

## 14. Derechos internacionales a la vivienda y prejuicios nacionales: el caso de los romaníes y los trashumantes

*Andi Dobrushy y  
Theodoros Alexandridis\**

\* Las opiniones expresadas en el capítulo son de los autores y no reflejan necesariamente la política oficial de las organizaciones respectivas.

## Introducción

539

Derechos internacionales a la vivienda y prejuicios nacionales: el caso de los romaníes y los trashumantes

A pesar de sus diferencias culturales y lingüísticas, la mayoría de los romaníes y de los trashumantes en Europa<sup>1</sup> experimentan condiciones de vivienda muy parecidas. Asentamientos segregados en ubicaciones remotas, inadecuados habitacionalmente, con acceso deficiente a los servicios públicos y bajo la amenaza permanente de desalojo; esa es muchas veces la norma, un fenómeno causado y reforzado por el racismo y la discriminación endémicos. Esa dura realidad de los romaníes y los trashumantes no se ha pasado por alto. Casi todos los Estados parte de la Unión Europea (UE) o del Consejo de Europa (CoE) han reconocido que hay que ocuparse de esa situación y no es pequeño el número de planes de acción o medidas *ad hoc* dirigidas a aliviar sus condiciones de vida.

Sin embargo, esas iniciativas no han conseguido una mejora perceptible y duradera en sus vidas cotidianas. En el estudio de la implementación del Plan de Acción para Mejorar la Situación de la Población Romaní y Sinti en el Área de la OSCE (2003), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) (2008, p. 29) concluyó que los romaníes y los trashumantes continuaban sufriendo una discriminación rampante y condiciones de vivienda muy por debajo de los estándares aceptados. Cinco años después, el mismo órgano concluyó que solo se habían producido “algunos” cambios positivos, sobre todo en la asignación de financiación adicional y en la implementación de programas de vivienda (fragmentados) para los romaníes, pero los principales retos seguían en gran medida sin afrontarse (OSCE, 2013,

---

1 A efectos prácticos, toda referencia a los romaníes y trashumantes en este artículo deberá comprenderse que se extiende a otros grupos como los sinti, kale, manouche, *gens de voyage* y otros parecidos. Cuando sea necesario, se hará referencia específica a la identidad étnica declarada como propia de las personas correspondientes.

p. 32). En ese mismo sentido, y con algo más de sinceridad, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (ASCE) señaló en 2010:

Además del terrible aumento de la violencia contra los romaníes, la Asamblea observa que el proceso de integración de los romaníes no ha alcanzado sus objetivos en los últimos 20 años [...]. La Recomendación 1557 (2002) de la Asamblea sobre la situación jurídica de los romaníes en Europa ya destacó que los fines establecidos en su Recomendación 1203 (1993) sobre los Gitanos en Europa se habían logrado solo de forma limitada. La Asamblea señala hoy con gran preocupación que la situación actual sigue siendo prácticamente la misma, si es que no es peor. Es un resultado vergonzosamente pobre teniendo en cuenta la cantidad de papel —y de dinero— dedicada a mejorar la situación de los romaníes a todos los niveles.<sup>2</sup>

Recogiendo esas preocupaciones, el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa señaló lo siguiente:

En varios momentos clave, los Estados parte han hecho llamados a nivel europeo para abordar la exclusión de los romaníes y los trashumantes, con expresiones abiertas y públicas de preocupación [...]. Los romaníes y los trashumantes de toda Europa siguen esas acciones de cerca y son muy conscientes de que, en cuanto hay algo de tensión, la fuerza prevalece sobre la preocupación internacional. Entre los romaníes de todo el continente existe un profundo escepticismo sobre si hay siquiera la posibilidad de un cambio positivo para los romaníes y los trashumantes, y ese sentimiento se ve continuamente reforzado cuando las instituciones internacionales no logran tener un verdadero efecto en las violaciones cometidas por los Estados y otros sujetos (Council of Europe, 2012, p. 221).

Los comentarios del comisionado proporcionan un trasfondo para dos de las principales preguntas que este capítulo pretende responder: ¿cómo han tratado los órganos internacionales judiciales y cuasijudiciales las reclamaciones sobre los derechos a la vivienda de los grupos romaníes y trashumantes? y ¿en qué medida los Estados demandados han implementado esas decisiones y por qué?

En nuestra opinión, el uso estratégico de los tribunales no solo es instrumental a fin de garantizar remedios para las víctimas de las violaciones del derecho a la vivienda (y, cada vez más, para prevenir esas violaciones), sino también para exponer cuáles son las normas jurídicas sobre vivienda. Las decisiones recientes de los órganos cuasijudiciales de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) y el Tribunal Europeo de

---

2 Council of Europe's Parliamentary Assembly (PACE), Resolution 1740(2010), The situation of Roma people in Europe and relevant activities of the Council of Europe, 22 de junio de 2010, sections 5-6 (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17875&lang=en>).

Derechos Humanos (el Tribunal) representan un cambio gradual hacia un enfoque más receptivo de los problemas específicos de los romaníes y trashumantes. Si bien los Estados suelen pagarles a los demandantes romaníes y trashumantes los daños, costos y gastos que les reconocen los tribunales, no parecen estar dispuestos a ajustar sus leyes y prácticas a la justificación o los principios de estas decisiones ni a implementar las órdenes (explícitas o implícitas) cuya naturaleza es general o de efectos amplios. La consecuencia de esto es que la Secretaría General del Consejo de Europa observó que algunas decisiones del CEDS y del Tribunal todavía están pendientes de implementarse en su totalidad, y señaló que muchos Estados carecían de la voluntad política necesaria para implementar los estándares nacionales y del Consejo de Europa (Council of Europe, 2014, p. 47).

Las causas evidentes de esa reticencia varían. En algunos casos cabe atribuirla a la misma inercia burocrática o a la ineficiencia general y falta de coordinación del poder ejecutivo del Estado y la maquinaria administrativa. Sin embargo, la principal razón de ese fracaso persistente y recurrente es, sin más, la identidad étnica de los demandantes. Su pertenencia a un grupo social marginado y con frecuencia despreciado, un grupo que no tiene influencia económica o política para exigir el cumplimiento o formar alianzas con otros grupos sociales y fuerzas políticas, debe estar en primer plano de todo análisis del problema. Esta realidad inaceptable crea, como es obvio, dudas en torno a la premisa de que el uso estratégico de los tribunales es un canalizador del cambio en los campos del derecho y de la política pública.<sup>3</sup> Sin embargo, defendemos que incluso frente a estos incumplimientos, las decisiones judiciales favorables de los tribunales internacionales podrían proporcionar a los romaníes y los trashumantes una protección modesta, además de incidir en las agendas legislativas y políticas nacionales, en especial debido al estatus normativo del que gozan esas decisiones y a la publicidad amplia que atraen. En última instancia, el uso estratégico de los tribunales no sería un “asistente del cambio”; por sí mismo no puede reconfigurar el consenso político y social en el ámbito nacional necesario para que los romaníes y los trashumantes vean que se respetan y se garantizan sus derechos humanos. En ese contexto, el uso estratégico de los tribunales es sobre todo una batalla

---

3 Esta contradicción aparente ha sido observada. Según Goldston y Adjami (2008, p. 42), “En cierto grado, las demandas de derecho de interés público en nombre de los romaníes han tenido un enorme éxito hasta la fecha [...] y, sin embargo, al mismo tiempo sería difícil poder concluir que la situación real de la mayoría de los romaníes haya mejorado notablemente y mucho menos decir que cualquier mejora sea resultado de las demandas de interés público”.

en la retaguardia: por muy exitosas que sean, esa clase de escaramuzas no ganan guerras. Se requiere una estrategia más amplia.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. En las tres primeras se muestran las circunstancias fácticas en las que se presentaron los casos principales sobre vivienda de romaníes y trashumantes ante los órganos de las Naciones Unidas, el CEDS y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, respectivamente. Nuestra intención inicial era presentar una muestra de casos de cumplimiento exitoso y de otros que lo fueran menos, pero al final hubo que descartarla por imposible. En la gran mayoría de los casos estudiados la implementación por los Estados afectados era deficiente, a veces por mucho, con lo que surgen preocupaciones legítimas sobre el compromiso de esos Estados de respetar sus obligaciones internacionales y sobre la determinación de la autoridad supervisora (casi siempre un órgano político) de garantizar la implementación oportuna y efectiva de las decisiones pertinentes. A los fines de este capítulo, los autores consideramos que era preferible evitar un análisis jurídico largo de los diversos mecanismos de supervisión e implementación (con la excepción cualificada de los respectivos mecanismos europeos a la luz de la amplia jurisprudencia desarrollada en el marco de esos dos instrumentos) y concentrarnos en los resultados tangibles, en caso de haberlos, que pudieran haber tenido. En la conclusión realizamos un análisis de las razones que estarían detrás de la reticencia —y en última instancia del fracaso— de los Estados a implementar apropiadamente las decisiones de los tribunales internacionales relativas a vivienda para los romaníes y los trashumantes, y damos algunas sugerencias sobre cuál sería el camino que se debería seguir para las ONG y los activistas del derecho en este campo.

### Casos sobre romaníes presentados ante órganos de los tratados de las Naciones Unidas

Se han establecido mecanismos individuales de queja en una diversidad de tratados internacionales de derechos humanos. Los demandantes deben agotar los recursos nacionales y cumplir una variedad de criterios de admisibilidad antes de que el comité relevante de supervisión de los tratados considere el fondo de sus casos. En esta sección consideramos casos del Comité contra la Tortura, el Comité contra la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos.

Los comités solo tienen competencia para proporcionar su “opinión” sobre si el Estado cumple con los tratados y para aprobar recomendaciones; sin embargo, solicitan cada vez información de

seguimiento para determinar si se ha cumplido con lo dispuesto en sus opiniones y, además, la cuestión también puede ser examinada en la evaluación del informe periódico pertinente presentado por el Estado parte correspondiente. Por diversas razones, los procedimientos y los mecanismos de los órganos de supervisión de las Naciones Unidas son mucho menos sólidos y más simplificados que los previstos en la Carta Social Europea o la Convención Europea de Derechos Humanos (véase OSJI, 2010, p. 117).

### Hajrizi Dzemajl *et al.* vs. Yugoslavia (Comité contra la Tortura)<sup>4</sup>

La presunta violación de una muchacha no romaní por dos jóvenes romaníes en abril de 1995 en la ciudad de Danilovgrad, en Montenegro, dio lugar a una revuelta iniciada por varios cientos de ciudadanos no romaníes de la ciudad contra la comunidad local rom. Con la aquiescencia de las autoridades municipales y de la policía, la masa destruyó el asentamiento romaní, en medio de consignas que pedían su exterminio. Los romaníes consiguieron huir, pero sus casas y sus pertenencias personales fueron quemadas o destruidas por otros medios, los restos fueron luego limpiados, y se eliminó todo rastro del asentamiento. Temiendo por sus vidas, los romaníes huyeron de la ciudad y se convirtieron en la práctica en personas internamente desplazadas (PID), estableciéndose en las afueras de Podgorica, donde vivían en condiciones deplorables. Tras una investigación formal, las autoridades judiciales archivaron el caso por falta de pruebas, mientras que los procesos civiles y laborales iniciados por los romaníes todavía estaban pendientes de decidirse en el momento en el que el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas (CCT) dictó su decisión en noviembre de 2002.

En su decisión, el CCT declaró que “la quema y destrucción de viviendas constituye, en esas circunstancias, actos de trato o castigo cruel, inhumano o degradante”. También consideró la presencia de algunos romaníes en el asentamiento cuando tuvieron lugar los acontecimientos, junto con la motivación racista de los mismos, como agravantes. En la parte operativa de su decisión, el CCT solicitó a las autoridades montenegrinas que iniciaran una investigación efectiva de los acontecimientos y remediaran apropiadamente la situación de las víctimas.

En su Informe Inicial al CCT, entregado en 2006, las autoridades montenegrinas informaron al Comité que se había llegado a un acuerdo extrajudicial con 74 víctimas romaníes, por el cual se les concedía una

4 Hajrizi Dzemajl *et al.* vs. Yugoslavia, CAT Committee, Complaint 161/2000, UN/Doc.CAT/C/29/D/161/2000 (2002).

indemnización de casi un millón de euros por las pérdidas pecuniarias y no pecuniarias sufridas. Las autoridades eran reticentes a abrir nuevos procesos penales y a investigar los acontecimientos de 1995, alegando que los delitos habían prescrito y que no había pruebas nuevas.<sup>5</sup> Aunque la indemnización por daños podría parecer pequeña, hay que señalar que las autoridades montenegrinas adoptaron la decisión relevante con bastante celeridad (en los siete meses siguientes a la adopción de la decisión por el Comité) y que intentaron proporcionar un pleno resarcimiento a las víctimas.<sup>6</sup> Las cuestiones relativas a la implementación de la decisión del Comité no aparecen en las comunicaciones posteriores con las autoridades montenegrinas, por lo que cabría pensar que el Comité considera que se han tenido en cuenta sus opiniones y que se les ha otorgado una apropiada compensación a las víctimas.

### L.R. and Others vs. Slovakia (Comité para la Eliminación de la Discriminación)<sup>7</sup>

Este caso trascendental tuvo su origen en una resolución, adoptada por el Consejo Municipal de la ciudad de Dobšiná en Eslovaquia, que aprobaba una política de vivienda para la comunidad local romaní desfavorecida, y le solicitaba al alcalde adoptar todas las medidas operativas necesarias para ese fin. Tras la adopción de la resolución, sin embargo, los residentes locales no romaníes le solicitaron a la Alcaldía no seguir con el plan de vivienda, que produciría “una llegada de ciudadanos inadaptables de origen gitano”. Tras recibir esa solicitud, el Consejo Municipal dictó una nueva resolución, en la que revocaba la anterior y abandonaba efectivamente el proyecto de vivienda para los romaníes.

En su opinión de marzo de 2005, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por su sigla en inglés) señaló que la resolución inicial del Consejo Municipal era una importante iniciativa política y un paso adelante para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al ser un elemento integral del mismo. En palabras del Comité,

Sería incongruente con el propósito de la Convención, y anteponer la forma a la sustancia, considerar que el último paso de la implementación efectiva de un derecho humano o una libertad fundamental concreta debe

5 CAT, Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention, Initial Reports of States Parties due in 1999, UN/Doc. CAT/C/MNE/1 (2008), para. 142.

6 Véase ERRC (2003), “Montenegrin Government Agrees to Pay 985,000 Euro in Compensation to Pogrom Victims” (<http://www.errc.org/cikk.php?cikk=330>).

7 L. R. and others vs. Slovakia, Communication 31/2003, UN/Doc.CERD/C/66/D/31/2003 (2005).

ocurrir de una forma no discriminatoria, cuando los elementos necesarios previos al proceso decisorio y conectados directamente con su implementación se aíslan y no se sujetan a escrutinio.<sup>8</sup>

Se determinó que la revocación posterior de la primera resolución municipal estuvo motivada por cuestiones raciales y constituyó una violación de la obligación del Estado de garantizar que todas las autoridades, nacionales y locales, ejerzan sus funciones sin discriminación racial. Además, el CERD declaró que los demandantes no tenían a su disposición ningún remedio efectivo que les permitiera denunciar el trato discriminatorio sufrido.

Con respecto a la naturaleza del remedio que debería proporcionarse a los autores de la comunicación, el CERD declaró que las autoridades deberían restaurar efectivamente el *statu quo* anterior y proceder con el plan de vivienda establecido en la primera resolución municipal.

En cuanto a la implementación, debe señalarse que Eslovaquia ha subrayado continuamente su voluntad de ocuparse de los problemas que enfrentan las comunidades romaníes del país. Eslovaquia es un miembro de la Década de la Inclusión Romaní 2005-2015 (iniciada poco después de la opinión del CERD que estamos estudiando) y ha elaborado un ambicioso Plan de Acción para los Romaníes<sup>9</sup> y una Estrategia de Integración de los Romaníes, de carácter nacional e integral, en el marco de sus obligaciones como Estado parte de la UE.<sup>10</sup> Esos dos documentos de política pública contienen normas extensas sobre los proyectos y las políticas dirigidas a ocuparse de la problemática de vivienda de los romaníes. Las autoridades centrales y locales han mostrado, no obstante, una marcada reticencia a respetar las conclusiones de la opinión del CERD. En un intercambio de correspondencia con el CERD, el Gobierno eslovaco consideró que la anulación de la segunda resolución (que no estuvo acompañada de la reintroducción y adopción de la primera resolución), junto con la aceptación de algunos compromisos bastante vagos relativos a la entrega de viviendas de bajo costo para los romaníes en Dobšiná, sin fecha cierta, y la apertura de un proceso penal contra los autores de la petición al Consejo

8 *Idem*, 10.7.

9 Los Estados parte de la Década tienen que elaborar e implementar un plan de acción que aborde los problemas enfrentados por los romaníes en los campos de la educación, el empleo, la salud y la vivienda. El Plan de Acción Eslovaco está disponible en [http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9296\\_file25\\_sk\\_action\\_plan\\_2011\\_eng.pdf](http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9296_file25_sk_action_plan_2011_eng.pdf)

10 La estrategia eslovaca para los romaníes (Slovakian Roma Strategy) está disponible en [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_slovakia\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_slovakia_strategy_en.pdf)



Municipal, constituían una reparación apropiada para las víctimas. La Alcaldía intentó también restarle importancia a la gravedad del problema y cuestionó la premisa en la que se basaba la opinión del CERD, aunque no su justificación. En reuniones con el European Roma Rights Centre (ERRC), una ONG que defiende los derechos de los romaníes, el alcalde mayor de Dobšiná declaró que según su interpretación de la opinión del CERD, este órgano no pedía la construcción de viviendas de bajo costo para los romaníes, y añadió que las condiciones de vida de los romaníes no eran “dramáticas” en su ciudad cuando se las comparaba con las de los residentes no romaníes.<sup>11</sup>

El CERD revisó la cuestión de la implementación en febrero de 2010, en su examen del informe periódico de Eslovaquia y solicitó información adicional con respecto a las medidas adoptadas por el Gobierno para cumplir con la decisión.<sup>12</sup> Los argumentos entregados por la delegación eslovaca no parecen haber convencido al CERD. En sus Observaciones Finales, el Comité se limitó a tomar nota del compromiso de Eslovaquia para solucionar la situación de vivienda de los romaníes de Dobšiná y recomendó que asegurara la implementación “efectiva y oportuna” de sus recomendaciones.<sup>13</sup>

En su respuesta a las observaciones del CERD, el Gobierno eslovaco informó luego que hasta febrero de 2011 no se había iniciado todavía la construcción de viviendas, pero que el municipio había incluido un proyecto de vivienda para los romaníes entre sus prioridades; de forma bastante apócrifa, el Gobierno eslovaco señaló también que el Consejo Municipal recientemente elegido “estaría más inclinado hacia la construcción de apartamentos básicos de alquiler”.<sup>14</sup>

No obstante, eso no ocurrió, y cuando el CERD volvió a retomar la cuestión de la implementación de su opinión en 2013, expresó su preocupación por el hecho de que el Estado no hubiera controlado las decisiones de las autoridades locales que limitaban el acceso de los

11 CERD, Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (Seventieth and Seventy-first sessions, 2007), UN/Doc.A/62/18 (2007), pp. 155 y ss.

12 CERD, Consideration of reports, comments and information submitted by States Parties under article 9 of the Convention, Sixth to Eighth periodic reports of Slovakia (Summary Record of the 1975th Meeting), UN/Doc.CERD/C/SR.1975 (2010), párrs. 42 y 51.

13 CERD, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Slovak Republic (Seventy sixth session, 2010), UN/Doc. CERD/C/SVK/CO/6-8 (2010), para. 20.

14 CERD, Information received from the Government of Slovakia on the implementation of the concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (Eightieth session, 2012), UN/Doc.CERD/C/SVK/CO/6-8 (2011), párrs. 21-22.

romaníes a la vivienda en general, y le volvió a pedir una vez más a Eslovaquia que se ocupara de la problemática de vivienda de la comunidad romaní de Dobšiná y también que le proporcionara información a ese respecto en particular.<sup>15</sup> Al siguiente año, en su respuesta, el Gobierno eslovaco no se ocupó de las preocupaciones del CERD, ni tampoco proporcionó la información de seguimiento requerida; se limitó a referirse a las diversas medidas legislativas que estaba planeando adoptar.<sup>16</sup>

En resumen, diez años después de que el CERD aprobara su opinión, y a pesar de las manifestaciones del Gobierno eslovaco de su voluntad política de ocuparse de los problemas de vivienda de los romaníes, los de Dobšiná no han visto ninguna mejora en su vida cotidiana. La inercia de las autoridades eslovacas para cumplir con sus obligaciones derivadas de la opinión del CERD llevaron a dos ONG internacionales (el European Roma Rights Centre, que había representado a los romaníes ante el CERD, y el Centre on Housing Rights and Evictions), junto con una ONG eslovaca (la Milan Šimečka Foundation), a presentar nuevas demandas nacionales, primero ante la Autoridad Eslovaca para el Trato Igualitario y luego ante el Centro Nacional Eslovaco para los Derechos Humanos, a los que les pidieron dar su opinión jurídica informativa con respecto a la no implementación de las autoridades eslovacas de la decisión del CERD y examinar si ese incumplimiento constituía una violación del derecho nacional contra la discriminación. En una decisión bastante sorprendente, con una redacción sintética, el Centro Nacional Eslovaco pasó por alto la opinión del CERD y declaró que el derecho a recibir viviendas públicas no estaba reconocido en el derecho eslovaco y, por tanto, no caía en el ámbito del derecho contra la discriminación, además de considerar también que la negativa en ese momento de la ciudad de Dobšiná de adoptar alguna medida para cumplir con la decisión del CERD no violaba el principio de trato igualitario.<sup>17</sup> Con la ayuda de las tres ONG mencionadas, los romaníes de Dobšiná han presentado demandas judiciales para exigirles a las autoridades cumplir con sus obligaciones derivadas de la opinión del CERD.

15 CERD, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Slovak Republic (Eighty second session, 2013), UN/Doc. CERD/C/SVK/CO/9-10 (2013), párr. 16.

16 CERD, Concluding Observations on the combined ninth and tenth periodic reports of Slovakia – Addendum: Information received from Slovakia on follow-up to the concluding observations (date received: 27 de feb 2014), UN/Doc. CERD/C/SVK/CO/9-10/Add.1 (2014), párrs. 18-21.

17 Slovak National Centre for Human Rights, carta fechada el 18 de octubre de 2006, en el archivo de los autores.

## Georgopoulos and Others vs. Greece (Comité de Derechos Humanos)<sup>18</sup>

548

Andi Dobrushki y Theodoros Alexandridis

El señor Georgopoulos, que ya había sido víctima de un desalojo ilegal en el verano de 2006, y que no había podido encontrar un apartamento para vivir con su familia debido al escaso subsidio que le daba el municipio de Patras (Grecia), se trasladó con su familia de siete miembros a la pequeña cabaña de su padre, construida con planchas de madera, en un asentamiento en el que habían vivido durante muchos años. Sin embargo, pronto se vio obligado a buscar otra alternativa, ya que las condiciones de vivienda en la cabaña de su padre eran malas por el exceso de personas. En septiembre de 2006 comenzó a construir una nueva cabaña, justo al lado de la de su padre. Los residentes locales, que habían estado pidiendo el desalojo de la comunidad romaní durante años, cuando vieron el inicio de la construcción avisaron a la policía y las autoridades municipales. Funcionarios de ambos organismos llegaron al lugar y amenazaron al señor Georgopoulos con arrestarlo si se resistía a la demolición de su vivienda, por lo cual cedió y su cabaña medio construida fue rápidamente destruida. Sin embargo, tuvo la fortuna de que esa misma mañana, pocas horas después de su desalojo, el comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa visitó el asentamiento y fue testigo de las consecuencias: las pertenencias de la familia del señor Georgopoulos habían sido colocadas en la parte de atrás de su camioneta, que era también el sitio improvisado para que él y los otros siete miembros de su familia pudieran dormir, mientras que las huellas del bulldócer, todavía visibles en el terreno blando, llevaban a una pila de placas de madera machacadas. De hecho, la existencia de esa pila de madera hizo que dos concejales le dijeran al comisionado que no eran sino restos de una operación de limpieza (eufemismo usado por las autoridades locales en Grecia cuando se refieren a la demolición de las cabañas romaníes), y que no había tenido lugar ningún desalojo esa mañana.

Tras estos hechos, los romaníes presentaron una comunicación ante el Comité de Derechos Humanos (CDH), los autores de la comunicación alegaron que no tenían remedios efectivos a su disposición para oponerse a su doble desalojo. Además, subrayaron que sus desalojos no habían sido ordenados por un tribunal; por el contrario, cuando en el pasado el municipio había intentado desalojarlos por medios legales, se habían opuesto con éxito ante el tribunal competente, que había decretado que su desalojo era contrario a la ley y lo había paralizado

18 *Georgopoulos and Others vs. Greece*, Comité de Derechos Humanos, Communication 1799/2008, UN/Doc.CCPR/C/99/D/1799/2008 (2010).

en tanto no se les reubicara en una vivienda adecuada. Por último, los romaníes habían presentado también una denuncia penal, la cual tenía importantes retrasos.

El CDH determinó que los desalojos consecutivos de los demandantes habían violado el Convenio y le solicitó a Grecia que les proporcionara remedios efectivos y una reparación apropiada, incluida una indemnización. Le recordó a Grecia su obligación de garantizar que no volvieran a ocurrir esa clase de violaciones en el futuro.<sup>19</sup> Se le ordenó al Estado griego informar en seis meses de las medidas adoptadas para implementar la decisión del CDH.

En cuanto a la implementación, la solicitud de los autores de recibir una indemnización por daños sigue pendiente en la actualidad ante las autoridades competentes del Estado, aunque tras la comunicación de la decisión a la Fiscalía de Patras por los representantes de los autores (puesto que las autoridades estatales no transmitieron de oficio la decisión del CDH a la Fiscalía), el caso fue reabierto y se inició un proceso penal contra el alcalde y los concejales de Patras que tomaron la decisión, y también contra funcionarios no conocidos que tomaron parte en el desalojo del autor de la comunicación. Al final, el alcalde y los dos concejales fueron declarados inocentes, lo que llevó a la presentación de otra comunicación ante el CDH, esta vez sobre la demora de las autoridades nacionales en cumplir oportunamente la opinión del Comité, y en especial en hacer responsables por sus actos a los funcionarios que habían aprobado el desalojo. Aparte de esos acontecimientos, el Estado griego no tomó medidas adicionales, como por ejemplo, aprobar un marco legislativo sobre desalojos forzosos, con el fin de ajustarse a la opinión del CDH. La no implementación de Grecia de la opinión del Comité llevó luego a la suspensión del diálogo sobre el seguimiento después de concluir que la implementación de su recomendación era insatisfactoria.<sup>20</sup>

## Denuncias colectivas en materia de vivienda de los romaníes y los trashumantes conforme a la Carta Social Europea

El CEDS es un órgano cuasi judicial que tiene a su cargo la supervisión del cumplimiento de los Estados que han firmado y ratificado

19 *Idem*, párr. 9.

20 HRC, Follow-up progress report on individual communications, adopted by the Committee at its 112th session (2014), UN/Doc.CCPR/C/112/3 (2014), p. 17.

la Carta Social Europea y su revisión de 1996. Entre sus funciones están, en primer lugar, la revisión de los informes entregados por los Estados contratantes (en los que recogen las medidas adoptadas para la implementación de las normas de la Carta), según un ciclo de presentación de informes, y la adopción de conclusiones con respecto al cumplimiento de la Carta por parte del Estado, y, en segundo lugar, la revisión de las demandas colectivas que se le presentan y la adopción de decisiones relativas a la conformidad de las alegaciones con lo dispuesto en la Carta.<sup>21</sup> En sus decisiones relativas a las demandas colectivas en las que se alega la violación de los derechos a la vivienda de los romaníes, entre otros derechos,<sup>22</sup> el CEDS ha reconocido la problemática de vivienda que viven los romaníes en varios países (en concreto en Grecia, Italia, Bulgaria, Francia, Portugal y Bélgica),<sup>23</sup> y también ha descrito hasta dónde llega del derecho a la vivienda.

---

21 Para una descripción más detallada del mandato de seguimiento del CEDS, véase [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/FAQ\\_en.asp#5\\_How\\_does\\_monitoring\\_work](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/FAQ_en.asp#5_How_does_monitoring_work)

22 Véanse las decisiones del CEDS sobre el fondo de los siguientes casos de demandas colectivas sobre vivienda de romaníes y trashumantes (entre paréntesis las fechas en las que se adoptaron las decisiones de fondo): *ERRC vs. Greece*, Collective Complaint 15/2003 (8 de diciembre de 2004); *ERRC vs. Italy*, Collective Complaint 27/2004 (7 de diciembre de 2005); *ERRC vs. Bulgaria*, Collective Complaint 31/2005 (18 de octubre de 2006); *International Movement ATD Fourth World vs. France*, Collective Complaint 33/2006 (5 de diciembre de 2007); *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) vs. France*, Collective Complaint 39/2006 (5 de diciembre de 2007); *ERRC vs. France*, Collective Complaint 51/2008 (19 de octubre de 2009); *International Centre for the Legal Protection of Human Rights (Interights) vs. Greece*, 49/2008 (11 de diciembre de 2009); *Centre on Housing Rights and Evictions (Cohre) vs. Italy*, Collective Complaint 58/2009 (25 de junio de 2010); *ERRC vs. Portugal*, Collective Complaint 61/2010 (30 de junio de 2010); *International Federation of Human Rights (FIDH) vs. Belgium*, Collective Complaint 62/2010 (21 de marzo de 2012); *Centre on Housing rights and Evictions (Cohre) vs. France*, Collective Complaint 63/2010 (28 de junio de 2011); *European Roma and Travellers Forum (ERTF) vs. France*, Collective Complaints 64/2011 (24 de enero de 2012); *Medecins du Monde-International vs. France* Collective Complaint 67/2011 (11 de septiembre de 2012). En el momento de redactar este capítulo, otras dos demandas colectivas sobre derechos a la vivienda de los romaníes han sido declaradas admisibles y están pendientes de resolución: *ERRC vs. Ireland*, Collective Complaint 100/2013 y *ERTF vs. the Czech Republic*, Collective Complaint 104/2014. Todas las decisiones y la documentación relacionada de la presente sección del capítulo (como documentos presentados por las partes, resoluciones del Comité de Ministros, etc.) están disponibles en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/default_en.asp)

23 Hasta la fecha no ha habido demandas colectivas (ni siquiera en los casos de demandas repetitivas) con respecto a las cuales el Comité haya determinado que la situación era conforme a la Carta; eso es a su vez una grave acusación contra las políticas de vivienda para los romaníes adoptadas por los Estados en cuestión. Es también muy probable que las conclusiones del Comité sean

Si el CEDS determina la existencia de una violación de la Carta, eso no significa la terminación de los procedimientos relativos a la demanda colectiva, puesto que el informe se remite después al Comité de Ministros; este último no puede anular la resolución del CEDS, pero sí puede socavar su importancia y efectos. Por tanto, si al Comité de Ministros se le presenta una decisión del CEDS que declara que un Estado ha violado la Carta, si existe una mayoría de dos tercios de los miembros del Comité de Ministros con derecho a voto (es decir, los ministros de los Estados que han ratificado la Carta Social Europea o su revisión), deberá adoptarse una recomendación dirigida al Estado infractor. Si no se alcanza el *quorum*, entonces el Comité adopta una resolución cuya parte operativa está formulada usualmente en términos neutrales o exhortativos. A este respecto debería señalarse que también se adoptan resoluciones cuando el CEDS ha verificado previamente que las alegaciones no constituyen una violación de la Carta. De hecho, el Comité de Ministros ha adoptado solo una vez una recomendación en relación con una demanda colectiva, en un caso contra Francia relacionado con los derechos profesionales de ciertas categorías de guías turísticos. En su recomendación, el Comité de Ministros ordenó varias medidas concretas que el Estado francés debía implementar para que la situación se ajustara a lo dispuesto en la Carta.<sup>24</sup>

Para efectos de este artículo, nuestro análisis se limitará a las demandas colectivas consecutivas presentadas contra Grecia y Francia, poniendo de manifiesto no solo que sus respectivos gobiernos no han ajustado las políticas de vivienda para los romaníes a las determinaciones del CEDS, sino también el papel bastante pasivo de la institución encargada de la supervisión de la implementación de las decisiones del Comité, en este caso, el Comité de Ministros, frente a las violaciones reiteradas y especialmente graves de la Carta Social Europea.

---

parecidas para otros países con poblaciones romaníes notables, como Rumania, Hungría y Eslovaquia, ninguno de los cuales (hasta junio de 2015) había firmado (en el caso de Rumania) y ratificado (en el caso de Hungría y Eslovaquia) las normas relevantes de la Carta Social Europea Revisada o la Carta Social o el Protocolo de quejas colectivas que hubiera permitido la presentación de demandas colectivas contra ellos.

24 Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation RecChs (2001)1 on Collective complaint 6/1999, Syndicat national des Professions du tourisme vs. France, 31 de enero de 2001 (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=182943&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>).

## Demandas colectivas contra Grecia

### *Recapitulación de las decisiones*

En su decisión relativa a la primera demanda colectiva presentada contra Grecia en 2003 —ERRC *vs.* Greece—,<sup>25</sup> el CEDS determinó que el Estado había violado en 2004 el artículo 16 (el derecho de la familia a protección social, jurídica y económica) de la Carta Social Europea por tres razones: i) la insuficiencia de los alojamientos permanentes suministrados a los romaníes; ii) la falta de instalaciones temporales de acogida, y iii) los numerosos desalojos forzados y otras sanciones a los que eran sometidos los romaníes. El CEDS fue en especial crítico de la falta de medios institucionales del Estado griego para estimular o, en última instancia, obligar a las autoridades locales a emprender acciones que mejoraran las condiciones de vida de este grupo. Un cambio celebrado durante el transcurso de los procedimientos ante el CEDS fue la derogación del Reglamento Sanitario de 1983, explícitamente racista, que disponía la reubicación de los *athinganoi* (un término peyorativo para referirse a los romaníes) en asentamientos organizados; según las normas del reglamento, estos deberían encontrarse a las afueras de las áreas habitadas y a “distancia sustancial” del plan urbano o de las últimas casas contiguas de una comunidad o ciudad.

Salvo por la derogación de ese reglamento, Grecia no implementó ninguna medida efectiva para ocuparse sustantivamente de las determinaciones del CEDS, lo que hizo que este afirmara, en sus conclusiones de 2006 sobre el informe presentado por Grecia con respecto a las medidas tomadas, entre otras cosas, para cumplir con sus obligaciones derivadas del artículo 16, que la decisión relativa a la demanda colectiva no había sido implementada y que Grecia seguía violando el artículo 16 por las tres razones referidas.<sup>26</sup>

La reiterada inacción de Grecia a la hora de tomar medidas en el área de la vivienda para los romaníes hizo que Interights presentara una segunda demanda en 2008; el Gobierno griego se opuso a su admisibilidad y argumentó, entre otras cosas, que la demanda presentada por Interights versaba sobre los mismos hechos ya presentados por ERRC y sobre los cuales el Comité de Ministros había adoptado una resolución, por la cual habían concluido los procedimientos. Alternativamente, el Gobierno griego argumentó que la implementación de la decisión del CEDS con respecto a la primera demanda

25 Collective Complaint 15/2003.

26 European Committee of Social Rights, Conclusions XVIII-1 (Greece): articles 1, 12, 13, 16 and 19 of the Charter (2006) 13 ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/GreeceXVIII1\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/GreeceXVIII1_en.pdf)).



colectiva estaba siendo supervisada por el Comité en el marco del procedimiento ordinario de información contemplado por la Carta y, por tanto, no tenía sentido una nueva. En conclusión, el Gobierno griego consideró que la presentación de una nueva demanda sobre el mismo tema solo tres años después de la adopción de la resolución del Comité de Ministros constituía un abuso de las normas de procedimiento. En su decisión sobre admisibilidad, el CEDS declaró que no estaba impedido para examinar la demanda presentada por Interights por las razones presentadas por el Gobierno griego y procedió a declararla admisible.

En 2009, el CEDS adoptó su decisión sobre el fondo de la demanda, y volvió a declarar la violación del artículo 16 por Grecia. Reiterando sus determinaciones anteriores, el CEDS declaró que el Estado griego no había tenido en cuenta la situación particular de los romaníes cuando tomó las medidas para mejorar sus condiciones de vida, y también determinó que había lo que cabía calificar como una “violación continuada” del artículo 16, debido a los desalojos forzosos que seguían padeciendo los romaníes y la falta de efectividad de las medidas jurídicas disponibles para oponerse a ellos.

El CEDS llegaría otra vez a conclusiones parecidas en 2001, tras la evaluación del informe periódico de Grecia sobre el artículo 16: con respecto al seguimiento de la primera demanda colectiva, el CEDS declaró que la situación ordinaria seguía sin ajustarse a lo dispuesto en dicho artículo. Con respecto a la segunda demanda colectiva, el Comité declaró que puesto que la decisión fue adoptada al final del periodo correspondiente, el examen del seguimiento sería prematuro y solicitó al Gobierno griego incluir información integral y actualizada con respecto a la implementación de la decisión del Comité en su próximo informe periódico. Teniendo en cuenta la casi idéntica naturaleza de las dos demandas colectivas, podría asumirse sin problemas que salvo por la razón procedimental presentada por el CEDS, este comité hubiera encontrado que Grecia tampoco había implementado apropiadamente (si es que había hecho algo) la segunda decisión.<sup>27</sup>

### *Implementación*

Con respecto a la primera demanda colectiva presentada por ERRC contra Grecia, el Comité de Ministros declinó adoptar una recomendación y se limitó, en su resolución de 2005, a dejar constancia de haber

27 European Committee of Social Rights, Conclusions XIX-4 (2011) (Greece): articles 7, 8, 16, 17 and 19 of the Charter (2012) 15 ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/GreeceXIX4\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/GreeceXIX4_en.pdf)).



recibido el anuncio de varias medidas de política pública por parte del Gobierno griego.

Aun si este enfoque pasivo era resultado del respeto al principio de que los Estados deberían gozar de un amplio margen de apreciación a la hora de diseñar e implementar políticas que requieren un uso intensivo de recursos en los campos social y económico, es más difícil explicar que el Comité de Ministros no haya enfrentado el ataque frontal efectuado por el representante de Grecia contra el CEDS antes de la adopción de la resolución y, en última instancia, contra la propia Carta Social Europea, que merece la pena citar de manera extensa. Si bien reconocía que Grecia enfrentaba algunas “situaciones inadecuadas, que ocurren sobre todo en el ámbito local (sic)”, el representante de Grecia también comunicó al Comité de Ministros que:

Nosotros [el Gobierno griego] estamos cada vez más alarmados de lo que nos parece que constituye una tendencia en aumento: la de dar interpretaciones amplias o exageradas, cuando no falsas, de estos textos [es decir, de la Carta Social Europea]. Esas interpretaciones ni son legítimas ni son constructivas, ni fomentan que los Estados parte que no las han firmado y ratificado lo hagan, sobre todo el Protocolo Adicional, cuyas normas solo han sido aceptadas por trece Estados parte.

Teniendo esto presente, y reiterando nuestro compromiso con los valores consagrados en la Carta, deseáramos animar al Comité Europeo de Derechos Sociales a permanecer fiel al texto de la Carta y evitar la tentación, tal vez natural, de transformarla en un recipiente en el que todo cabe, que puede ser aplicada a todos y a todo bajo el cielo.

En lo que se refiere a la opinión del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre la demanda colectiva específica, nos gustaría recordar al Comité que este es un problema que enfrentamos todos los países europeos con población romaní. No es ni específico ni exclusivo de mi país.<sup>28</sup>

El Comité de Ministros declinó también adoptar una recomendación con respecto a la segunda demanda colectiva presentada contra Grecia. Recuerda que el CEDS había declarado dos veces (primero en sus conclusiones relativas al informe de Grecia sobre el artículo 16, y segundo en su decisión sobre la demanda colectiva presentada por Intereights) que el Gobierno griego no había garantizado la implementación

---

28 Council of Europe Committee of Ministers, Intervention of the permanent representative of Greece to the Council of Europe ambassador Constantin Yerosostopoulos, item 4.1.a “Collective Complaint 15/2003: *European Roma Rights Center vs. Greece*”, 924th CM Meeting, 20 de abril de 2005 (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Notes/929/4.3c&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>).

apropiada de la primera decisión del CEDS. Sin embargo, en su resolución de 2011, el Comité de Ministros no se limitó, una vez más, a darse por enterado del nuevo rango de políticas anunciadas por el Gobierno griego, sino que también celebró las medidas (sobre todo de naturaleza legislativa) adoptadas a ese efecto y el compromiso (según el propio Estado) mostrado por Grecia para cambiar la situación y ajustarla a la Carta.

En conclusión, en un periodo de siete años, los autores señalaron que en cuatro casos el CEDS concluyó que la situación de vivienda de los romaníes en Grecia constituía una violación del artículo 16 de la Carta. Además, en dos de esos casos, llegó a esas conclusiones en el contexto de procedimientos cuasijudiciales y tras la entrega de información detallada por ambas partes. Es difícil ver por qué razones el Comité de Ministros podría sustituir en la práctica la valoración del CEDS por la suya propia y recortar las determinaciones incisivas del mismo, quitándoles todo efecto significativo. Los autores de la comunicación encuentran todavía más preocupante que el Comité de Ministros no haya tomado una posición frente a la condena maliciosa y hostil del CEDS y de la Carta efectuada por el representante del Gobierno griego, que pretendía trivializar y relativizar la penuria de vivienda de los romaníes, entre otras cosas. Aunque no es posible especular si la adopción de una recomendación o de una resolución redactada en términos más firmes hubiera forzado a Grecia a salir de su inercia y abordar sustantivamente la problemática de vivienda de los romaníes, es difícil pensar que la redacción blanda de las dos resoluciones del Comité tuviera algún efecto contra la falta de voluntad del Gobierno griego para encargarse del problema.

## Demandas colectivas contra Francia

### *Recapitulación de las decisiones*

Durante los últimos años, Francia ha sido objeto de demandas colectivas sucesivas con respecto a la situación de vivienda de los trashumantes y los emigrantes romaníes. Las primeras demandas colectivas sobre la situación de vivienda de las *gens du voyage* (trashumantes) presentadas contra Francia lo fueron por el International Movement ATD Fourth World (No. 33/2006) y la European Federation of National Organisations Working with the Homeless (Feantsa) (No. 39/2006). Las dos organizaciones presentaron demandas parecidas con respecto a la situación de vivienda de los trashumantes en Francia y, en especial, sobre la falta de un número apropiado de lugares de acampada y el peligro creciente de desalojos forzosos a causa de no contar con

suficientes lugares en donde aparcas sus caravanas. En su decisión sobre el fondo de ambas demandas, adoptada en 2007, el CEDS encontró una violación del artículo 31 de la Carta revisada (derecho a la vivienda) y destacó que las autoridades centrales y locales no habían atendido apropiadamente desde hace muchos años la situación de vivienda de los trashumantes.

Algunas de las alegaciones anteriores fueron también planteadas en la demanda colectiva presentada por el ERRC contra Francia en 2008 (No. 51/2008). Además de las alegaciones relativas al número inapropiado de lugares de acampada, el ERRC señaló que las condiciones de vida prevalecientes en muchos de los lugares en funcionamiento eran muy precarias; también consideró que las políticas del Estado francés no tenían en cuenta la adopción creciente de un estilo de vida sedentario o semisedentario por muchos trashumantes, lo que a su vez requería la adopción de políticas de vivienda más sensibles a las cuestiones culturales. El ERRC argumentó también que Francia no había aprobado medidas generales para proporcionar viviendas a los numerosos inmigrantes romaníes provenientes de otros países del Consejo de Europa, y también controvertía que las amplias facultades en materia de desalojo fueran conformes a la Carta, al no incluir la provisión de un alojamiento alternativo ni el desalojo como producto de una decisión judicial. Una vez más, la decisión del CEDS adoptada en 2009 señaló que la situación no se ajustaba a la Carta y declaró que Francia había violado, entre otros, el artículo 31 (derecho a la vivienda) y el artículo 16 (derecho de la familia a la protección social, jurídica y económica) de la Carta, junto con el artículo E (la cláusula de no discriminación) y también el artículo 19 (derechos de los trabajadores emigrados a la protección y la asistencia).

La siguiente demanda colectiva contra Francia fue presentada por el Centre on Housing Rights and Evictions (Cohre) en 2010 (No. 63/2010). La demanda se concentraba principalmente en los desalojos colectivos masivos de emigrantes romaníes de sus asentamientos improvisados, y en la expulsión subsecuente a sus países de origen por razones de orden público y seguridad, con un barniz de legitimidad gracias al pago de una ayuda a los romaníes para conseguir su "consentimiento" a la expulsión. En una de las decisiones, con un lenguaje más duro hasta la fecha, el CEDS criticó abiertamente las acciones del Gobierno francés y declaró que:

53. Teniendo en cuenta la adopción de medidas que son incompatibles con la dignidad humana y que van dirigidas a grupos vulnerables, y teniendo en cuenta el papel activo de las autoridades públicas en estructurar e implementar esta aproximación discriminatoria a la seguridad, el Comité

considera que los criterios relevantes (*Cohre vs. Italy*, demanda 58/2009, decisión sobre el fondo de 25 de junio de 2010, §76) se han cumplido y que hubo una violación agravada de los derechos humanos desde la óptica del artículo 31 de la Carta Revisada. Para llegar a esta conclusión, el Comité tiene también en cuenta el hecho de que ya determinó la existencia de violaciones en su decisión de 19 de octubre de 2009, sobre el fondo de la demanda 51/2008, *European Roma Rights Centre (ERRC) vs. France*.

54. Las medidas en cuestión revelan también la falta de respeto por los valores esenciales consagrados en la Carta Social Europea, en particular a la dignidad humana, y la naturaleza y extensión de esas medidas las diferencia de violaciones ordinarias a la Carta. Estas violaciones agravadas no afectan solo a sus víctimas o a su relación con el Estado demandado. También son un desafío a los intereses de la comunidad en general y a los estándares fundamentales compartidos por todos los Estados parte del Consejo de Europa, en concreto, los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Por tanto, la situación requiere atención urgente por parte de los Estados parte del Consejo de Europa (*Centre on Housing Rights and Evictions (Cohre) vs. Italy*, demanda 58/2009, decisión sobre el fondo de 25 de junio de 2010, § 78). El Comité los invita a publicar su decisión sobre el fondo, una vez que haya sido notificada a las partes y al Comité de Ministros. Ocupándonos ahora de manera más específica del Estado demandado, haber encontrado violaciones agravadas implica no solo la adopción de medidas apropiadas de reparación, sino también la obligación de ofrecer garantías apropiadas de no repetición y garantizar que esas violaciones cesen y no vuelven a ocurrir.

En su reciente decisión de fondo sobre las demandas colectivas 64/2011 y 67/2011, el CEDS reiteró sus conclusiones previas adoptadas con respecto a las demandas colectivas mencionadas. También señaló que aunque los trashumantes tenían cada vez más sitios disponibles para aparcamiento y el Estado había asignado recursos financieros apropiados a ese fin, los plazos generales de implementación de las iniciativas gubernamentales estaban caracterizados por retrasos importantes, que hicieron a los trashumantes cada vez más proclives a los desalojos forzados sin que se les proporciona un alojamiento alternativo. Además, el CEDS verificó que el desalojo forzoso de romaníes búlgaros y rumanos continuaba, en violación de la Carta.

### *Implementación*

En sus resoluciones relativas a las tres primeras demandas colectivas (es decir, las demandas 33/2006, 39/2006 y 51/2008), el Comité de Ministros se limitó a dar por recibidas las decisiones del CEDS y le solicitó al Gobierno francés implementar adecuadamente las medidas que había anunciado entretanto, y mantener informado regularmente al Comité

con respecto a todos los desarrollos pertinentes. En fuerte contraste con el Gobierno griego, la delegación francesa presentó al Comité de Ministros abundante información sobre las medidas concretas de política pública que ya había adoptado o estaba en camino de adoptar para cumplir las determinaciones del CEDS, y también fue más suave en su crítica a este. Además, las decisiones del CEDS se produjeron en un momento en el que el Estado francés se dirigía hacia una legislación innovadora, conocida como Loi DALO, sobre el derecho a la vivienda exigible ante los tribunales.<sup>29</sup> Por tanto, era lógico que se le proporcionara espacio al Gobierno francés para que reformara sus políticas y legislación de vivienda, que afectarían también el campo de la vivienda para los romaníes y los trashumantes.

Sin embargo, algo bastante sorprendente (aunque previsible) fue que el Comité de Ministros no adoptara una recomendación o manifestara su preocupación con respecto a la demanda colectiva presentada por Cohre y relativa a los desalojos en masa y las expulsiones reiteradas de emigrantes romaníes de Francia. Además, teniendo en cuenta el duro lenguaje empleado por el CEDS (que caracterizó las violaciones como “violación agravada de los derechos humanos”), cabría haber esperado legítimamente que el Comité de Ministros hubiera reflejado al menos algunas de las fuertes críticas del CEDS a las políticas abiertamente discriminatorias del Estado francés. Sin embargo, este Comité de nuevo dio por recibido el informe del CEDS y les solicitó a las autoridades francesas informarle en una reunión futura de las medidas adoptadas para ocuparse de las determinaciones. Por tanto, no debería sorprender que el Comité de Ministros tampoco adoptara una recomendación con respecto a las dos siguientes demandas colectivas (64/2011 y 67/2011). Como síntesis de las resoluciones anteriores del Comité de Ministros con respecto a Grecia y Francia, cabría decir que dan la impresión de que el Comité intenta quitarles importancia —cuando no pasar por alto— a las determinaciones del CEDS. Aunque es evidente que su composición, y su mismo nombre, debería ser suficiente para reducir las expectativas de cualquiera con respecto a su potencial como mecanismo efectivo de supervisión de la implementación, la situación actual también debilita la efectividad de la Carta Social Europea y, en última instancia, es un desincentivo para que los Estados parte cumplan con sus obligaciones conforme a la Carta.

---

29 Ley 2007-290 de 5 de marzo de 2007, conocida como Loi DALO (Droit au Logement Opposable; Derecho Exigible Judicialmente a la Vivienda).

## Tribunal Europeo de Derechos Humanos: jurisprudencia sobre vivienda

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (el Tribunal) es el árbitro final para el cumplimiento de las obligaciones de los Estados parte derivadas de la Convención Europea de los Derechos Humanos. Sin embargo, hasta la entrada en vigor del Protocolo 14, que introdujo cambios determinantes a la Convención, la supervisión de sus sentencias era una prerrogativa exclusiva del Comité de Ministros, el mismo órgano que adopta resoluciones con respecto a las demandas colectivas conforme a la Carta Social Europea y la Carta Social Europea Revisada, a las que nos referimos atrás, y al que los Estados parte tenían que presentar esquemas de las medidas generales e individuales que pretendían adoptar e implementar para ocuparse de las determinaciones del Tribunal y garantizar que no ocurrían violaciones parecidas en el futuro. A diferencia de los procedimientos que tienen lugar ante el Comité de Ministros conforme a la Carta Social Europea, aquí los demandantes y sus defensores tienen una intervención limitada, que se plasma en proporcionar información al Comité sobre la efectividad de las medidas adoptadas por el Estado demandado, lo que permite un intercambio más amplio de información y la formación de una imagen más clara. Hasta hace poco, la manera más práctica, y también más visible públicamente, mediante la cual el Comité podía expresar su insatisfacción con las medidas adoptadas para ejecutar una sentencia era la aprobación de una resolución provisional en la que criticaba e instaba al Estado demandado a emprender debidamente todas las medidas necesarias a ese fin. Si bien es cierto que hasta hoy el Comité de Ministros ha evitado aprobar resoluciones provisionales en cualquiera de los casos sobre romaníes que estudiamos a continuación (aunque ha amenazado con hacerlo en un caso, en lo que sería un cambio prometedor y bienvenido), también los ha mantenido abiertos para su revisión, con lo que ha ejercido al menos un poco de presión sobre los Estados parte. Tras la entrada en vigor del Protocolo 14, el Tribunal puede ahora intervenir directamente en la etapa de implementación: el Comité podría solicitar, tras un voto favorable de dos tercios de sus representantes, una sentencia interpretativa del Tribunal con respecto al lenguaje de la sentencia o iniciar un proceso por incumplimiento contra un Estado si considera que no ha cumplido con sus obligaciones relativas a la ejecución de una sentencia (OSJI, 2010, pp. 45-49).

El desarrollo del enfoque del Tribunal con respecto a los casos de vivienda que afectan a romaníes y trashumantes no puede verse de manera aislada con respecto a una serie de casos presentados por estos

grupos contra el Reino Unido. Una revisión de la jurisprudencia relevante del Tribunal es, por tanto, necesaria antes de abordar la presentación de los dos estudios de caso, en especial porque la Convención Europea de Derechos Humanos no contempla un derecho a la vivienda, y la interpretación de ese derecho tan específico en la Convención solo fue posible tras intentos persistentes de que se reconociera, mediante demandas ante el Tribunal y también mediante la adopción por ese órgano judicial de un enfoque más integral y contextual, el problema de la vivienda en general y el de los romaníes y los trashumantes en particular. Ese enfoque progresivo llevó, en última instancia, al caso histórico de *Winterstein y Others vs. France*, en el que el Tribunal determinó una violación del artículo 8 debido a la falta de disponibilidad de una vivienda culturalmente apropiada.<sup>30</sup>

### Los casos británicos sobre gitanos y trashumantes

El Tribunal conoció por primera vez los problemas de vivienda padecidos por los romaníes y los trashumantes gracias a una serie de casos originados en el Reino Unido. Aunque todas las demandas (menos una) fueron rechazadas en última instancia, son un hito evolutivo en el enfoque del Tribunal con respecto a los casos de vivienda relativos a los romaníes y trashumantes.

Las primeras demandas que llegaron al Tribunal fueron los casos *Jones vs. the UK*<sup>31</sup> y *Smith and Others vs. the UK*.<sup>32</sup> En el primero, la Comisión (como era en aquel entonces) determinó que la negativa de las autoridades a conceder un permiso urbanístico al demandante para poder aparcar su caravana en un terreno de su propiedad constituía una interferencia legítima y proporcionada con sus derechos, en especial teniendo en cuenta que las autoridades competentes habían realizado un examen cuidadoso de su solicitud y alegaban razones convincentes para su decisión. En el segundo caso, los demandantes denunciaban la escasez de lugares apropiados para los gitanos en el área en la que vivían y la falta de remedios efectivos que permitieran enfrentar esa situación. La Comisión declaró que si bien en principio el estilo de vida tradicional de una minoría merece la protección concedida por el artículo 8, las quejas de los demandantes afectaban cuestiones

30 Appl. 27013/07 ECHR, 17 de octubre de 2013.

31 Appl. 14837/89 ECHR, 7 de mayo de 1990. De hecho, hubo un caso anterior en el que la Corte, tras la retirada del demandante del proceso debido a la concesión de permisos urbanísticos que había solicitado entretanto, eliminó el caso de su lista. Véase *Drake vs. the UK*, Appl. 11748/85 ECHR, 7 de mayo de 1990.

32 Appl. 14455/88 ECHR, 4 de septiembre de 1991.



de política pública y de la administración pública, y la Comisión no estaba bien preparada para abordar esos problemas. A la vista de la deferencia que había que mostrarles a las autoridades para tal efecto, junto con las pruebas de que estas habían tenido en cuenta la situación de los demandantes, la Comisión declaró que esas alegaciones estaban mal fundamentadas.

A los demandantes posteriores no les fue mejor,<sup>33</sup> pero sus demandas le dieron al Tribunal la oportunidad de desarrollar con más detalle su enfoque sobre los problemas de vivienda de los gitanos y trashumantes; por tanto, reafirmó en esos casos que las caravanas estacionadas sin el correspondiente permiso urbanístico eran viviendas a los efectos del artículo 8 y, por esta razón, entraban en su ámbito de protección. El Tribunal consideró también que los Estados tenían la obligación de facilitar “la forma de vida gitana”.<sup>34</sup> Asimismo, dejó traslucir que estaría dispuesto a revisar su jurisprudencia sobre esos temas cuando hubiera un consenso paneuropeo sobre ellos.<sup>35</sup> Un aspecto muy importante de esas sentencias, a menudo pasado por alto, está relacionado con la declaración del Tribunal de que en casos de desalojo, la disponibilidad y provisión de un alojamiento alternativo por las autoridades son factores compensatorios que deberían tenerse en cuenta a la hora de valorar la proporcionalidad de la interferencia,<sup>36</sup> con lo que sugería que un desalojo no acompañado de la provisión de un alojamiento alternativo podría ser contrario al artículo 8. El

33 Véanse *Chapman vs. United Kingdom*, Appl. 27238/95; *Beard vs. United Kingdom*, Appl. 24882/94; *Coster vs. United Kingdom*, Appl. 24876/94; *Lee vs. United Kingdom*, Appl. 25289/94; *Jane Smith vs. United Kingdom*, Appl. 25154/94. Los cinco casos fueron acumulados por la Gran Sala del TEDH que aprobó su sentencia el 18 de enero de 2001.

34 *Chapman vs. United Kingdom*, párr. 96: “Como se expresó en *Buckley*, la posición vulnerable de los gitanos como minoría significa que debe darse una consideración especial a sus necesidades y a su estilo de vida diferente tanto en el marco de la planeación regulatoria relevante como en las decisiones adoptadas en casos específicos [...] En esa medida hay pues una obligación positiva impuesta a los Estados contratantes en virtud del art. 9 de facilitar la forma de vida de los gitanos”.

35 *Idem*, párr. 70.

36 *Chapman vs. United Kingdom*, párr. 103: “Una consideración relevante adicional, que debe tenerse en cuenta en primer lugar por las autoridades, es que, si no hay un alojamiento alternativo, la interferencia es más grave que cuando ese alojamiento está disponible. Cuanto más adecuado es el alojamiento alternativo, menos grave es la interferencia causada al demandante cuando se le mueve de su alojamiento actual”. El Tribunal declaró en última instancia que había lugares alternativos para la demandante y que no había alegado ante el Tribunal consideraciones especiales que le impidieran usarlos.



Tribunal ha confirmado ese enfoque en casos posteriores sobre gitanos y trashumantes.<sup>37</sup>

Los autores han optado por presentar los dos primeros casos sobre vivienda relativos a los romaníes y los trashumantes que están en los dos extremos del espectro, tanto por la gravedad de las violaciones encontradas por el Tribunal como por la amplitud y el ámbito de las medidas de implementación requeridas por sus sentencias. Luego realizamos un análisis del caso *Yordanova and Others vs. Bulgaria* que, cabría sostener, aún muchas de las líneas de análisis de este capítulo.

### Seguridad en la posesión de los gitanos y trashumantes en lugares públicos pertenecientes a las autoridades locales

El primer caso exitoso sobre gitanos y trashumantes presentado ante el Tribunal fue el de *Connors vs. the UK*, en el que el demandante, un gitano, fue desalojado de un terreno público de las autoridades locales en el que él y su familia habían residido durante varios años, tras un procedimiento sumario de desalojo que no estaba condicionado por una decisión judicial previa que decidiera sobre el fondo del caso, sino que era automática en ciertos casos previstos por la ley. El Tribunal comenzó observando que el demandante y su familia no tenían seguridad en la posesión (según el derecho nacional aplicable a las personas trashumantes que vivían en esos lugares, eran considerados como ocupantes en precario, no como poseedores), que si el señor Connors hubiera vivido en cualquier otra forma de vivienda su desalojo hubiera requerido una decisión judicial, y que no se daba ninguna justificación para esa diferencia de trato. El Tribunal declaró que el desalojo del demandante no había respetado ninguna garantía procesal y, por tanto, constituía una violación de las garantías procesales del artículo 8.<sup>38</sup>

37 Véase *Codona vs. United Kingdom*, Appl. 485/05 ECHR, 7 de febrero de 2006. Para un caso parecido con respecto a los trashumantes franceses (*Gens du Voyage*), véase *Gabriel Louis Stenegry et Mme Sonia Adam c. France*, Appl. 40987/05 ECHR, 22 de mayo de 2007. En ambos casos, el Tribunal declaró que las autoridades les habían provisto de hecho a los demandantes (un gitano británico y trashumantes franceses, respectivamente) un alojamiento alternativo adecuado tras su desalojo, y por ello no había violación del artículo 8, aun cuando el alojamiento provisto no satisficiera sus necesidades de una vivienda adecuada desde el punto de vista cultural.

38 Appl. 66746/01, 27 de mayo de 2004. El Tribunal le dio una importancia significativa al hecho de que el demandante residía en un lugar en el que se había establecido legalmente, distinguiéndolo así de los casos previos de “gitanos” en los que los demandantes se habían instalado en terrenos con pleno conocimiento de que estaban violando las normas urbanísticas.

En cuanto a la implementación de la sentencia Connors, fue hasta abril de 2011, y solo con respecto a Inglaterra, que la legislación relevante (plasmada en la Sección 318 de la Ley de Vivienda y Renovación Urbana de 2008), la posición jurídica de los terrenos de las autoridades locales, se alineó con respecto a otras formas de vivienda (las casas reguladas en la Ley de Casas Móviles de 1983), una propuesta que ya había realizado el Comité Parlamentario Conjunto sobre Derechos Humanos en 2005 (Joint Committee on Human Rights, 2007, p. Chapter 7). La Sección 318 se aplicaría de forma efectiva en Gales solo a partir del 10 de julio de 2013. Entretanto, en 2013, el Comité de Ministros cerró la supervisión de la implementación del caso Connors, aunque señaló que continuaría la supervisión de su ejecución en cuanto a Gales, en el contexto de la sentencia Buckland (que a todos los efectos es idéntica a Connors, salvo que concierne al desalojo de un trashumante en Gales);<sup>39</sup> al final, solo en noviembre de 2013 el Comité de Ministros concluiría completa y efectivamente su supervisión de la ejecución de la sentencia Connors.<sup>40</sup> En otras palabras, le llevó al Reino Unido nueve años adoptar las medidas necesarias (que eran relativamente claras) para cumplir con las determinaciones del Tribunal en Connors, mientras que durante más de dos años los trashumantes en Gales tuvieron un nivel menor de protección que los de Inglaterra.<sup>41</sup> Es justo sospechar que hubiera llevado más tiempo si no hubiera sido por la presión política activa y persistente y por el activismo de las organizaciones de trashumantes y sus defensores (Johnson *et al.*, 2010).

### Los casos de los pogromos contra los romaníes en Rumania

Estos casos se refieren a los pogromos contra los romaníes que tuvieron lugar a comienzos de la década de los noventa en Rumania, en los que la población no romaní local asesinó a romaníes y causó la destrucción generalizada de sus viviendas y posesiones.<sup>42</sup> Para nuestros

39 App. 40060/08, ECHR, 18 de septiembre de 2012.

40 Resolution CM/ResDH(2013) 237, adoptada el 20 de noviembre de 2013 (<http://hudoc.echr.coe.int/>).

41 Siendo justos, habría que señalar que fueron aprobadas otras medidas entretanto; así, por ejemplo, tras las modificaciones legislativas los tribunales podían parar un desalojo hasta doce meses. Sin embargo, como la Corte determinó en Buckland, eso no constituía un remedio efectivo (ni ajustado al art. 8) en la medida en que no permitía al demandante cuestionar la proporcionalidad de la orden de desalojo, sino solo suspender el desalojo del afectado. *Ibid.*, párr. 68.

42 Para un relato más personal de las consecuencias que siguieron a los aconte-

propósitos, estos casos pueden dividirse en dos grupos: el primero se refiere a aquellos que concluyeron mediante un acuerdo extrajudicial amistoso<sup>43</sup> o que fueron archivados por el Tribunal debido a una declaración unilateral del Gobierno rumano<sup>44</sup> en la que se reconocían las múltiples violaciones de la Convención; el segundo grupo está formado por el único caso que fue examinado por el Tribunal conforme a un procedimiento contencioso.<sup>45</sup> En este, el Tribunal determinó que se habían producido violaciones de los artículos 3 y 8, entre otros, debido a las terribles condiciones de vida y a la discriminación experimentada por los demandantes<sup>46</sup> tras la destrucción de sus viviendas por una masa enfurecida, con la aquiescencia de la policía. En relación con todos estos casos, el Gobierno rumano se comprometió a implementar varias medidas generales a fin de proporcionar una compensación plena a los demandantes y asegurar que incidentes parecidos no ocurrieran en el futuro.

Con el propósito de cumplir sus obligaciones según la sentencia del Tribunal en los casos *Moldovan 1 y 2*, el Gobierno diseñó un plan de acción socioeconómico llamado “Programa para el desarrollo comunitario de Hădăreni 2006-2008” (normalmente conocido como el “Programa Hădăreni”), aunque otro programa parecido iba a implementarse en el marco de la ejecución de las sentencias *Gergely*, *Kalanyos et al.* y *Tănase and Others*. Los programas contemplaban varias iniciativas, que iban del fomento del desarrollo económico, el aumento de la conciencia pública y actividades contra la discriminación por parte de los funcionarios y las comunidades no romaníes, a la rehabilitación y la entrega de viviendas y construcción de infraestructura.

---

tecimientos de 1993, así como del fracaso persistente del Gobierno rumano en reparar adecuadamente los derechos de las víctimas, véase la entrevista con el activista de derechos humanos István Haller, titulada “Destroyed houses and a lot of confused people” (<http://www.errc.org/blog/destroyed-houses-and-a-lot-of-confused-people/67>)

43 *Moldovan and Others vs. Romania* (1, acuerdo extrajudicial amistoso), Appl. 41138/98 y 64320/01 ECHR, 5 de julio de 2005.

44 *Kalanyos and Others vs. Romania* (derogando), Appl. 57884/00 ECHR, 26 de abril de 2007; *Gergely vs. Romania* (striking out), Appl. 57885/00 ECHR, 26 de abril de 2007; *Tănase and Others vs. Romania* (striking out), Appl. 62954/00 ECHR, 26 de mayo de 2009.

45 *Moldovan and Others vs. Romania* (No. 2), Appl. 41138/98 y 64320/01 ECHR, 12 de julio de 2005.

46 *Idem*, párr. 113: “A la luz de lo anterior, el Tribunal encuentra que las condiciones de vida de los demandantes y la discriminación racial a la que han estado públicamente sujetos por la manera en que son tratadas sus quejas por las distintas autoridades constituye una interferencia con su dignidad humana que, en las circunstancias especiales del caso, equivale a un ‘trato degradante’ en el sentido del artículo 3 de la Convención”.

En cuanto al más emblemático de los casos y el programa de implementación más ambicioso, es decir, el Hădăreni, puede afirmarse con seguridad que el programa original que debía concluir en 2009 no cumplió siquiera sus objetivos más básicos debido a una combinación de inercia burocrática y gestión ineficiente, más que a falta de financiación.<sup>47</sup> A consecuencia de ese fracaso palpable, ampliamente reseñado en los documentos sucesivos presentados por el ERRC y la ONG rumana romaní, Romani CRISS, ante el Comité de Ministros, el programa ha sido revisado varias veces y, sin embargo, no está previsto que concluya en un futuro próximo. Si se pone en perspectiva habría que señalar que veintidós años después de los acontecimientos, tras dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos publicadas en 2005, y la conclusión nominal de un programa de tres años y de sus revisiones subsiguientes, la comunidad romaní de Hădăreni tiene todavía que recibir una compensación plena por los acontecimientos abominables de 1993. Visto el fracaso persistente de Rumania en la implementación del programa Hădăreni, era casi inevitable la decisión de los demandantes de iniciar —con la ayuda de ERRC y de Romani CRISS— nuevos procedimientos legales contra el Estado rumano ante los tribunales nacionales y el Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación, considerando las fallas de Rumania a la hora de ejecutar las dos sentencias.<sup>48</sup>

No obstante, es interesante observar el giro de los acontecimientos que tuvo lugar en diciembre de 2014, cuando el Comité de Ministros condenó de manera muy dura la inercia del Gobierno rumano y lo amenazó efectivamente con la adopción de una resolución provisional; el Comité “deploraba el retraso significativo y persistente” en la ejecución efectiva de las sentencias y aprobó un ultimátum al Gobierno rumano, que ordenaba a la Secretaría del Comité que, en ausencia de un “progreso sustantivo concreto” antes de la próxima revisión en junio de 2015, la Secretaría debía preparar un proyecto de resolución provisional.<sup>49</sup> El ultimátum tuvo algún efecto, puesto que el Gobierno

---

47 Para un resumen extenso del programa, críticas relacionadas de las ONG y preocupaciones del Comité de Ministros, véanse los documentos relevantes entregados en la página web del Comité de Ministros dedicada a la supervisión de la sentencias ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp)).

48 Para un resumen de los procedimientos nacionales y también una actualización de las iniciativas del Gobierno, véanse los dos últimos memoriales de las ONG presentados al Comité de Ministros en febrero de 2014 ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp)).

49 Consejo de Europa, Comité de Ministros, reunión 1214 de los delegados ministeriales, 4 de diciembre 2014, decisión caso 15, grupo moldavo contra Rumania ([http://www.coe.int/T/CM/humanRights\\_en.asp](http://www.coe.int/T/CM/humanRights_en.asp)).

rumano se dio prisa en tomar algunas medidas; aunque el Comité celebró las medidas del Gobierno, instó a las autoridades a intensificar sus esfuerzos para conseguir la plena ejecución de las sentencias y decidió retomar la consideración de los casos en marzo de 2016.<sup>50</sup>

Aunque es todavía prematuro afirmar que estemos ante un giro del enfoque del Comité con respecto a los Estados que se niegan a ejecutar las sentencias del Tribunal (por no mencionar el que se hubiera redactado una resolución provisional contra el Estado), esas muestras de firmeza por parte del Comité son bienvenidas.

### Yordanova: un caso paradigmático

El caso reciente de *Yordanova and Others vs. Bulgaria*<sup>51</sup> ilustra ampliamente estos dos aspectos. Es un caso realmente innovador, que une en lo conceptual las diferentes corrientes y los distintos enfoques normativos e interpretativos expuestos en las sentencias anteriores. Trata del desalojo suspendido de una comunidad romaní que se había instalado en una localidad de Sofía (Bulgaria), a comienzos de la década de los sesenta. Tras invadir propiedad municipal, los romaníes habían procedido a construir sus casas sin obtener primero licencias urbanísticas municipales, por lo que no habían sido conectados a las redes de servicios públicos. Las autoridades municipales decidieron desalojarlas y, tras fracasar ante los tribunales nacionales, los demandantes decidieron presentar una demanda ante el Tribunal Europeo.

En lo que en sí constituye una innovación importante, el Tribunal dictó medidas provisionales contra el Gobierno búlgaro conforme al artículo 39 del Reglamento del Tribunal y le solicitó suspender la ejecución de la decisión judicial nacional final que autorizaba el desalojo de los demandantes hasta que hubiera tomado una decisión (de hecho, esta fue la primera vez que el Tribunal uso la facultad de conceder una medida provisional conforme al artículo 39 en el contexto de la vivienda y los desalojos).<sup>52</sup> Hay que señalar que este desarrollo fue recogido por otros órganos internacionales judiciales y casi judiciales: el 15 de noviembre de 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concedió medidas provisionales y les solicitó a las autoridades haitianas no desalojar forzosamente a las personas internamente

50 Consejo de Europa, Comité de Ministros, reunión 1230 de los delegados ministeriales, 11 de junio de 2015, decisión en el caso 14, grupo moldavo contra Rumania ([http://www.coe.int/T/CM/humanRights\\_en.asp](http://www.coe.int/T/CM/humanRights_en.asp)).

51 Appl. 25446/06 ECHR, 24 de abril de 2012.

52 Las medidas de la regla 39 suelen ser aplicables en casos de extradición o expulsión pendiente a países en los que el demandante puede ser torturado o incluso asesinado.

desplazadas (PID) de sus campos, y también proporcionar un alojamiento adecuado a aquellos que ya habían sido desalojados.<sup>53</sup> En ese mismo sentido, el 8 de julio de 2011, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) le solicitó al Gobierno búlgaro desistir del desalojo forzoso de la comunidad romaní de Dobri Jeliakov, hasta que hubiera examinado la comunicación.<sup>54</sup> Además, cuando las autoridades locales intentaron coaccionar a los romaníes para que abandonaran su asentamiento cortándoles el suministro de agua, el Comité dictó un requerimiento provisional adicional el 9 de mayo de 2012, mediante el cual les recordaba a las autoridades búlgaras otro requerimiento previo y les ordenaba restablecer el suministro de agua corriente a la comunidad.<sup>55</sup>

Regresando al caso *Yordanova and Others*, en su sentencia el Tribunal subrayó, entre otras cosas, las necesidades y la posición vulnerable de los demandantes y señaló que, a pesar de las medidas e iniciativas de la política de vivienda adoptadas por el Gobierno búlgaro para mejorar la vida de los romaníes en Bulgaria, los demandantes no se habían beneficiado de esos programas. Eso tuvo mucho peso en la determinación de la Corte que consideró que su desalojo había sido desproporcionado y una violación del artículo 8. En su sentencia, el Tribunal se refirió también a una demanda colectiva previa presentada por el ERRC, el caso *European Roma Rights Centre vs. Bulgaria* (Coll. Compl. 31/2005), en el que el CEDS había señalado, entre otras cosas, que la simple garantía de trato igualitario como medio de protección contra la discriminación no bastaba, y que la integración de la minoría romaní requería la adopción de medidas de acción positivas. Aunque el Tribunal, en línea con su jurisprudencia, se abstuvo de declarar explícitamente que el artículo 8 incluyera el derecho a solicitar una vivienda, no obstante, declaró que esa obligación podía surgir, en

53 Para un resumen del caso, y de las medidas provisionales otorgadas, véase caso PM 367-10 - Forced Evictions from Five Camps for Displaced Persons, Haití, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 15 de noviembre de 2010.

54 La medida provisional del Comité está disponible en División de Tratados de Derechos Humanos, carta al Sr. Thiele y la Sra. Mihailova, 8 de julio de 2011 (<http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2012/05/Human-Rights-Committee-intervention-Interim-Measures.pdf>). Los autores agradecen a Bret Thiele, codirector ejecutivo de Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights y correpresentante de los demandantes ante el Comité, por compartir su información sobre las circunstancias de fondo y también sus perspectivas sobre el caso.

55 División de Tratados de Derechos Humanos, carta a la Sra. Mihailova y al Sr. Thiele, 9 de mayo de 2012 (<http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2012/05/Human-Rights-Committee-intervention-Access-to-Water.pdf>).

casos excepcionales, cuando hubiera que garantizar alojamiento a “individuos en una situación especial de vulnerabilidad”. El Tribunal fue también muy crítico del fracaso de las autoridades a la hora de adoptar un enfoque más proporcional en el contexto del caso: las autoridades no habían examinado, por ejemplo, si podía suministrarse un alojamiento alternativo a los demandantes, si se les hubieran podido suministrar viviendas sociales o si las viviendas de los romaníes podían haberse regularizado. Es especialmente interesante la decisión del Tribunal relativa al artículo 46, según la cual les solicitaba a las autoridades búlgaras anular la decisión nacional final que ordenaba el desalojo de los demandantes o suspenderla hasta que se hubieran rehabilitado sus viviendas conforme a las directrices ya referidas.

Un análisis y una interpretación sociológica de los argumentos del Gobierno búlgaro (puesto que no podrían considerarse argumentos jurídicos, o al menos no argumentos jurídicos fundamentados) en el caso *Yordanova and Others* es un testimonio llamativo de la reticencia este a respetar sus obligaciones internacionales y de la profunda marginación de los romaníes en Bulgaria. A pesar de los compromisos del Gobierno con la mejora de las condiciones de vivienda de los romaníes y la necesidad de adoptar medidas afirmativas con ese fin (como subrayó el CEDS en su decisión de 2006 sobre la demanda colectiva 31/2005 European Roma Rights Centre *vs.* Bulgaria), este no encontró incongruente alegar ante el Tribunal que adoptar medidas de acción afirmativa para los romaníes equivaldría a darles un trato “privilegiado” (sin perjuicio de que, por ejemplo, se preveía también la regularización de los asentamientos ilegales para las personas de etnia búlgara) y que eso sería discriminatorio con la mayoría de la población. El Gobierno búlgaro se manifestó también sin ambigüedades a favor de los residentes no romaníes (que habían pedido reiteradamente la expulsión de los romaníes y recurrían a las típicas invectivas en contra de estos, acusándolos de diversas infracciones y exigiendo que se les devolviera al lugar del que venían), y señaló que el caso que estaba decidiendo el Tribunal era en realidad una disputa entre residentes legales del vecindario y demandantes que habían invadido terrenos municipales, y “cuya forma de vida está en contradicción con las normas legales de orden público y en ese sentido generan tensiones en la sociedad”.<sup>56</sup> El Gobierno búlgaro iría incluso más lejos, y le solicitaría al Tribunal tener en cuenta en sus deliberaciones que encontrar una violación de la Convención enviaría “un mensaje equivocado” al resto de la sociedad búlgara que esperaba que la ley se aplicara a todos por igual.

56 Appl. 25446/06 ECHR, 24 de abril de 2012, párr. 99.



Aunque en este momento solo cabe especular, lo anterior indicaría que el Gobierno búlgaro cumplirá plenamente la sentencia del Tribunal a regañadientes, si acaso, sobre todo porque no parece estar convencido de la necesidad, y todavía menos de su deber moral, de integrar a los romaníes en la sociedad dominante, ocupándose entre otras cosas de sus condiciones de vivienda, algo que requeriría combatir los estereotipos racistas y los prejuicios en contra de los romaníes que están presentes en la sociedad búlgara. De hecho, un cínico señalaría que si se realiza un cálculo puramente maquiavélico de costo-beneficio, el Gobierno búlgaro (o cualquier otro gobierno a esos efectos) tendría más pérdidas si intenta cumplir con sus obligaciones respecto a estos grupos impopulares como los romaníes que si desobedece las sentencias de los tribunales internacionales contra él. Eso todavía es más cierto cuando se tiene en cuenta que los romaníes no son solo un grupo minoritario impopular, sino que son el grupo minoritario más impopular. Según una encuesta de 2015, la Pew Research Survey, los romaníes continúan siendo la minoría más despreciada; un 86 % de los italianos encuestados tienen una opinión desfavorable sobre ellos.<sup>57</sup> Hay que comparar esto con la percepción del público italiano acerca de la comunidad LGBT; en una sentencia reciente sobre reconocimiento legal de relaciones del mismo sexo, *Oliari and Others vs. Italy*, el Tribunal tuvo en cuenta la aceptación popular de las parejas homosexuales en la sociedad italiana, y también el apoyo a su reconocimiento y protección.<sup>58</sup> Pasará algún tiempo antes de que el Tribunal esté en posición de llegar a conclusiones parecidas con respecto a los romaníes en Italia.

Los desarrollos que han seguido a la sentencia *Yordanova* en Bulgaria le dan credibilidad a esta valoración: el Gobierno búlgaro no ha presentado todavía ningún plan para proporcionarle a la comunidad romaní alojamiento alternativo, sino que ha optado simplemente por postergar el desalojo *sine die*. También se comprometió a celebrar una serie de seminarios y cursos de formación para aumentar la conciencia de las autoridades locales y de los jueces con respecto a la justificación de la sentencia, y a formular recomendaciones sobre enmiendas legislativas y de política pública.<sup>59</sup> Sin embargo, en la práctica no parece haber cambiado nada; los desalojos de romaníes en condiciones

57 Pew Research Center, *Faith in European Project Reviving*, 2 de junio de 2015, capítulo 3 (<http://www.pewglobal.org/2015/06/02/chapter-3-anti-minority-sentiment-not-rising/>).

58 GC, Appl. 18766/11 y 36030/11 ECHR, 21 de julio de 2015, párr. 181.

59 Véase el Plan de Acción del Gobierno búlgaro ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Add\\_info/Info\\_cases\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Add_info/Info_cases_en.asp)).



y circunstancias parecidas a las de Yordanova continúan sin freno<sup>60</sup> en medio de un discurso contra esta minoría entre los candidatos a las próximas elecciones locales,<sup>61</sup> que obliga a las ONG a dirigirse una vez más al Tribunal Europeo y presentar una solicitud conforme al artículo 39 de su reglamento.<sup>62</sup>

## Conclusiones: ¿del uso estratégico de los tribunales a la guerra (jurídica) total?

En este breve estudio acerca del cumplimiento de las decisiones de los tribunales internacionales relativas a la vivienda de los romaníes y los trashumantes comienzan ya a aparecer algunos aspectos dignos de notar. En primer lugar, los desarrollos jurisprudenciales innovadores dejan claro, más allá de toda duda, al menos en circunstancias específicas y con respecto a ciertos grupos vulnerables, que el derecho a la vivienda es exigible plenamente ante los tribunales, a la par de los derechos civiles y políticos (o derechos de “primera generación”).

En segundo lugar, solo en raras ocasiones los Estados invocan razones puramente financieras como justificación para no haber implementado apropiadamente políticas de vivienda para los romaníes; ni Grecia ni Francia, por ejemplo, atribuyeron a la carencia de fondos la falta de progreso en garantizar viviendas adecuadas a los romaníes y los trashumantes ante el CEDS; si acaso, sus alegaciones están llenas de

570  
Andi Dobrushy y Theodoros Alexandridis

60 Véanse los artículos de Romea Cz: “Bulgaria: Roma blockade demolition of their homes, riot police intervene”, 22 de julio de 2014 (<http://www.romea.cz/en/news/bulgaria-roma-blockade-demolition-of-their-homes-riot-police-intervene>); BBC, “Bulgaria tensions lead to Roma home demolitions”, 21 de julio de 2015 (<http://www.bbc.com/news/world-europe-33597660>). Véase también Bulgarian Helsinki Press Release, “Leaving Garmen families homeless is a racist campaign that breaches three international treaties ratified by Bulgaria”, 3 de julio de 2015 (<http://www.bghelsinki.org/en/news/press/single/press-release-leaving-garmen-families-homeless-racist-campaign-breaches-three-international-treaties-ratified-bulgaria/>).

61 Artículo de Romea Cz, “Bulgaria: Nationalists exert political pressure to override suspension of Romani home demolitions”, 22 de julio de 2015 (<http://www.romea.cz/en/news/world/bulgaria-nationalists-exert-political-pressure-to-override-suspension-of-romani-home-demolitions>).

62 Aydarov and Others *vs.* Bulgaria, Appl. 33586/15. Solo el 10 de julio de 2015, el Tribunal Europeo dirigió una carta a las autoridades búlgaras en la que les informaba que de no proporcionar un alojamiento alternativo a los miembros vulnerables de la comunidad romaní afectada, concedería a los demandantes una medida autorizada por la Regla 39 y suspendería el desalojo (carta en el archivo de los autores). Fue perturbador que las autoridades decidieran ignorar la prohibición del Tribunal y continuaran con los desalojos; véase Amnesty International Urgent Action Appeal, Bulgaria: Hundreds of Roma at risk of forced eviction, 30 de julio de 2015 (<https://www.amnesty.org/en/documents/eur15/2199/2015/en/>).

referencias a gastos pasados y futuros que son presentadas como prueba de su compromiso con abordar el problema. A esto cabría añadir que los Estados parte de la Unión Europea también pueden conseguir fondos importantes de las líneas presupuestales relevantes aliviando así la presión sobre sus presupuestos nacionales; tras la reciente enmienda (2010) al Fondo de Desarrollo Regional Europeo (FDRE), habrá más recursos disponibles para vivienda e infraestructura destinados a comunidades romaníes marginadas (Europa, 2010), además de que recientemente la Comisión de la UE declaró con firmeza que: “La cantidad de fondos de la UE disponibles para la inclusión de los romaníes no será una limitante” (European Commission, 2015, p. 7). De la misma manera, aunque reconociendo claramente que la precaria situación de vivienda de los romaníes y los trashumantes es una empresa intensiva en recursos y que consume mucho tiempo (todavía más con el trasfondo de la crisis económica actual), no debería olvidarse que aun los países con graves dificultades económicas están obligados conforme al derecho internacional a adoptar programas específicos de costo relativamente bajo para los miembros más vulnerables de la sociedad con el fin de satisfacer la obligación mínima de proporcionar vivienda o alojamiento básico (una obligación para el Estado con independencia de sus recursos financieros). Esas medidas podrían consistir solo en abstenerse de ciertas prácticas y facilitar la “autoayuda” a los grupos afectados.<sup>63</sup>

Si respetar, proteger y cumplir los derechos a la vivienda de los romaníes y los trashumantes es por consiguiente una obligación jurídica exigible ante los tribunales que recae sobre los Estados y que puede conseguirse de una manera viable en cuanto a lo financiero, cabría preguntarse legítimamente por qué estos han sido reticentes a hacerlo; todavía más cuando los Estados parte del Consejo de Europa, como regla general, tienden a cumplir de inmediato con las sentencias del Tribunal Europeo dictadas contra ellos (OSJI, 2010, p. 52), aun si son indemnizaciones cuantiosas por daños pecuniarios y no pecuniarios. ¿Podría ser que los Estados afectados piensen que cumplir con las decisiones de los tribunales internacionales relativas a la vivienda de los romaníes y los trashumantes podrían afectar negativamente otros intereses suyos y, de ser así, cuáles serían esos intereses y cuán profundamente arraigados están, hasta el punto de llevar al Estado a no acatar decisiones aprobadas por tribunales internacionales?

En nuestra opinión, la verdadera razón tras ese fracaso persistente no es otra que la impopularidad social y el prejuicio profundamente

63 Véase Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 3, The nature of States Parties obligations (5ª sesión, 1990) UN/Doc.E/1991/23 (1991).

arraigado contra los romaníes y los trashumantes en casi todos los Estados parte del Consejo de Europa. Aunque es evidente que estos no son el único grupo minoritario impopular en la UE y el Consejo de Europa, y si bien las sentencias relativas a los derechos de otros grupos nacionales o étnicos minoritarios e impopulares (como por ejemplo los turcos y macedonios en Grecia, los kurdos en Turquía o los macedonios en Bulgaria) están caracterizadas también por bajas tasas de implementación (Sitaropoulos, 2011; Grozev, 2009),<sup>64</sup> lo que sorprende es que prácticamente todas las sentencias y decisiones relativas a romaníes y trashumantes estudiadas en estas páginas contienen evidencia abundante de racismo y prejuicio institucional o institucionalizado contra este grupo presente en todos los países, en contra de los cuales se dictaron sentencias, con especial virulencia en el ámbito del gobierno local. No son desalojados a la fuerza de sus viviendas o perseguidos porque estén invadiendo propiedades ajenas, sino porque son romaníes y no son miembros de algún otro grupo étnico que sea tolerado, cuando no favorecido, por las sociedades nacionales.

En el caso de Grecia, por ejemplo, las autoridades han implementado durante varios años un programa bastante exitoso de vivienda para repatriados griegos procedentes de la antigua URSS. Sin embargo, el programa equivalente para los romaníes ha sido claramente ineficaz, aunque ha recibido una financiación generosa. Los autores defienden que las causas reales del fracaso del programa descrito por el CEDS, y que ya explicamos (por ejemplo, la negativa de las autoridades locales a implementar proyectos de vivienda para los romaníes), son los síntomas de una percepción pública discriminatoria y bien arraigada (y que, en última instancia, comparten las autoridades) contra los romaníes, que no son considerados como miembros iguales de la sociedad griega (como lo son los repatriados), sino más bien como extranjeros que nada pueden reclamarle al Estado.<sup>65</sup>

Las conclusiones de una investigación conjunta realizada por la Fundamental Rights Agency (FRA) de la Unión Europea y el Programa

---

64 El informe comparativo fue redactado en el marco del proyecto Juristras, "The Strasbourg Court, Democracy and the Human Rights of Individuals and Communities: Patterns of Litigation, State Implementation and Domestic Reform (Juristras)" (<http://www.juristras.eliamep.gr>).

65 Como señaló un miembro sénior de la Defensoría del Pueblo griega: "Es interesante aquí considerar que los generosos programas de vivienda, tierras, trabajo y crédito dirigidos a los griegos y financiados por la ex-URSS nunca fueron suministrados en ese grado a los miles de romaníes, formalmente ciudadanos griegos, cuyas condiciones de vida siguen representando hoy una 'emergencia social'. Este hecho dejaría ver que hay un indicador no muy visible, pero implícito, para las políticas públicas, el 'ser auténticamente griego', que prácticamente funciona como instrumento subjetivo de clasificación social". Véase Pavlou (2002).

de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la exclusión de los romaníes y los trashumantes en once Estados parte de la UE, entre los que están miembros antiguos y nuevos (FRA, 2012), corroboran ampliamente lo anterior. En palabras de uno de los principales investigadores:

La pertenencia a la UE no es en sí una receta para el éxito. Los romaníes son excluidos por igual en los Estados parte antiguos y nuevos. Hay variaciones significativas entre los distintos países, pero la diferencia entre “exitoso” y “fracasado” no depende de esas variaciones. Las implicaciones prácticas son evidentes: la inclusión de los romaníes es una prioridad para toda la UE.<sup>66</sup>

La frustración levemente velada que ha expresado la Comisión Europea frente al fracaso de la gran mayoría de los Estados parte de la EU (si no todos), a la hora de presentar estrategias nacionales estructuradas, articuladas e integrales para la inclusión de los romaníes, parecería reforzar esta afirmación.<sup>67</sup>

¿Significa eso que el uso estratégico de los tribunales para este problema y en otros campos parecidos es inútil, un ejercicio puramente académico? La respuesta a esa pregunta dependerá de las expectativas que se tengan con respecto a los fines que pueden lograrse mediante los procesos judiciales ante órganos internacionales. La investigación empírica sobre la implementación de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos indicaría que la adopción de las sentencias (y en especial en relación con grupos impopulares, como las personas de la comunidad LGBT o minorías nacionales o étnicas impopulares) (Sitaropoulos, 2011; Grozev, 2009) no puede por sí misma conseguir cambios legales y políticos en el ámbito nacional a menos que agentes nacionales, a veces por razones egoístas, muy diferentes de un sujeto a otro, tengan la determinación de hacer un uso efectivo de todos los medios a su disposición, incluidas las sentencias del tribunal internacional, como instrumentos para ese fin (Çali y Wyss, 2009, p. 27; Helfer y Voeten, 2011). En ausencia de ese consenso entre los agentes nacionales, las demandas judiciales internacionales tienen poco que ofrecer para reconfigurar las percepciones públicas, pero continuarán siendo el único medio de última instancia para los romaníes y sus defensores a la hora de proteger y defender sus derechos a la vivienda; aunque no los puedan promover ahí (en el sentido de garantizar la provisión de

66 Véase el artículo del PNUD (2012).

67 Comisión Europea, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, COM (2012) 226 final, p. 16.

vivienda apropiada), al menos impide la degradación adicional de sus condiciones de vida. El aumento del número de medidas provisionales tras la sentencia *Yordanova*, ordenadas por tribunales internacionales, por las que se les requiere a los Estados suspender los desalojos de romaníes<sup>68</sup> o no romaníes<sup>69</sup> hasta que se hayan revisado sus denuncias indicaría que los activistas del derecho están siendo cada vez más conscientes de que ha surgido la necesidad de concentrarse en unos pocos casos judiciales estratégicos, aún más cuando ya se han establecido los estándares legales y han sido desarrollados en casos como *Yordanova* y *Winterstein*. En lugar de eso, lo que se requiere es una verdadera campaña jurídica que inicie tantos procesos judiciales sobre vivienda como sea posible, ante los tribunales nacionales e internacionales, para conseguir un “bombardeo de saturación” (si se permite otra metáfora militar más) contra los Estados en los que hay casos de violaciones. Es interesante a este respecto señalar que incluso la Comisión Europea ha reconocido que “el cambio real requiere con frecuencia una masa crítica de casos”,<sup>70</sup> y a su vez el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre problemas de las minorías ha observado recientemente que, teniendo en cuenta las desventajas significativas y la marginación experimentadas por los romaníes en Europa, se presentan relativamente pocos casos ante el Tribunal Europeo.<sup>71</sup> Tal vez el dicho de que la cantidad es una cualidad en sí misma sea también apropiado en este contexto.

## Referencias

---

68 Además de los casos mencionados, véase UN HRC, Cultural Association of Greek Gypsies Originating from Halkida and Suburbs “I Elpida”, 2242/2013 (en el contexto de esa comunicación la UN HRC ha dictado cuatro resoluciones provisionales); UN HRC *Kosturi and Others vs. Albania*, 2438/2014, UN HRC *Shabani and Others vs. Albania*, 2444/2014; Mr. Stylianos Kalamiotis, 2242/2013. Todas las comunicaciones están pendientes de resolución.

69 Véase *Raji and Others vs. Spain* (dec), Appl. 3537/13 ECHR, 16 de diciembre de 2014; *A.M.B. c. Espagne* (dec), Appl. 778412 ECHR, 28 de enero de 2014; *Ceesay Ceesay and Others vs. Spain*, Appl. 62688/13, pendiente.

70 European Commission, Commission Staff Working Document – Annexes to the Joint Report on the application of the Racial Equality Directive (2000/43/EC) and the Employment Directive (2000/78/EC), SWD (2014)5 final, 17 de enero de 2014, p. 7 ([http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/swd\\_2014\\_5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/swd_2014_5_en.pdf)).

71 Informe de la Relatora Especial sobre Cuestiones de las Minorías, Rita Izsák, Comprehensive study of the human rights situation of Roma worldwide, with a particular focus on the phenomenon of anti-Gypsyism, UN/Doc.A/HRC.29/24 (2015), p. 19. (<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEMinorities/ProtectionRoma/A-HRC-29-24.doc>).

Çali, B. y Wyss, A. (2009). Why do democracies comply with human rights judgments? A comparative analysis of the UK, Ireland and Germany (Proyecto del Economic and Social Research Council, Reino Unido, sobre "Legitimacy and authority of supranational human rights courts: A comparative analysis of the European Court of Human Rights", Grant No: RES-061-25-0029).

Council of Europe (2012). *Human Rights of Roma and Travellers in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.

Council of Europe (2014). *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe: Report by the Secretary General of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe.

Europa (2010). *EU adopts new measures to improve housing conditions of roma communities*. Recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-589\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-589_en.htm).

European Commission (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies 2015*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_communication2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_communication2015_en.pdf) >

European Commission (2016). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: COM (2016) 424*, Brussels 27 June. Recuperado de [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma-report-2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma-report-2016_en.pdf) >

FRA (2012). *Widespread roman exclusion persists, finds new survey*. Recuperado de <http://fra.europa.eu/en/press-release/2012/widespread-roma-exclusion-persists-find-new-surveys>.

Goldston, J. A. y Adjami, M. (2008). The opportunities and challenges of using public interest litigation to secure access to justice for roma minorities in central and eastern Europe (Proyecto preliminar, sujeto a revisión, preparado para Viena, World Justice Forum, 2-5 de julio).

Government of Wales (2012). The implementation of Section 318 of the Housing and Regeneration Act 2008. Welsh Government.

Grozev, Y. (2009). *Supranational Rights Litigation and the Domestic Impact of Strasbourg Court Jurisprudence on Rights of Ethnic Minorities*. Sofia: Centre for Liberal Studies.

Helfer, L. y Voeten, E. (2011). Do European Court of Human Rights Judgments promote legal and policy change? Working Paper. Recuperado de [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1850526](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1850526).

Johnson, C., Ryder, A. y Willers, M. (2010). Gypsies and Travellers in the United Kingdom and Security of Tenure. ERRC *Periodicals: Roma Rights 1, 2010: Implementation of Judgements*. Recuperado de [http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-roma-details.php?page=6&article\\_id=3613](http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-roma-details.php?page=6&article_id=3613).

Joint Committee on Human Rights (2005). *Fourteenth Report*. London: UK Parliament.

OSCE (2003). *Action Plan on Improving the Situation of Roma/ Sinti within the OSCE Area*. Recuperado de <http://www.osce.org/odihr/17554>

OSCE (2008). *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area: Status Report 2008*. Warsaw: OSCE.

OSCE (2013). *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area: Status Report 2013*. Warsaw: OSCE.

OSJI (2010). *From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions*. New York: Open Society Justice Initiative.

Pavlou, M. (2002). *Greek state policy from 'irredentism' to 'home-coming'/'immigration': The case two repatriated kin minority groups*. Recuperado de <http://www.kemo.gr/gr/index.asp>.

PNUD (2012). *Roma Excluded from Society: Q&A with Andrey Ivanov*. *Blog Voices from Eurasia*. Recuperado de <http://europeandcis.undp.org/blog/2012/05/24/roma-excluded-from-society-qa-with-andrey-ivanov/>.

Sitaropoulos, N. (2011). *Implementation of the European Court of Human Rights' Judgments concerning national minorities or why declaratory adjudication does not help*. Conference Paper Series, Conference Paper 4/2011, European Society of International Law. Recuperado de [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1968186](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1968186)