

La traducción de esta página es automática [\[Enlace\]](#). Las traducciones automáticas pueden contener errores que menoscaben la claridad y la exactitud del texto. El Defensor del Pueblo declina toda responsabilidad por las eventuales discrepancias. Para asegurarse de que dispone de información fiable y [disfruta de] seguridad jurídica, consulte la versión original en inglés cuyo enlace aparece arriba. Para ampliar información, consulte nuestra [política en materia de idiomas y de traducción \[Enlace\]](#).

Decisión en el asunto 369/2018/JAP sobre cómo la Comisión Europea tramitó una denuncia de infracción contra Italia en relación con la Directiva sobre igualdad racial y las condiciones de vivienda de los romaníes

Decisión

Caso 369/2018/JAP - Abierto el 20/03/2018 - Decisión de 13/09/2019 - Institución concernida Comisión Europea (No se constató mala administración) |

El caso se refería a cómo la Comisión Europea tramitó una queja sobre la posible infracción por parte de Italia de la Directiva sobre igualdad racial y las condiciones de vivienda de los romaníes.

El autor, Amnistía Internacional, presentó el asunto a la Comisión en 2012. Posteriormente, la Comisión abrió un procedimiento de iniciativa propia «EU Pilot» para investigar el asunto.

Después de casi seis años, la Comisión todavía no había tomado una decisión sobre la incoación o no de un procedimiento formal de infracción contra Italia. Insatisfecho con este retraso, el demandante se dirigió al Defensor del Pueblo.

El hecho de que este caso se refiera a una posible violación grave de los derechos fundamentales de una minoría étnica en un Estado miembro de la UE hace especialmente importante que se considere que la Comisión actúa.

El Defensor del Pueblo reconoce la complejidad del caso y los esfuerzos de la Comisión por obtener las pruebas necesarias para determinar si se está infringiendo el Derecho de la UE. El Defensor del Pueblo también aprecia que, en lugar de cerrar el caso cuando se anuló la legislación italiana pertinente, la Comisión optó por proseguir su investigación continuando el seguimiento de la situación. Lo que importa, en última instancia, es que la línea de acción elegida por la Comisión sea la más eficaz para garantizar el respeto del Derecho de la UE.



Tras inspeccionar el expediente de la Comisión, el Defensor del Pueblo no detectó negligencia ni aplazamientos infundados en su tramitación administrativa del caso. Como tal, no encuentra mala administración. Sin embargo, el Defensor del Pueblo pide ahora a la Comisión, con carácter de urgencia, que trate de finalizar su recopilación de información en este caso y que estudie todas las opciones de que dispone. A tal fin, el Defensor del Pueblo pide a la Comisión que le informe, en un plazo de tres meses, de las próximas medidas que haya adoptado en relación con el caso de infracción.

Antecedentes de la denuncia

1. En julio de 2012, el denunciante, Amnistía Internacional, se puso en contacto con la Comisión Europea para llamar la atención sobre lo que consideraba una infracción de la legislación de la UE por parte de Italia. [1] El denunciante alegó que las autoridades italianas estaban discriminando a los romaníes en cuanto al acceso a la vivienda social y a las condiciones de vivienda. El denunciante alegó que esto podría infringir la Directiva sobre igualdad racial [2] . Entre los problemas señalados en los informes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se encuentra la segregación de los romaníes en campamentos en lugares remotos, con malas condiciones de vida e instalaciones insuficientes; discriminación contra las familias romaníes en relación con el acceso a la vivienda social; y desalojos forzados repetitivos.
2. La Comisión respondió que estaba examinando la carta del denunciante, así como los informes de otras organizaciones sobre la misma cuestión. La Comisión inició un procedimiento de iniciativa propia «EU Pilot» [3] sobre el asunto en septiembre de 2012.
3. En 2012 y 2013, la Comisión se puso en contacto con las autoridades italianas para obtener información. En 2014, la Comisión organizó una misión sobre el terreno en Italia y debatió la situación con el «punto de contacto nacional para los gitanos» [4] . La Comisión mantuvo contactos adicionales con las autoridades italianas en 2015 y 2016.
4. En 2016, el denunciante, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, invitó a la Comisión a incoar un procedimiento de infracción formal contra Italia. Aunque entretanto la Comisión había creado un expediente formal de infracción para el asunto [5] , respondió que estaba reflexionando sobre las medidas de seguimiento adecuadas. La Comisión añadió que la complejidad jurídica y fáctica del asunto requería un análisis exhaustivo.
5. En 2017, el denunciante escribió a la Comisión para solicitar información sobre la situación actual, creyendo que los retrasos eran injustificados. La Comisión respondió que seguía evaluando la posibilidad de incoar un procedimiento de infracción formal.
6. En febrero de 2018, insatisfecho con el retraso, el demandante se dirigió al Defensor del Pueblo. Alegó que la Comisión no había indicado razones concretas y válidas del retraso. En su opinión, habida cuenta de las graves, sistémicas y continuas violaciones de los derechos



fundamentales contra la comunidad gitana, la Comisión debe incoar sin más demora un procedimiento de infracción formal contra Italia.

La investigación

7. El Defensor del Pueblo abrió una investigación sobre el retraso por parte de la Comisión en su tramitación de este expediente de infracción.

8. En el curso de la investigación, el equipo de investigación del Defensor del Pueblo inspeccionó el expediente de la Comisión sobre el caso. El Defensor del Pueblo también recibió la respuesta de la Comisión sobre esta reclamación y las observaciones posteriores del demandante.

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

9. En el contexto de la reunión de inspección y en su respuesta al Defensor del Pueblo, **la Comisión** alegó que el asunto era probablemente uno de los expedientes de infracción más complejos que jamás había tratado. Hubo una serie de razones para esto:

— Inicialmente, no se disponía de suficiente información sobre la situación para que la Comisión presentara un asunto concreto [6] .

— La vivienda para romaníes está regulada a nivel regional (y no nacional) en Italia, lo que hizo más complicado y lento para la Comisión llevar a cabo un análisis detallado de la cuestión.

— La ley italiana pertinente (Decreto Nomad) [7] fue derogada en mayo de 2013, pero la derogación no resolvió el problema. Esto fue confirmado por las misiones de la Comisión a Italia, lo que le permitió obtener información más detallada sobre los aspectos prácticos de la situación. La Comisión señaló que podría haber cerrado el procedimiento EU Pilot después de que se declarara ilegal el Decreto Nómada, pero optó por seguir de cerca la situación.

— No existe jurisprudencia de la Unión al respecto.

— La cuestión se refiere a un «*objetivo móvil en un contexto muy fragmentado*» . La situación estaba en constante evolución, con campamentos que acogían a los romaníes cerrando y abriendo, y las autoridades urbanas y regionales cambiando sus políticas. Por lo tanto, era necesaria una recopilación periódica de información actualizada.

10. La Comisión declaró además que había iniciado su investigación sobre la cuestión antes de que el denunciante se pusiera en contacto con ella. Como tal, Amnistía Internacional no tenía el estatuto formal de denunciante en el marco del procedimiento EU Pilot. No obstante, la Comisión la mantuvo regularmente informada de la evolución del asunto.



11. En respuesta a una solicitud del Defensor del Pueblo de un calendario detallado de actuación en este caso, la Comisión aclaró que tenía previsto recopilar información actualizada sobre la situación en las diferentes regiones de Italia mediante:

I) reunirse con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el equipo de inclusión de los gitanos del Comité Económico y Social Europeo;

II) analizar el contenido de la respuesta recibida de la Oficina Nacional Italiana de Lucha contra la Discriminación Racial (UNAR);

III) debatir la cuestión con la representación de la Comisión en Roma;

IV) ponerse en contacto con sus socios sobre el terreno, una red de expertos jurídicos y las autoridades italianas; y

V) *potencialmente* llevar a cabo otra misión de investigación en Italia.

12. La Comisión dijo que, sobre la base de la información que recopila, decidiría si incoa un procedimiento formal de infracción, cierra el caso o sigue supervisando la situación.

13. En sus observaciones, **el denunciante** alegó que Italia seguía infringiendo la Directiva sobre igualdad racial, a pesar del diálogo entre la Comisión y las autoridades italianas. En su opinión, las autoridades italianas habían seguido privando sistemáticamente a los romaníes de condiciones de vivienda adecuadas por motivos discriminatorios. [8] En opinión del denunciante, la urgencia de la situación exigía que la Comisión adoptara medidas rápidas y eficaces para garantizar la aplicación plena y correcta de la Directiva sobre igualdad racial.

14. El denunciante señaló que, de conformidad con las directrices de la Comisión [9], debería decidir si incoa un procedimiento de infracción o cierra una investigación en el plazo de un año. En opinión del denunciante, no era razonable que la Comisión hubiera tardado casi seis años en este caso. Señaló que el caso era particularmente grave en lo que respecta a las violaciones sistémicas y continuas de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro de la UE.

15. El denunciante también impugnó el argumento de la Comisión sobre la complejidad de la situación. Sostuvo que las ONG con recursos limitados habían podido mantener una visión general de la situación a lo largo de los años. Alegó que la falta de información suficiente por parte de las autoridades italianas debería ser una razón para incoar un procedimiento de infracción, en lugar de un obstáculo.

16. Por último, el denunciante acogió con satisfacción el plan de la Comisión de recopilar más información actualizada, pero alegó que era necesaria una acción rápida. En este contexto, señaló que, en julio de 2019, el Comité Europeo de Derechos Sociales, órgano del Consejo de Europa, solicitó a Italia que adoptara medidas inmediatas para garantizar el derecho a la vivienda de los gitanos, con el *fin de* «eliminar el riesgo de daños graves e irreparables a las



personas que han sido desalojadas » [10] . Esto demuestra que la situación en Italia no ha mejorado.

Evaluación del Defensor del Pueblo

17. Corresponde a la Comisión, en su calidad de guardiana de los Tratados, velar por el respeto del Derecho de la Unión en el seno de la Unión. El procedimiento de infracción es un mecanismo para garantizar que los Estados miembros se ajusten al Derecho de la UE. La Comisión incoa un procedimiento de infracción, bien en respuesta a una denuncia, bien por iniciativa propia.

18. Las denuncias son importantes para la Comisión, ya que ayudan a detectar posibles deficiencias en la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros. Incluso si, en este caso, la Comisión comenzó a investigar el asunto antes de que el denunciante se pusiera en contacto con él, el denunciante ha sido claramente de gran ayuda a la Comisión en términos de suministro de información [11] . El hecho de que la recopilación de información haya resultado difícil en este caso significa que el denunciante y otras organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel particularmente importante.

19. El papel del Defensor del Pueblo en este ámbito se extiende a la tramitación administrativa y procesal de los casos de infracción por parte de la Comisión, incluso en lo que se refiere al tiempo transcurrido y a las razones de los retrasos. En términos generales, el Defensor del Pueblo solo encontrará mala administración en este contexto si el tiempo que la Comisión ha tardado en tramitar el asunto se prorrogó innecesariamente como consecuencia de negligencia por parte de la Comisión o de aplazamientos infundados. [12]

20. La Comisión ha alegado, en esencia, que estaba justificado tomar seis (ahora siete) años para tramitar el asunto porque es particularmente complejo, tanto desde el punto de vista jurídico como fáctico.

21. El Defensor del Pueblo reconoce la complejidad de este asunto y los esfuerzos de la Comisión por obtener las pruebas necesarias para determinar si se está infringiendo el Derecho de la UE. Ha mantenido contactos regulares con las autoridades italianas y ha supervisado la situación de los gitanos sobre el terreno, ha dado seguimiento a diversos acontecimientos en Italia y ha actuado sobre la información recibida de las partes interesadas pertinentes y de las organizaciones de la sociedad civil. El Defensor del Pueblo también aprecia que, en lugar de cerrar el caso cuando se anuló la legislación italiana pertinente, la Comisión optó por proseguir su investigación.

22. Tras inspeccionar el expediente muy extenso de la Comisión en este caso, el Defensor del Pueblo no detectó negligencia ni aplazamientos infundados. En lugar de iniciar un procedimiento formal de infracción o cerrar el asunto [13] , la Comisión ha optado por proseguir su investigación continuando el seguimiento de la situación (véase el apartado 12 supra). No corresponde al Defensor del Pueblo adivinar en segundo lugar a la Comisión al decidir



proceder así. El denunciante, por su parte, acoge con satisfacción el plan de la Comisión de recopilar más información actualizada, al tiempo que argumenta que es necesaria una acción rápida.

23. Lo que importa, en última instancia, es que la línea de acción elegida por la Comisión sea la más eficaz para garantizar el respeto del Derecho de la UE. El hecho de que este caso se refiera a una posible violación grave de los derechos fundamentales de una minoría étnica en un Estado miembro de la UE hace especialmente importante que la Comisión actúe y se considere que actúa. Los siete años que la Comisión ha estado activo en el caso corresponden a toda la primera infancia de alguien que podría encontrarse en el tipo de situación descrito por el autor, lo que de hecho dio lugar a *un «daño irreparable»* como se describió anteriormente. Por lo tanto, la alegación del denunciante de que la situación en Italia no ha mejorado es motivo de preocupación.

24. Sobre esta base, si bien la Defensora del Pueblo no ha encontrado ninguna mala administración en cuanto a la tramitación administrativa y procesal del caso, pide a la Comisión, con carácter de urgencia, que trate de finalizar su recopilación de información y que considere todas las opciones de que dispone. A tal fin, el Defensor del Pueblo pide a la Comisión que le informe, en un plazo de tres meses, de cualquier otra medida que haya adoptado en relación con el caso de infracción.

Conclusión

Sobre la base de la investigación, el Defensor del Pueblo archiva este caso con la siguiente conclusión:

Si bien la Defensora del Pueblo no ha constatado ninguna mala administración en este caso, solicita que la Comisión le informe, en el plazo de tres meses a partir de la fecha de la presente Decisión, de cualquier otra medida adoptada en relación con el caso de infracción.

Se informará al denunciante y a la Comisión Europea de esta decisión .

Emily O'Reilly

Defensor del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 13.9.2019

[1] La Comisión no registró este contacto como denuncia oficial de infracción.



[2] Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043> [Enlace]. En particular, el denunciante se refirió al artículo 2, que define el concepto de discriminación, y al artículo 3, apartado 1, letra h), sobre el acceso y el suministro de bienes y servicios a disposición del público, incluida la vivienda.

[3] «EU Pilot» es un diálogo informal entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate que puede tener lugar antes de iniciar un procedimiento formal de infracción. Puede obtenerse más información sobre EU Pilot en:

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm [Enlace]

[4] En el contexto del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos, cada Estado miembro de la UE debe elaborar una estrategia nacional de integración y designar un «punto de contacto nacional para los gitanos» que sea responsable de la estrategia:

<https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration> [Enlace]. En Italia, este punto de contacto es la oficina nacional contra la discriminación racial: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration> [Enlace].

[5] Insatisfecha con su diálogo con las autoridades italianas en el marco del EU Pilot, la Comisión transfirió el caso a su base de datos sobre infracciones. El asunto recibió el número de referencia NIF 2016/2001.

[6] Según la jurisprudencia de la Unión, la Comisión debe recopilar pruebas para demostrar que un Estado miembro está incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión.

[7] El Decreto Nómada, que preveía los desalojos de los campamentos romaníes, fue declarado ilegal por el Tribunal de Casación italiano.

[8] Para apoyar su argumento, el denunciante se refirió a 24 documentos disponibles en su sitio web.

[9] Anexo, punto 8, de la Comunicación 2017/C 18/02 de la Comisión «Derecho de la UE: Mejores resultados a través de una mejor aplicación».

[10] Amnistía Internacional: *Italia: El Comité del Consejo de Europa adopta medidas importantes para proteger a los gitanos de los desalojos forzosos*, disponibles en:

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/07/italy-council-of-europe-committee-takes-important-steps-to-protect> [Enlace]



Decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre la admisibilidad y sobre medidas inmediatas en relación con la denuncia 178/2019 *Amnistía Internacional contra Italia*, 4 de julio de 2019, disponible en: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-178-2019-dadmissandimmed-en> [Enlace]

[11] En su investigación de propia iniciativa OI/5/2016/AB, la Defensora del Pueblo acogió con satisfacción el hecho de que la Comisión diera la condición de demandante a las personas u organizaciones que presentan una reclamación sobre un caso que la Comisión ya está investigando. La Comisión añadió que se aplican las disposiciones administrativas relativas a las relaciones con los denunciantes que figuran en el anexo de su Comunicación al respecto. Véase el apartado 24 de la Decisión del Defensor del Pueblo en el documento OI/5/2016/AB, disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/83646>

[12] Véanse, por ejemplo, los casos: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN y 425/2017/ANA.

[13] Véase la nota a pie de página n.º 9 para la referencia a la Comunicación de la Comisión sobre el tratamiento de las denuncias de infracción.