de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, ha adoptado la Recomendación de política general nº 3, relativa a la lucha contra el racismo y la intolerancia contra los romaníes o gitanos, que pone de relieve la necesidad de contrarrestar la discriminación y las prácticas discriminatorias en el ámbito de la vivienda¹⁵⁷.

Igualmente importantes son las recomendaciones sobre las cuestiones romaníes, incluida la vivienda, del Comité Asesor sobre el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales. El Comité Asesor destacó que «las condiciones de

CommDH/Speech(2007)16, Estrasburgo, 24 de octubre de 2007, disponible en http://www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp (10.8.2009).

¹⁵⁴ Consejo de Europa, Comisario para los Derechos Humanos (2009), *Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing* (Recomendación del Comisario para los Derechos Humanos sobre la aplicación del derecho a la vivienda), CommDH(2009)5, Estrasburgo, 30 de junio de 2009, disponible en http://www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp (9.9.2009).

¹⁵⁵ Consejo de Europa, Comisario para los Derechos Humanos (2009), *Viewpoint: Serious implementation of human rights standards requires that benchmarking indicators are defined* (Punto de vista: la aplicación seria de las normas de derechos humanos requiere la definición de indicadores de referencia), disponible en http://www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp (25.8.2009).

¹⁵⁶ Consejo de Europa, Comisario para los Derechos Humanos (2009), *Viewpoint: State budgets reveal whether the government is committed to human rights* (Punto de vista: los presupuestos estatales revelan si el gobierno está comprometido con los derechos humanos), disponible en http://www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp (27.8.2009).

¹⁵⁷ ECRI (1998) General Policy Recommendation N° 3, Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies (Recomendación de política general nº 3, relativa a la lucha contra el racismo y la intolerancia contra los romaníes o gitanos), disponible en http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp (22.7.2009). En 2009, un grupo de trabajo de la ECRI asumió la tarea de analizar informes de supervisión país por país sobre la situación de los romaníes con vistas a redactar conclusiones generales.

vivienda inferiores, a menudo ligadas a la separación física o espacial de las personas que pertenecen a ciertas minorías nacionales, en particular los Roma y los Travellers, afectan considerablemente a su capacidad para participar en la vida socioeconómica y pueden agravar su pobreza, marginación y exclusión social»¹⁵⁸.

El Comité Asesor también llama a los Estados firmantes a promover el acceso en condiciones de igualdad a una vivienda digna, en particular mediante la mejora del acceso a la vivienda subvencionada. Al hacerlo, las autoridades deben establecer disposiciones para «la participación adecuada de las personas interesadas en la toma de decisiones relativas a la vivienda y en los programas relacionados diseñados para mejorar su situación socioeconómica, a fin de garantizar que las necesidades de estas personas sean debidamente atendidas. Dichas políticas deben contar con la financiación adecuada»¹⁵⁹.

3.4.3. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

Ya en 1990, la predecesora de la OSCE, la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, reconoció los retos específicos a los que se enfrentaban los Roma y los Travellers en la región sobre la que tiene competencia la OSCE. El Punto de Contacto para las cuestiones relativas a los romaníes y los sinti se estableció en 1994 en el seno de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) y, en 1998, se creó la figura del Asesor sobre cuestiones romaníes y sinti. Otra institución de la OSCE que presta una atención constante a los romaníes, los sinti y los Travellers es la Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN).

El informe del ACMN de 2000 sobre la situación la población romaní y sinti en el área de la OSCE proporciona una breve panorámica de la situación de los romaníes, los sinti y los Travellers¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Comité Asesor (2008), Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs (Comentario sobre la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, y en los asuntos públicos).

ACFC/31DOC(2008)001, Estrasburgo, 5 de mayo de 2008, disponible en http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp (26.8.2009).

¹⁵⁹ Comité Asesor (2008), Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs (Comentario sobre la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, y en los asuntos públicos), ACFC/31DOC(2008)001, Estrasburgo, 5 de mayo de 2008, disponible en

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp (9.9.2009), párrafos 57 a 60.

¹⁶⁰ http://www.osce.org/publications/hcnm/2000/03/31626_1161_en.pdf (10.9.2009).

El Plan de Acción para mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la OSCE, adoptado en 2003, contiene una serie de recomendaciones en la esfera de la vivienda, en las que se insta a los Estados participantes a «promulgar, dándoles plenamente curso, normas legales eficaces contra la discriminación racial y étnica en todos los ámbitos, particularmente en lo relativo al acceso a la vivienda», dilucidar derechos de propiedad, regularizar asentamientos romaníes ilegales y velar por que los planes de vivienda para romaníes no fomenten la segregación étnica o racial¹⁶¹.

La OSCE ha criticado los intentos de los Estados participantes por hacer realidad el plan de acción para los Roma y los Travellers. En su informe de aplicación de septiembre de 2008, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) señalaba que no era posible destacar grandes avances en la situación general de los romaníes y que, de hecho, algunos casos revelaban una regresión. Varios ejemplos de diferentes países apuntan a que la situación en materia de vivienda de los romaníes, en lugar de mejorar, está empeorando (por ejemplo, en **Bulgaria, la República Checa, Grecia, España, Eslovaquia, Rumanía y el Reino Unido**). Se está relegando a los romaníes a los márgenes de la sociedad, lo que conduce a la segregación residencial¹⁶². Es posible observar determinados avances en relación con la elaboración y adopción de estrategias nacionales, si bien su ejecución ha cosechado éxito tan sólo en un número limitado de casos. Según el informe, «La crisis de vivienda evidente a la que se enfrentan los Roma y los Travellers en Europa requiere de los Estados políticas y medidas claras y coherentes, respaldadas con recursos financieros adecuados y sometidas a una estrecha supervisión y a una evaluación periódica»¹⁶³.

3.4.4. Década de la integración de los romaníes (2005-2015)

La Década de la integración de los romaníes es una iniciativa internacional que tiene por objeto mejorar la situación socioeconómica y la integración social de la minoría romaní en Europa¹⁶⁴. La vivienda es una de los cuatro ámbitos prioritarios (los otros son el empleo, la educación y la salud), mientras que la pobreza de ingresos, la no

¹⁶¹ OSCE (2003), Plan de Acción para mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la OSCE, disponible en http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1751_es.pdf (19.7.2009). Véanse en particular las recomendaciones 8 y 43 a 46 del Plan de Acción.

¹⁶² OSCE, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, *Status Report 2008 Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area* (Informe de situación de 2008, Ejecución del Plan de Acción para mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la OSCE), disponible en http://www.osce.org/publications/odihr/2008/09/33130_1186_en.pdf (10.9.2009), p. 30.

¹⁶³ OSCE (2008), *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area* (Ejecución del Plan de Acción para mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la OSCE), disponible en http://www.osce.org/publications/odihr/2008/09/33130_1186_en.pdf (10.9.2009), p. 10.

¹⁶⁴ La dirección del sitio web de la Década es la siguiente: <http://www.romadecade.org/> (19.7.2009)

discriminación y las cuestiones de género son aspectos interrelacionados. Doce países participan en la Década de la integración de los romaníes, de los que seis (Bulgaria, República Checa, España, Hungría, Rumanía y Eslovaquia) son Estados miembros de la UE, y hay un décimo tercer país (también un Estado miembro de la UE: Eslovenia) que interviene en calidad de observador; el objetivo de todos es mejorar las condiciones de vida de los romaníes. *Cada uno de los seis países mencionados ha tenido que elaborar un Plan de Acción nacional de la Década en materia de vivienda*¹⁶⁵. Hasta la fecha, parece que la ejecución de los planes ha avanzado poco.

3.4.5. Políticas nacionales para los Roma y los Travellers

Una de las conclusiones positivas del presente estudio es que todos los Estados miembros que tienen un número considerable de romaníes y de Travellers han reconocido la necesidad de emprender iniciativas de vivienda específicas para garantizar la igualdad de oportunidades y para fomentar la inclusión social. Muchos Estados miembros de la UE han adoptado planes de acción específicos para los Roma y los Travellers que se componen de legislación específica y de leyes administrativas complementarias, como **Bulgaria**¹⁶⁶, **Grecia**¹⁶⁷, **España**¹⁶⁸, **Francia**¹⁶⁹, **Irlanda**¹⁷⁰, **Italia**¹⁷¹, **Chipre**¹⁷², **Lituania**¹⁷³, **Hungría**¹⁷⁴, **Polonia**¹⁷⁵, **Rumanía**¹⁷⁶, **Eslovenia**¹⁷⁷, **Eslovaquia**¹⁷⁸ y el **Reino Unido**¹⁷⁹.

¹⁶⁵ Los planes de acción de los Estados participantes están disponibles en <http://www.romadecade.org/index.php?content=70> (20.8.2009). No obstante, parece que el Plan de Acción de la Década de Rumanía, aunque ya se ha redactado, todavía no se ha aprobado. Asimismo, no hay ninguna referencia al plan de acción español.

¹⁶⁶ Bulgaria/ Национална програма за подобряване жилищните условия на ромите в Република България за периода 2005-2015 година [Programa nacional para mejorar las condiciones de vivienda de los romaníes en la República de Bulgaria] (22.3.2006)

¹⁶⁷ Grecia/Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη των Ελλήνων Τσιγγάνων [Plan de acción integral para la integración social de los romaníes griegos] (2001).

¹⁶⁸ España/ Programa de Desarrollo Gitano (3.10.1985). Las autoridades españolas, en el contexto del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social de 2008 a 2010, están elaborando un nuevo programa dirigido a mejorar las condiciones de vida de la población romaní.

¹⁶⁹ Francia/Loi n° 2000-614 (5.7.2000)

¹⁷⁰ Irlanda/Ley de vivienda (alojamiento para Travellers) de 1998 (13.7.1998), en su forma enmendada.

¹⁷¹ No hay una estrategia definida en el plano central, sino que cada región ha adoptado su propia política. Véase, por ejemplo, Italia/ Regione Emilia Romagna/ LR n. 47/88 'Norme per le minoranze nomadi in Emilia Romagna', BUR n. 101 (25.11.1988).

¹⁷² Chipre/ Απόφαση Υπουργικού Συμβουλίου 51.378 (08.03.2000). No hay un plan de acción, sino que se ha adoptado la decisión de ofrecer vivienda a todos los romaníes que se muden a la sección del país controlada por la República y que sean ciudadanos de la República de Chipre.

¹⁷³ Lituania/Romų integracijos į visuomenę 2008-2010 m. programa (26.3.2008) [Programa para la integración de los romaníes en la sociedad lituana de 2008 a 2010]. Actualmente, el programa parece limitarse a la recopilación de datos y no establece otras medidas específicas.

¹⁷⁴ Hungría/Resolución del Parlamento n° 68/2007 (VI.28.); Decreto del Gobierno n° 1105/2007 (XII. 27.) (ambas leyes se relacionan con el plan de acción de Hungría en el marco de la Década de la integración de los romaníes). Se incluyen disposiciones importantes relacionadas con la vivienda de

Los programas o planes de acción se centran en diferentes cuestiones, aunque existen puntos comunes. Por ejemplo, **Bulgaria** presta particular atención a la situación en materia de planificación espacial o urbana de los asentamientos romaníes; a su regularización, a la mejora de sus infraestructuras sociales y técnicas, y a la oferta de vivienda social. En **Hungría**, los esfuerzos se centran en la integración en materia de vivienda, en la eliminación de los asentamientos segregados y en el desarrollo de nuevos instrumentos para financiar la adquisición de vivienda. En la **República Checa**, las prioridades del programa de acción son garantizar una vivienda digna para los romaníes, evitar los desalojos, aumentar la integración social y mejorar el acceso a la vivienda social. En **Grecia**, el Plan de acción integral para los romaníes aborda la educación, el empleo, la vivienda y la salud. La ECRI señaló en su informe de 2009 que «[...] es necesaria una supervisión y una evaluación más sistemáticas, graduales y continuas de la ejecución del Plan, ya que los resultados de éste no siempre son fáciles de establecer, sobre todo a escala local. Por ejemplo, en cuanto al plan de préstamos para la vivienda, parece que los beneficiarios a los que se destina no siempre han podido acogerse a él»¹⁸⁰. En **Italia**, aunque se adoptan medidas a escala regional, todavía no existe ningún programa a escala nacional en consonancia con los Principios Básicos Comunes de la UE¹⁸¹. En el **Reino Unido** desde 2003 se

los romaníes en el Új Magyarországi Fejlesztési Terv (ÚMFT) [Nuevo Plan de Desarrollo de Hungría (NHDP)], 2007 a 2013.

- ¹⁷⁵ Polonia/Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce [Programa para el colectivo romaní de Polonia] (2003).
- ¹⁷⁶ Rumanía/Hotarare 430/2001 (25.04.2001) Strategia Guvernului Romaniei de imbunatatire a situatiei romilor [Estrategia del gobierno rumano para la mejora de la situación de los romaníes], en su forma enmendada.
- ¹⁷⁷ Eslovenia/SOP 2007-01-1762 (30.03.2007) [la Ley del colectivo romaní]. Sobre la base de la Ley, debe adoptarse un programa nacional de medidas, que actualmente está en fase de preparación.
- ¹⁷⁸ Eslovaquia/Vláda SR (2005) *Dlhodobá koncepcia bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva a model jej financovania* [Estrategia de vivienda a largo plazo para los grupos marginados de la población y su modelo de financiación].
- ¹⁷⁹ Pueden encontrarse disposiciones jurídicas relacionadas con el alojamiento de los Travellers en varias leyes, como la Ley de viviendas móviles de 1983, la Ley de vivienda de 2004 o la Ley de planificación y adquisición obligatoria de 2004. Lo que podría considerarse lo más próximo a un programa nacional figura en la Circular 1/2006, *Planning for Gypsy and Traveller Caravan Sites* (Planificación de lugares destinados al estacionamiento de caravanas de Travellers y romaníes) de la Oficina del Viceprimer Ministro, que ofrece orientaciones a escala nacional sobre los aspectos de planificación en la búsqueda de lugares destinados a los Travellers. La Ley de vivienda (2004), conjuntamente con la Circular ODPM 1/06, requiere que los ayuntamientos evalúen las necesidades de los gitanos y los Travellers mediante un proceso de evaluación de las necesidades de alojamiento (evaluaciones del alojamiento de gitanos e Travellers), y pongan en marcha una estrategia que establezca cómo se satisfará cualquier necesidad detectada como parte de sus estrategias más amplias en materia de vivienda. Este deber positivo entró en vigor el día 2 de enero de 2007, por lo que aún es demasiado pronto para determinar el efecto global que está teniendo, en parte porque las estimaciones de las necesidades actuales se basan en datos imprecisos extraídos de los recuentos semestrales de caravanas.
- ¹⁸⁰ ECRI (2009), *Report on Greece (fourth monitoring cycle)* (Informe sobre Grecia (cuarto ciclo de supervisión)), CRI(2009)31, publicado el 15 de septiembre de 2009, disponible en <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Greece/GRC-CbC-IV-2009-031-ENG.pdf> (17.9.2009) p. 31.
- ¹⁸¹ Las recientes directrices de julio de 2008 para la aplicación del *Decreto de emergencia sobre los nómadas* pueden interpretarse (posiblemente) como la adopción de un nuevo enfoque de la cuestión

ha alentado a las autoridades locales a emplear metodologías basadas en el «valor óptimo» a fin de estimular la puesta a disposición de lugares idóneos; desde entonces se han sucedido numerosos informes gubernamentales, recomendaciones y directrices, dirigidos a desbloquear el camino para la puesta a disposición de lugares idóneos, simplificando los procedimientos de planificación y garantizando que se facilitan lugares adecuados para los gitanos y los Travellers que deseen residir en ellos, y que dichos lugares satisfacen sus necesidades de alojamiento¹⁸².

Con respecto a estos programas nacionales, el Consejo de la Unión Europea señala en el documento introductorio del Informe conjunto sobre protección e inclusión social de 2009 que, si bien algunos Estados miembros han mejorado la cobertura dada a las cuestiones relacionadas con los romaníes en sus planes de acción nacionales, «la mayoría de los países carecen todavía de un marco político global, debido, entre otras cosas, a la falta de datos y de conocimientos suficientes»¹⁸³.

Reconociendo las deficiencias en la ejecución de los planes de acción nacionales, los Estados miembros están desarrollando instrumentos de supervisión y evaluación más eficaces, por ejemplo en **Grecia**¹⁸⁴, **España**¹⁸⁵ y **Eslovaquia**¹⁸⁶. Dichas evaluaciones pueden ser muy críticas, pero ello no puede sino contribuir a la credibilidad del Estado miembro implicado en lo tocante a su compromiso por mejorar el plan de acción y la situación de los romaníes. Por ejemplo, en **Grecia**, la valoración del Plan de Acción para el Cuarto Período de Programación de la UE pone de manifiesto, entre otros aspectos, el deficiente examen de las condiciones de vivienda existentes y la escasa detección de los problemas y necesidades antes de la ejecución de los proyectos, la participación insuficiente de la población romaní en el proceso de toma de decisiones, así como el escaso provecho sacado a los recursos del Fondo Social Europeo.

de la vivienda de los romaníes y los sinti. No obstante, los antecedentes que preceden la adopción de dichas directrices y la manera en que se han aplicado hasta la fecha, junto con la ausencia de una estrategia nacional clara y la complejidad de la estructura administrativa, suscitan una preocupación legítima en cuanto al modo en que dichas directrices se pondrán en práctica. [1].Italia/ Linee guida per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia (17.7.2008).

¹⁸² Margaret Greenfields, Race Equality Foundation, Documento informativo (2009) *Gypsies, Travellers and accommodation* (Los gitanos, los Travellers y el alojamiento), disponible en <http://www.reu.org.uk/housing/files/housing-brief10.pdf> (07.10.2009).

¹⁸³ Consejo de la Unión Europea (2009), *Comunicación al Consejo Europeo*, 7503/09, Bruselas, 13 de marzo de 2009, disponible en http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2009/cons_pdf_cs_2009_07503_1_es.pdf, (15.8.2009), p. 6.

¹⁸⁴ Véase http://www.euromanet.eu/upload/41/30/Recording_of_the_existing_situation_of_the_Roma_Population_in_Greece.pdf (18.9.2009).

¹⁸⁵ Fundación Secretariado Gitano (2008). *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007*, disponible en <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda> (17.9.2009).

¹⁸⁶ Eslovaquia/Úrad splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity [Oficina del Plenipotenciario del Gobierno para las Comunidades Romaníes] (2004) *Atlas rómskych komunit na Slovensku* [Atlas de las comunidades romaníes en Eslovaquia].

Incorporación de la perspectiva contraria a la segregación en la planificación de desarrollo urbano

En el Nuevo Plan de Desarrollo de Hungría, la igualdad de oportunidades figura como una prioridad clave. La Agencia Nacional de Desarrollo, en cooperación con otros ministerios, ha elaborado guías de buenas prácticas para quienes soliciten fondos del Nuevo Plan de Desarrollo de Hungría. Hasta la fecha, dichas medidas se han articulado tanto en el ámbito de la educación como en el de la vivienda. El Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo ahora exige que la mayoría de las ciudades y municipios de Hungría elaboren una «Estrategia de Desarrollo Integral» que incorpore un «Plan contra la Segregación» para poder optar a fondos para el desarrollo urbano. La estrategia de desarrollo debe enumerar todas las zonas segregadas que cuenten con más de cincuenta habitantes. Para todas las zonas segregadas con más de cien habitantes, también es necesario presentar medidas encaminadas a combatir la segregación. Además, todo el desarrollo urbano incluido en la estrategia debe analizarse a fin de detectar posibles efectos segregacionistas. En el período entre 2007 y 2008, veinte de los veintitrés distritos de Budapest y casi 150 municipios y ciudades del país elaboraron Estrategias de Desarrollo Integral y Planes contra la Segregación¹⁸⁷.

Los Estados miembros que dudan sobre la idoneidad de recopilar datos desglosados por origen étnico a menudo aducen problemas relacionados con las salvaguardias constitucionales y jurídicas relativas a la protección de datos, así como la Directiva sobre protección de datos de la UE¹⁸⁸. Sin embargo, tal y como ha subrayado la FRA¹⁸⁹, dichos argumentos parecen basarse en una interpretación errónea de la Directiva sobre protección de datos de la UE, que, tal y como señaló la Comisión Europea¹⁹⁰, no impone una prohibición absoluta al tratamiento de datos sensibles de carácter personal, sino que simplemente solicita el respeto de ciertas salvaguardias. Varios informes de la FRA han puesto de relieve en repetidas ocasiones la necesidad de que los Estados miembros emprendan la recopilación de datos desglosados por origen étnico como medio fundamental para desarrollar políticas de base empírica a fin de hacer frente a la discriminación racial¹⁹¹.

¹⁸⁷ Szociális és Munkaügyi Minisztérium (2008) *Kormányzati intézkedések a lakhatási szegregáció visszaszorítására*, disponible en <http://www.romaweb.hu/romaweb/index.html> (27.03.2009).

¹⁸⁸ Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (24.10.1995), DO L 281, (23.11.1995), p. 31.

¹⁸⁹ FRA, *Informe Anual de 2008*, disponible en http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/ar2008_part2_en.htm (21.10.2009).

¹⁹⁰ Comisión Europea (2006), *The application of Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin* (La aplicación de la Directiva 2000/43/CE de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico), COM (2006) 643, disponible en

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0643en01.pdf (18.8.2009),

p. 9. Para obtener un análisis más amplio del tema, véase T. Makkonen (2006), *Measuring Discrimination: Data collection and EU Equality Law* (Valoración de la discriminación: recopilación de datos y legislación de la UE en materia de igualdad), disponible en

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1687&langId=en> (15.8.2009).

¹⁹¹ FRA, *Informe Anual de 2008*, disponible en http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/ar2008_part2_en.htm (21.10.2009).

El Parlamento Europeo (PE) también ha insistido en la importancia de recopilar datos sobre la discriminación tanto directa como indirecta a fin de determinar el porcentaje de miembros de minorías nacionales entre las personas que corren el riesgo de caer en la pobreza y la marginación social, así como los factores subyacentes (por ejemplo, su nivel de empleo, educación, etc.) a fin de garantizar una información adecuada sobre la eficacia que tienen las políticas contra la discriminación y de protección de las minorías¹⁹². Dichos datos también serían cruciales a la hora de determinar quién es miembro de un grupo de este tipo y, por tanto, tendría derecho a acogerse a los programas de acción positiva que han de ejecutarse para los grupos de población que sufren desigualdades de carácter «endémico» o «estructural», por no decir «cultural»¹⁹³. Por ejemplo, los Adjuntos del Defensor del Pueblo entrevistados en **Grecia** subrayaron la importancia de saber cuántos son los romaníes y dónde viven a fin de elaborar y aplicar medidas eficaces¹⁹⁴.

La recopilación de datos étnicos también podría beneficiar a las víctimas de la discriminación en la tramitación de sus denuncias. Señalando que la Directiva sobre protección de datos de la UE simplemente dispone salvaguardias en la recopilación de datos personales y no la prohíbe, el PE observó que «por tanto resulta contraproducente impedir el censo de datos estadísticos relativos a algunas características amparándose en la legislación en materia de protección de los datos de carácter personal, ya que, sin eso, resulta imposible aportar pruebas de la existencia de una discriminación indirecta»¹⁹⁵.

El reciente documento de trabajo del personal de la Comisión Europea titulado Instrumentos y políticas comunitarios para la integración de los romaníes¹⁹⁶ ofrece

¹⁹² Parlamento Europeo (2005), Resolución sobre la protección de las minorías y las políticas de lucha contra la discriminación en la Unión Europea ampliada (2005/2008(INI)), P6_TA(2005)0228, Estrasburgo, 8 de junio de 2005, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:124E:0405:0415:ES:PDF> (17.9.2009), párrafo 53.

¹⁹³ Parlamento Europeo (2006), Resolución sobre la Estrategia marco contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades para todos (2005/2191(INI)) P6_TA(2006)0261, Estrasburgo (14.06.2006), disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0261+0+DOC+WORD+V0//ES> (17.9.2009), párrafos 8 y 9. El Parlamento también subraya que la aplicación de medidas de acción positiva no debe considerarse como una forma de discriminación, ni siquiera como una forma de discriminación «positiva». Antes bien, en determinados casos se trata del único medio de restablecer un equilibrio que se ha visto seriamente comprometido y de garantizar la igualdad real.

¹⁹⁴ Entrevistas con los Adjuntos del Defensor del Pueblo de Grecia – Departamento de Derechos Humanos y Departamento de Calidad de Vida – Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Grecia (2009), *Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers*.

¹⁹⁵ Parlamento Europeo (2006), Resolución sobre la Estrategia marco contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades para todos (2005/2191(INI)) P6_TA(2006)0261, Estrasburgo, 14 de junio de 2006, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0261+0+DOC+WORD+V0//ES> (17.9.2009), párrafo 18.

¹⁹⁶ Comisión Europea (2008), Documento de trabajo del personal. *Community Instruments and Policies for Roma Inclusion*, SEC(2008) 2172, Bruselas, 2 de julio de 2008, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0420:FIN:ES:PDF> (17.9.2009).

una panorámica de las políticas emprendidas hasta la fecha tanto en el ámbito comunitario como en el de cada Estado miembro, y concluye que, si bien hay prácticas que han cosechado éxito, la mayoría de las iniciativas parecen tener un enfoque dependiente de cada proyecto concreto, en lugar de estar integradas en una política más amplia y holística. Para tal fin, la Comisión Europea, instando a adoptar «enfoques amplios y holísticos», identifica tres factores cruciales para el éxito de los programas de inclusión de los romaníes: una supervisión eficaz, una cooperación eficaz y una inclusión eficaz.

3. 5. El papel de las autoridades públicas en el ámbito regional y local

La investigación llevada a cabo revela que las autoridades regionales y locales no siempre ejecutan planes de acción nacionales mediante medidas o proyectos locales específicos. Las autoridades locales desempeñan un papel crucial a la hora de garantizar que el principio de igualdad de trato se aplica en la práctica, por ejemplo, en la gestión de las viviendas sociales o de los lugares de acampada, en la adopción de políticas de vivienda locales y en el diseño de los planes espaciales o de planificación urbanística. Sin embargo, la investigación realizada muestra que, con demasiada frecuencia, las autoridades locales se ven influidas por las actitudes y prejuicios predominantes contra los Roma y los Travellers.

Las personas encuestadas en las entrevistas realizadas para esta investigación señalaron varios problemas relacionados con la asignación y el uso de los fondos disponibles e indicaban que era fundamental mejorar la coordinación y la supervisión. En **Grecia**, por ejemplo, un representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos griega afirmaba que la cuestión principal no es el bajo nivel de financiación, sino la «canalización correcta de los recursos existentes»¹⁹⁷. En **Bulgaria**, un representante del Consejo Público del municipio de Sofía observó que hay una falta de coordinación entre las autoridades locales y nacionales, así como una escasez de recursos financieros: «el problema más claro parece ser la falta de coordinación entre el Estado y las autoridades locales debido a conflictos

¹⁹⁷ Entrevista con el representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Grecia, (.02.2009), Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Grecia (2009), Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes, p. 51. En una entrevista con un encuestado romaní, miembro del consejo ejecutivo de la «Red de lucha contra la discriminación de los romaníes» se formularon observaciones semejantes (Rom Net) (febrero de 2009). Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Bélgica (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers. Rom Net es una red de la sociedad civil que reúne a órganos municipales para intercambiar información sobre la planificación y la ejecución de las políticas de la administración local con respecto a los romaníes.

políticos»¹⁹⁸. En **Irlanda**, según el Pavee Point Travellers Centre, «el Departamento de Medio Ambiente, Patrimonio y Gobierno Local siempre ha dicho que la financiación no es un problema y así lo ha reiterado durante los últimos quince años, afirmación en la que creemos. Por tanto, no pensamos que el problema sea el dinero, sino el compromiso de aportar las unidades requeridas y de hacerlo sobre el terreno»¹⁹⁹. En **España**, un informe de la *Fundación Secretariado Gitano* (FSG) apunta a que el principal obstáculo para la erradicación de los barrios de chabolas no son los recursos inadecuados, sino sobre todo las dificultades administrativas y la tendencia de las autoridades a «eludir» sus responsabilidades²⁰⁰. Además, determinados activistas romaníes argumentan que, en algunos casos, la financiación de la vivienda para su etnia se gasta en otros proyectos, por ejemplo, en Rumanía²⁰¹.

Que haya un vínculo y una relación laboral eficiente en el ámbito de los gobiernos locales y nacionales resulta fundamental para la aplicación de las políticas nacionales «sobre el terreno», tarea que a menudo corresponde a las autoridades locales. En sus dictámenes, el Comité de las Regiones (CDR) ha destacado el papel que pueden desempeñar las autoridades regionales y locales a la hora de realizar evaluaciones de los efectos de los proyectos financiados por la UE, abogando por que se les permita participar más ampliamente en la elaboración y la aplicación de las políticas de la UE²⁰², así como el papel crucial de las autoridades regionales a la hora de garantizar la cohesión territorial²⁰³.

Prestando atención en particular a los romaníes en su Dictamen de 16 de junio de 2004, el CDR señaló que «los entes locales y regionales deben desempeñar un papel fundamental en la resolución de los problemas con que se enfrente la población

¹⁹⁸ Entrevistas con el representante del Consejo Público del municipio de Sofía, Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Bulgaria (2009), Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

¹⁹⁹ Entrevista con el representante del Pavee Point Travellers Centre (2.2009), Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Irlanda (2009), Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

²⁰⁰ B. Edgar (Joint Centre for Scottish Housing Research) (2004) *Policy measures to ensure access to decent housing for migrants and ethnic minorities* (Medidas de política para garantizar el acceso a una vivienda digna para los migrantes y las minorías étnicas), p. 27, cita de un informe no publicado de la Fundación Secretariado Gitano (FSG), disponible en http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/decenthousing_en.pdf (19.01.2009).

²⁰¹ Entrevista con un activista romaní y ex presidente de la Agencia Nacional para los Romaníes, Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Rumanía (2009), *Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers*.

²⁰² CDR (2008), *Opinion on the Governance and Partnership at National, Regional and Project basis in the field of Regional Policy* (Dictamen sobre la gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, y base para los proyectos en el ámbito de la política regional), COTER-IV-017, Bruselas, 8 a 9 de octubre de 2008, disponible en <http://www.cor.europa.eu> (11.9.2009).

²⁰³ CDR (2009), *Opinion on the Green Paper on Territorial Cohesion* (Opinión sobre el Libro Verde sobre la cohesión territorial), COTER-IV-020, Bruselas, 12 a 13 de febrero de 2009, disponible en <http://www.cor.europa.eu> (11.9.2009).

romaní, hecho éste que ha sido reconocido por las propias asociaciones de romaníes europeos»²⁰⁴.

El CDR²⁰⁵ también ha contribuido con su Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel, al definir la interacción de los diferentes estratos de gobernanza como «la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. *La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados*»²⁰⁶.

Los organismos del Consejo de Europa también han hecho hincapié en el papel que las autoridades regionales y locales tienen que desempeñar a la hora de abordar la difícil situación en materia de vivienda que padecen los Roma y los Travellers. El Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa ha destacado en repetidas ocasiones el papel de estas autoridades en la lucha contra la pobreza y el logro de la integración social²⁰⁷. El Congreso ha emitido dos importantes resoluciones sobre los romaníes en 1995 y 1998, destacando sus preocupaciones sobre la actitud autocomplaciente de las autoridades locales con respecto a los actos de violencia y discriminación contra los romaníes y también instándoles a que establezcan vínculos más estrechos con las comunidades romaníes y Travellers²⁰⁸.

Siguiendo líneas semejantes, el Comité Asesor encargado de supervisar la aplicación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales observa que las formas subnacionales de gobierno pueden desempeñar un papel importante en la creación de las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas

²⁰⁴ Dictamen del Comité de las Regiones sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones por la que se establecen las orientaciones relativas a la segunda fase de la Iniciativa comunitaria EQUAL por lo que respecta a la cooperación transnacional para promover nuevos métodos de lucha contra todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo "Libre circulación de las buenas ideas"”, COM(2003) 840 final, disponible en: <http://www.cor.europa.eu/> (17.8.2009), en la sección 1.4.

²⁰⁵ Cabe señalar que, en el pasado, el CDR ha criticado a la UE por no incorporar explícitamente una dimensión local y regional en sus diferentes iniciativas. Véase CDR (2007, *Dictamen sobre la Directiva Europea de Transparencia*, CONST-IV-008, Bruselas, 13 a 14 de febrero de 2007, disponible en <http://www.cor.europa.eu> (11.9.2009).

²⁰⁶ CDR (2009), Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones sobre su Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel, Const-IV-020, Bruselas, 17 y 18 de junio de 2009, disponible en <http://www.cor.europa.eu> (11.9.2009).

²⁰⁷ Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, Resolución 87 (2000) sobre el papel de las autoridades locales y regionales en la prestación de servicios sociales y Recomendación 154 (2004) sobre la lucha contra la pobreza severa en las ciudades: el papel de las autoridades locales, ambas disponibles en http://www.coe.int/T/Congress/Default_en.asp (18.8.2009).

²⁰⁸ Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, Resolución 16 (1995), *Hacia una Europa tolerante: la contribución de los romaníes* (gitanos), y Resolución 44 (1997), *Hacia una Europa tolerante: la contribución de los romaníes*. Ambas disponibles en http://www.coe.int/T/Congress/Default_en.asp (18.8.2009).

pertenecientes a minorías nacionales²⁰⁹ en la adopción de decisiones durante el desarrollo de políticas globales. Al mismo tiempo, el Comité Asesor recomienda que los Estados garanticen que las autoridades locales cumplan la legislación contra la discriminación en las cuestiones relacionadas con la vivienda, así como que les presten apoyo tanto financiero como institucional (en forma, por ejemplo, de instituciones especializadas en todos los niveles administrativos que se ocupan de cuestiones relativas a las minorías)²¹⁰.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha ofrecido una orientación importante sobre aspectos relacionados con las iniciativas de políticas así como con el papel de las autoridades locales. En su recomendación Rec(2008)5 sobre las políticas relativas a los Roma o los Travellers, el comité recomienda que «los Estados involucren a las autoridades regionales y locales desde las fases más tempranas del desarrollo de la estrategia y garanticen su compromiso con la aplicación efectiva de ésta. Las autoridades regionales y locales deben diseñar planes de acción para aplicar las estrategias nacionales en el plano local y regional.» El comité también opinaba que las autoridades locales, por medio de un «proceso de desarrollo institucional», deberían mostrarse más receptivas ante los problemas que afrontan los Roma y los Travellers²¹¹. En una recomendación anterior, el comité instaba a los Estados miembros a garantizar que las decisiones adoptadas por las autoridades regionales y locales no tuvieran un efecto discriminatorio en el acceso de los Roma y los Travellers a la vivienda; en los casos en que se determinara que se había producido dicha discriminación, se deberían imponer a los responsables «sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias»²¹².

El Comité Europeo de Derechos Sociales ha subrayado en ambas conclusiones y decisiones sobre denuncias colectivas la necesidad de adoptar políticas sociales. Asimismo, ha hecho hincapié repetidamente en que, si bien las autoridades nacionales pueden, en virtud de su legislación, delegar poderes en las autoridades locales y otras entidades, ello debe ir acompañado de las salvaguardias necesarias para garantizar que las políticas pertinentes se apliquen debidamente²¹³. El CEDS señala que, puesto que en última instancia corresponde a las autoridades nacionales la responsabilidad de la aplicación de las políticas, aquéllas como mínimo deben

²⁰⁹ En algunos Estados miembros de la UE, los romaníes se definen como minoría nacional.

²¹⁰ Comité Asesor (2008), *Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs* (Comentario sobre la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, y en los asuntos públicos).

ACFC/31DOC(2008)001, Estrasburgo, 5 de mayo de 2008, disponible en http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp (26.8.2009)

²¹¹ Recomendación Rec(2008)5 sobre las políticas relativas a los romaníes o los Travellers en Europa, adoptada por el Comité de Ministros el 20 de febrero de 2008, disponible en <https://wcd.coe.int/> (18.8.2009)

²¹² Recomendación Rec(2005)4 sobre la mejora de las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers en Europa, adoptada por el Comité de Ministros el 23 de febrero de 2005, disponible en <https://wcd.coe.int/> (18.8.2009)

²¹³ CEDS (2006), *Conclusiones de la Carta Social Europea revisada, 2006 – Vol.1*, disponible en <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/> (11.9.2009), p. 10

supervisar y regular las medidas adoptadas por las autoridades locales. Las autoridades nacionales también deben ser capaces de demostrar que tanto ellas mismas como sus autoridades subordinadas han emprendido medidas prácticas para el fomento de las políticas adoptadas²¹⁴.

Financiación de infraestructuras básicas en los asentamientos romaníes en Eslovenia

En 2005, la Oficina del Gobierno central para el autogobierno y la política regional anunció varios concursos de licitación con arreglo al «Programa de prestación de asistencia a los municipios en la resolución de los problemas urgentes de infraestructuras comunales». De los aproximadamente 2,5 millones de euros asignados, más de dos millones fueron transferidos a los municipios entre 2005 y 2008. El objetivo principal del programa es proporcionar fondos para el desarrollo de infraestructuras básicas en los asentamientos romaníes. Entre los proyectos apoyados en el marco del programa se incluyen, entre otros, la construcción de vías de acceso a los asentamientos, el suministro de electricidad, la construcción de purificadoras de agua y sistemas de desagüe, y adquisiciones de terrenos a fin de regularizar los asentamientos romaníes no autorizados²¹⁵.

²¹⁴ CEDS, Decisión sobre el fondo, ERRC contra Italia, Denuncia colectiva nº 27/2004, (7.12.2005), párrafo 26. Véase también Federación europea de asociaciones nacionales que se ocupan de las personas sin hogar (FEANTSA) contra Francia, Denuncia colectiva nº 39/2006 (5.12.2007), párrafo 79.

²¹⁵ Hay más información disponible en http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svl srp.gov.si/pageuploads/Novice/aktualno/porocilo-razpisa-2007_1.pdf (21.10.2009).

4. La situación en materia de vivienda de los Roma y de los Travellers

La normativa internacional de derechos humanos establece normas para una vivienda digna: De conformidad con la Observación general 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas²¹⁶, los criterios mínimos para determinar la adecuación de la vivienda son la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios básicos públicos, unos gastos soportables, la habitabilidad, la asequibilidad²¹⁷, el lugar y la adecuación cultural.

La investigación realizada para el presente informe revela que muchos romaníes y Travellers viven en unas condiciones de vivienda que no corresponden al principio de igualdad de trato y no discriminación establecido por la UE.

Los resultados de la encuesta EU-MIDIS de la Agencia²¹⁸ muestran que los romaníes que buscan alojamiento en régimen de compra o alquiler en el sector público o privado de la vivienda sufren discriminación por motivo de su origen étnico. El nivel de discriminación **experimentada** en los siete Estados miembros en los que se encuestó a los romaníes en los últimos doce meses (gráfico 2) indica que aproximadamente uno de cada diez²¹⁹ encuestados romaníes (un 11 %) afirmaba haber experimentado este tipo de discriminación en los siete Estados miembros en los doce meses previos. El 70 % de ellos señalaba que dicha discriminación se había producido más de una vez. Aproximadamente uno de cada cinco de estos encuestados (un 22 %) afirmaba haber sufrido discriminación de manera muy reiterada (esto es, cinco incidentes o más). Esta conclusión apunta a que puede existir un grupo de romaníes particularmente vulnerable y proclive a una discriminación reiterada que requiere una respuesta específica en el ámbito local y regional. Esto pone de relieve la necesidad de prestar especial atención a los «grupos dentro de los grupos» que corren el mayor riesgo de sufrir incidentes reiterados.

Entre los demás grupos englobados a los que se encuestó, el 11 % de los norteafricanos, el 7 % de los africanos subsaharianos, el 7 % de los centroeuropeos y europeos del este, el 3 % de aquellos de origen turco, el 2 % de aquellos de origen

²¹⁶ Observación general 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991), El derecho a una vivienda adecuada, disponible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+4.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+4.Sp?OpenDocument) (16 de julio de 2009).

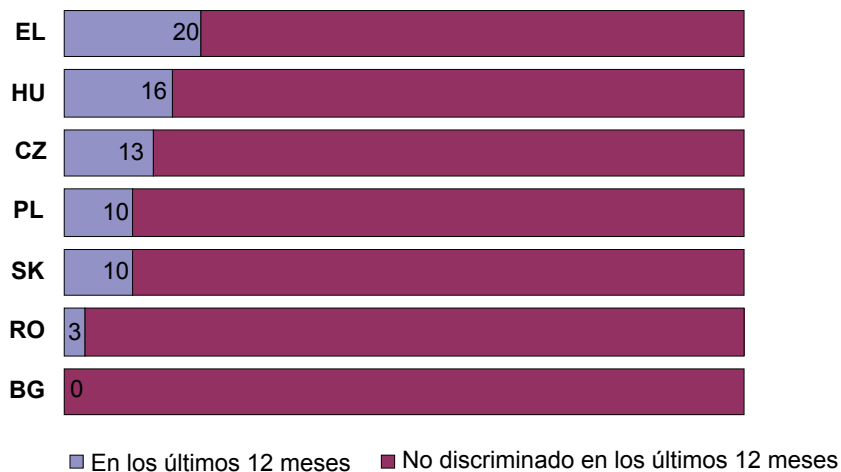
²¹⁷ La cuestión de la accesibilidad se debate en la Sección de Discriminación Múltiple y Vivienda.

²¹⁸ FRA (2009) Housing discrimination against Romain selected EU Member States: An analysis of EU-MIDIS data, p. 8. Más información sobre la encuesta EU-MIDIS disponible en http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm (03.10.2009).

²¹⁹ El número total de encuestados en los siete Estados miembros que dieron cuenta de incidentes fue 304 (no ponderado).

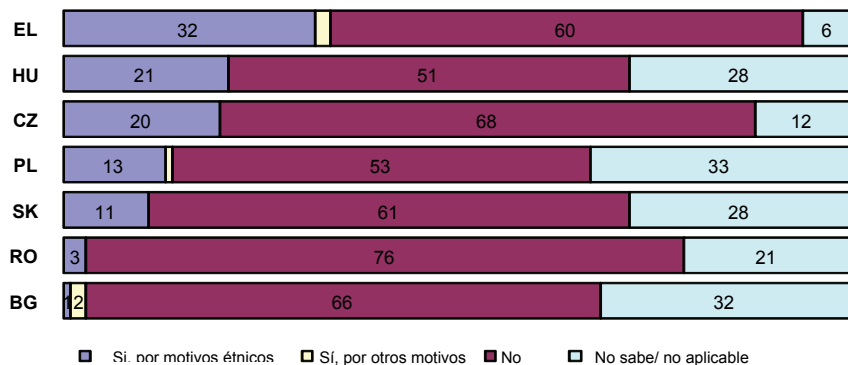
ruso y el 2 % de aquellos procedentes de la ex Yugoslavia indicaron que se los había discriminado en este ámbito al menos una vez en los doce meses anteriores.

Gráfico 2 EU-MIDIS: Experiencias de discriminación en la vivienda en los últimos doce meses (%)



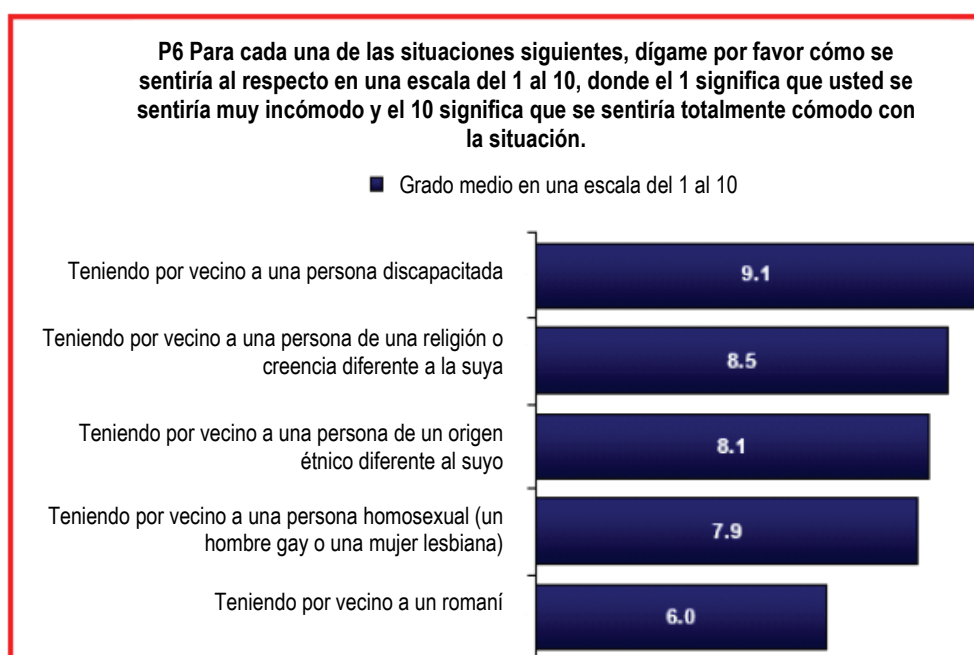
EU-MIDIS, Q. CC2

Gráfico 3 EU-MIDIS: Pensando en los últimos cinco años, ¿alguna vez ha sido discriminado cuando buscaba casa o piso para alquilar o comprar por parte de las personas que trabajaban en la agencia de vivienda pública, de un arrendador o de una agencia privados? (%)



EU-MIDIS, Q. CC1

Los prejuicios generalizados y las actitudes negativas contra los romaníes también se registraron en la encuesta Eurobarómetro de 2008²²⁰. «Cuando se trata de los romaníes, que en conjunto forman la minoría étnica más numerosa en la UE ampliada, el grado de comodidad medio²²¹ cae hasta 6,0 cuando se pregunta a los encuestados cómo se sentirían si su vecino fuera romaní. Alrededor de una cuarta parte (un 24 %) de los europeos se sentiría incómoda teniendo un vecino romaní: una diferencia llamativa en comparación con el grado de comodidad con una persona de un origen étnico diferente en general (donde sólo el 6 % se sentiría incómodo).»



Fuente: Encuesta especial Eurobarómetro 296

Los Travellers también se ven afectados por el acoso y la discriminación racial. Por ejemplo, en el **Reino Unido**, en la investigación realizada en 2006 por la Comisión para la Igualdad Racial (CRE) que cubría Inglaterra y Gales, algunas asociaciones para la vivienda presentaron pruebas de acoso racial contra gitanos y Travellers, mientras que otras voces indicaron que la mayoría de los numerosos incidentes de

²²⁰ Encuesta especial Eurobarómetro 296 (2008), *Discriminación en la Unión Europea: percepciones, experiencias y actitudes*, disponible en http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_sum_en.pdf (28.09.2009)

²²¹ A los encuestados se les formulan dos preguntas con la intención de averiguar sus actitudes ante diferentes grupos. Estas preguntas requieren que el encuestado diga en qué medida se sentiría cómodo si tuviese a alguien de estos grupos como vecino o en el cargo político más alto de su país, utilizando una escala del 1 al 10, en la que el 10 significa «totalmente cómodo».

acoso racial contra gitanos y Travellers irlandeses residentes en viviendas convencionales quedaba sin denunciar²²².

4.1. Seguridad de tenencia

La seguridad de tenencia es la piedra angular del derecho a una vivienda digna. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas».

La información y los datos recopilados por la RAXEN muestran que los Roma y los Travellers que viven en asentamientos no regulados, los ocupas y muchos que viven en una vivienda con un contrato a corto plazo fijado o sin contrato de alquiler en firme, carecen de seguridad de tenencia. Se desconoce el número de romaníes y de Travellers que viven en asentamientos no regulados o en viviendas no autorizadas en la UE, pero hay pruebas que apuntan a la persistencia de este fenómeno pese a las medidas adoptadas para erradicarlo. Los desalojos forzosos suponen una amenaza constante para las personas que viven en dichas condiciones. Por ejemplo, en **Eslovaquia**, la Estrategia de desarrollo a medio plazo de la minoría étnica romaní en la República Eslovaca define el régimen de tenencia de la tierra sin asentamiento como una de las razones principales de los problemas de vivienda²²³. En **Bulgaria**, según un informe de 2002²²⁴, el 70 % de las casas en los vecindarios romaníes urbanos *han sido construidas de manera ilegal*. En **Grecia**, un informe de 1999²²⁵ elaborado por la empresa pública de planificación urbanística y vivienda (DEPOS-ΔΕΠΟΣ) registró la existencia de aproximadamente 63 000 romaníes que viven en campamentos no regulados y de 10 570 romaníes «nómadas». En **Francia**, el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa observó en 2008 que

²²² Comisión para la Igualdad Racial (2006), *Common ground: equality, good race relations and sites for Gypsies and Irish Travellers: Report of a CRE inquiry in England and Wales* (Terreno común: igualdad, buenas relaciones raciales y lugares destinados a gitanos y Travellers irlandeses: Informe de una investigación realizada por las CRE en Inglaterra y Gales), p. 203, disponible en http://83.137.212.42/sitearchive/cre/downloads/commonground_report.pdf (28.09.2009).

²²³ Información disponible en el sitio web del Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia, en <http://www.employment.gov.sk/DIS/dis/index.php?SMC=1&id=165> (13.03.2009).

²²⁴ Институт 'Отворено общество' (2002), *Minority Protection in Bulgaria: an Assessment of the Framework Programme for Equal Integration of Roma in Bulgarian Society and the 'Integration of Minority' Component of the Programme 'People are the Wealth of Bulgaria'* (Protección de las minorías en Bulgaria: una evaluación del Programa marco para la integración equitativa de los romaníes en la sociedad búlgara y el componente «Integración de la minoría» del Programa «Las personas son la riqueza de Bulgaria»), p. 23.

²²⁵ Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης - ΔΕΠΟΣ (1999), Μελέτη Σχεδίου Προγράμματος για την αντιμετώπιση των άμεσων οικιστικών προβλημάτων των Ελλήνων Τσιγγάνων, Αθήνα.

la mayoría de los grupos romaníes viven en sórdidos barrios de chabolas, a menudo sin acceso a suministro de agua o electricidad²²⁶. En **Irlanda**, el recuento anual de familias Travellers de 2007 arrojó que el 7 % del total de 8 099 familias Travellers residía en viviendas no autorizadas²²⁷.

Hay una escasez de datos sistemáticos oficiales sobre el número de desalojos de viviendas no reguladas que afectan a romaníes y a Travellers. La información recabada por los centros de control nacionales de la RAXEN procedente de diversas agencias estatales, de la investigación académica y de las ONG, indica que se tiene constancia de que se producen desalojos en los veinticuatro Estados miembros de la UE estudiados. Por ejemplo, en **Irlanda** la ONG Pavee Point recibió información de 33 autoridades locales que mostraba que, entre agosto de 2001 y agosto de 2002, a 471 familias Travellers se les notificó oficialmente que se las desalojaría y no a todas se les ofreció alojamiento alternativo²²⁸. En el **Reino Unido**, según la Comisión para la Igualdad Racial, varias autoridades locales²²⁹ han registrado datos sobre desalojos y éste, según una ONG, también parece ser el caso de algunas direcciones de Policía en **Grecia**²³⁰. En **Bélgica**, el órgano de igualdad (CEOOR) ha recibido denuncias de Travellers y de romaníes en relación con desalojos de lugares de acampada ilegales o de viviendas inadecuadas²³¹. Un país en el que hay pruebas creíbles que apuntan a que dichos desalojos parecen ser muy limitados es **Polonia**²³².

Las disposiciones legislativas relacionadas con los desalojos forzados también pueden crear problemas. Por ejemplo, en **Irlanda**, el *Irish Traveller Movement* puso de relieve en 2007, con respecto a la Ley de Vivienda (disposiciones varias) de 2002, la falta de un requisito que exija que se comunique un aviso previo antes de efectuar

²²⁶ Memorando de Thomas Hammarberg, Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, a raíz de su visita a Francia del 21 al 23 de mayo de 2008, CommDH(2008)34, disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/country..COECHR..FRA.4562d8b62.492a6da72.0.html> (03.10.2009).

²²⁷ Irlanda/Departamento de Medio Ambiente, Patrimonio y Gobierno Local (2008), *The Annual Count of Traveller Families (Recuento anual de familias de Travellers)*, disponible en: <http://www.environ.ie/en/Publications/StatisticsandRegularPublications/HousingStatistics/FileDownload,15291,en.XLS> (20.01.2009).

²²⁸ Información proporcionada por el Pavee Point Travellers Centre, marzo de 2009.

²²⁹ Véase Comisión para la Igualdad Racial (2006), *Common ground, equality, good race relations and sites for Gypsies and Irish Travellers*, disponible en http://83.137.212.42/sitearchive/cre/downloads/commonground_report.pdf (11.9.2009), pp. 173 a 175.

²³⁰ Véase Greek Helsinki Monitor (GHM) / Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios (COHRE) et al. (2006) *Greece: Continuing Widespread Violation of Roma Housing Rights*, disponible en http://www.cohre.org/store/attachments/greece_roma_report_october_2006%20GHM%20%2B%20COHRE.doc, (11.9.2009), p. 38.

²³¹ Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Bélgica (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

²³² Entrevistas, entre otros, con el representante de la Unión romaní polaca (4.03.2009) y el Asesor Superior de la OSCE/OIDDH sobre cuestiones romaníes y sinti (5.03.2009), en el centro de control nacional de la RAXEN en Polonia (2009), *Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers*.

el desalojo, y el hecho de que el incumplimiento de lo dispuesto puede conllevar la detención: «La legislación da a entender que el Estado no apoya el nomadismo, lo que en la práctica ha implicado que los Travellers ya no pueden seguir llevando su estilo de vida nómada por miedo a que se los encarcele o se les confisque su hogar familiar»²³³.

La seguridad de tenencia no suele suponer un problema para los propietarios de la vivienda siempre que sean capaces de reembolsar los pagos hipotecarios. Sin embargo, muchos romaníes y Travellers no pueden costear la compra de una casa y a menudo no reúnen los requisitos necesarios para que se les conceda una hipoteca. Se dispone de pocos datos sobre propiedad de viviendas entre los romaníes, pero la información existente muestra que varía considerablemente entre los diferentes Estados miembros de la UE. Por ejemplo, en **Polonia**, se estima que entre el 10 % y el 20 % de los romaníes son propietarios de sus viviendas, compradas en su mayoría a las autoridades municipales²³⁴. En Liubliana, **Eslovenia**, se calcula que el 50 % de los romaníes vive en casas de su propiedad²³⁵. Un ejemplo positivo de mejora de la propiedad de la vivienda entre los Roma puede encontrarse en **España**, país que aplica una política de vivienda que fomenta dicha propiedad mediante subvenciones estatales con preferencia a ofrecer vivienda social de alquiler. Se calcula que alrededor de la mitad de los propietarios de vivienda romaníes adquirieron su casa gracias a esta política²³⁶. En **Irlanda**, las familias Travellers tienen muchas menos probabilidades de tener en propiedad una casa en comparación con las familias de la población general; se tiene constancia de que sólo el 21,1 % de las familias Travellers son propietarias de sus viviendas, frente al 74,6 % de la población general²³⁷.

²³³ Irish Traveller Movement (2007), *Discussion document progressing the provision of accommodation to facilitate nomadism* (Documento de debate en defensa de la oferta de alojamiento para facilitar el nomadismo), p. 4.

²³⁴ Entrevistas con la Unión romaní polaca, OSCE/OIDDH, y la Asociación del Centro de Información y Asesoramiento para los Romaníes en Polonia, Centro de Referencia Nacional de la RAXEN en Polonia (2009), *Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers*.

²³⁵ M. Komac, M. Medvešek (eds.) (2005) *Simulacija priseljavanja v ljubljansko urbano regijo: analiza etnične strukture prebivalstva Mestne občine Ljubljana*, Liubliana: Inštitut za narodnostna vprašanja, pp. 187 a 203, disponible en http://www.inv.si/DocDir/projekti/simulacija_priseljevanja_v_lj.pdf (31.03.2009).

²³⁶ Véase Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2008), *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007*, disponible en <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda> (22.12.2008).

²³⁷ Centre for Housing Research (2008). *Traveller Accommodation in Ireland: Review of Policy and Practice* (Alojamiento de los Travellers en Irlanda: examen de política y práctica), p. 30, disponible en http://www.housingunit.ie/fileupload/Publications/Traveller_Accommodation_in_Ireland_-_Review_of_Policy_and_Practice_54631618.pdf (20.01.2009).

Apoyar a los Roma para que se conviertan en propietarios de sus viviendas

El Programa de Vivienda de Integración Social (VIS) dirigido por el Gobierno de Navarra, España, ayuda a las familias que residen en viviendas inferiores y en barrios de chabolas a que compren su propia vivienda. La iniciativa se lleva a cabo en cooperación con varias ONG que ayudan a los beneficiarios a adaptarse a un nuevo entorno social. Está financiada por el Departamento de Vivienda del Gobierno de Navarra, que, en función de los ingresos familiares, aporta hasta el 45 % del coste del inmueble mientras que el resto se financia mediante una hipoteca reembolsada por los beneficiarios. Hasta la fecha, 800 familias, incluidas 320 familias romaníes (el 40 % de los beneficiarios), han participado en el Programa VIS.

FRA (2009), Estudio de casos: Mejora de la vivienda de los romaníes (España)

La vivienda social en sentido amplio, esto es, una vivienda de bajo alquiler ofrecida por las autoridades o por asociaciones sin fines lucrativos, proporciona una mejor seguridad de tenencia y suele ser la forma más asequible de alojamiento. Muchos romaníes y Travellers residen en viviendas sociales en toda la UE, pero hay excepciones, por ejemplo en **Grecia**, donde la vivienda social de alquiler no existe, y en **Bulgaria**, donde un informe de 2004 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)²³⁸ señala que sólo alrededor del 15 % de los romaníes vive en viviendas públicas²³⁹, aunque la cifra es bastante alta si se compara con el pírrico 1 % de no romaníes que residen en viviendas sociales. Por otra parte, en **Finlandia**, la mayoría de los romaníes reside en viviendas públicas subvencionadas por el Estado²⁴⁰ y, en **Polonia**, se calcula que al menos el 80 % de los Roma vive en viviendas «comunales» sociales²⁴¹.

Hay casos de desalojos de romaníes tras la privatización de viviendas sociales, sobre todo en zonas del centro de la ciudad que ganan atractivo después de la realización de proyectos de regeneración urbana, lo que conduce al desalojo de los antiguos

²³⁸ PNUD (2004), *Vulnerable Groups in South Eastern Europe Dataset* (Datos sobre grupos vulnerables en la Europa sudoriental), disponible en <http://vulnerability.undp.sk/> (30.03.2009); PNUD (2002), *Avoiding the Dependency Trap Dataset* (Datos relativos a evitar la trampa de la dependencia), disponible en <http://vulnerability.undp.sk/> (30.03.2009).

²³⁹ La privatización redujo el volumen de viviendas públicas del 7 % en 1990 al 3 % en 2001: Bulgaria/Министерство на регионалното развитие и благоустройството (2004) *Национална жилищна стратегия на Република България*, disponible en: <http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=law&type=4&id=220> (29.03.2009). Véase también: S. Tsenkova (2005) *Trends and Progress in Housing Reforms in Southeast Europe*, París: Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, disponible en http://www.coebank.org/upload/Brochure/EN/Housing_reforms_in_SEE.pdf (29.03.2009).

²⁴⁰ Finlandia/Ympäristöministeriö (1996) *Romaniväestön asunto-tilanne 1990-luvun puolivälissä*.

²⁴¹ Ésta es una estimación de la propiedad realizada por el representante de la Unión romaní polaca (entrevista a efectos del presente informe, 04.03.2009); Centro de Referencia Nacional de la RAXEN en Polonia (2009), *Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers*.

inquilinos y, de ese modo, «se exporta la pobreza»²⁴² a otras zonas. En **Portugal**, después de un proyecto de desarrollo urbano, según se informa, el municipio de Oporto desalojó a romaníes sin ofrecerles alternativas de vivienda dignas²⁴³. También se han registrado casos similares en la **República Checa**²⁴⁴ y **Eslovaquia**²⁴⁵.

Los Roma y los Travellers que carecen de acceso a otras formas de vivienda puede que construyan casas o viviendas provisionales sin permiso, a menudo en suelo público o privado del que no son propietarios, sin ninguna seguridad de tenencia y bajo la amenaza constante del desalojo. A menudo se llevan a cabo desalojos forzosos de asentamientos no regulados sin una orden judicial y las apelaciones presentadas contra acciones administrativas no suspenden el desalojo. Por ejemplo, en **Italia**, las ONG y los medios de comunicación informan de que a las personas que viven en asentamientos no regulados las suelen desalojar periódicamente por la fuerza las autoridades, las cuales también destruyen sus hogares y en ocasiones sus pertenencias personales. Esta situación afecta a un gran número de personas, ya que, de los 167 asentamientos identificados en 2008, 124 carecían de autorización²⁴⁶. En mayo de 2008, se llevaron a cabo varios desalojos forzosos y demoliciones masivos de campamentos romaníes en Milán y en Roma²⁴⁷. Durante la investigación de campo sobre otro proyecto de la FRA relacionado con los Roma, un encuestado de la Federación de Romaníes y Sinti²⁴⁸ comentó que «en Milán, durante los dos últimos años, ha habido una política de desalojos continuos, principalmente dirigida contra la comunidad romaní rumana, sin avisos oficiales y sin alternativas viables». En **Grecia** hay numerosos informes de desalojos forzosos masivos de romaníes, mientras que el Defensor del Pueblo ha insistido reiteradamente en la prohibición de la evacuación obligatoria de los asentamientos romaníes sin que se haya ofrecido previamente un lugar adecuado para establecer un asentamiento seguro y legal, al menos de la misma

²⁴² C-Press (2008) 'Cigányok és szegények: kizorítás a belvárosból,' disponible en http://portal.c-press.hu/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3476 (27.03.2009).

²⁴³ M. M. Malheiros (2007), *Report on the Measures to Combat Discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country Report Portugal. State of Affairs up to 8 January 2007 (Informe sobre las medidas para combatir la discriminación. Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE. Informe de país sobre Portugal. Situación hasta el 8 de enero de 2007)*, p. 33 y p. 44, disponible en http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3430/DocumentName/ptrep05_en.pdf (03.10.2009).

²⁴⁴ FRA (2009), Estudio de casos: Convivencia, República Checa.

²⁴⁵ Fundación Milan Simecka, Centro de Derechos de Vivienda y Desalojos, Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes (2006), *Forced evictions in Slovakia 2006: Executive summary* (Desalojos forzosos en Eslovaquia: resumen).

²⁴⁶ Ministero dell'Interno (2008), *Censimento dei campi nomadi*, disponible en http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/index.html (15.03.2009).

²⁴⁷ Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes, Open Society Institute, Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios, Romani Criss and the Roma Civic Alliance (2008) *Security a la Italiana: Fingerprinting, Extreme Violence and Harassment of Roma in Italy* (Seguridad a la italiana: huellas dactilares, violencia extrema y acoso de los romaníes en Italia), disponible en <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=3050>, pp. 24 y 25 (29.09.2009).

²⁴⁸ Entrevista con la Federación de Romaníes y Sinti, Italia, 14.04.2009.

calidad que el lugar evacuado²⁴⁹. El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, en una carta dirigida al Ministro griego del Interior en 2006, señalaba: «[...] Me reuní con una familia que había visto demolido su sencillo hábitat aquella misma mañana. Es obvio que los “procedimientos” que condujeron a dejar a estas personas sin hogar estaban en plena contradicción con la normativa de derechos humanos [...]. También me incomodó advertir que varias personas no romaníes aparecieron en ambos lugares durante mi visita y se comportaron de manera agresiva y amenazante hasta el punto de que mis entrevistas con algunas de las familias no romaníes se vieron perturbadas»²⁵⁰.

La seguridad de tenencia de los Travellers en los lugares de acampada

Los lugares de acampada son un tipo de alojamiento específico de los Travellers que permite a éstos continuar con su estilo de vida, el cual ya se ha visto afectado por los cambios en el uso de los terrenos, la urbanización y las barreras físicas así como administrativas, tales como rocas, barreras, órdenes de prohibición y legislación relativa a la violación de la propiedad. Los lugares de acampada permanentes cuentan con instalaciones sanitarias, recogida de residuos y a menudo una dirección asignada, mientras que los temporales suelen ofrecer unos servicios limitados. La ausencia de un número suficiente de lugares de acampada permanentes o incluso temporales que estén autorizados suele dejar a los Travellers como única alternativa la ocupación, aun sin permiso, de una parcela en un lugar público, con lo que se exponen al desalojo, algo que supone un grave problema para muchos Travellers²⁵¹. La tolerancia con respecto al estacionamiento no autorizado de caravanas es variable. Por ejemplo, en los **Países Bajos**, las caravanas estacionadas ilegalmente en un lugar de acampada pueden tolerarse durante un determinado tiempo en función del municipio o de la sociedad inmobiliaria que controle el terreno, siempre, eso sí, bajo la amenaza del desalojo²⁵².

La información facilitada por la RAXEN revela que todavía no se dispone de suficientes lugares de acampada en los cinco Estados miembros de la UE que tienen un número considerable de Travellers (**Bélgica, Francia, Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido**). Por ejemplo, en **Bélgica**, según la Red europea contra el racismo, en 2003 había veintiocho lugares oficiales destinados a campamentos en Flandes y Bruselas²⁵³. En el **Reino Unido**, la encuesta de evaluación de necesidades²⁵⁴ del

²⁴⁹ Segundo Informe Anual del Defensor del Pueblo griego, en calidad de organismo nacional responsable de la igualdad (2006), disponible en http://www.synigoros.gr/diakriseis/pdfs/12_10_EqualTreatmentReport2006.pdf (02.05.2009).

²⁵⁰ Disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1100661&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=EC65B&BackColorLogged=FFC679> (10.10.2009).

²⁵¹ Véase, por ejemplo, la supervisión realizada por los medios de Pavee Point con respecto a numerosos casos de desalojos en Irlanda: <http://pavee.ie/mediamonitor/?tag=accommodation> (29.09.2009).

²⁵² Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Países Bajos (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

²⁵³ ENAR (2002) Garder la distance ou saisir des chances – Roms et gens du voyage en Europe occidentale [Guardar las distancias o aprovechar las oportunidades – Romaníes y Travellers en la

Ejecutivo de Irlanda del Norte averiguó que, en 2008, un 5 % de los Travellers vivía en lugares temporales, un 5 % en lugares en régimen de cooperativa y un 21 % en lugares urbanizados. En **Inglaterra**, el recuento semestral de caravanas realizado por las autoridades locales mostró en el último recuento disponible del 19 de enero de 2007 un total aproximado de 16 000 caravanas de gitanos y de Travellers, tres cuartas partes de las cuales se encuentran en lugares autorizados de titularidad privada o pública. De las caravanas estacionadas en lugares no autorizados, unas 2 252 se encontraban en urbanizaciones no autorizadas (esto es, terrenos que pertenecen a los propios gitanos y Travellers, pero que se han urbanizado sin el debido permiso urbanístico) y 1 286 estaban en campamentos no autorizados (en los que el terreno no es propiedad de las personas que acampan en él)²⁵⁵. En **Francia**, según la información facilitada en el estudio del centro de control nacional de la RAXEN, a finales de 2008, se habían puesto a disposición 17 365 plazas para caravanas en 729 lugares, lo que representaba apenas algo más del 40 % de las planificadas por los programas departamentales para Travellers. El nivel estimado de oferta de dichas plazas en comparación con las necesidades oscila entre el 20 % en Provenza-Alpes-Costa Azul (y una oferta nula en Córcega) y el 71 % en Baja Normandía y en Poitou-Charentes²⁵⁶.

Suele haber oposición local al desarrollo de nuevos lugares de acampada. Por ejemplo, en el **Reino Unido**, el Grupo de trabajo independiente sobre la puesta a disposición de lugares y el cumplimiento de lo establecido para gitanos y Travellers afirmaba en 2007: «Está claro que ofrecer más lugares no será fácil. [...] El escollo más significativo es la oposición de la población local, avivada por las percepciones negativas de vivir cerca de un lugar para gitanos o Travellers»²⁵⁷.

En algunos casos, los reglamentos existentes pueden crear obstáculos para los Travellers que utilizan los lugares. Por ejemplo, en **Bélgica**, en la región de Bruselas-Capital, la licencia urbanística (*permis d'urbanisme*) para estacionar una caravana tiene una validez de entre seis meses y diez años, pero, una vez emitido, no puede ser

Europa oriental], disponible en http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/roma_fr.pdf (12.09.2009).

²⁵⁴ Reino Unido/Ejecutivo de Vivienda de Irlanda del Norte (2008), *Travellers' Accommodation Needs Assessment in Northern Ireland* (Evaluación de las necesidades de alojamiento de los Travellers en Irlanda del Norte), p. 21, disponible en http://www.nihe.gov.uk/travellers_accommodation_needs_assessment_2008.pdf (21.10.2009).

²⁵⁵ Departamento para las Comunidades y el Gobierno Local (2007), *The Road Ahead: Final Report of the Independent Task Group on Site Provision and Enforcement for Gypsies and Travellers* (El camino que queda por delante: informe final del Grupo de trabajo independiente sobre la puesta a disposición de lugares y el cumplimiento de lo establecido para gitanos y Travellers), p. 8, disponible en <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/roadahead.pdf> (29.09.2009).

²⁵⁶ Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Francia (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

²⁵⁷ Departamento para las Comunidades y el Gobierno Local (2007), *The Road Ahead: Final Report of the Independent Task Group on Site Provision and Enforcement for Gypsies and Travellers*, p. 39, disponible en <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/roadahead.pdf> (29.09.2009).

prorrogado²⁵⁸. Las solicitudes de permiso urbanístico para los lugares destinados a Travellers tienen menos probabilidad de ser aprobadas que las de otros tipos de urbanizaciones. Sin embargo, en el **Reino Unido**, la introducción en 2006 de nuevos procedimientos urbanísticos mediante una circular de la Oficina del Viceprimer Ministro (ODPM) 01/2006²⁵⁹ propició cambios positivos, tal y como señala el Grupo de trabajo independiente sobre la puesta a disposición de lugares y el cumplimiento de lo establecido para gitanos y Travellers: «[...] La investigación llevada a cabo por la Universidad De Montfort reveló que, en los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la circular, se produjo un aumento significativo del número de apelaciones urbanísticas admitidas a trámite para lugares destinados a gitanos y Travellers, desde aproximadamente el 35 % admitido en los seis meses previos a la aplicación de la circular, hasta alrededor del 54 % admitido posteriormente»²⁶⁰.

En **Francia**, la Ley nº 2000-614 de 5 de julio de 2000 sobre la acogida y el alojamiento de Travellers (a menudo denominada «segunda Ley Besson») tiene por objeto mejorar la oferta de lugares de parada para Travellers en las ciudades de más de 5 000 habitantes mediante incentivos y apoyo financiero. La ley también permite a las ciudades que proporcionan dichos lugares de parada prohibir que los Travellers estacionen en otras zonas. No obstante, en 2003, una nueva ley permitió posteriormente a las ciudades con menos de 20 000 habitantes solicitar que se las eximiera de esta obligación (Ley nº 2003-710 de 1 de agosto de 2003 para la planificación urbanística y la renovación urbana). En términos prácticos, esto significa que los Travellers se enfrentan a grandes dificultades a la hora de encontrar lugares de acampada legales fuera de las grandes ciudades. En 2008, el Comité de Ministros del Consejo de Europa²⁶¹ señaló, con respecto a la puesta a disposición de alojamiento para Travellers, que «[...] las autoridades locales y el Estado no han tenido en cuenta lo suficiente las necesidades específicas de este colectivo durante un periodo de tiempo muy prolongado. [...] El Gobierno ha reconocido el retraso en la ejecución de los planes departamentales para la acogida de Travellers y estima que existe un déficit de aproximadamente 41 800 plazas. El retraso en la aplicación de la ley mencionada anteriormente es lamentable, ya que obliga a los Travellers a hacer uso de lugares ilegales y, por tanto, los expone al riesgo de verse desalojados por la fuerza en virtud de la Ley de 2003 sobre seguridad interna». En su respuesta, el Gobierno francés argumentaba que se ha realizado *un progreso sustancial con una*

²⁵⁸ Ordonnance du 29.08.1991 de la Région de Bruxelles-Capitale / Ordonnantie van 29.08.1991 van het Brussels Gewest y décision du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale / Besluit van de Brussels Hoofdstedelijke Executieve van 26.11.1992 betreffende de stedenbouwkundige vergunningen van beperkte duur

²⁵⁹ Reino Unido, Oficina del Viceprimer Ministro (ODPM), Circular 01/2006, disponible en <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/circulargypsytraveller.pdf> (29.09.2009)

²⁶⁰ Departamento para las Comunidades y el Gobierno Local (2007), *The Road Ahead: Final Report of the Independent Task Group on Site Provision and Enforcement for Gypsies and Travellers*, p. 14, disponible en <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/roadahead.pdf> (29.09.2009)

²⁶¹ Resolución CM/ResChS(2008)7, Denuncia colectiva nº 33/2006 presentada por el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo contra Francia, disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1318029&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> (03.10.2009)

asignación de 64 millones de euros a la construcción de lugares para Travellers en 2007, frente a los 42 millones de euros de 2006, mientras que el total de 41 840 lugares planificados para el país ha recibido subvención del Estado y el 32 % ya está funcionando.

El 17 de abril de 2008, el Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes (*European Roma Rights Centre* o ERRC) interpuso una denuncia²⁶² contra Francia ante el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa alegando, entre otros aspectos, que los Travellers en Francia son víctimas de una injusticia con respecto al acceso a la vivienda, la exclusión social y el desalojo forzoso, así como la segregación residencial, las condiciones de vivienda inferiores y la falta de seguridad de tenencia. El 23 de septiembre de 2008, el CEDS declaró admisible la denuncia, que actualmente está pendiente.

Los datos sobre el número de Travellers que viven en lugares no oficiales son escasos. En **Irlanda**, en 2007, el número de familias Travellers que vivían en viviendas (no autorizadas) no reguladas suponía el 7 % de un total de 8 099 familias Travellers registradas²⁶³. En el **Reino Unido**, un informe de 2006 de la Comisión para la Igualdad Racial halló que la considerable escasez de lugares permanentes y de tránsito autorizados ha llevado a muchos Travellers a asentarse en lugares ilegales²⁶⁴. Según las últimas pruebas disponibles, el 12 % de las aproximadamente 15 000 caravanas que hay en el Reino Unido se encuentra en lugares no autorizados en los que los gitanos y los Travellers son propietarios del terreno pero carecen de permiso urbanístico, y otro 16 % se halla en campamentos no autorizados, donde los gitanos y los Travellers irlandeses no son propietarios del terreno y tampoco cuentan con un consentimiento urbanístico para utilizar dicho terreno como un lugar de parada²⁶⁵.

²⁶² Denuncia nº 51/2008, European Roma Right Centre (ERRC) contra Francia.

²⁶³ Irlanda/Departamento de Medio Ambiente, Patrimonio y Gobierno Local (2008), *Recuento anual de familias Travellers*, disponible en:

<http://www.environ.ie/en/Publications/StatisticsandRegularPublications/HousingStatistics/FileDownload.15291.en.XLS> (20.01.2009).

²⁶⁴ Comisión para la Igualdad Racial (2006), *Common ground: equality, good race relations and sites for Gypsies and Irish Travellers: Report of a CRE inquiry in England and Wales*, Londres: Comisión para la Igualdad Racial, p. 2, disponible en

http://83.137.212.42/sitearchive/cre/downloads/commonground_report.pdf (29.09.2009).

²⁶⁵ Véase el sitio web de la Comisión para la Igualdad Racial *Gypsies and Irish Travellers: The facts* (Gitanos y Travellers irlandeses: los hechos), disponible en http://83.137.212.42/sitearchive/cre/gdpract/g_and_t_facts.html#one (03.10.2009).

Lugar de acampada para los Roma y los sinti itinerantes

En 2002, en Alta Austria se desarrolló un nuevo modelo para fomentar la convivencia entre la población local y la población itinerante romaní y sinti. Se estableció un lugar de acampada con infraestructuras adecuadas (incluidas instalaciones sanitarias para un máximo de veinticinco caravanas). Esta medida estuvo financiada por el municipio de Braunau y se consultó con la Asociación Ketani. Los costes iniciales de establecimiento del lugar ascendieron a 147 000 euros, y los costes de funcionamiento anuales oscilan entre 8 000 y 9 000 euros, de los cuales entre 5 000 y 6 000 euros se obtienen mediante los ingresos por el alquiler del propio lugar. La gestión del lugar de parada la administra la red intercultural de ONG de romaníes y sinti (RoSi)²⁶⁶.

4. 2 Acceso a infraestructuras y servicios básicos públicos

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma: «Una vivienda digna debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda digna deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.» El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial analiza con mayor detalle la cuestión de la vivienda en relación con los romaníes y recomienda a los Estados que adopten medidas especiales para garantizar la no discriminación. Los Estados también deben, por ejemplo, involucrar a los Roma en los proyectos de vivienda y actuar con firmeza contra las prácticas discriminatorias en materia de vivienda por parte de las autoridades locales y de propietarios particulares. Asimismo, según el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, los Estados también deben contrarrestar «las medidas locales que nieguen la residencia a los Roma o que los expulsen de manera ilícita, y evitar ponerlos en campamentos fuera de zonas pobladas, aislados y sin atención de la salud u otros servicios». Además, el comité insta a los Estados a adoptar las medidas necesarias para garantizar que se ofrezcan a «los grupos romaníes nómadas o itinerantes campamentos para sus caravanas, con todas las instalaciones necesarias»²⁶⁷.

²⁶⁶ La declaración de la provincia de Alta Austria está recogida en la referencia siguiente: Austria/Bundeskanzleramt (2009) *Rückmeldung zum Informationsersuchen Focal Point – Fragenkatalog Housing Conditions of Roma and Travellers; österreichische Gesamtstellungnahme*, manuscrito no publicado, y G. Kücher (2006) *Fahrende Roma und Sinti in Österreich im beginnenden 21. Jahrhundert*, Viena, tesis de máster, pp. 14 a 31, declaración a petición del alcalde de Braunau/Inn (25.03.2009).

²⁶⁷ Recomendación general 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2000), relativa a la discriminación de los romaníes, párrafos 30 a 32, disponible en

Las pruebas recabadas en el contexto de esta investigación indican que estas condiciones no siempre se cumplen, ya que muchos romaníes y Travellers carecen de acceso duradero a servicios básicos públicos. Por ejemplo, en **Polonia**, los datos regionales de 2001 para la provincia de Świętokrzyskie muestran que 85 de los 125 apartamentos estudiados carecen de agua corriente²⁶⁸. En **Eslovaquia**, un estudio de 2004²⁶⁹ muestra que sólo un 19 % de los asentamientos romaníes tenía sistemas de tratamiento de aguas residuales, un 41 % tenía acceso al suministro de gas y el 63 % a suministro de agua, aunque un 91 % tenía acceso a la red de suministro eléctrico. Uno de cada cinco carecía de acceso a vías públicas. En **Rumanía**, un informe de 2007 señala que los Roma están mucho más desfavorecidos que otros grupos étnicos en el acceso a los servicios básicos públicos: el 75 % no tiene acceso al suministro de gas (otros grupos, un 21 %), el 72 % carece de sistemas de tratamiento de aguas residuales (otros, 15 %), el 73 % no dispone de agua corriente en casa (otros, 10 %), el 12 % no cuenta con suministro eléctrico en el hogar (otros, 1 %) y un 14 % utiliza residuos para calentar su hogar o sencillamente no lo calienta (otros, 2 %)²⁷⁰.

Los asentamientos no regulados construidos sin permiso legal a menudo no están conectados a servicios básicos públicos como red de suministro eléctrico, agua corriente, sistema de tratamiento de aguas residuales, etc. ni al transporte público. En toda la UE pueden observarse casos de condiciones de vivienda particularmente malas y de falta de infraestructuras. Por ejemplo, en la ciudad de Komotini, en **Grecia**, según un informe de 2007 de los medios de comunicación, alrededor de 350 familias romaníes vivían en chabolas de hojalata equipadas con dos conductos de desagüe; a sesenta de sus niños se los hospitalizó en noviembre de 2007 por padecer hepatitis A, y los esfuerzos por realojar a las familias en zonas cercanas tropezaron con la oposición de los residentes locales no romaníes²⁷¹. Un informe de 2009 de las Naciones Unidas²⁷² indica que los asentamientos en los que se realojó a los romaníes en 2000 todavía carecen de los servicios básicos públicos. El informe cita el ejemplo del asentamiento de Spata, cerca de Atenas, que alberga a veinte familias en viviendas prefabricadas proporcionadas por las autoridades, que carecen de red de

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/e9dc72d51dc4b494c12569890053fecc?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/e9dc72d51dc4b494c12569890053fecc?Opendocument) (12.10.2009).

²⁶⁸ L. Zakrzewski (2002), Report: 'Social Mapping of the Roma in Świętokrzyskie Voivodship 2001' (Informe: Mapa social de la población romaní en la Świętokrzyskie Voivodship en 2001), Kielce: Oficina para la Política Económica y el Desarrollo Regional, p. 36.

²⁶⁹ M. Jurásková, E. Kriglerová, J. Rybová (2004) *Atlas rómskych komunit na Slovensku 2004*, Bratislava: Úrad vlády SR. Algunos datos están disponibles en el sitio web de la Oficina del Plenipotenciario del Gobierno para las Comunidades Romaníes: <http://romovia.vlada.gov.sk/3554/list-faktov.php> (29.09.2009).

²⁷⁰ G. Badescu, V. Grigoras, C. Rughinis, M. Voicu, O. Voicu, (2007), *Roma Inclusion Barometer* (Barómetro de integración de los romaníes), Bucarest: Open Society Foundation, p. 33.

²⁷¹ D. Damianos, 'Ο μαχαλάς της ηπατίτιδας', en Ta Nea (21.12.2007), disponible en <http://www.tanea.gr/Article.aspx?d=20071221&nid=6939324&sn=&spid=876Official> (22.06.2009).

²⁷² Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/10/11/Add.3, 18 de febrero de 2009, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougall, p. 15, párrs. 53 a 55, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.11.Add.3.pdf> (12.07.2009).

suministro eléctrico, agua corriente y servicios regulares de recogida de residuos o basuras, y que en su lugar emplean generadores y dos depósitos de almacenamiento de agua²⁷³.

Hay pruebas que apuntan a que la situación es mejor en algunos Estados miembros, por ejemplo, en **Eslovenia**, donde el 51 % de los hogares romaníes tiene acceso a la red de suministro eléctrico y el 75 % dispone de agua corriente²⁷⁴. Asimismo, en **España**, según se informa, el 80 % de las viviendas romaníes alcanza un nivel satisfactorio en cuanto a servicios públicos básicos²⁷⁵.

En algunos Estados miembros hay diferencias en el acceso a servicios públicos e infraestructuras entre los distintos grupos romaníes. Por ejemplo, en **Eslovenia**, según se informa, los romaníes «autóctonos» que viven en asentamientos tienen un peor acceso a los servicios públicos que los romaníes «no autóctonos» urbanos²⁷⁶. De modo similar, en **Suecia**, algunas comunidades con una población predominantemente inmigrante y perteneciente a minorías (incluida la romaní) — como la nackta en Sundvall— tienen un acceso limitado a los servicios básicos públicos, sobre todo la recogida de residuos²⁷⁷.

En algunos casos, el acceso a los servicios públicos se regula de manera especial, por ejemplo, en **Bulgaria**, donde, según una encuesta de 2007 realizada por el Instituto para una Sociedad Abierta (*Open Society Institute*)²⁷⁸, el 29 % de los Roma entrevistados en dicha encuesta afirmaba que el hecho de que unos consumidores determinados dejaran de pagar las facturas de electricidad podía dar lugar a que se cortara el suministro eléctrico a vecindarios enteros.

El acceso al transporte público de los vecindarios y asentamientos romaníes depende en gran medida de su ubicación y tamaño. En **Hungría**, por ejemplo, si bien el acceso al transporte público en las zonas urbanas segregadas puede ser semejante al de otras zonas de la ciudad en el caso de los asentamientos menores, existen problemas con las zonas segregadas de asentamientos de mayor tamaño y pueblos

²⁷³ Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/10/11/Add.3, 18 de febrero de 2009, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougall, p. 15, párrs. 53 a 55, disponible en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/11/77/PDF/G0911177.pdf?OpenElement> (29.09.2009).

²⁷⁴ N. Babič Ivaniš, Š. Urh, V. Klopčič, M. Adamič (2006) 'Raziskava izobraževalnih in poklicnih interesov Romov', en N. Žagar, V. Klopčič (eds) *Poklicno informiranje in svetovanje za Rome – PISR*, Črnomelj: Zavod za izobraževanje in kulturo, pp. 210 a 212.

²⁷⁵ Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2008), *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007*, disponible en <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda> (22.12.2008).

²⁷⁶ Eslovenia/Urad za narodnosti (2004) *Poročilo o položaju Romov v Republiki Sloveniji (2004)*.

²⁷⁷ DO (2008) Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden – En rapport från DO:s särskilda arbete under åren 2006-2008 kring diskriminering på bostadsmarknaden.

²⁷⁸ A. Пампоров, Д. Колев, Т. Крумова, И. Йорданов (2008) *Ромите в България: Информационен справочник*, Sofia: Институт 'Отворено общество'-София, p. 46, disponible en <http://www.osi.bg/downloads/File/RomaGuideFinal.pdf> (30.03.2009).

pequeños aislados²⁷⁹. En **España**, el acceso limitado al transporte público supone un problema para los vecindarios y asentamientos romaníes²⁸⁰. Asimismo, en **Rumanía**, los resultados del Barómetro de integración de los romaníes muestran que el porcentaje de romaníes que afirman que el transporte público «brilla por su ausencia» o «funciona mal» en su zona es más alto (50 %) que en el caso de los no romaníes (31 %)²⁸¹.

Hay una serie de buenos ejemplos de lugares de acampada para Travellers dotados de buenas infraestructuras, con una ubicación idónea para proporcionar un buen acceso a la salud, la educación y otros servicios locales. Sin embargo, el número limitado de lugares de acampada puede provocar un hacinamiento capaz de entrañar posibles riesgos para la salud. En **Bélgica, Francia, Irlanda** y el **Reino Unido**, el acceso de los Travellers en los lugares públicos a agua, electricidad, transporte público y sistemas de tratamiento de aguas residuales es, según se informa, problemático. Por ejemplo, en **Bélgica**, aunque los lugares oficiales en Flandes suelen tener un buen acceso a los servicios básicos públicos, en todo el país los lugares ilegales carecen de servicios de calidad, sobre todo de recogida de residuos²⁸². En **Francia**, el acceso al agua y la electricidad se concede tan sólo temporalmente, incluso para aquellos Travellers que se asientan de forma permanente en lugares de los que son propietarios²⁸³.

4. 3. Gastos soportables

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas».

Las pruebas recabadas muestran que, en toda la UE, muchos romaníes y Travellers tienen dificultades para pagar el alquiler mensual de una vivienda particular digna y, dadas sus tasas de desempleo, pocos podrán aportar a los bancos datos que demuestren que poseen un empleo estable con el fin de conseguir una hipoteca.

²⁷⁹ Base de datos sobre microrregiones desfavorecidas disponible en http://www.nfu.hu/tervezesi_dokumentumok (21.05.2009).

²⁸⁰ Fundación Secretariado Gitano (2008), *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007*, disponible en <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda> (22.12.2008).

²⁸¹ G. Badescu, V. Grigoras, C. Rughinis, M. Voicu, O. Voicu, (2007), *Roma Inclusion Barometer* (Barómetro de integración de los romaníes), Bucarest: Open Society Foundation, p. 32.

²⁸² Vlaams Minderheded Centrum (2006) *Standplaatsenbeleid: analyse en aanbeveling*, disponible en <http://www.vmc.be> (15.03.2009).

²⁸³ Memorando de Thomas Hammarberg, Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, a raíz de su visita a Francia del 21 al 23 de mayo de 2008, CommDH(2008)34, Estrasburgo, 20 de noviembre de 2008, disponible en http://www.unhcr.org/refworld/country_COECHR_FRA_4562d8b62_492a6da72_0.html (03.10.2009).

Incluso en los casos en que surge la oportunidad de adquirir un inmueble a bajo coste, como ocurrió por ejemplo en los Estados miembros de la UE antiguamente pertenecientes al bloque comunista durante el proceso de privatización de la vivienda en la transición a la democracia, donde muchos romaníes no podían permitirse comprar una casa o la vendían para cubrir otras necesidades, lo que tenía consecuencias muy negativas a largo plazo en relación con sus posibilidades de obtener una vivienda digna.

Los Roma y los Travellers corren el riesgo de convertirse en clientes de arrendadores sin escrúpulos que cobran un alquiler excesivo por un alojamiento de calidad inferior. Por ejemplo, en la **República Checa**, en Ústí nad Labem, tras la privatización de casas de titularidad estatal habitadas en su mayoría por romaníes, el alquiler se elevó desproporcionadamente, aunque los inmuebles estaban en malas condiciones, lo que llevó a muchos inquilinos a acumular grandes deudas con el nuevo propietario, que cobraba elevados tipos de interés²⁸⁴.

Incluso un alquiler bajo, por ejemplo si se trata de una vivienda social, puede resultar difícil de pagar con regularidad para alguien que tiene unos ingresos muy bajos. Si las autoridades desatienden esta situación y no adoptan medidas para ayudar a los inquilinos a que paguen su alquiler, pueden acumularse cuantiosas deudas que conduzcan a desalojos. Por ejemplo, según un informe de la Fundación Milan Simecka, en algunos vecindarios romaníes en **Eslovaquia**, las autoridades toleraban el pago irregular del alquiler y los servicios básicos públicos durante un tiempo lo bastante prolongado para permitir que las deudas crecieran considerablemente, como ocurrió por ejemplo en Lunik IX, el vecindario romaní de Kosice, donde las deudas crecieron hasta alcanzar los mil millones de coronas eslovacas²⁸⁵.

También se tiene constancia de iniciativas positivas de apoyo a los romaníes en la mejora de la planificación de su presupuesto familiar. Por ejemplo, en **Eslovaquia**²⁸⁶ y en la **República Checa**²⁸⁷, el mecanismo del «receptor especial» puede aplicarse a quienes tengan derecho a una prestación de vivienda y no la empleen adecuadamente; las autoridades pueden designar a un municipio (o a cualquier persona) como el «receptor especial» de la prestación que salde las deudas y los retrasos en el pago del alquiler y los servicios básicos públicos, lo que evitaría los

²⁸⁴ M. Brož, P. Kintlová, L. Toušek (2007). Kdo drží černého Petra. Sociální vyloučení v Liberci, Plzni a Ústí nad Labem. Praha: Člověk v tísni – společnost při České televizi, disponible en http://www.integracniprogramy.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=525:kdo-dri-erneho-petra-socialni-vyloueni-v-liberci-plzni-a-usti-nad-lbaem&catid=482:analyzy-a-vyzkumy&Itemid=272 (15.04.2009).

²⁸⁵ Fundación Milan Simecka, Centro de Derechos de Vivienda y Desalojos, Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes (2006), *Forced evictions in Slovakia 2006: Executive summary*, p. 5.

²⁸⁶ Eslovaquia/Zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých predpisov (11.11.2003).

²⁸⁷ República Checa/Ministerstvo práce a sociální věci (2000) Metodický postup při sociální práci se skupinou neplatičů nájemného a úhrady za plnění poskytovaná v souvislosti s užíváním bytu (ceny služeb a energií). Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, komentář č.5/2000. Disponible en http://epolis.cz/download/pdf/materials_13_1.pdf (21.09.2009).

desalojos. No obstante, puede que las autoridades locales no deseen recurrir a esta medida, ya que conllevaría una carga administrativa adicional para ellas, por lo que prefieren dejar que se acumulen las deudas hasta que la situación desemboque en un desalojo forzoso²⁸⁸.

En algunos casos, puede que la disponibilidad de las subvenciones para la vivienda no se comunique de manera efectiva. En **Polonia**, por ejemplo, los activistas romaníes se quejaban de que los funcionarios responsables no informaban a los romaníes de las subvenciones disponibles para la vivienda²⁸⁹.

Unas condiciones excesivamente estrictas para poder optar a las ayudas para la vivienda también pueden afectar a la capacidad de los inquilinos de bajos ingresos para costear los pagos periódicos del alquiler. Por ejemplo, en su reforma del estado de bienestar llevada a cabo entre 2003 y 2004, **Eslovaquia** introdujo una prestación de tipo uniforme para la vivienda, con independencia del coste real, que puede ser considerablemente superior a la prestación. Además, sólo aproximadamente la mitad de las familias²⁹⁰ que tienen derecho a prestaciones sociales reciben una prestación para la vivienda, posiblemente debido a sus condiciones estrictas, que muchos romaníes no pueden satisfacer, entre ellas el requisito²⁹¹ de pagar el alquiler y las facturas con regularidad o de tener un acuerdo de reembolso de la deuda con el propietario.

Los informes también apuntan a las denuncias de que, en algunos casos, los Roma y los Travellers pagan unos precios desproporcionadamente elevados por los servicios básicos públicos. Por ejemplo, en **Eslovaquia**, la Fundación Milan Simecka ha informado de casos de inquilinos romaníes residentes en viviendas sociales que reciben facturas excesivas por los servicios básicos públicos²⁹². En el **Reino Unido**, la CRE planteó como preocupante el coste comparativamente alto de los servicios básicos públicos en los lugares para Travellers²⁹³. En **Francia**, los Travellers no suelen reunir los requisitos necesarios para recibir subvenciones para la vivienda, ya que las caravanas no se consideran una forma de vivienda, pero, según se informa, algunas oficinas de la CAF (Oficina de ayudas para la familia) facilitan a los

²⁸⁸ Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, República Checa (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

²⁸⁹ Entrevista con el Centro de Información y Asesoramiento para los Romaníes, 02.02.2009, Centro de Referencia Nacional de la RAXEN en Polonia (2009). *Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers*.

²⁹⁰ A finales de 2008, 92 082 familias tenían derecho a recibir una prestación para la vivienda, de un total de 153 516 familias que percibían prestaciones sociales. Fuente: Eslovaquia/Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (2009) *Štatistika: Nezamestnanosť a sociálne dávky Február 2009*, disponible en <http://www.upsvar.sk/rsi/rsi.nsf/0/E95AC40BA6F6159EC12575660031E9E7?OpenDocument> (25.03.2009).

²⁹¹ Eslovaquia/Zákon č. 599/2003 Z. Z. o pomoci v hmotnej núdzi (11.11.2003).

²⁹² Fundación Milan Simecka, Centro de Derechos de Vivienda y Desalojos, Centro Europeo de Derechos de los Romaníes (2006), *Forced evictions in Slovakia 2006: Executive summary*, p. 6.

²⁹³ Comisión para la Igualdad Racial (2006), *Common ground: equality, good race relations and sites for Gypsies and Irish Travellers: Report of a CRE inquiry in England and Wales*, Londres: CRE.

Travellers préstamos con intereses bajos o nulos, a fin de que puedan comprar o renovar sus caravanas²⁹⁴.

Hacer asequible la compra de una vivienda

«Nuestra casa anterior era peligrosa. En la nueva casa, todo está bien. De no haber sido por este programa, de ningún modo podríamos habernos mudado». (Un beneficiario romaní)

El Programa de Vivienda de Integración Social (VIS) en Hungría es un complejo programa gubernamental dirigido a mejorar la integración social de los Roma. En el pueblo de Kerecsend, los objetivos del VIS —vivienda e integración social— se han logrado comprando tres nuevas «casas nido» en zonas integradas, así como renovando las viejas viviendas situadas en zonas segregadas. Las familias romaníes jóvenes que se mudaron a las «casas nido» acordaron pagar un alquiler. Además, se comprometieron a pagar una cantidad adicional que se reservaría como ahorro para comprar ellas mismas una nueva casa. Esto implica dos cosas: por un lado, que dichas familias serán capaces de comprarse sus propias viviendas en el futuro y, por otro, que el plan es sostenible al permitir que nuevas familias se muden a la «casa nido». En Szomolya, diez familias que vivían en «casas cueva» fueron realojadas en viviendas modernas ubicadas en el pueblo, se compró una sede para la asociación romaní local y se llevaron a cabo otras acciones de apoyo, incluidos cursos formativos y tareas de seguimiento de las familias realojadas.

FRA (2009), *Estudio de casos: Combatir la segregación residencial de los Roma (Hungría)*

4. 4. Habitabilidad

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma: «Una vivienda digna debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes».

La Agencia, en su forma anterior, al igual que el EUMC, señaló en su informe de 2005 titulado “Migrants, Minorities and housing: Exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 EU Member States” (Migrantes, minorías y vivienda: exclusión, discriminación y lucha contra la discriminación en 15 Estados miembros de la

²⁹⁴ Entrevista con la Asociación de Estudio de los Gitanos, Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Francia (2009): Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers. Véase Fondation Abbé Pierre (2006), *Les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbe Pierre: Les difficultés d’habitat et de logement des «Gens du Voyage»*, Janvier 2006 [Fundación Abbé Pierre, Los cuadernos del mal alojamiento de la Fundación Abbé Pierre: las dificultades en materia de vivienda de los Travellers franceses], disponible en http://www.fondation-abbe-pierre.fr/pdf/cahier_gdv.pdf (10.9.2009).

UE)²⁹⁵, (que abarcaba 15 Estados miembros de la UE) varios casos de condiciones de vivienda particularmente malas, especialmente en asentamientos romaníes no regulados. A pesar de los esfuerzos realizados en muchos Estados miembros para mejorar la calidad de la vivienda, los informes de la RAXEN revelan que hasta la fecha los avances logrados son escasos. También han señalado este hecho varios informes de organizaciones internacionales, incluido el Consejo de Europa.

Las pruebas aportadas por la RAXEN demuestran que el hacinamiento es un problema común. Por ejemplo, en **Bulgaria**, la encuesta de 2004 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mostraba que, en promedio, los romaníes vivían en 0,76 habitaciones por cada miembro familiar, frente a 1,58 habitaciones por cada miembro familiar de la mayoría, mientras que el tamaño medio de las viviendas de los romaníes era de 15 m², frente a 34 m² para las familias de la población mayoritaria²⁹⁶.

Las condiciones de vivienda en general pueden ser muy deficientes en los asentamientos no regulados, donde el alojamiento se basa en tiendas de campaña o chozas hechas de plástico, cartón reciclado y otros materiales recogidos. En **Italia**, varias ONG²⁹⁷ calificaron de pésimas las condiciones en los campamentos romaníes. En su informe de 2007 sobre **Portugal**, la ECRI afirmaba que «[...] lamenta que un número elevado de romaníes todavía viva en condiciones difíciles o muy difíciles, pese al progreso realizado en este ámbito en los últimos años [mediante el Programa de realojamiento]»²⁹⁸. En **Grecia**, el Informe Anual de 2008 del Defensor del Pueblo griego cita la descripción de la situación en los asentamientos no regulados que hace un alcalde de la zona metropolitana de Atenas: «Los romaníes viven en condiciones trágicas justo al lado de vertederos, en chozas, sin agua ni electricidad, sin higiene básica, entre roedores, y a merced de condiciones y fenómenos atmosféricos extremos, afectados por enfermedades epidémicas, causadas principalmente por la basura que recogen y retiran, a cambio de una remuneración, de todas las zonas de Ática»²⁹⁹.

²⁹⁵ EUMC (2005) Migrants, Minorities and housing: Exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 EU Member States; disponible en <http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-Housing-en.pdf> (29.09.2009).

²⁹⁶ PNUD (2004), *Faces of Poverty, Faces of Hope* (Caras de la pobreza, caras de la esperanza), p. 16, disponible en <http://vulnerability.undp.sk/DOCUMENTS/bulgaria.pdf> (30.03.2009).

²⁹⁷ Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes, Centro de Derechos de Vivienda y Desalojos, osservAzione, Sucar Drom (2008), *Written comments concerning Italy for consideration by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 72nd session* (Observaciones escritas sobre Italia para su examen por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas en su 72º período de sesiones), p. 13, disponible en http://www.osservazione.org/documenti/CERD-Report-2008%20IT_.pdf (15.03.2009).

²⁹⁸ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (2007), Tercer Informe sobre Portugal, p. 28, disponible en http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/PRT-CbC-III-2007-4-ENG.pdf (11.03.2009).

²⁹⁹ Asunto nº 16048/2007 del Defensor del Pueblo; *Informe Anual de 2008* del Defensor del Pueblo griego, p. 40, disponible en http://www.synigoros.gr/annual_2008_gr.htm (02.10.2009).

Mejorar la habitabilidad de las viviendas romaníes

El Programa de Vivienda de Integración Social (VIS) del gobierno de Hungría, tal como se ejecuta en Kerecsend, incluye la renovación de las casas romaníes que se encuentran en condiciones que suponen una amenaza para la vida de los habitantes, así como la renovación de lugares públicos mediante la construcción de aceras y la restauración de las calles, la instalación de una tubería principal de suministro de gas, la limpieza de los pozos públicos, la construcción de una nueva zona de recreo y la renovación de lugares públicos en las zonas centrales del pueblo. La manera en que las renovaciones se llevaron a cabo fue creativa, pues adoptó un enfoque basado en la demanda y en los recursos disponibles. Tras realizar una encuesta sobre las condiciones de las casas, las renovaciones no se encomendaron únicamente a expertos; también se empleó temporalmente a beneficiarios con experiencia previa en el sector de la construcción para que acometieran el trabajo por sí mismos. En los casos en que los residentes estaban en condiciones de completar simplemente pequeñas reparaciones de sus hogares, tan sólo se les facilitaron los materiales de construcción.

FRA (2009), Estudio de casos: Combatir la segregación residencial de los Roma, Hungría

Proyecto de revitalización

El proyecto de revitalización en Coblenza, Alemania, denominado "Unterer Asterstein", tenía por objeto mejorar las condiciones de vivienda y la calidad de vida en un vecindario socialmente desfavorecido. El grupo destinatario del proyecto estaba formado por 260 inquilinos socialmente desfavorecidos en su mayoría, de los que el 50 % eran familias sinti. La ciudad de Coblenza y la sociedad inmobiliaria local no gubernamental Koblenzer WohnBau GmbH se hicieron cargo de este proyecto. El proyecto se aprobó en diciembre de 2000 y la revitalización comenzó en el verano de 2003. El coste total ascendió a 11,1 millones de euros, financiados dentro del ámbito del programa nacional «Ciudad Social». La financiación corrió a cargo del Gobierno del estado federado de Renania-Palatinado y de la sociedad inmobiliaria Koblenzer WohnBau³⁰⁰, a partes iguales.

4. 5. Lugar

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma: «La vivienda digna debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos pueden imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias

³⁰⁰ Bauforum Rheinland-Pfalz (2004) *Mehrfamilienhäuser der 20er bis 60er Jahre – Sanierungsbeispiele aus Rheinland-Pfalz*, disponible en <http://bauforum.rlp.de/download/mfh.pdf> (25.03.2009).

pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes». Asimismo, según el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, los Estados también deben contrarrestar «las medidas locales que nieguen la residencia a los Roma o los expulsen de manera ilícita, y evitar ponerlos en campamentos fuera de zonas pobladas, aislados y sin atención de la salud u otros servicios»³⁰¹.

Las pruebas aportadas por los estudios temáticos de la RAXEN muestran que muchos romaníes y Travellers viven en lugares que no satisfacen estas condiciones, sobre todo en los asentamientos no regulados. Por ejemplo, en **España**, un estudio de 2006 revela que menos de la mitad (41,9 %) de los vecindarios en los que viven mayoritariamente romaníes tiene acceso a centros de formación profesional en sus zonas, porcentaje muy bajo en comparación con la población no romaní³⁰². En el **Reino Unido**, la investigación llevada a cabo en 2001/2002 por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de Birmingham sobre la extensión y la calidad de los lugares destinados por las autoridades locales a los gitanos y Travellers en Inglaterra muestra que la mayoría de los lugares para Travellers estaban situados a más de 1 km. de distancia de una oficina postal, y más de un tercio de ellos a más de 1 km. de un acceso al transporte público, mientras que alrededor de la mitad de todos estos lugares padecían problemas derivados en cierta medida de los terrenos adyacentes o de las actividades realizadas en ellos³⁰³. A fin de facilitar la planificación y el desarrollo de lugares de acampada duraderos de buena calidad en el **Reino Unido**, el Departamento para las Comunidades y el Gobierno Local publicó una útil Guía de buenas prácticas titulada *Designing Gypsy and Traveller Sites* (Diseño de lugares para gitanos y Travellers)³⁰⁴ en 2008, en la que se presta particular atención a la cuestión del lugar de conformidad con la Circular 01/2006: *Planning for Gypsy and Traveller Caravan Sites* (Planificación de lugares destinados al estacionamiento de caravanas de Travellers y romaníes). Más allá de llamar la atención sobre las cuestiones de salud y seguridad a la hora de seleccionar una ubicación para el lugar correspondiente, la Guía destaca que, «al igual que ocurre con cualquier otra forma de vivienda, los lugares con una mala ubicación, sin fácil acceso a vías principales o a servicios de transporte público, redundarán en detrimento de la capacidad de los residentes para buscar y conservar un empleo, asistir a la escuela o a

³⁰¹ Recomendación general 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2000), relativa a la discriminación de los romaníes, párrafo 31, disponible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/e9dc72d51dc4b494c12569890053fecc?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/e9dc72d51dc4b494c12569890053fecc?Opendocument) (12.10.2009).

³⁰² Centro de Investigaciones Sociológicas (2006), *Encuesta sociológica a los hogares de la población gitana*, disponible en http://www.cis.es/cis/openem/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=7820&cuestionario=9034&muestra=14325 (16.01.2009).

³⁰³ Reino Unido/Oficina del Viceprimer Ministro (2003), *Local Authority Gypsy/Traveller Sites in England* (Lugares destinados por las autoridades locales a los gitanos y Travellers), pp. 75 a 93, disponible en <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/138832.pdf> (16.01.2009).

³⁰⁴ Disponible en <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/designinggypsiesites.pdf> (01.10.2009).

la formación o educación superior, obtener acceso a los servicios de salud y a las instalaciones comerciales. Además, el fácil acceso a los servicios locales y al contacto social con otros residentes debería ayudar a abordar los mitos y estereotipos que pueden causar tensiones en la localidad y, en su lugar, estimular un mayor sentido de pertenencia a una comunidad que tiene intereses compartidos».

Los criterios para la asignación de viviendas sociales pueden influir en la calidad y en la ubicación del alojamiento ofrecido. Por ejemplo, en Pilsen, **República Checa**, las autoridades locales supuestamente ofrecieron a quienes ellas identificaban como romaníes, basándose en sus nombres, alojamiento sólo en determinados lugares³⁰⁵. En Bolzano, **Italia**, los sinti y romaníes locales que viven en viviendas sociales se concentran en una sola zona³⁰⁶. En **Suecia**, un funcionario local declaró en 2002 que su ciudad «no puede aceptar a más gitanos» porque «la concentración de viviendas en una zona residencial ya de por sí socialmente conflictiva provoca problemas prácticamente incontrolables»³⁰⁷.

Los Roma y los Travellers que viven en asentamientos no regulados en la periferia de las ciudades y municipios tienen mal acceso a los servicios públicos, al empleo y a las escuelas. Por ejemplo, el centro de control nacional de la RAXEN informó de que en Daugavpils, **Letonia**, muchas familias romaníes viven muy alejadas de las escuelas o los servicios administrativos³⁰⁸. En **Eslovaquia**, los beneficiarios romaníes de un proyecto de vivienda pública señalaban: «Está demasiado lejos. Sencillamente, no puedes ir andando al pueblo cuando necesitas algo. Si por lo menos hubiera una acera... de momento tenemos que caminar por la calzada, por donde circulan los coches. Hace cuatro o cinco meses, un coche mató a un niño ahí»³⁰⁹.

A menudo, los lugares de parada y asentamientos no regulados, y en algunos casos también las viviendas sociales, se encuentran próximos a peligros medioambientales, según se informa para **Bulgaria, Grecia, Francia, Rumanía y Eslovaquia**. En **Irlanda**, un informe de 2008 destacaba que el 82,5 % de los lugares de acampada o

³⁰⁵ M. Brož, P. Kintlová, L. Toušek (2007). Kdo drží černého Petra. Sociální vyloučení v Liberci, Plzni a Ústí nad Labem. Praha: Člověk v tísni – společnost při České televizi, disponible en http://www.integracniprogramy.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=525:kdo-dri-erneho-petra-socialni-vyloueni-v-liberci-plzni-a-usti-nad-lbaem&catid=482:analyzy-a-vyzkumy&Itemid=272 (15.04.2009).

³⁰⁶ Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes, Centro de Derechos de Vivienda y Desalojos, osservAzione, Sucar Drom (2008), *Written comments concerning Italy for consideration by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 72nd session*, p. 13, disponible en http://www.osservazione.org/documenti/CERD-Report-2008%20_IT_.pdf (15.03.2009).

³⁰⁷ DO (2008) Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden – En rapport från DO: ssärskilda arbete under åren 2006-2008 kring diskriminering på bostadsmarknaden.

³⁰⁸ Entrevista con la oficina regional de la ONG romaní “Nevo Drom” en Daugavpils y la región de Daugavpils; Centro de Referencia Nacional de la RAXEN en Letonia (2009): *Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers*.

³⁰⁹ Entrevista con un encuestado romaní, Eslovaquia, 17.03.2009, FRA (2009), *Case study: Roma housing projects in small communities* (Estudio de casos: Proyectos de vivienda para romaníes en pequeñas comunidades), Eslovaquia.

los planes de alojamiento en grupo para Travellers tenía alguna forma de peligro medioambiental en las cercanías (torre de electricidad, poste de teléfono, vertederos, carreteras principales, contaminación industrial)³¹⁰. En el **Reino Unido**, los datos de 2001/2002 indican que aproximadamente la mitad de todos los lugares se encontraban en zonas poco recomendables, el 26 % al lado de autopistas o carreteras principales, el 13% al lado de vías férreas, el 12 % al lado de vertederos y el 8 % junto a terrenos donde se realizaban actividades industriales o comerciales³¹¹. En **Italia**, la legislación regional a menudo estipula explícitamente que los campamentos y las zonas de tránsito deben facilitar el acceso a la educación, la salud y los servicios sociales, así como la participación en la vida social de la zona³¹². Sin embargo, tal y como muestra el estudio temático de la RAXEN, estas condiciones rara vez se cumplen en la práctica.

Rehabilitación urbana en Budapest

El programa se desarrolló en una zona del octavo distrito de Budapest, conocido como el Barrio Magdolna. Los objetivos del programa son la rehabilitación social y la reurbanización en una zona desfavorecida y segregada de Budapest con una presencia muy importante de romaníes. El programa tiene por objeto romper el círculo vicioso permanente de exclusión social de los residentes y el consiguiente deterioro social de la zona. A diferencia de las renovaciones «basadas en el aburguesamiento», el programa trata de mantener la presencia de los residentes actuales. Para lograrlo, se diseñó un complejo programa que incluía el desarrollo físico de las casas y los espacios públicos al tiempo que se propiciaban las condiciones que permitían a la gente escapar del círculo de la exclusión social, como la educación, el empleo y la construcción de un conjunto comunitario³¹³.

Segregación

Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, «si bien en algunos países las condiciones de la segregación racial completa o parcial han sido creadas por políticas del gobierno, una de las condiciones de segregación parcial también puede ser una consecuencia no intencionada de las acciones de personas privadas. [...] Así pues, el Comité afirma que una situación de segregación racial también puede surgir sin ninguna iniciativa o participación directa de las autoridades

³¹⁰ K. Treadwell-Shine, F. Kane y D. Coates (2008), *Traveller Accommodation in Ireland: Review of Policy and Practice*, Dublín: Centre for Housing Research.

³¹¹ Reino Unido/Oficina del Viceprimer Ministro (2003), *Local Authority Gypsy/Traveller Sites in England*, pp. 75 a 93, disponible en <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/138832.pdf> (10.10.2009).

³¹² Regione Piemonte / LR n. 26, 'Interventi a favore della popolazione zingara' (10.06.1993), disponible en http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/nomadi/normativa/regionale/legge_26.pdf (15.03.2009).

³¹³ RÉV8 (2007) *Budapest-Józsefváros Magdolna Negyed Program I. Jelenlegi állásáról és monitoring vizsgálatáról*, disponible en http://www.rev8.hu/csatolmanyok/proj_dokok/proj_dokok_21.pdf (27.03.2009).

públicas. Invita a los Estados Partes a vigilar todas las tendencias que puedan dar lugar a la segregación racial, a esforzarse por erradicar las consecuencias negativas que puedan tener [...]»³¹⁴.

Entre los asentamientos segregados se incluyen asentamientos destinados exclusivamente a romaníes y Travellers, y asentamientos con una población predominantemente romaní o itinerante. Entre estos tipos de asentamientos pueden incluirse vecindarios de capitales, centros regionales, pequeñas ciudades y pueblos, así como lugares de acampada, campamentos y asentamientos no regulados. La ubicación de dichos asentamientos puede ser central, periférica o remota³¹⁵.

La información proporcionada por la RAXEN y otras fuentes indica que es posible encontrar localidades o asentamientos habitados exclusivamente o en gran medida por romaníes en varios Estados miembros, entre ellos **Bulgaria, la República Checa, Grecia, Francia, Chipre, Hungría, Italia, Lituania, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y España**. Por ejemplo, en **Eslovenia**, el Grupo de expertos establecido por el Estado para resolver cuestiones espaciales en los asentamientos romaníes informó en 2007 de que dos tercios de los asentamientos romaníes del país estaban separados físicamente de los asentamientos no romaníes³¹⁶. En **Italia**, la política de ubicar a los romaníes y los sinti en «campamentos nómadas» sigue segregando a ambas minorías con respecto a la población italiana mayoritaria³¹⁷. Los datos fragmentados sobre segregación en **España** revelan considerables variaciones regionales; mientras el porcentaje más alto de segregación residencial se halla en Galicia (34 %), éste es significativamente inferior en Asturias (13 %), las Islas Baleares (13 %) y Cantabria (10 %)³¹⁸.

En varios Estados miembros, muchos romaníes viven en zonas mixtas con otras minorías étnicas o inmigrantes. En **Suecia**, el Defensor del Pueblo contra la Discriminación Étnica ha calificado dichas zonas como socioeconómicamente desfavorecidas, en su mayoría de una calidad de vivienda inferior y con una

³¹⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (1995), *Recomendación general 19, relativa a la segregación racial y el apartheid (art. 3)*, disponible en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/18c91e92601301fbc12563ee004c45b6?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/18c91e92601301fbc12563ee004c45b6?Opendocument) (8.10.2009).

³¹⁵ Según la definición de segregación social como «separación espacial de la población en función de su posición social o socioeconómica» (Sako Musterd, *Social and Ethnic Segregation in Europe: Levels, Causes and Effects* (Segregación social y étnica en Europa: niveles, causas y efectos), Journal of Urban Affairs, 2005).

³¹⁶ J. Zupančič (2007) 'Romska naselja kot posebni del naselbinskega sistema v Sloveniji', en *Dela*, nº 27, pp. 215 a 246, disponible en http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/Publikacije/Dela/files/Dela_27/12_zupancic.pdf (29.05.2009).

³¹⁷ Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes, Centro de Derechos de Vivienda y Desalojos, osservAzione, Sucar Drom (2008), *Written comments concerning Italy for consideration by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 72nd session*, disponible en <http://www.errc.org/db/02/C9/m000002C9.pdf> (10.10.2009).

³¹⁸ Fundación Secretariado Gitano (2008) *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007*, disponible en <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda> (22.12.2008).

presencia particularmente alta de determinados grupos, entre ellos los romaníes³¹⁹. Un activista romaní sueco entrevistado por el Centro de Referencia Nacional de la RAXEN argumentó que «a los romaníes se los dirige a este tipo de zonas segregadas»³²⁰. Se ha informado de una situación similar en **Bélgica**, donde los romaníes viven en zonas pobres con una alta concentración de inmigrantes (como en Molenbeek, Schaerbeek, etc.)³²¹, en **Dinamarca** y en **Portugal** (por ejemplo, el vecindario de Cucena en Seixal, Pedreiras en Beja, Quinta da Torrinha en Lisboa o Margens do Arunca en Pombal)³²². En algunos casos, las políticas bien intencionadas dirigidas a mejorar la vivienda de los Roma y los Travellers pueden perpetuar o incluso crear una segregación en la práctica. Por ejemplo, en **Chipre**, un asentamiento prefabricado especialmente designado para los romaníes se encontraba en una ubicación remota³²³. También se han obtenido resultados parecidos en otros lugares, entre ellos **Eslovaquia**³²⁴ y **Hungría**³²⁵.

La segregación también puede estar relacionada con tensiones y conflictos sociales. Por ejemplo, en el **Reino Unido**, los resultados de una investigación de la CRE³²⁶ llevada a cabo en 2004 muestran que más de dos tercios (67 %) de las autoridades locales de Inglaterra y Gales han tenido que tratar tensiones entre gitanos o Travellers irlandeses y otros miembros de la población; según afirma el 94 % de estas autoridades, los campamentos no autorizados constituyen uno de los problemas principales; el 46 % apunta a la ejecución de proyectos urbanísticos y el cumplimiento de lo estipulado; y el 51 % habla de hostilidad del público en general. Las tensiones comunitarias adoptan principalmente la forma de quejas por parte de los residentes locales ante el ayuntamiento (61 %) y una cobertura mediática hostil (43 %). El informe de la CRE señala lo siguiente con respecto a la responsabilidad de los medios de comunicación: «Los relatos mediáticos incendiarios sobre urbanizaciones y campamentos no autorizados desencadenan, en el mejor de los casos, tensiones entre quienes viven en los lugares y quienes residen en comunidades vecinas, y, en el peor de los casos, propician ataques contra los gitanos y los Travellers irlandeses. El comportamiento antisocial de una minoría de gitanos y Travellers irlandeses ha reforzado los estereotipos negativos, en gran detrimento de otros miembros de estos grupos». La consecuencia general más significativa de estas

³¹⁹ DO (2008) Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden – En rapport från DO:s särskilda arbete under åren 2006-2008 kring diskriminering på bostadsmarknaden, disponible en <http://www.do.se/Material/Gamla-ombudsmannens-material/Rapporter> (01.10.2009) .

³²⁰ Entrevista con un activista romaní (28.05.2009); Centro de Referencia Nacional de la RAXEN en Suecia (2009), *Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers*.

³²¹ Centro Regional de Integración FOYER, Bruselas (2004), *De Roma van Brussel [Los romaníes de Bruselas]*.

³²² Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Portugal (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

³²³ Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Chipre (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

³²⁴ Véase FRA (2009), Estudio de casos: *Roma Housing projects in small communities*, Eslovaquia.

³²⁵ FRA (2009), Estudio de casos: *Combatir la segregación residencial de los romaníes*, Hungría.

³²⁶ Comisión para la Igualdad Racial (2006), *Common ground, equality, good race relations and sites for Gypsies and Irish Travellers*, disponible en http://83.137.212.42/sitearchive/cre/downloads/commonground_report.pdf (02.20.2009).

tensiones es la resistencia pública a proporcionar más lugares públicos o privados a estos grupos, unida al aumento de la segregación.

En algunos casos, también pueden surgir problemas en los esfuerzos por ubicar a los romaníes en viviendas integradas. Por ejemplo, en **Polonia**, los medios de comunicación han informado de que, durante la ejecución de un programa de integración por parte de la ciudad de Pulawy después de ubicar a unos romaníes en un bloque de pisos, las familias no romaníes se quejaban de que tener a romaníes como vecinos les ocasionaba «demasiados problemas»³²⁷.

Los Roma que viven en asentamientos segregados pueden ser más susceptibles a ataques racistas violentos. Según los informes de varias ONG, desde el comienzo de 2008, nueve romaníes han muerto a causa de tiroteos, lanzamientos de bombas de gasolina y otros ataques violentos en asentamientos romaníes segregados en **Hungría**³²⁸. Según se informa, una de las características de los ataques es que las víctimas suelen vivir en los límites de asentamientos segregados, lo que permite a los autores del delito escapar con rapidez³²⁹. Tal como informó la FRA en 2008, en **Italia**, varios campamentos romaníes segregados fueron objeto de ataque en Ponticelli, Nápoles³³⁰. En 2009, en **Rumanía**, varias ONG protestaron contra el acoso que padecen los romaníes que viven en asentamientos segregados en el condado de Harghita³³¹. En Belfast, **Irlanda del Norte**, existen informes de los medios de comunicación acerca de ataques racistas contra un grupo de apartamentos donde se alojaban más de 100 romaníes rumanos³³².

No obstante, también hay pruebas que muestran cambios en la opinión pública tras un debate abierto y una mejora de la comunicación. Un ejercicio de consulta innovador —“sondeo deliberativo”³³³— sobre las políticas para romaníes en

³²⁷ H. Bednarzewska (2006) ‘Sąsiedzi żyją jak pies z kotem’, en KurierLubelski.pl (20.01.2006), disponible en <http://www.kurierlubelski.pl/module-dzial-viewpub-tid-9-pid-22512.html> (29.03.2009).

³²⁸ Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes (2009), *Attacks against Roma in Hungary January 2008-September 2009* (Ataques contra romaníes en Hungría desde enero de 2008 hasta septiembre de 2009), disponible en <http://www.errc.org/db/04/2C/m0000042C.pdf> (10.10.2009).

³²⁹ N. Thorpe (2009), ‘Hungary Roma mourn “gang victim”’ (Los romaníes de Hungría lloran la muerte de una «víctima de bandas criminales»), en BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8189746.stm> (07.08.2009).

³³⁰ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2008), *Incident Report: Violent Attacks against Roma in the Ponticelli district of Naples, Italy* (Informe de incidentes: ataques violentos contra romaníes en el distrito Ponticelli de Nápoles, Italia), disponible en http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_en.pdf (19.06.2009).

³³¹ Romani CRISS (2009) *Protestul organizatiilor de romi din Miercurea Ciuc - 30 iulie 2009*, http://www.romanicriss.org/informare_mars_MC%20doc.pdf (10.10.2009)

³³² P. Morrison (2009), ‘Attacks continue on Romanians in Northern Ireland’ (Continúan los ataques contra rumanos en Irlanda del Norte), en *ABC News* (06.18.2009), <http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=7870299> (10.10.2009).

³³³ Deliberative Polling® (sondeo deliberativo) es un intento de utilizar la televisión y la investigación sobre la opinión pública de una forma innovadora y constructiva. En primer lugar se realiza un sondeo aleatorio a una muestra representativa sobre las cuestiones específicas objeto de estudio. Partiendo de este sondeo, se invita a los miembros de la muestra a reunirse en un único lugar

Bulgaria mostró que los encuestados expresaban menos apoyo a los vecindarios romaníes separados y aumentaban su apoyo a las medidas que ayudaran a los romaníes a obtener una vivienda digna y legal³³⁴. En el transcurso de este proceso, el número de personas que apoyaban actitudes negativas, del tipo «los romaníes deberían vivir en vecindarios separados», descendió del 43 % al 21 %, y el apoyo a las medidas punitivas, como «construir un muro alrededor del gueto» también disminuyó del 12 % al 7 %³³⁵.

También puede advertirse una serie de iniciativas positivas para combatir la segregación. Por ejemplo, en **Hungría**, la financiación para las autoridades locales está vinculada al diseño de estrategias de desarrollo urbano integrado que incluyan planes contra la segregación³³⁶. De acuerdo con el Programa de Vivienda de Integración Social (VIS) de 2005, las autoridades locales reciben apoyo para ejecutar proyectos de vivienda que tienen por objetivo específico eliminar los guetos romaníes y fomentar la integración en materia de vivienda de romaníes y no romaníes³³⁷. Asimismo, la Ley húngara de 2003 sobre la igualdad de trato y la promoción de la igualdad de oportunidades³³⁸ aborda específicamente la cuestión de la segregación en la vivienda³³⁹. También se ha informado de buenas prácticas en **España**, en las comunidades autónomas de Andalucía y Madrid, donde se

durante un fin de semana para deliberar sobre las cuestiones tratadas. Se envían materiales informativos cuidadosamente sopesados a los participantes y también se dan a conocer públicamente. Los participantes entablan un diálogo con los expertos y dirigentes políticos participantes basándose en las cuestiones que desarrollan en pequeños grupos de debate con moderadores capacitados. Varias partes de lo sucedido durante el fin de semana se retransmiten por televisión, bien en directo o bien en formato grabado y editado. Tras las deliberaciones, se vuelven a plantear las preguntas originales a la muestra. Los cambios de opinión resultantes representan las conclusiones que el público en general alcanzaría, si se le diera la oportunidad de informarse mejor y comprometerse más con las cuestiones tratadas. Para obtener más información, véase <http://cdd.stanford.edu/polls/docs/summary/> (02.10.2009).

³³⁴ Институт 'Отворено общество' – София (2007) *Deliberative Poll® Supports Integration of the Roma in Bulgarian Society* (Deliberative Poll® apoya la integración de los romaníes en la sociedad búlgara), disponible en http://www.osi.bg/downloads/File/Deliberative%20Poll_ENG.pdf (30.03.2009).

³³⁵ Институт 'Отворено общество' – София (2007) *Deliberative Poll® Supports Integration of the Roma in Bulgarian Society* (Deliberative Poll® apoya la integración de los romaníes en la sociedad búlgara), disponible en http://www.osi.bg/downloads/File/Deliberative%20Poll_ENG.pdf (30.03.2009).

³³⁶ *Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT)* [Nuevo Plan de Desarrollo de Hungría]; véase Szociális és Munkügyi Minisztérium (2008) *Kormányzati intézkedések a lakhatási szegregáció visszaszorítására*, disponible en <http://www.romaweb.hu/romaweb/index.html> (27.03.2009).

³³⁷ FRA (2009), Estudio de casos: Combatir la segregación residencial de los romaníes, Hungría.

³³⁸ Hungría/Ley nº CXXV de 2003.

³³⁹ La ley establece tipos de situaciones relacionadas con la vivienda en las que el postulado de la igualdad de trato también se vulnerará cuando las personas con características protegidas se vean discriminadas, directa o indirectamente, en cuanto a las ayudas locales o estatales para la vivienda, a las preferencias o a las bonificaciones de intereses; o cuando, en el proceso de venta o alquiler de pisos y terrenos edificables de titularidad pública, la administración les deniegue el permiso de construcción o imponga condiciones al respecto basándose directa o indirectamente en alguna de las características protegidas. La ley también dispone que las estipulaciones relacionadas con la vivienda no pueden tener por objeto la segregación involuntaria de grupos de población que tengan alguna de las características protegidas.

proporcionan viviendas integradas a los residentes de asentamientos no regulados, incluidos los Roma³⁴⁰.

En **Grecia**, según un representante de Rom Net, el municipio de Agia Varvara en la zona metropolitana de Atenas es un buen ejemplo de la manera en que el hecho de tener una vivienda en propiedad puede combatir la segregación espacial. Muchos romaníes, aproximadamente entre el 8 % y el 10 % de la población total, han conseguido comprar terrenos a bajo coste durante las décadas anteriores en este barrio periférico de Atenas y han ido construyendo gradualmente sus viviendas en un entorno pobre pero no segregado. Hoy en día, los servicios sociales de este municipio están bien desarrollados a pesar de las restricciones financieras actuales y ofrecen asistencia a todos los residentes, incluidos los inmigrantes (algunos romaníes albaneses entre ellos). Un representante de Rom Net entrevistado por el Centro de Referencia Nacional de la RAXEN indicó que la propiedad de los romaníes sobre los terrenos debería ser la clave para cualquier solución viable en materia de vivienda y para la integración paulatina de los Roma en las sociedades locales. El informe de 2009 del Consejo de Derechos Humanos cita este ejemplo señalando que «el municipio de Sta. Varvara ofrece un ejemplo positivo de integración de los Roma en la sociedad mayoritaria sin segregación espacial ni social, y con una amplia participación en la vida local»³⁴¹.

Vivienda integrada en Ostrava

En 1997, después de que las inundaciones devastaran las viviendas en Ostrava, República Checa, una iniciativa cívica desarrolló, en colaboración con las autoridades locales y nacionales, el Pueblo de la Convivencia, un nuevo tipo de viviendas que ofrecían alojamiento de alta calidad en alquiler para 30 familias pobres que habían perdido sus hogares a causa de las inundaciones. De estas familias, 10 eran romaníes, otras 10 eran no romaníes y las 10 restantes eran mixtas: este equilibrio se mantiene. Los beneficiarios participaron activamente en la preparación, la construcción y la gestión del Pueblo de la Convivencia, lo que propició la aparición de una comunidad multiétnica integrada con un fuerte sentido de la propiedad y la responsabilidad respecto a su pueblo.

FRA (2009), Estudio de casos: Viviendas urbanas integradas en Ostrava, República Checa

³⁴⁰ FRA (2009) *Case Study: Improving Roma housing, Spain* (Estudio de casos: mejora de la vivienda de los romaníes, España), y Comité Asesor sobre el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (2008), *Second Opinion on Spain, adopted on 22 February 2007* (Segundo dictamen sobre España, adoptado el 22 de febrero de 2007), p. 5, disponible en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4858d97a2> (19.05.2009).

³⁴¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/10/11/Add.3, 18 de febrero de 2009, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougall, pp. 16 y 17, párr. 59, disponible en <http://daccess-ods.un.org/TMP/4203667.html> (02.10.2009).

Realojamiento de romaníes en lugares centrales

Los asentamientos romaníes a menudo se encuentran en la periferia de las ciudades y municipios. Una excepción notable es un proyecto que implica la construcción de viviendas sociales en Vaľkovňa, Eslovaquia, apoyado por el Programa de desarrollo de la vivienda del Ministerio de Construcción y Desarrollo Regional de la República Eslovaca. Además, el municipio ha optado por la construcción de viviendas públicas de una calidad más alta (conocidas como «viviendas de calidad común»), en lugar de viviendas de calidad inferior, que a menudo se construyen para los Roma y se consideran un símbolo de su estatus «inferior». Según comenta un beneficiario romaní, la situación de los romaníes en materia de vivienda ha mejorado: «La situación es mucho mejor que antes. Era incómodo vivir en un solo piso con mis suegros y tener sólo una habitación para mi familia».

FRA (2009), Estudio de casos: Proyectos de vivienda para romaníes en pequeñas comunidades, Eslovaquia

Superar la segregación espacial y social

El proyecto Città Sottili en Pisa, Italia, se diseñó para superar la segregación espacial y social. Dos dimensiones se consideraron particularmente importantes para su éxito, a saber, la educación y el apoyo social. En primer lugar, se integró a los menores en el sistema educativo mayoritario y se ofreció a los adultos formación profesional. En segundo lugar, se prestó asistencia y apoyo social a las familias interesadas para permitirles encontrar una vivienda particular digna y para adaptarlas a sus nuevos vecinos y a su nuevo entorno (lo que incluía familiarizarlas con las escuelas locales, los centros de salud y las oficinas gubernamentales locales). El proyecto comenzó en 2002 y, para 2007, ya había trasladado con éxito a más de 400 personas de los campamentos a casas residenciales públicas, a alojamientos particulares y a centros de acogida temporales. Se habían podido cerrar cuatro campamentos y unos 200 niños asistían con regularidad a la escuela (con notables mejoras en su rendimiento, lo que permitiría a algunos de ellos pasar a la escuela secundaria, una situación que hasta la fecha había sido muy poco frecuente)³⁴².

³⁴² A. Sconosciuto, A. Minghi (2007) (eds.) *Le città Sottili – Programma della Città di Pisa con la comunità rom del territorio- Sintesi del Programma 2002-2007*, Società della Salute Zona Pisana - Comune di Pisa - Azienda USL 5 di Pisa. Disponible en http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/presentazione_citta_sottili_2007.doc ^(07.10.2009).

4. 6. Adecuación cultural

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma: «La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda».

Algunas viviendas ofrecidas a través de iniciativas públicas a los Roma y a los Travellers se han calificado de inadecuadas desde el punto de vista cultural, ya que no tienen en cuenta las especificidades de las culturas romaní e itinerante. Por ejemplo, los requisitos culturales de los gitanos o Travellers sugieren que el acceso a un aseo debe estar claramente separado de cualquier zona donde se prepare comida. Sin embargo, en el **Reino Unido**, la investigación realizada en 2001/2002 halló que el 45 % de las unidades que ofrecen las comodidades básicas estaba dispuesto de tal forma que el aseo era accesible directamente desde la zona de cocina, mientras que el 34 % tenía acceso directo al compartimento de aseo desde el exterior (disposición esta última que dicen preferir muchos gitanos y otros Travellers)³⁴³.

Los nuevos proyectos de vivienda han de tener en cuenta cuestiones de adecuación cultural en función de las aportaciones de los beneficiarios a fin de evitar cualquier concepción errónea de las necesidades de los Roma y de los Travellers. Por ejemplo, en **Eslovaquia**, en el marco de un proyecto apoyado por el gobierno para construir un asentamiento romaní en Nalepkovo, el equipo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Eslovaca de Tecnología diseñó una casa hecha de madera y pretendió reflejar las necesidades y tradiciones culturales romaníes. Sin embargo, el diseño, basado en una concepción un tanto romántica de la cultura romaní, no se correspondía con las necesidades prácticas de los beneficiarios. Un encuestado romaní indicó: «Los habitantes de la casa de madera están desesperados, todas las habitaciones de la casa son triangulares, así que no pueden amueblarla adecuadamente; tendrían que comprar muebles hechos a medida, pero no tienen dinero para hacerlo»³⁴⁴.

La oferta de alojamiento para Travellers ha de tener en cuenta la preferencia de algunos de ellos por vivir colectivamente en pequeñas agrupaciones de familia ampliada ya sea en lugares de acampada específicamente designados o en planes de alojamiento en grupo que reflejen sus elecciones y sus necesidades culturales³⁴⁵. Sin

³⁴³ Reino Unido/Oficina del Viceprimer Ministro, *Local Authority Gypsy/Traveller Sites in England*, julio de 2003, disponible en <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/138832.pdf> (17.9.2009), p. 45.

³⁴⁴ Entrevista con un encuestado romaní, 17.03.2009, Nalepkovo, Eslovaquia, tal como se cita en FRA (2009), *Case study: Roma housing projects in small communities, Eslovaquia*.

³⁴⁵ Centre for Housing Research (2008), *Traveller-Specific Accommodation: Practice, Design and Management (Alojamiento específico para Travellers: práctica, diseño y gestión)*, disponible en http://www.chr.ie/fileupload/Publications/Traveller_Specific_Accommodation_-_Practice,_Design_and_Management_66183539.txt.pdf (29.09.2009).

embargo, a pocos Travellers se les ofrece esta opción actualmente. Por ejemplo, en el **Reino Unido**, concretamente en Irlanda del Norte, sólo el 5 % de los Travellers vive en alojamientos comunitarios³⁴⁶, aunque en una encuesta reciente de evaluación de las necesidades³⁴⁷ más de dos quintos (41 %) de quienes necesitan una vivienda dicen que preferirían un alojamiento en grupo. En **Irlanda**, el gobierno publicó en 2002 directrices específicas para el alojamiento en grupo de Travellers³⁴⁸. Los datos oficiales que cubren el período de 2000 a 2009 muestran que aproximadamente una quinta parte de las familias de Travellers vive en alojamientos específicos para este colectivo (incluidos tanto el alojamiento en grupo como los lugares de acampada)³⁴⁹.

La incapacidad de algunos romaníes y Travellers para mantener su estilo de vida tradicional y acceder a una vivienda adecuada a su cultura los ha obligado a modificar su estilo de vida contra su voluntad. La investigación llevada a cabo en el **Reino Unido** indica que muchos Travellers se sienten coartados por la falta de lugares de tránsito legales disponibles y una de las principales razones que dan para abandonar sus viajes es la creciente tensión a la que se ven sometidos debido al cumplimiento de la legislación. Los Travellers que se mudan a un alojamiento asentado pueden experimentar «aislamiento» y sentirse «desplazados» con respecto a su familia ampliada, mientras que para muchos Travellers de mayor edad, la falta de libertad y el sentimiento de confinamiento suponen una fuente de verdadera aflicción, hasta el punto de que a menudo consideran dichos lugares como «prisiones» o «reservas»³⁵⁰. En **Luxemburgo**, el Code de la Route [Código de la carretera] no permite parar al borde de la carretera ni vivir en una caravana³⁵¹; además, existen otros dos instrumentos jurídicos: la ley de inmigración de 28.03.1972 y la ley por la que se prohíbe la “venta a domicilio” de 16.07.1987, que afectan indirectamente a los romaníes y los sinti. En consecuencia, todos los

³⁴⁶ Reino Unido/Ejecutivo de Vivienda de Irlanda del Norte (2008), *Travellers' Accommodation Needs Assessment in Northern Ireland*, p. 21, disponible en http://www.nihe.gov.uk/travellers_accommodation_needs_assessment_2008.pdf (11.09.2009).

³⁴⁷ Ejecutivo de Vivienda de Irlanda del Norte (2008), *Travellers' Accommodation Needs Assessment in Northern Ireland*, disponible en http://www.nihe.gov.uk/travellers_accommodation_needs_assessment_2008.pdf (29.09.2009).

³⁴⁸ Disponible en <http://www.environ.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/Housing/FileDownload.18187.en.pdf> (29.09.2009).

³⁴⁹ Departamento de Medio Ambiente, Patrimonio y Gobierno Local (varios años), *Recuento anual de familias Travellers*, disponible en: <http://www.environ.ie/en/Publications/StatisticsandRegularPublications/HousingStatistics/FileDownload.15291.en.XLS> (20.01.2009).

³⁵⁰ P. Van Cleemput (2007), *Health Impact of Gypsy Sites Policy in the UK* (Efectos en la salud de la política sobre lugares destinados a gitanos en el Reino Unido), Cambridge: Cambridge University Press.

³⁵¹ Luxemburgo/Code de la Route (01.06.2009), disponible en <http://www.mt.public.lu/transport/circulation/code/index.html> (01.10.2009).

romaníes y sinti (entre 250 y 500) que se estima viven en Luxemburgo son sedentarios³⁵².

Desarrollar viviendas adecuadas culturalmente

El asentamiento de «Sucar Plaza» («Bella Plaza» en la lengua sinti) en Guastalla, Italia, es bastante diferente de un campamento o de un lugar de parada equipado, tanto en lo relativo a la estructura como a la gestión. «Sucar Plaza» alberga a seis familias emparentadas y ocupa una superficie que mide 62,5 m. x 64 m., lo que equivale a un total de 4 000 metros cuadrados, dividida en seis parcelas separadas. Cada familia dispone de una parcela. Cada una de ellas mide 530 metros cuadrados y presenta la estructura siguiente: una casa prefabricada de 60 metros cuadrados, un espacio pavimentado de 230 metros cuadrados y una zona de jardín privada de 240 metros cuadrados. Los espacios habitables de la casa (dormitorios, cocina, salón) y los patios están diseñados de tal forma que pueden realizarse modificaciones estructurales con facilidad a fin de adaptarlos a las necesidades cambiantes de cada familia y ajustarlos a sus necesidades sociales y culturales. Se contempla la organización de talleres, ya que el proyecto tiene por objeto fomentar las destrezas profesionales y la independencia económica de los residentes del asentamiento. También hay espacios compartidos como una mezquita y un mercado. Se piensa que la clave del éxito del proyecto fue la división de la responsabilidad entre la Oficina Técnica del municipio de Guastalla y las familias sinti. Dicha división se aplicó desde el inicio de la fase de planificación, con la ayuda de los servicios de mediación cultural a través de Opera Nomadi, asociación que mantuvo un diálogo constante con el municipio y los activistas sinti³⁵³.

Evaluar las necesidades de alojamiento de los Travellers

El «Modelo Cambridge» de evaluación de las necesidades de alojamiento de Roma y Travellers (CNA, por sus siglas en inglés) desarrollado por el Consejo del Condado de Cambridgeshire y otras autoridades públicas del Reino Unido, fue más allá de lo que es una simple evaluación de las necesidades de alojamiento. Dicho modelo adoptaba más bien un enfoque polifacético con el fin de incorporar el análisis de las necesidades de servicios y de las necesidades vitales generales de los gitanos y de los Travellers. Ello incluía una evaluación de la salud y la demografía, la asistencia escolar, el acceso a otros servicios y cuestiones. Los entrevistadores eran Travellers instruidos por una escuela superior para ser «entrevistadores comunitarios». Los antiguos entrevistadores resaltaron la importancia de la CNA, los vínculos y contactos que establecieron como parte de la iniciativa y las destrezas que adquirieron en relación con la técnica de la entrevista, que en algunos casos les abrió nuevas oportunidades de empleo.

FRA (2009), Estudio de casos: Modelo Cambridge para la evaluación de las necesidades de los Travellers, Reino Unido

³⁵² A. Reyniers (1990) '*Les Tsiganes au Grand-Duché de Luxembourg*' en: *Etudes Tsiganes*, Vol. 3, pp. 52-55, y K. Waringo (2002) '*Luxembourg, Deine Zigeuner*' en: *D'Letzebuurger Land*, 1907.2002.

³⁵³ Hay más información disponible en <http://sucardrom.blog.tiscali.it/> (10.10.2009).

4. 7. Los Roma y Travellers de otros Estados miembros de la UE

Los datos y la información referentes a la situación en materia de vivienda de los romaníes que viven fuera de su país de origen son limitados. Las políticas de vivienda para Roma y Travellers de los Estados miembros conciernen en su mayoría a los ciudadanos nacionales, aunque recientemente en **España** se ha incluido una referencia a los «romaníes del este» en el plan regional catalán, a saber, el *Pla Integral del Poble Gitano a Catalunya [Plan Integral del Pueblo Gitano en Cataluña]*³⁵⁴. En **Francia**, es posible que las políticas de vivienda no se apliquen a ciudadanos romaníes de la UE o nacionales de terceros países. En **Grecia**, el Plan de Acción Integral ofrece apoyo para la vivienda sólo a los ciudadanos romaníes griegos³⁵⁵. En **Eslovenia**, los romaníes no ciudadanos, incluso los que son titulares de un permiso de residencia permanente, no pueden solicitar viviendas en alquiler sin fines de lucro³⁵⁶.

Según una investigación llevada a cabo en el contexto de un estudio de 2009 de la FRA³⁵⁷ sobre el disfrute de la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos romaníes de la UE, el acceso a la vivienda pública o social y las ayudas a la vivienda rara vez están disponibles para los Roma procedentes de otros Estados miembros de la UE que no estén empleados o no trabajen por cuenta propia. Dadas sus dificultades para encontrar trabajo, debido a la falta de destrezas que resulten atractivas para el mercado laboral, a la falta de conocimientos o a la discriminación étnica, muchos terminan residiendo en viviendas de calidad inferior, en campamentos o en la calle.

Por ejemplo, en **Italia**, las pruebas que aporta un informe sobre incidentes de 2008 de la FRA³⁵⁸ muestran que los Roma, principalmente los procedentes de Rumanía y los países de la ex Yugoslavia, viven en su mayoría en campamentos «autorizados» o «no autorizados» en ubicaciones inadecuadas, a menudo sin acceso a agua potable, electricidad ni sistemas de tratamiento de aguas residuales. La política de ofrecer alojamiento en campamentos a los romaníes radica en la concepción errónea de este colectivo como «nómadas». Sin embargo, según una encuesta de 2008³⁵⁹, el 75 % de

³⁵⁴ Catalunya/Acord GOV/114/2009 (30.06.2009).

³⁵⁵ Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN, Grecia (2009). Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

³⁵⁶ Eslovenia/SOP: 2003-01-3312 (19.06.2003).

³⁵⁷ El estudio se publicará en noviembre de 2009 en el sitio web de la FRA:
http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm.

³⁵⁸ FRA (2008), *Incident Report: Violent Attacks against Roma in the Ponticelli district of Naples, Italy*, disponible en http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_en.pdf (03.10.2009).

³⁵⁹ Encuesta realizada por Soletierre/Axis Market Research sobre una muestra de 286 personas residentes en campamentos romaníes en Milán, Pavia, Reggio Emilia, Roma y Turín, publicada en *Il Sole 24 Ore* (22.05.2008): *Come vivono i Rom e i Sinti nella società italiana?*; disponible en <http://sucardrom.blogspot.com/2008/05/come-vivono-irom-e-i-sinti-nella.html> (16.07.2008).

los romaníes encuestados había vivido en su lugar de residencia actual durante al menos cuatro años y la duración media de la residencia en un campamento era de aproximadamente 7,5 años. En **Finlandia**, los medios de comunicación informaron en 2008 del caso de unos romaníes rumanos que vivían en tiendas de campaña bajo un puente después de que se los desalojara de su vivienda por impago del alquiler³⁶⁰. En **Irlanda**, según varios informes de los medios de comunicación en 2007, un grupo de 86 romaníes rumanos vivía en un campamento no regulado cerca de la autopista periférica principal de Dublín. Finalmente se desalojó a las familias del lugar y se las ayudó en su proceso de repatriación³⁶¹. En **España**, un informe de 2006 elaborado por el Gobierno catalán se refiere a los ciudadanos romaníes de la UE que viven en condiciones de hacinamiento con un acceso inadecuado a los servicios públicos básicos³⁶². Un estudio de 2008 que abarcaba Andalucía, Cataluña, Murcia y la Comunidad Valenciana halló a varias familias que vivían en pisos de alquiler o edificios abandonados sin acceso a servicios básicos públicos como agua, electricidad y sistemas de tratamiento de aguas residuales³⁶³.

Además, las condiciones del alojamiento ofrecido a los solicitantes de asilo romaníes de Estados que no son miembros de la UE no siempre son satisfactorias, por ejemplo en **Alemania**, sobre todo en lo que atañe a los niños³⁶⁴.

³⁶⁰ Helsingin Sanomat (02.02.2008), tal como se informa en el Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers del Centro de Referencia Nacional de la RAXEN en Finlandia.

³⁶¹ Véase comunicado de prensa de Pavee Point disponible en http://www.paveepoint.ie/news/press_july_07_13.html y artículos en medios de comunicación <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/ireland-deports-roma-after-standoff-over-roundabout-458753.html> - <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2007/0726/1185229890587.html> (20.05.2009).

³⁶² Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar i Família (2006), *Gitanos procedents de l'Europa de l'Est a Catalunya*, disponible en http://www.gencat.net/benestar/publica/pdf/Tripa_gitanos.pdf (06.02.2009).

³⁶³ R. Martínez (coord) (2008), *La población rrom del Este Europeo en el Arco Mediterráneo. El largo camino hacia la inclusión social*, Cartagena: ASPROSOCU, disponible en <http://www.cepaim.org/data/Ressources/observalungo.pdf> (27.02. 2009).

³⁶⁴ UNICEF (2007) *Zur Lage von Kindern aus Roma-Familien in Deutschland*, p. 16, disponible en http://www.unicef.de/fileadmin/content_media/presse/fotomaterial/Roma_Konferenz/UNICEF_ST_UDIE_Ergebnisse_Deutschland.pdf (23.03.2009).

4. 8. Efectos de las condiciones de vivienda en la educación, el empleo y la salud

Una vivienda inadecuada afecta al disfrute de otros derechos económicos y sociales. La segregación residencial en particular puede afectar negativamente a las oportunidades de empleo, el acceso a la educación y el éxito en ésta, la salud y el acceso a la atención sanitaria.

En cuanto a la educación, la investigación realizada por el PNUD en **Eslovaquia** pone de manifiesto que «[...] la peor estructura educativa se encontraba entre los habitantes de asentamientos segregados. En estas comunidades había una tasa mucho más alta de personas que no habían completado la educación primaria —hasta el 44,2 %— mientras que, en el caso de los Roma que vivían en asentamientos mixtos, la tasa era aproximadamente la mitad de aquélla (23,5 %). Además, era mucho más improbable que los habitantes de asentamientos segregados hubiesen completado su educación primaria y, sobre todo, secundaria (8,5 % frente a entre 18 % y 19 %)»³⁶⁵. En **Eslovenia**, las escuelas están situadas lejos de los asentamientos romaníes segregados³⁶⁶. En el **Reino Unido**, según datos de 2001/2002, el 68 % de los lugares para Travellers se encontraban a más de un kilómetro de distancia de las escuelas primarias³⁶⁷. En **Francia**, el organismo responsable de la igualdad, HALDE, publicó una deliberación³⁶⁸ en 2009 que abordaba, entre otros aspectos, el rechazo en la matriculación de los niños pertenecientes a comunidades de Travellers en las escuelas, señalando la falta de cooperación por parte de una serie de municipios.

En cuanto al empleo, un estudio realizado en **Hungría** en 2005 reveló que no había ningún lugar de trabajo en aproximadamente 200 pueblos habitados principalmente por romaníes; el estudio puso de manifiesto asimismo que tampoco existía transporte público adecuado para trasladarse a trabajar³⁶⁹. En **Bulgaria**, según un estudio de

³⁶⁵ PNUD (2006), *Report on the Living Conditions of Roma in Slovakia* (Informe sobre las condiciones de vida de los romaníes en Eslovaquia), p. 63, disponible en <http://europeandcis.undp.org/home/show/75D267A1-F203-1EE9-BF9FD7C36EDC47B5> (10.10.2009).

³⁶⁶ J. Zupančič (2006) 'Funkcije in problemi romskih naselij v luči boljše družbene integracije Romov', en N. Žagar, V. Klopčič (eds) *Poklicno informiranje in svetovanje za Rome – PISR*, Črnomelj: Zavod za izobraževanje in kulturo, pp. 56 a 74, disponible en http://www.zik-crnomelj.eu/images/stories/dokumenti/pisr/zbornik_pisr.pdf (29.05.2009).

³⁶⁷ *Local Authority Gypsy/Traveller Sites in England*, Oficina del Viceprimer Ministro, julio de 2003, disponible en <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/138832.pdf> (17.9.2009), p. 75.

³⁶⁸ HALDE, Deliberación nº 2009-143.

³⁶⁹ F. Babusik (2005) *Az esélyegyenlőség korlátai Magyarországon. Státusz, etnicitás, kirekesztődés az egészségügyben és a szociális szférában*, Budapest: L'Harmattan.

2007, las solicitudes de trabajo presentadas por personas que viven en determinadas zonas pueden verse rechazadas a priori³⁷⁰.

Con respecto a la salud, en secciones anteriores del presente informe se han aportado pruebas acerca de los graves riesgos que corren los Roma y los Travellers que viven en alojamientos de calidad inferior, sobre todo en asentamientos no regulados.

Mejorar el empleo mediante la integración en la vivienda

A través del programa del Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS), el Gobierno regional de la comunidad autónoma de Madrid pretende acabar con los barrios de chabolas en Madrid, España, trasladando a los habitantes de esos barrios a viviendas integradas que el Instituto ofrece en régimen de alquiler. El programa acompaña a las familias participantes en su integración social creando centros que ofrecen diversos recursos en las zonas en las que han sido realojadas. Desde 1999, más de 5 000 romaníes han encontrado empleo a través del Instituto. Éste se ha dado cuenta de que resulta crucial encontrar una fuente regular de ingresos mediante el empleo para lograr la integración de las familias. Por desgracia, el número de colocaciones disminuyó considerablemente después de 2007, pasando de 822 beneficiarios colocados a 588 en 2008. Además, muchos de estos puestos de trabajos son de carácter eventual.

FRA (2009), *Estudio de casos: Mejora de la vivienda de los romaníes, España*.

4. 9. Discriminación múltiple y vivienda

Las dos directivas de la UE referentes a la igualdad (2000/78/CE y 2000/43/CE) señalan en sus preámbulos que «la Comunidad, en virtud del apartado 2 del artículo 3 del Tratado CE, debe proponerse la eliminación de las desigualdades y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, máxime considerando que, a menudo, las mujeres son víctimas de discriminaciones múltiples». El informe de la Comisión Europea «*Tackling multiple discrimination: practices policies and laws*»³⁷¹ («Luchar contra la discriminación múltiple: prácticas, políticas y leyes», 2007) utiliza el término «discriminación múltiple» para referir una situación «en la que una persona puede ser objeto de discriminación por más de una razón» (como puede ser el caso de un hombre itinerante que además presente una discapacidad o una mujer romaní de edad

³⁷⁰ G. Angelov, L. Bogdanov (2006), *Roma Integration in Bulgaria: Necessary Reforms and Economic Effects* (Integración de los romaníes en Bulgaria: reformas necesarias y efectos económicos), Sofía: Open Society Institute, p. 28, disponible en <http://www.osf.bg/cyeds/downloads/Roma%20inclusion%20-%2011%20April%202007-EN.pdf> (13.05.2009).

³⁷¹ Comisión Europea (2007). «*Tackling multiple discrimination: practices policies and laws*», disponible en <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2808&langId=en> (03.10.09). <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=158&langId=en&pubId=51&type=2&furtherPubs=yes> (04.08.2009).

avanzada). De acuerdo con este informe, la legislación **austriaca, alemana y rumana** contiene disposiciones específicas relativas a la lucha contra la discriminación múltiple; además, se dispone ya de una pequeña cantidad de jurisprudencia de **Dinamarca, Irlanda, Letonia, Suecia y el Reino Unido**.

Dos conceptos relacionados con la discriminación múltiple son la discriminación interseccional y la discriminación compuesta³⁷². La discriminación compuesta se produce cuando se discrimina a alguien simultáneamente por dos o más motivos, por lo que la discriminación por un motivo se «suma» a la discriminación por otro(s) motivo(s); la discriminación interseccional se refiere a una situación en la que dos o más motivos interactúan simultáneamente entre sí de manera inseparable.

La vulnerabilidad particular de las mujeres, los niños, las personas mayores y las personas con discapacidades entre los Roma y Travellers resulta evidente en los datos y la información recopilados; no obstante, está claro que será necesario realizar en el futuro una investigación centrada específicamente en los aspectos particulares de la discriminación múltiple, compuesta e interseccional.

Las mujeres pueden verse especialmente afectadas por la ubicación de los asentamientos romaníes que pueden entrañar riesgos para la seguridad. Su dependencia de los hombres también puede verse agravada por las desigualdades salariales entre ambos sexos y sus menores tasas de empleo. Además, puesto que son las principales cuidadoras de la familia, las mujeres se ven afectadas por los problemas de salud que surgen en el ámbito familiar³⁷³.

Los Roma y los Travellers que padecen una discapacidad física y viven en viviendas aisladas geográficamente pueden enfrentarse a un acceso limitado a la escuela, disfrutar de menos oportunidades de buscar y encontrar empleo, y no gozar de un acceso adecuado a la atención sanitaria. Según la evaluación de las necesidades de la subregión de Cambridge de 2005 a 2010, llevada a cabo en el **Reino Unido**, el 11 % de los 313 encuestados gitanos y Travellers informó de dificultades con las disposiciones físicas o el acceso, incluida la falta de acceso a algunos lugares para las personas con discapacidad³⁷⁴. En **España**, una persona encuestada de la *Asociación*

³⁷² Véase por ejemplo T. Makkonen (2002), *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore* (Discriminación múltiple, compuesta e interseccional: poner en primer plano las experiencias de los más marginados), Instituto de Derechos Humanos, Åbo Akademi University, disponible en <http://web.abo.fi/institut/imr/norfa/timo.pdf> (03.10.2009), y Gay Moon (2002), *Multiple discrimination – problems compounded or solutions found?* (Discriminación múltiple: ¿problemas agravados o soluciones encontradas?), disponible en <http://www.justice.org.uk/images/pdfs/multiplerediscrimination.pdf> (03.10.2009).

³⁷³ EUMC, CE, OSCE (2003), *Breaking the barriers – Romani Women and Access to Public Health Care* (Romper las barreras. Las mujeres romaníes y el acceso a la atención sanitaria pública), disponible en <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-HC-EN.pdf> (03.10.2009).

³⁷⁴ R. Home y M. Greenfields (2006), *Cambridge Sub-Region Traveller Needs Assessment 2005-2010* (Evaluación de las necesidades de la subregión de Cambridge de 2005 a 2010), tal como se cita en FRA (2009), *Case Study: Cambridge Model of Traveller needs assessment, United Kingdom*

de Mujeres Gitanas Españolas Romi explicaba que, en algunos casos, las necesidades de los romaníes con discapacidades no se tenían en cuenta inicialmente a la hora de realojar a las familias romaníes, por ejemplo al trasladarlas a un apartamento sin ascensor³⁷⁵.

De manera análoga a las experiencias de las personas con discapacidades, es posible que los romaníes y los miembros ancianos de comunidades Travellers no puedan acceder a los servicios públicos debido a la ubicación geográfica de sus viviendas. Los problemas relacionados con la accesibilidad física de los asentamientos y lugares para romaníes y Travellers también pueden crear un grave obstáculo para el acceso a la atención sanitaria regular y los servicios de urgencias para los ancianos en el supuesto de que éstos requieran atención médica.

En algunos casos, las dificultades experimentadas a la hora de entrar a una vivienda o salir de ella, así como a la hora de moverse dentro de la casa, implican que los Roma y los Travellers ancianos, al igual que aquellos que padezcan discapacidades, tengan que abandonar su campamento o asentamiento en lugar de ser atendidos por sus propias familias, lo que los priva de sus redes sociales de apoyo. En los **Países Bajos**, un encuestado de la consultoría Nijbod informó de que a los miembros de las familias de Travellers que son ancianos o tienen discapacidades suelen ser atendidos en sus casas por sus familias. Sin embargo, dado que las familias no pueden adaptar las caravanas a sus necesidades, se están viendo obligados a mudarse a residencias de ancianos, lo que los separa del grupo al que pertenecen³⁷⁶.

En **España**, un encuestado de la Fundación Secretariado Gitano argumentaba que los ancianos romaníes a menudo tienen dificultades a la hora de obtener una hipoteca, debido a su edad³⁷⁷. No obstante, los encuestados tanto en **España** como en **Eslovaquia** informaban de que los arrendadores prefieren a las personas ancianas y a las personas con discapacidades que perciben pensiones estatales regulares³⁷⁸.

El centro de control nacional de la RAXEN identificó un proyecto innovador de especial interés en **Finlandia**. El Proyecto para Ancianos³⁷⁹ (2005 a 2007), ejecutado por la Asociación Romaní de Finlandia, incluía un estudio de las condiciones de vida de los ancianos romaníes y de los servicios que apoyan su independencia, que se publicó en 2008.

(Estudio de casos: Modelo Cambridge de evaluación de las necesidades de los Travellers, Reino Unido).

³⁷⁵ Según la misma persona encuestada, en todos los casos el problema se terminaba resolviendo con un retraso de entre seis meses y dos años. Entrevista con la *Asociación de Mujeres Gitanas Españolas Romi*, Madrid, 17.03.2009, Centro de Referencia Nacional de la RAXEN en España (2009): Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

³⁷⁶ Entrevista con la consultoría Nijbod; Centro de Referencia Nacional de la RAXEN en los Países Bajos (2009): Estudio temático sobre las condiciones de vivienda de los romaníes y los Travellers.

³⁷⁷ Entrevista con la Fundación Secretariado Gitano, Navarra, España, 02.02.2009, FRA (2009) *Case Study: Improving Roma Housing, Spain*.

³⁷⁸ FRA (2009), Case Study: Improving Roma housing, Spain, y FRA (2009), Case Study: Roma housing projects in small communities, Slovakia.

³⁷⁹ Para obtener más información sobre el proyecto, consúltese www.romaniyhdistys.fi (10.10.2009).

5. Conclusiones

Las conclusiones de este informe sobre las circunstancias en materia de vivienda en que se encuentran los Roma y los Travellers en la UE provienen de diversas fuentes. Las pruebas, incluidas las buenas prácticas, han sido recabadas por la red de Centros de Referencia Nacionales (RAXEN) de la FRA de 24 Estados miembros de la UE que tienen una población romaní y/o itinerante considerable. Los datos recopilados abarcan el período de 2000 a 2009. Una investigación adicional abordó los estudios de casos específicos de «buenas prácticas» en seis Estados miembros y se han añadido más datos procedentes de la encuesta EU-MIDIS de la FRA sobre la población romaní en siete Estados miembros que presentan las cantidades más significativas de población romaní, a saber, Bulgaria, la República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

El derecho a una vivienda digna y el derecho a la protección frente al desalojo forzoso ilegal han ido recibiendo mayor atención en los últimos años y son objeto de varios textos normativos. Además de los instrumentos jurídicos específicos propios de los sistemas de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, la Directiva 2000/43/CE de la Unión Europea relativa a la igualdad racial ofrece protección a los Roma y Travellers contra la discriminación en el ámbito de la vivienda. No obstante, tal y como ha puesto de manifiesto el presente informe, todavía se producen desalojos forzosos, inclusive ilegales, de romaníes y Travellers en varios Estados miembros, la discriminación contra los Roma y Travellers en el acceso al alojamiento es endémica y, en general, el nivel de calidad de la vivienda que se ofrece a los Roma y Travellers está muy por debajo del que se considera «digno».

Las pruebas

Los órganos internacionales y europeos, incluidos los que dependen de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, han argumentado con frecuencia que los Roma y los Travellers ven con regularidad cómo se vulnera su derecho a la vivienda, bien sea a través de la discriminación, el hecho de no ofrecerles una vivienda adecuada desde el punto de vista cultural y estructural, o los desalojos forzosos. El presente estudio confirma estas conclusiones.

Muchos romaníes y Travellers de la UE viven en condiciones notablemente inferiores incluso al criterio mínimo que define una vivienda digna, a veces en sórdidos barrios de chabolas y campamentos, situados a menudo en zonas segregadas y peligrosas desde el punto de vista medioambiental, con un acceso deficiente a los servicios públicos, al empleo y a las escuelas, y con frecuencia sin un acceso adecuado a servicios esenciales de utilidad pública como el agua, la electricidad o el gas. Muchos romaníes y Travellers viven en condiciones de hacinamiento, con un espacio por persona considerablemente inferior a la media nacional, y muchas de sus viviendas se encuentran en un estado de grave abandono.

Segregación

La segregación, con independencia del tipo de asentamiento, es evidente en numerosos Estados miembros, unas veces como resultado de la política gubernamental y otras como resultado de la presión económica, la acción del Gobierno local o del sector privado, o la hostilidad de las poblaciones no romaníes. La segregación racial restringe gravemente el disfrute del acceso en igualdad de condiciones a la educación, al empleo y a la atención sanitaria para muchos romaníes y Travellers. También hay cada vez más pruebas que apuntan a que la segregación hace que los Roma y los Travellers sean más proclives a ataques violentos. Son raros los ejemplos de Estados miembros que combaten abiertamente la segregación, al tiempo que algunos proyectos de vivienda destinados a romaníes y Travellers mantienen o agravan su aislamiento y su segregación.

Falta de seguridad

La falta de seguridad de tenencia es un problema particularmente grave para las comunidades romaníes y Travellers que viven en asentamientos no regulados o en régimen de alquiler. Las personas que viven en asentamientos no regulados son particularmente vulnerables ante los desalojos forzosos, que a menudo tienen lugar sin que se ofrezca un alojamiento alternativo adecuado, sin observar las garantías procesales debidas y sin consulta previa. Algunas personas o grupos se ven sometidos a situaciones sucesivas o reiteradas de desalojo forzoso.

Los grupos romaníes migrantes presentes en varios Estados miembros, incluidos los ciudadanos de otros países de la UE y nacionales de terceros países, a menudo viven en condiciones no reguladas y son particularmente vulnerables ante el desalojo forzoso. Cabe señalar que las políticas nacionales relacionadas con la vivienda de los Roma y los Travellers suelen aplicarse únicamente a los ciudadanos del Estado miembro en cuestión, excluyendo a los que provienen de otros Estados miembros o de terceros países. Son muy pocos los casos en que los Estados miembros han legalizado comunidades romaníes y Travellers no reguladas, con la consiguiente garantía de su seguridad de tenencia.

Si bien hay pruebas que apuntan a que muchas familias itinerantes están contentas viviendo en pequeñas agrupaciones de familia ampliada en lugares de acampada específicamente designados, también está claro que el número de lugares de acampada proporcionados por el sector público para los Travellers no es suficiente. En general, el hecho de vivir en asentamientos no regulados construidos en terrenos que no son propiedad de las personas en cuestión, o construidos sin la licencia urbanística correspondiente, o de vivir en edificios abandonados suele ser el último recurso ante la falta de cualquier otra alternativa en materia de vivienda.

Pobreza y exclusión social

La pobreza y la exclusión social contribuyen a situar a los Roma y los Travellers en una posición vulnerable con respecto a la vivienda y el alojamiento, que afecta prácticamente a todos los aspectos de la vivienda disponible. Muchos romaníes y Travellers no son propietarios de una vivienda debido a su empobrecimiento y a la falta de ingresos estables. Los que alquilan una vivienda tienen dificultades crecientes para costearla. Los inquilinos de viviendas tanto privadas como sociales que son incapaces de sufragar sus alquileres o los servicios públicos básicos pueden verse abocados al desalojo. Los mecanismos existentes de los que disponen las autoridades locales para colaborar con las familias romaníes y Travellers a fin de que estén al día en sus pagos relacionados con la vivienda se infrautilizan o se manipulan, y, en su lugar, las autoridades recurren al desalojo como solución final.

En algunos casos, la vivienda disponible para los Roma y los Travellers es más cara que el alojamiento habitual, lo que la hace especialmente inasequible para los Roma y Travellers empobrecidos. Esto puede deberse a su alojamiento en viviendas de alquiler no reguladas por las que los arrendadores cobran cifras desorbitadas, o al aumento de las tasas que deben pagar los usuarios por los servicios básicos en los lugares de acampada que ofrece el sector público en comparación con la vivienda habitual, o bien a la intervención de una parte mediadora, como un arrendador, entre los proveedores de servicios básicos y los beneficiarios.

Las políticas de vivienda orientadas hacia el mercado —como la privatización de la vivienda de titularidad pública, los aumentos de los precios de los alquileres, la reducción de la vivienda social o los proyectos de desarrollo urbano— han tenido un efecto particularmente negativo sobre la población romaní. A causa de la falta de concienciación, la pobreza y a veces los esfuerzos activos de los funcionarios y el sector privado, las políticas de vivienda orientadas hacia el mercado han provocado con frecuencia que los romaníes pierdan su vivienda o sustituyan la que tenían por otra de una calidad considerablemente inferior.

Acceso a la vivienda social

En algunos países, la proporción de los Roma y Travellers que viven en viviendas sociales es muy elevada en comparación con la proporción que representan con respecto a la población en su conjunto. Sin embargo, en la mayoría de los países, la vivienda social no consigue satisfacer la demanda. Además, los criterios para la adjudicación de vivienda social a menudo son poco claros, demasiado restrictivos y, en algunos casos, presuntamente discriminatorios. Con respecto a las subvenciones y a las prestaciones para las viviendas patrocinadas por el Estado, las condiciones para recibir dichas asignaciones parecen ser cada vez más restrictivas, lo que afecta de un modo considerable a la población romaní e itinerante. Tan sólo en raras ocasiones las políticas pertinentes reconocen las prioridades de los romaníes al adoptar medidas encaminadas a mejorar la accesibilidad a la vivienda. En algunos países, los Travellers se enfrentan a barreras especiales a la hora de acceder a las ayudas para la

vivienda porque el alojamiento escogido, por ejemplo una caravana, no se ajusta a la definición de una casa.

Efectos de unas condiciones de vivienda inadecuadas

Las conclusiones de la investigación señalan la estrecha relación entre el acceso a la vivienda y el acceso a otros derechos económicos y sociales, en particular la educación, el empleo y la salud. Por ejemplo, unos asentamientos segregados o inseguros implican un acceso inadecuado o interrumpido a la educación, y un alojamiento en condiciones inferiores dificulta, por ejemplo, hacer los deberes. El hecho de vivir en lugares segregados significa tener menos oportunidades para estar al tanto de las oportunidades de trabajo, para encontrar trabajo en el ámbito local o para utilizar el transporte público para trasladarse al lugar de trabajo. Unas condiciones de vivienda deficientes resultan perjudiciales para la salud y provocan una mayor incidencia de las enfermedades; asimismo, las ubicaciones segregadas dificultan el acceso a los servicios médicos. Por consiguiente, si carecen de una vivienda digna, es mucho más probable que los Roma y Travellers tropiecen con obstáculos a la hora de permanecer en la escuela, que tengan dificultades para encontrar y conservar un empleo, y que sufran problemas de salud. El acceso a una vivienda digna es, por ende, de suma importancia para la integración social de los Roma y de los Travellers desde una perspectiva más general.

Racismo y discriminación

El presente estudio confirma que el racismo supone un grave obstáculo para el disfrute de una vivienda digna por parte de los Roma y los Travellers. Los funcionarios públicos inician desalojos selectivos de Roma y Travellers, y las autoridades locales deniegan a éstos el acceso a la vivienda social a través de medidas que los discriminan de forma directa o indirecta. En toda la UE hay ciudadanos particulares que organizan campañas para la expulsión de los romaníes y los Travellers, a veces exacerbadas por las noticias incendiarias de los medios de comunicación. Además, como indican los datos de la encuesta EU-MIDIS, los romaníes se perciben claramente a sí mismos como víctimas de una discriminación constante por parte de los propietarios particulares cuando intentan alquilar o comprar una vivienda. A causa del racismo y la discriminación, los Roma y los Travellers tienen unas opciones muy limitadas en cuanto a la vivienda y el alojamiento, y se exponen a residir en viviendas de peor calidad.

Discriminación múltiple y exclusión

Las limitadas pruebas disponibles indican que determinadas categorías de personas pertenecientes a las comunidades romaní e itinerante son más propensas a experimentar problemas en relación con la vivienda, y que los proyectos y políticas de vivienda no tienen en cuenta sus necesidades particulares. Entre estas personas se incluyen las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Hay una falta de conciencia generalizada sobre esta cuestión entre los responsables de la elaboración

de políticas y una parte significativa de la sociedad civil. No obstante, sólo es posible extraer conclusiones superficiales en cuanto a la relación existente entre la discriminación múltiple y la situación en materia de vivienda de los Roma y Travellers debido a la falta de datos desglosados por etnia y otras características como sexo, edad o discapacidad.

Problemas legislativos en el plano nacional

A pesar de la existencia de un marco jurídico global a escala internacional o regional, es evidente que queda mucho por hacer en el plano nacional para garantizar la protección adecuada de los Roma y los Travellers contra las vulneraciones de sus derechos en materia de vivienda. Pocos son los Estados miembros, si es que hay alguno, que pueden afirmar legítimamente que su legislación nacional establece un ámbito pleno de protección contra las vulneraciones de los derechos en materia de vivienda, los desalojos forzados y la discriminación, tal como prevén los instrumentos jurídicos europeos e internacionales. Los medios de protección contra la discriminación en materia de vivienda que sí existen están infrautilizados. Se confía en que las víctimas saben que pueden presentar denuncias y en su posterior voluntad de hacerlo en la práctica. Sin embargo, las conclusiones de la encuesta EU-MIDIS de la FRA detectan con claridad tanto un desconocimiento general por parte de los romaníes en cuanto a la protección jurídica y a los mecanismos de denuncia disponibles, como una renuencia a interponer denuncias, por varios motivos. La eficacia de la protección jurídica vigente es, por tanto, muy cuestionable.

También hay ejemplos claros en los que la legislación o las políticas persiguen expresamente limitar o vulnerar el derecho de los Roma y los Travellers a una vivienda digna. Cabe destacar, por ejemplo, las leyes italianas que segregaban a los Roma y Travellers en campamentos para nómadas de calidad inferior y que los hacía objeto de un trato discriminatorio o violento, o las leyes que rigen las paradas y los desalojos en Francia, Irlanda o el Reino Unido.

Recursos y eficacia de las políticas

La Unión Europea está prestando una atención cada vez mayor a los Roma y a los Travellers dentro de sus fronteras. El Parlamento Europeo y la Comisión Europea supervisan los avances logrados hasta el momento y han puesto en marcha iniciativas y proporcionado orientaciones acerca de los pasos siguientes que deben darse, incluso en el ámbito de la vivienda. El Consejo de la Unión Europea también ha abordado específicamente la cuestión de la integración social de los Roma y los Travellers.

Al mismo tiempo, muchos Estados miembros ya han ejecutado o están ejecutando actualmente programas de vivienda específicos para romaníes y Travellers. Algunos de estos Estados también son miembros de la Década de la Inclusión de los Romaníes, con lo que confirman su compromiso a la hora de tratar los numerosos problemas que afrontan los romaníes, inclusive en el ámbito de la vivienda. A lo

largo del presente informe se han presentado numerosos ejemplos de iniciativas positivas en este ámbito.

Desde el punto de vista práctico, las obligaciones que incumben a los Estados miembros con respecto al derecho a la vivienda no pueden cumplirse adecuadamente si no se destinan recursos significativos, tarea que sólo se puede lograr de manera progresiva. Por tanto, la crisis económica actual puede suponer una barrera a este respecto. Sin embargo, si bien a menudo se señala que la escasez de recursos supone una barrera para la mejora de la situación en materia de vivienda de los Roma y Travellers, el escaso éxito de algunas iniciativas de vivienda no se debe simplemente a una falta de financiación. Por ejemplo, las nuevas urbanizaciones de viviendas construidas para romaníes en asentamientos segregados no plantean problemas relacionados con la financiación, sino con la falta de voluntad política para proporcionar viviendas dignas e integradas.

Tres barreras pendientes de superar

Las políticas existentes en muchos Estados miembros no han propiciado mejoras significativas hasta la fecha. El escaso éxito de los programas dirigidos a dar respuesta a las necesidades de vivienda puede atribuirse a tres problemas fundamentales.

- El primero de ellos es la abrumadora falta de disponibilidad de datos desglosados. La mayoría de las políticas y programas, cuando se desarrollan en un vacío de datos, son meros anuncios de políticas y no fijan calendarios estrictos ni establecen puntos de referencia ni indicadores, así como tampoco proporcionan mecanismos de evaluación de los efectos. Ante la falta de datos globales sobre las necesidades en materia de vivienda, hasta los programas piloto de más éxito terminarán por fracasar. Los documentos de planificación suelen incluir amplios programas, sin que se contemplen penalizaciones en caso de que no se ejecuten.
- El segundo problema tiene que ver con la voluntad de las autoridades locales de adoptar y aplicar las opciones de programación disponibles. En la mayoría de los Estados miembros, la facultad para adoptar decisiones en materia de vivienda reside en las autoridades locales. Por consiguiente, los órganos de las autoridades locales detentan amplios poderes a la hora de determinar el acceso a la vivienda social, la ejecución de programas de vivienda nacionales, la elaboración de planes urbanos y el establecimiento de restricciones al uso específico de cada zona. Las autoridades centrales suelen otorgar a las autoridades locales la función primordial en la ejecución de los programas de vivienda para romaníes y Travellers. Si bien en principio ésta es una decisión sensata, este enfoque ignora una dura realidad, a saber, que las propias autoridades locales son a menudo la causa de la ineficacia de los programas. Las autoridades centrales parecen particularmente reticentes a adoptar ningún tipo de medida contra unas autoridades locales en ocasiones recalcitrantes, aunque dicho proceder esté prohibido por la legislación nacional.

- En tercer lugar, tal como indican los datos recientes de la encuesta EU-MIDIS, los Roma y los Travellers parecen desconocer en gran medida los recursos que tienen a su alcance para contrarrestar la discriminación. De hecho, muchos de ellos indicaron que, independientemente de la existencia de remedios, no creían que éstos pudieran llegar a ser eficaces. Prueba de ello es el número limitado de denuncias interpuestas ante los organismos nacionales responsables de la igualdad. Claramente, es necesario adoptar un enfoque proactivo sobre la concienciación en esta materia.

6. Opiniones

De acuerdo con su Reglamento, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es responsable de formular opiniones para las instituciones de la Unión Europea y para los Estados miembros a fin de apoyarlos cuando adoptan medidas o establecen actuaciones en el marco de sus respectivos ámbitos de competencias para respetar plenamente los derechos fundamentales.

Las instituciones de la UE, los Estados miembros y las autoridades locales deberían colaborar con la población romaní e itinerante para garantizar que el principio de igualdad de trato y no discriminación se aplique con eficacia en el ámbito de la vivienda en toda la Unión Europea.

La participación activa de los Roma y los Travellers en la planificación, la aplicación y el examen de las políticas de vivienda en todos los niveles —UE, nacional, regional y local— es esencial. Dicha participación debe reflejar la heterogeneidad de estos grupos y abordar las inquietudes de determinados grupos existentes en su seno, por ejemplo las mujeres, los niños, los ancianos y las personas con discapacidades.

La recomendación del Consejo de Europa a este respecto, la Rec(2005)4 del Comité de Ministros sobre la mejora de las condiciones de habitabilidad de los Roma y de los Travellers en Europa ofrece orientaciones útiles sobre las normas que deben regir las políticas de vivienda dirigidas a las poblaciones romaní e itinerante.

6.1. Instituciones de la Unión Europea

La Unión Europea debe fortalecer su posición con respecto al establecimiento de medidas positivas para grupos que se reconozcan generalmente como excluidos o desfavorecidos, tales como los Roma o los Travellers, a fin de garantizar que éstos puedan ejercer sus derechos —entre ellos el de la vivienda— en condiciones de igualdad, y con objeto de prestar una atención especial a los aspectos de la discriminación múltiple e interseccional, tal y como se sugiere en la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia marco contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades para todos (2005).

El desarrollo de una estrategia marco de la Unión Europea sobre la integración de los Roma y Travellers que incluyera un sólido componente dedicado a la vivienda podría reforzar y mejorar la coordinación en el plano nacional. Las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea y los Principios Básicos Comunes para la Integración de los Gitanos constituyen un pilar sólido para el desarrollo de una estrategia de este tipo basada en el principio de integración selectiva. El Documento de trabajo del personal de la Comisión Europea titulado *Community Instruments and Policies for*

Roma Inclusion (Instrumentos y políticas comunitarios para la integración de los romaníes) y el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la integración de los romaníes ofrecen orientación concreta y perspectivas interesantes en relación con dicho proceso.

Según se deriva de los Principios Básicos Comunes para la Integración de los Gitanos, la Comisión Europea debe estudiar la posibilidad de condicionar la asignación de fondos estructurales de la Unión Europea relacionados con la vivienda a la adopción y ejecución de programas de acción globales por parte de los Estados miembros basados en la igualdad de oportunidades y planes de disminución de la segregación, con particular atención a la situación de los romaníes y a los Travellers. Los esfuerzos nacionales encaminados a ayudar a los romaníes mediante los fondos estructurales deben complementar otros programas y planes de acción, incluidos en particular la iniciativa PROGRESS (programa comunitario para el empleo y la solidaridad social), así como los planes de acción nacional enmarcados en la Década de la integración de los romaníes, entre otros.

La Comisión Europea debe continuar apoyando la recopilación de datos desglosados comparables y la elaboración de indicadores y puntos de referencia relacionados con el ejercicio de los derechos de vivienda y el efecto de las políticas en estrecha colaboración con Eurostat y las oficinas nacionales de estadística.

6.2. Estados miembros

Tal como subraya el Consejo en sus conclusiones sobre la “integración de la población gitana”, los Estados miembros deben hacer pleno uso de los instrumentos de la Unión Europea, tanto de los instrumentos jurídicos (Directiva de igualdad de trato independientemente del origen racial, Decisión marco sobre el racismo y la xenofobia), como de los financieros (Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Instrumento de Preadhesión) y de los de coordinación (método abierto de coordinación), siempre que elaboren y apliquen sus políticas de integración de los gitanos.

Los Estados miembros y los órganos especializados, como los organismos responsables de la igualdad, deben intensificar sus esfuerzos para concienciar y divulgar información acerca de la legislación contra la discriminación, tal como dispone la Directiva relativa a la igualdad racial, y las posibilidades de reparación, teniendo particularmente como destinatarios a las víctimas potenciales de discriminación en el acceso a la vivienda.

Los Estados miembros deben garantizar que los órganos especializados, como los organismos responsables de la igualdad, dispongan de los recursos necesarios para poder desempeñar su importante función con eficacia, garantizando que tengan el mandato y los medios adecuados para abordar de manera efectiva la discriminación

en el ámbito de la vivienda. Lo anterior podría conllevar la necesidad de conferir a dichos órganos poderes cuasijudiciales que les permitan imponer sanciones efectivas y disuasorias, indemnizar por daños y perjuicios a las víctimas de la discriminación, así como de facultar a esos órganos para interponer denuncias de discriminación por cuenta propia.

Los Estados miembros deben establecer disposiciones para la recopilación periódica de datos utilizables y significativos, desglosados por etnia y otros factores, con respecto a la situación de los Roma y los Travellers. La recopilación de dichos datos debe ir acompañada de todas las salvaguardias necesarias, establecidas por la Directiva sobre protección de datos de la UE, entre otros instrumentos.

Los Estados miembros deberían considerar la adopción de medidas positivas con respecto a la vivienda de los Roma y los Travellers, tal como prevé el artículo 5 de la Directiva relativa a la igualdad racial.

Asimismo, deberían aplicar sistemáticamente el principio de igualdad de trato y no discriminación en las políticas o medidas relacionadas con la vivienda, incluidas aquellas respaldadas por los fondos estructurales.

En los Estados miembros, donde se observa una falta de lugares de acampada adecuados para los Travellers, las autoridades deben abstenerse de sancionar a las personas que se vean obligadas a parar ilegalmente en determinados enclaves hasta que se ponga a disposición un número suficiente de este tipo de emplazamientos.

Los Estados miembros deben garantizar que la ejecución de los planes de acción pertinentes esté sometida a una supervisión y una evaluación adecuadas e independientes a fin de recabar información útil para las tareas de seguimiento.

Los Estados miembros deben esforzarse por resolver la cuestión de la segregación residencial y espacial, y tomar medidas urgentes para solucionar el problema de los asentamientos no regulados adoptando, en la medida de lo posible, un enfoque basado en el consenso que facilite la integración social. Los Estados miembros deben facilitar lo antes posible a todos los asentamientos y lugares no regulados el acceso a agua potable, electricidad, recogida de residuos y transporte público.

Los Estados miembros deben estudiar maneras de fortalecer los enfoques de gobernanza desde múltiples niveles, basada en la colaboración efectiva con todas las partes interesadas, como los órganos de coordinación a escala nacional para los romaníes, las políticas de integración social, donde proceda, los coordinadores romaníes regionales, las autoridades locales y regionales, empresas privadas, otros órganos especializados y ONG activas en el ámbito; el trabajo de este tipo de organizaciones de la sociedad civil se beneficiaría del apoyo financiero estatal.

ANEXOS

Metodología

La investigación realizada para este proyecto fue encargada por el Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes³⁸⁰ y el Pavee Point Travellers Centre³⁸¹ con la coordinación y orientación general de la FRA. La investigación fue dirigida por los Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN en sus respectivos países. El Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes y Pavee Point llevaron a cabo una investigación adicional sobre una serie de casos seleccionados en seis Estados miembros de la UE. Tanto la investigación realizada por los Centros de Referencia Nacionales como la llevada a cabo para los estudios de casos incluyeron un trabajo de documentación, así como un componente de trabajo de campo cualitativo.

La investigación realizada por los Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN se llevó a cabo en 24 Estados miembros de la UE: Bélgica, Bulgaria, la República Checa, Dinamarca, Grecia, España, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, los Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Suecia y el Reino Unido. Estonia, Malta y Luxemburgo quedaron excluidos de esta investigación debido a la reducida población de romaníes y Travellers presentes en dichos países; no obstante, su situación también se aborda en el informe comparativo. El Centro de Referencia Nacional de la RAXEN para Luxemburgo contribuyó al estudio aportando información valiosa.

Los datos y la información, incluidas las pruebas relativas a buenas prácticas en forma de leyes, políticas, medidas prácticas o proyectos específicos que abarcan el período de 2000 a 2009, se recopilaron mediante un trabajo de documentación conforme a las directrices comunes específicas propuestas por el ERRC y Pavee Point. La FRA completó y finalmente validó dicha información. También se incluyen datos e información importantes referentes a años anteriores a fin de permitir una mejor comprensión de las cuestiones abordadas.

Los Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN llevaron a cabo un mínimo de cinco entrevistas con representantes de autoridades nacionales, locales o regionales competentes y organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones representativas de romaníes y Travellers. Las entrevistas semiestructuradas se basaban en cuestionarios comunes propuestos por el Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes y Pavee Point, y la FRA las completó y aprobó para asegurar su comparabilidad.

³⁸⁰ Tatjana Peric, Tara Bedard, Rob Kushen, Ostalinda Maya, Julianna Kiss, Theodoros Alexandridis, Catherine Twigg, Malcolm Langford, Marek Hojsik.

³⁸¹ Ronnie Fay, Martin Collins, Stephen O'Hare, Marie Claire Van Hout.

La investigación realizada para seis estudios de casos por el Centro Europeo para los Derechos de los Romaníes y el Pavee Point Travellers Centre se llevó a cabo en 10 localidades: Ostrava (República Checa); Kerecsend y Szomolya (Hungría); Consejos de los Condados del Sur de Dublín y Meath (Irlanda); Valkovna y Nalepkovo (Eslovaquia); las comunidades autónomas de Madrid y Navarra (España); y Cambridge (Reino Unido).

Los estudios de casos representan diversas iniciativas locales y regionales relacionadas con la vivienda de los Roma y los Travellers: viviendas urbanas integradas de romaníes y no romaníes en la República Checa, los efectos del programa gubernamental de vivienda para romaníes en Hungría, la participación de los Travellers en la ejecución de los programas de alojamiento destinados a ellos y en los órganos conexos encargados de la adopción de decisiones en Irlanda, la eliminación de los guetos romaníes en pequeños municipios de Eslovaquia, la integración de los habitantes de barrios de chabolas en viviendas normales en España, así como la capacitación entre homólogos para la evaluación de las necesidades de alojamiento de los Travellers en el Reino Unido.

La investigación para el estudio de casos se basa en un trabajo de documentación y 10 entrevistas para cada caso con personas romaníes o Travellers, representantes de autoridades locales y representantes de organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones representativas de romaníes y Travellers. Las entrevistas semiestructuradas se basaban en cuestionarios comunes para garantizar la comparabilidad: se entrevistó a 103 personas en total, incluidos 45 beneficiarios romaníes y Travellers.

Uno de los problemas metodológicos más importantes estaba relacionado con la escasez de datos oficiales estadísticos y de otro tipo sobre romaníes y Travellers en general y, especialmente, en el ámbito de la vivienda. En algunos casos, la falta de información se debía a la legislación relativa a la protección de datos. Esta cuestión plantea nuevamente el asunto de la necesidad de recopilar datos pertinentes relacionados con los Roma y Travellers —incluidas sus condiciones de vivienda— respetando, al mismo tiempo, tanto la legislación como la preocupación de las comunidades por la protección de sus datos personales.

Consejo de la Unión Europea: Conclusiones sobre la integración de los gitanos ³⁸²

El pueblo romaní sufre desproporcionadamente de la exclusión social, los prejuicios y la discriminación. Las comunidades gitanas —marginadas con frecuencia y, en ocasiones, perseguidas— llevan siglos formando parte de las sociedades europeas. Es patente que, a lo largo de los dos últimos decenios, la situación socioeconómica de muchos gitanos se ha estancado e incluso deteriorado en varios Estados miembros de la UE. Muchos romaníes sufren desempleo, bajos ingresos, una esperanza de vida reducida y una insuficiente calidad de vida. Todo esto constituye una tragedia para las personas afectadas y una inmensa pérdida para la sociedad en su conjunto. Además, una exclusión de tan largo alcance entraña inestabilidad social y representa un problema económico.

Por ello, está ampliamente reconocida la extrema urgencia de abordar los problemas que afectan a los gitanos, por razones tanto éticas como prácticas. La Unión Europea reconoce la necesidad de políticas más activas y eficaces para la integración de los romaníes. La ejecución efectiva de dichas políticas es competencia de los Estados miembros y, en particular, de las regiones y los municipios. Aunque el número de gitanos y sus condiciones de vida varían ampliamente en los distintos Estados miembros, hay varios factores comunes. Por otro lado, la experiencia de varios Estados miembros muestra que hay planteamientos políticos generales que han resultado eficaces y, por tanto, pueden recomendarse a otros.

Primer principio: políticas constructivas, pragmáticas y no discriminatorias

Las políticas dirigidas a la integración de los romaníes respetan y aplican los valores fundamentales de la Unión Europea, que incluyen los derechos humanos y la dignidad, la no discriminación y la igualdad de oportunidades, y el desarrollo económico. Las políticas de integración de los gitanos se incorporan a las políticas generales, en particular en los ámbitos de la educación, el empleo, los asuntos sociales, la vivienda, la sanidad y la seguridad. El objetivo de esas políticas es proporcionar a los gitanos una igualdad de oportunidades efectiva en las sociedades de los Estados miembros.

Segundo principio: centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos

Es esencial que las iniciativas de integración se centren en los gitanos de forma explícita pero no exclusiva; es decir, conviene fijarse en ellos como grupo destinatario pero sin excluir a otras personas que se encuentren en las mismas

³⁸² Consejo de la Unión Europea (2009), *Conclusiones del Consejo sobre la integración de la población gitana, 2947ª reunión del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores*, Anexo del Anexo, Luxemburgo, 8 de junio de 2009.

circunstancias socioeconómicas, de manera que las intervenciones centradas en los romaníes no se aparten de otras iniciativas más amplias. Además, cuando proceda, debe tomarse en consideración el probable efecto que otras políticas y decisiones más generales puedan tener en la integración social de los gitanos.

Tercer principio: planteamiento intercultural

Hace falta un planteamiento intercultural que reúna a los gitanos con comunidades de otros orígenes étnicos. Esenciales para una política y una comunicación efectivas, la formación y las habilidades interculturales merecen ser fomentadas en paralelo a la lucha contra los prejuicios y los estereotipos.

Cuarto principio: apuntar a la normalidad

Todas las políticas de integración tienen por objeto lograr que los romaníes se incorporen a la sociedad mayoritaria (en los centros de educación habituales, en los puestos de trabajo corrientes, en las viviendas normales). Allí donde todavía existe una educación o una vivienda parcial o totalmente segregadas, las políticas de integración de los gitanos deben tratar de superar esa situación. También hay que evitar la aparición de mercados de trabajo artificiales y separados para los gitanos.

Quinto principio: conciencia de la dimensión del sexo

Las iniciativas políticas para la integración de los romaníes tienen que tomar en consideración las necesidades y circunstancias concretas de las mujeres gitanas. Tienen que abordar cuestiones tales como las discriminaciones múltiples y las dificultades de acceso a la atención sanitaria y a los servicios de ayuda a la infancia, pero también la violencia y la explotación domésticas.

Sexto principio: transmisión de políticas basadas en pruebas

Es esencial que, al desarrollar iniciativas de integración de los gitanos, los Estados miembros aprendan recíprocamente de su experiencia y la compartan con otros. Es cosa admitida que la elaboración, aplicación y supervisión de las políticas de integración de los gitanos requiere una buena base de datos socioeconómicos periódicamente actualizados. Cuando proceda, cabe tomar en consideración los ejemplos y la experiencia derivados de la integración social de otros grupos vulnerables, tanto de dentro como de fuera de la Unión Europea.

Séptimo principio: uso de instrumentos comunitarios

Es esencial que, en la elaboración y aplicación de sus políticas de integración de los gitanos, los Estados miembros hagan pleno uso de los instrumentos comunitarios, tanto de los instrumentos jurídicos (Directiva de igualdad de trato independientemente del origen racial, Decisión marco sobre el racismo y la xenofobia), como de los financieros (Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Instrumento de Preadhesión) y de los de coordinación (método abierto de coordinación). Los Estados

miembros deben asegurarse de que el uso de los instrumentos financieros es acorde con estos Principios Básicos Comunes y deben acudir a la pericia de la Comisión Europea, en lo que se refiere a la evaluación de las políticas y los proyectos. Los expertos de la Red Europea sobre la Inclusión Social y los Gitanos al amparo de los Fondos Estructurales (EURoma) pueden facilitar la revisión por los homólogos y la transmisión de las buenas prácticas.

Octavo principio: participación de las administraciones regionales y locales

Los Estados miembros tienen que concebir, desarrollar, aplicar y evaluar las iniciativas políticas de integración de los romaníes en estrecha colaboración con las administraciones regionales y locales, ya que desempeñan una función esencial en su aplicación práctica.

Noveno principio: participación de la sociedad civil

Los Estados miembros necesitan asimismo concebir, desarrollar, aplicar y evaluar las iniciativas políticas de integración de los gitanos en estrecha colaboración con los agentes de la sociedad civil, tales como las organizaciones no gubernamentales, los interlocutores sociales y las universidades y centros de investigación. La participación de la sociedad civil se ha reconocido como un factor vital para la movilización de la pericia y la divulgación de los conocimientos necesarios para conducir un debate público y potenciar la rendición de cuentas a lo largo de todo el proceso político.

Décimo principio: participación activa de los gitanos

La eficacia de las políticas aumenta con la participación del colectivo romaní en todas las fases del proceso. Los gitanos deben participar tanto en el plano nacional como en el europeo, con las aportaciones de funcionarios y especialistas de su etnia, así como a través de las consultas a una amplia gama de interesados respecto de la concepción, aplicación y evaluación de las iniciativas políticas. Reviste la mayor importancia que las políticas de integración se funden en la apertura y transparencia y aborden asuntos difíciles o tabú de forma adecuada y eficaz. El apoyo a la plena participación de los gitanos en la vida pública, el estímulo de su participación activa como ciudadanos y el desenvolvimiento de sus recursos humanos resultan también fundamentales.

Bibliografía seleccionada

M.A. Baderin and R. McCorquodale (eds.) (2007) *Economic, Social and Cultural Rights in Action*, Oxford: Oxford University Press

Centre on Housing Rights and Evictions (2008) *Women and Housing Rights*, disponible en <http://www.cohre.org/women>

CommDH/IssuePaper(2008)1, ***Housing Rights: The Duty to Ensure Housing for All***, Strasbourg, 25 April 2008, disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1292391&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

CommDH(2009)5, ***Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing***, disponible en https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1463737&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P393_69757

Committee of Ministers, ***Recommendation Rec(2004)14 to member states on the movement and encampment of Travellers in Europe***, adopted by the Committee of Ministers on 1 December 2004 at the 907th meeting of the Ministers' Deputies, disponible en [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2004\)14&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2004)14&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

Committee of Ministers, ***Recommendation Rec(2005)4 to member states on improving the housing conditions of Roma and Travellers in Europe***, adopted by the Committee of Ministers on 23 February 2005 at the 916th meeting of the Ministers' Deputies, disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=825545&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

Committee of Ministers, ***Rec(2008)5 on policies for Roma and/or Travellers in Europe***, adopted by the Committee of Ministers on 20 February 2008 at the 1018th meeting of the Ministers' Deputies, disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1253509&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

Commission for Racial Equality (2006) *Common Ground: Equality, good race relations and sites for Gypsies and Irish Travellers: Report of a CRE inquiry in England and Wales*, London: CRE, disponible en

http://83.137.212.42/sitearchive/cre/downloads/commonground_report.pdf

Council of the European Union, *Council Conclusions on Inclusion of the Roma*, 2947th, employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Luxembourg, 8 June 2009, disponible en <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2808&langId=en>

Decade Watch (2008) *Roma Activists Assess the Progress of the Decade of Roma Inclusion, 2007 update*, disponible en [http://www.romadecade.org/portal/downloads/DecadeWatch/DecadeWatch%202007%20Update%20-%20Final%20\(30-07-08\).pdf](http://www.romadecade.org/portal/downloads/DecadeWatch/DecadeWatch%202007%20Update%20-%20Final%20(30-07-08).pdf)

Department of the Environment and Local Government (2002) *Guidelines for Group Housing for Travellers*, Dublin: Department of the Environment and Local Government

O. De Schutter and A. Verstichel (2005) *The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future*, European Diversity and Autonomy Papers EDAP 2/2005, disponible en http://www.eurac.edu/documents/edap/2005_edap02.pdf

European Commission (2008) *Commission staff working document, Community Instruments and Policies for Roma Inclusion*, SEC(2008)XXX, Brussels, 16 April 2008, disponible en <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=481&langId=en>

European Commission (2006) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The application of Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*, COM(2006) 643 final, Brussels, 30 October 2006, disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0643en01.pdf

European Commission (2007) *Tackling multiple discrimination: Practices, policies and laws*, disponible en <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=158&langId=en&pubId=51&type=2&furtherPubs=yes>

European Commission, Directorate-General for Employment, and Social Affairs, Unit D3 (2004) *The Situation of Roma in an Enlarged Europe*, disponible en <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=99&langId=en>

European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (2005) *Migrants, Minorities and Housing: Exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 Member States of the European Union*, disponible en http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/pub_cr_housing_en.htm

European Parliament (2005) *Resolution P6_TA (2005)0151 on the Situation of Roma in the European Union*, Brussels, 28 April 2005, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0151+0+DOC+XML+V0//EN>

European Parliament (2008) *Resolution P6_TA-PROV(2009)0019 on the situation of fundamental rights in the European Union 2004-2008* (2007/2145(INI)), Strasbourg, 14 January 2008, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0019&language=EN&ring=A6-2008-0479>

European Parliament (2008) *Resolution P6_TA(2008)0035 on a European strategy on the Roma*, Brussels, 31 January 2008, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//EN>

European Roma Rights Centre (2005) *Always Somewhere Else: Anti-Gypsyism in France*, disponible en <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2421>

European Roma Rights Centre (2000) *Campland: Racial Segregation of Roma in Italy*, disponible en http://www.errc.org/Countryrep_index.php

European Roma Rights Centre (2003) *Cleaning Operations: Excluding Roma in Greece*, disponible en http://www.errc.org/Countryrep_index.php

European Roma Rights Centre (2005) European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria, Collective Complaint No. 31/2005, disponible en <http://www.errc.org/db/03/C6/m000003C6.pdf>

European Roma Rights Centre (2003) European Roma Rights Centre (ERRC) v. Greece, Collective Complaint No. 15/2003, disponible en <http://www.errc.org/db/03/C9/m000003C9.pdf>

European Roma Rights Centre (2008) European Roma Rights Centre (ERRC) v. France, Collective Complaint No. 51/2008, disponible en <http://www.errc.org/db/03/C4/m000003C4.pdf>

European Roma Rights Centre (2004), European Roma Rights Centre (ERRC) v. Italy, Collective Complaint No. 27/2004, disponible en <http://www.errc.org/db/03/CB/m000003CB.pdf>

European Roma Rights Centre, Open Society Institute, the Centre on Housing Rights and Evictions, Romani Criss and the Roma Civic Alliance (2008) *Security a la Italiana: Fingerprinting, Extreme Violence and Harassment of Roma in Italy*, disponible en <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=3050>

M. Greenfields (2009) *Gypsies, Travellers and Accommodation*, London: Race Equality Foundation and the Department for Communities and Local Government

L. Hollo and S. Quinn (2006) *Equality for Roma in Europe: A Roadmap for Action*, report prepared on behalf of European Information Office, European Roma Rights Centre, Interdisciplinary Research Cell in Human Rights, Migration Policy Group and Open Society Institute, disponible en http://www.soros.org/initiatives/roma/articles_publications/publications/roadmap_2006101/equality_2006.pdf

R. Holtmaat (2006) *Catalysts for Change? Equality Bodies according to Directive 2000/43/EC – existence, independence and effectiveness*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G.2, manuscript completed in March 2006, disponible en <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2015&langId=en>

Irish Traveller Movement (2002) *Charting a Future Strategy for the Delivery of Traveller Accommodation*, Dublin: ITM

M. Kahanec (2009) *The Decade of Roma Inclusion: A Unifying Framework of Progress Measurement and Options for Data Collection*, IZA Research Report No. 21, April 2009, disponible en http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_21.pdf

S. Leckie (ed.) (2003) *National Perspectives on Housing Rights*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers

Milan Šimècka Foundation, Centre on Housing Rights and Evictions, European Roma Rights Centre (2006) *Forced Evictions in Slovakia - 2006*, disponible en <http://www.errc.org/db/02/02/m00000202.pdf>

OSCE/ODIHR (2008) *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within OSCE area, Status Report 2008*, disponible en http://www.osce.org/publications/odihr/2008/09/33130_1186_en.pdf

Pavee Point (2004) *Travellers: Nomads of Ireland*. Dublin: Pavee Point

P. Somerville with N. Sprigings (ed.) (2005) *Housing and Social Policy: Contemporary Themes and Critical Perspectives*, London and New York: Routledge

Royal Town Planning Institute (2007) RTPI Good Practice Note 4: Planning for Gypsies and Travellers. Part B: Accommodation Needs Assessment.

K. Treadwell-Shine, F. Kane and D. Coates (2008) *Traveller specific Accommodation: Practice, Design and Management*, Dublin: Centre for Housing Research

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991) *General Comment 4, The right to adequate housing, (Art. 11 (1) of the Covenant)*, (Sixth session, 1991), disponible en

http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/099b725fe87555ec8025670c004fc803/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument#*%20Contained%20i

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1997) *General Comment 7, The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions, (Sixteenth session, 1997), disponible en*

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument)

UN Special Rapporteur on Housing (2007) *Annual Report to the Human Rights Council, Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement prepared by the Special Rapporteur under the auspices of the UN Human Rights Council*, UN Doc A/HRC/4/18, 5 February 2007, disponible en

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/28/PDF/G0710628.pdf?OpenElement>

UN Special Rapporteur on Housing (2008) *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Rights to Development, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, Miloon Kothari, A/HRC/7/16, 13 February 2008, disponible en

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/105/45/PDF/G0810545.pdf?OpenElement>

Centros de Referencia Nacionales de la RAXEN

Bélgica	Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism (CEOOR)
Bulgaria	Project 1 EOOD
República Checa	People in Need
Dinamarca	Documentation and Advisory Centre on Racial Discrimination
Alemania	European Forum for Migration Studies (EFMS)
Estonia	Legal Information Centre for Human Rights
Grecia	Hellenic League for Human Rights (HLHR) y Research Centre for Minority Groups (KEMO)
España	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL)
Francia	Centre d'Etudes des Discriminations, du Racisme et de l'Antisemitisme (CEDRA)
Irlanda	Philip Watt y Karla Charles (expertos independientes)
Italia	Co-operation for the Development of Emerging Countries (COSPE)
Chipre	EDEX – Education Excellence + Symfiliosi + Cyprus Sociological Association
Letonia	Latvian Centre for Human Rights (LCHR)
Lituania	Institute for Social Research (ISR)
Luxemburgo	International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development (CEPS/INSTEAD)
Hungría	Institute for Legal Studies of the Hungarian Academy of Sciences (HAS) + Institute of Ethnic and National Minority Studies of the HAS
Malta	Jesuit Centre for Faith and Justice (JCFJ)
Países Bajos	Art. 1
Austria	Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights + Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit (ZARA)
Portugal	Numena – Research Centre on Human and Social Sciences
Polonia	Helsinki Foundation for Human Rights (HFHR) Helsinki Foundation for Human Rights (HFHR)
Rumanía	Centre for Legal Resources (CLR)
Eslovenia	Peace Institute – Institute for Contemporary Social and Political Studies
Eslovaquia	People against Racism (PAR) + Center for the Research of Ethnicity and Culture
Finlandia	Finnish League for Human Rights
Suecia	Swedish Centre against Racism
Reino Unido	The University of Warwick

Comisión europea

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Condiciones de vivienda de los Roma y los Travellers en la Unión Europea

Informe comparativo

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2010

2010 - 122 pp, - 21 x 29.7 cm

ISBN-13: 978-92-9192-480-6

doi: 10.2811/61760

Más información sobre la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), en el servidor de la FRA (<http://fra.europa.eu>).



Fotos de Marek Hojsik



Fotos de European Roma Rights Centre

Cómo obtener las publicaciones de la Unión Europea

Publicaciones destinadas a la venta:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>).
- En una librería, facilitando el título, el editor y el número ISBN.
- Poniéndose directamente en contacto con uno de nuestros agentes de ventas. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://bookshop.europa.eu/> o mandando un fax al +352 2929-42758.

Publicaciones gratuitas:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>).
- En las representaciones o delegaciones de la Comisión Europea. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://ec.europa.eu/> o mandando un fax al +352 2929-42758.

FRA - European Union Agency for Fundamental Rights

Schwarzenbergplatz 11

1040 - Vienna

Austria

Tel.: +43 (0)1 580 30 - 0

Fax: +43 (0)1 580 30 - 691

E-Mail: information@fra.europa.eu

<http://fra.europa.eu>



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9192-480-6



9 789291 924806