

Punto de encuentro

MINORÍA GITANA. ESTATUTO JURÍDICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ROM MINORITY. LEGAL STATUS AND PUBLIC POLICIES

Paulino César Pardo Prieto

Selene de la Fuente García

Derecho Eclesiástico del Estado

Universidad de León

Fecha de recepción: 19/07/2024

Fecha de aceptación: 23/07/2024

RESUMEN

No existe un acuerdo generalizado en torno al sentido de la categoría de «minoría» ni, mucho menos, acerca de su aplicabilidad a ciertos colectivos como la población gitana española. En esta contribución proponemos un análisis y una reflexión multidisciplinar acerca del uso del término y los resultados prácticos a que conduce su utilización (o no) en el diseño e implementación de políticas públicas específicas. La reflexión resulta hoy pertinente a la vista de los distintos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que han contribuido durante las tres últimas décadas a generar un nuevo marco de oportunidades para las mujeres y los hombres gitanos.

PALABRAS CLAVE

Minorías, pueblo gitano, políticas públicas, igualdad, antigitanismo.

ABSTRACT

There is no single meaning for the category of «minority» or its applicability to certain groups, such as the Spanish Roma population. In this article we offer a multidisciplinary analysis of the concept of minority and the practical consequences of its use (or not) in the design and implementation of specialized public policies. Reflection on this argument is pertinent due to the publication of different legal instruments (national and international) that have contributed in the last three decades to consolidate a new context of opportunities for Roma women and men.

KEYWORDS

Minorities, Roma, Public Policy, Equality, Anti-Gypsyism

SUMARIO. 1. La dificultad para convenir una definición general de minoría. 1.1. Definición en los instrumentos internacionales. 1.2 En sede doctrinal. 2. Aplicación de los elementos definitorios de minoría al pueblo gitano. Especial referencia a España. 2.1 Etnicidad. 2.2 La lengua: El romanó. 2.3. Religiosidad. 3. El pueblo gitano en las políticas públicas. 3.1 La Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030. 3.2 La Ley 15/2022, para la igualdad de trato. 4. Algunas conclusiones.

1. LA DIFICULTAD PARA CONVENIR UNA DEFINICIÓN GENERAL DE MINORÍA¹

Para delimitar el concepto de «minoría», acudiremos en primer lugar a los tratados internacionales y a las definiciones acuñadas por la doctrina tanto jurídica como la proveniente de diversas ciencias auxiliares.

Como veremos, no es este un problema menor y su resolución es la antesala de la siguiente cuestión: ¿Es adecuado en el marco del ordenamiento jurídico español utilizar el concepto de minoría para referirnos a la población gitana? Y, en última instancia: ¿en qué términos condiciona esa aplicabilidad a la población gitana un tratamiento jurídico diferenciado?

¹ Este trabajo se inscribe en el marco de dos proyectos de los que forman parte la Profa. De la Fuente García y el Prof. Pardo Prieto (IP):

1) Proyecto PC-22-0008 1476-1162120 «La religiosidad de la mujer gitana. Adscripción y forma de vida (REMGIV)», financiado por la Fundación Pluralismo y Convivencia [Orden PCM/693/2022, de 19 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la Fundación Pluralismo y Convivencia, F. S. P., en régimen de concurrencia competitiva, para la realización de actividades dirigidas a promover el conocimiento y el acomodo de la diversidad religiosa en un marco de diálogo, fomento de la convivencia y lucha contra la intolerancia y el discurso de odio (BOE del 22)].

2) Proyecto 161-MD-2023. «Reconstruyendo una exclusión social: La mujer romaní ante la cultura y el derecho del nacional catolicismo», financiación a cargo del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes [Resolución de 8 de diciembre de 2023 del Secretario de Estado de memoria democrática, por la que se conceden subvenciones en régimen de concurrencia competitiva destinadas a actividades relacionadas con la recuperación de la memoria democrática en la convocatoria 2023 (Convocado por Resolución de 1 de agosto de 2023, del Secretario de Estado de Memoria Democrática)].

En los siguientes epígrafes procuraremos obtener las pertinentes respuestas.

1.1 Definición en los instrumentos internacionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, no menciona específicamente el término minoría², sin embargo, su articulado se fundamenta en la idea de que «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros», lo que lleva a proclamar el derecho a la igualdad «sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición»³. Desde esa igualdad de derechos que acompaña a la igual dignidad humana, se construyen los derechos de las minorías⁴.

Una igualdad no solo formal sino sustancial, por ello la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, del 21 de diciembre de 1965, de un lado, prohíbe «toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública» y, de otro, añade que: «Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los dere-

² Sobre este argumento y los precedentes del sistema actual de Naciones Unidas, véase FERNÁNDEZ PUYANA, D., «El régimen jurídico para la protección de las minorías nacionales en los países de la Europa Oriental, conforme al Derecho previsto en Naciones Unidas», en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 43-44, 2003, pp. 125-132; CHINCHÓN ÁLVAREZ, J., «Las minorías en Derecho Internacional», en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 16, abril 2019-septiembre 2019, pp. 243-257.

³ Artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

⁴ SPILIOPOULOU AKERMARK, S., «Multiculturalism in crisis?» en RUIZ VIEYTEZ, E., *Human Rights and Diversity: New Challenges for Plural Societies*, Bilbao, 2007, pp. 37-44.

chos humanos y de las libertades fundamentales, no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron»⁵.

Sí hay una indicación precisa en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al determinar que: «En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenecen a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma»⁶. De nuevo, es la simple condición de seres humanos la que determina el disfrute pleno de las garantías y los derechos reconocidos⁷.

A día de hoy, la materialización más completa de ese artículo 27 es la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas⁸, donde se acuña la obligación de los Estados de proteger las identidades de las «minorías» de carácter nacional, étnico, cultural, religioso o lingüístico, dentro de los respectivos territorios, y fomentar las condiciones para su promoción a través de medidas apropiadas, ya sean legislativas o de otro tipo.

Entre esos derechos se encuentran⁹: 1) Disfrutar de su propia cultura, profesar y practicar su propia religión, utilizar su propio idioma, en pri-

⁵ Artículo 1, apartados 1 y 4, de la Convención. Instrumento de adhesión de España al Convenio Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965, con una reserva a la totalidad del artículo XXII (Jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia), de 23 de abril de 1969; BOE del 17 de mayo.

⁶ Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, de 13 de abril de 1977, BOE del 30.

⁷ Subrayan esta idea LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia II. Conciencia, identidad personal y solidaridad*, Madrid, 2011, p. 726, y CASTELLÀ SURRIBAS, S. J., «La protección internacional de las minorías», en Gómez, I. J. M., y Pureza, J. M. (eds.), *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003, pp. 677-678.

⁸ Resolución 47/135, de 19 de diciembre de 1992. Texto completo en www.ohchr.org/ (último acceso, 23 de julio de 2024).

⁹ Artículos 1 y 2 de la Declaración

vado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo; 2) participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública, especialmente en aquello que afecte a las personas del grupo o los territorios donde vivan; 3) establecer y mantener sus propias asociaciones, así como contactos libres y pacíficos con otros miembros de su grupo y con personas pertenecientes a otras minorías, incluidos aquellos transfronterizos con ciudadanos de otros Estados con los que estén relacionados por vínculos nacionales, étnicos, religiosos o lingüísticos.

Al descender de lo universal a lo regional, observamos que el Consejo de Europa, primando el consenso del mayor número posible de países miembros, no incorporó al Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales¹⁰ una definición de minoría, dejando a los Estados la delimitación del término.

Entre los suscriptores, no obstante, observamos en las declaraciones finales que Alemania reconoce a efectos del convenio a «los daneses de nacionalidad alemana y los miembros del pueblo zorbo de nacionalidad alemana [...] al igual que los grupos étnicos que residen tradicionalmente en Alemania, es decir, a los frisonos, sintis y gitanos de nacionalidad alemana»; Dinamarca aplica el término a «la minoría alemana en la Jutlandia meridional»; Estonia considera «minoría nacional» a los ciudadanos de Estonia que «residen en territorio de Estonia; mantienen vínculos antiguos, firmes y duraderos con Estonia; se distinguen de los estonios por sus características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas» y actúan entre sí «motivados por la preocupación de conservar en su seno sus tradiciones culturales, su religión o su lengua, que constituyen la base de su identidad común»; Luxemburgo considera minoría nacional a «un grupo de personas instaladas desde hace muchas generaciones en su territorio, que tienen la nacionalidad luxemburguesa y que han conservado características distintas en el ámbito étnico y lingüístico» y, por último, Macedonia utiliza el término «minoría nacional» para las poblaciones «albanesa, turca, valaca, gitana y serbia que viven en el territorio

¹⁰ Instrumento de 20 de julio de 1995, de ratificación del Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales (número 157 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995. BOE de 23 de enero de 1998. Una certera aproximación en DÍAZ BARRADO, C. M., «La protección de las minorías en el seno del Consejo de Europa, Convenio: marco para la protección de las minorías nacionales», en *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 17, 1999, pp. 125-170.

de la República». Suiza, por su lado, define «minoría» a efectos del convenio como: «individuos numéricamente inferiores al resto de la población del país o de un cantón, cuyos miembros son nacionales suizos, tienen lazos antiguos, firmes y duraderos con Suiza y se guían por la voluntad de salvaguardar juntos lo que constituye su identidad común, en particular su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma»; Austria remite a su derecho interno, en concreto a la Ley de grupos étnicos (Volksgruppengesetz) de 1976, donde se designan minorías nacionales a «los grupos que viven y tradicionalmente han tenido su hogar en algunas partes del territorio de la República de Austria y que están integrados por ciudadanos austríacos con lenguas maternas no alemanas y con sus propias culturas étnicas»; Letonia, a los ciudadanos letones que difieren del grupo más numeroso «en términos de cultura, religión o idioma, que tradicionalmente han vivido en Letonia durante generaciones y se consideran miembros del Estado y de la sociedad de Letonia, los cuales desean preservar y desarrollar su cultura, religión o idioma» al igual que «las personas que no sean ciudadanos de Letonia u otro Estado pero que residan permanente y legalmente en la República de Letonia, que no pertenezcan a una minoría nacional en el sentido del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, tal como se define en la presente declaración, pero que se identifiquen con una minoría nacional que cumpla la definición contenida en la presente declaración, gozarán de los derechos prescritos en el Convenio Marco, a menos que la ley prescriba excepciones específicas»¹¹.

En el caso de España, una comunicación contenida en una nota verbal de la Representación Permanente de España ante el Consejo de Europa, de fecha 14 de noviembre de 2016, registrada en la Secretaría General el 15 de noviembre de 2016, indica lo siguiente:

«El Gobierno de España tiene el honor de comunicar que, tras la información anterior facilitada por España que figura en la carta de fecha 26 de junio de 2003 dirigida al Presidente del Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, copia de la cual fue transmitida por el Representante Permanente de España al Secretario General del Consejo de Europa en la misma fecha, España reitera

¹¹ Reservas y declaraciones a fecha de 27 de julio de 2024 para el Tratado núm. 157 – Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (ETS núm. 157), en www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=157&codeNature=0 (consultado 27 de julio de 2024).

que, de conformidad con sus disposiciones constitucionales, ha interpretado sistemáticamente el Convenio Marco en el sentido de que no existe en su territorio ninguna minoría nacional. La Convención Marco se aplica a los ciudadanos españoles de la comunidad gitana (roma, gitanos), aunque estos ciudadanos no constituyen una minoría nacional»¹².

El fruto más importante del Convenio Marco ha sido la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992¹³ pero ni en ella ni en otro convenio se ha precisado el sentido exacto del término minoría.

Aunque la Asamblea del Consejo de Europa llegó a recomendar la adopción de un Protocolo Adicional, donde sí estaba prevista esa precisión, por ahora no ha llegado a aprobarse¹⁴. Como las declaraciones incorporadas

¹² *Ibidem*. Versión inglesa en el original, traducción propia. Con todo, algún autor, atendiendo a un contexto más amplio, afirma que «en los informes presentados en cumplimiento del Convenio Marco para la protección de las minorías, por ejemplo por Rumania, República Checa, Hungría o España se admite, de modo más o menos explícito, que los romaníes son una minoría nacional a los efectos de la aplicación del Convenio»; FERRER LLORET, J., «La protección internacional de las minorías nacionales en Europa: el caso de los romaníes», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 22, 2006, p. 207. Por nuestra parte, así lo constatamos incluso en el último informe, de enero de 2024; GOBIERNO DE ESPAÑA, *Sixth Report submitted by Spain Pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ACFC/SR/VI(2024)002; en www.coe.int (consultado 17 de julio de 2024).

¹³ Instrumento de ratificación de 2 de febrero de 2001 (BOE del 15 de septiembre). Un balance de su implementación puede verse en KRAUS, P. A., «Between minority protection and linguistic sovereignty», en *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, núm. 69, 2018, pp. 6-17.

¹⁴ En la Propuesta, el artículo 1 tenía el siguiente literal: «A los efectos de la Convención, la expresión «minoría nacional» se refiere a un grupo de personas en un Estado que: a) residen en el territorio de ese Estado y son ciudadanos del mismo; b) mantienen lazos antiguos, firmes y duraderos con ese Estado; c) muestran características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas diferenciadas; d) constituyen un número suficientemente representativo, aunque minoritario respecto de la población general del Estado o de la región de ese Estado; e) se sienten vinculados y están unidos en la preservación de su cultura, tradiciones, religión o idioma». De acuerdo con el artículo 2 de la Propuesta, «la pertenencia a una minoría nacional será una cuestión de libre elección personal» y no conllevará en ningún caso una desventaja; traducción propia del texto en inglés *Report on an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights (Rapporteur: Mr Worms)*, Doc. 6742, 1403-15/1/93-2-E, 19 January 1993, consultado en www.assembly.coe.int/ (27 de julio de 2024). Para un estudio en profundidad, véase: HOFFMANN-RIEM, W., «The Venice Commission of the European Council. Standards and Impact», en *The European Journal of International Law (EJIL)*, vol. 25, 2014, pp. 579-597.

al Convenio Marco ponen de manifiesto, son muchas las dudas y las heridas que ha dejado la cuestión de las minorías nacionales en los territorios europeos, especialmente a lo largo del siglo xx, por más que la historia del continente haya también demostrado que la protección de las minorías nacionales es esencial para la estabilidad, la seguridad democrática y la paz, a lo que solo puede contribuir la creación de un clima de tolerancia y diálogo para que la diversidad cultural sea una fuente y un factor, no de división, sino de enriquecimiento de toda la sociedad¹⁵.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁶, avanzando por el mismo camino que los otros textos internacionales comentados, si en su artículo 1 sitúa como clave de todos los derechos reconocidos la dignidad humana¹⁷, en el artículo 20 proclama el principio derecho de igualdad de todas las personas, en el artículo 21 prohíbe toda discriminación –mencionando expresamente las que tengan su origen en el sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual– y, finalmente, en el artículo 22 proclama el compromiso de la Unión con la garantía y respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística¹⁸.

¹⁵ VIDAL GALLARDO, M. M., «Migración y diversidad cultural como valor sustantivo de los ordenamientos democráticos», en *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos – Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights*, núm. 12/2014, pp. 195-197; DEOP MADINABEITIA, X., *La Protección de las Minorías Nacionales en el Consejo de Europa*, Bilbao, 2000, pp. 52 y 55.

¹⁶ Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 83/391 de 30 de marzo de 2010. Una aproximación al régimen jurídico de las minorías precedente puede verse en VV. AA, *El derecho de la libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: pluralismo y minorías*, Fernández-Coronado González, A (dir.), 2002, 338 pp.

¹⁷ Artículo 1. Dignidad humana. La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida.

¹⁸ Artículo 20. Igualdad ante la ley. Todas las personas son iguales ante la ley.

Artículo 21. No discriminación. 1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual. 2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares.

Artículo 22. Diversidad cultural, religiosa y lingüística. La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

Dentro de la Segunda Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁹, titulada «No discriminación y ciudadanía de la Unión», el artículo 18 prohíbe las discriminaciones con carácter general y el artículo 19 habilita a los poderes de la Unión para adoptar acciones adecuadas en la lucha contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual²⁰. Varias directivas han contribuido a hacer realidad ese mandato, particular mención merece la Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico²¹; como en otros ámbitos supraestatales, tampoco la Directiva hace apenas mención a las minorías (una solo vez, para referirse a las «minorías étnicas»), prefiriendo acudir a conceptos más generales, como los que forman parte de su título²².

De nuevo, comprobamos hasta qué punto las cuestiones relacionadas con las «minorías nacionales» constituyen un motivo para la confronta-

¹⁹ Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea C 83/47, 30 de marzo de 2010.

²⁰ Artículo 18. (antiguo artículo 12 TCE). En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones.

Artículo 19. (antiguo artículo 13 TCE). 1. Sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión por los mismos, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. 2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, los principios básicos de las medidas de la Unión de estímulo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, para apoyar las acciones de los Estados miembros emprendidas con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en el apartado 1.

²¹ DOCE, de 19 de julio de 2000, páginas 22 a 26.

²² En concreto aparece la mención en el Considerando 8, al referir que: «(8) Las Directrices para el empleo de 2000 aprobadas por el Consejo Europeo de Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999 subrayan la necesidad de promover las condiciones para un mercado de trabajo que propicie la integración social mediante la formulación de una serie coherente de políticas dirigidas a combatir la discriminación contra grupos tales como las minorías étnicas».

ción política difícil de gestionar dentro de cada Estado y en las relaciones de unos Estados europeos con otros²³.

1.2 En sede doctrinal

Si acabamos de indicar que los textos internacionales muestran una cierta reacción a delimitar el concepto de «minoría» o «minoría nacional» y que esto puede tener en parte su causa en cuestiones políticas, hemos de considerar también que desde otras ciencias –a las que nosotros acudimos aquí como auxiliares– se insiste en la complejidad (y hasta imposibilidad) de ofrecer un concepto cerrado y con validez universal²⁴. Escapa a las pretensiones de este trabajo una exhaustiva revisión bibliográfica, nos conformamos con las que han llevado a cabo otros previamente, de las que se deduce un concepto de minorías «contextual o relacional y dinámico», como también corresponde a los criterios que se utilizan más habitualmente para su definición: un estimable número de personas, que interactúan entre sí con intensidad, compartiendo unos modelos y unas expectativas, al tiempo que son capaces de reconocerse como diferentes frente al resto de las personas con las que conviven en sociedad²⁵. Podría decirse, al menos, que el grupo es «frecuentemente, de escasas dimensiones, definido por rasgos culturales innegociables –raza, lengua, religión, tradiciones, etc.– y se encuentra en una situación grave de dependencia respecto a una estructura de poder, estatal o supraestatal»²⁶, formulación que encaja bastante bien con la tipología presente en

²³ Como resumía DE LUCAS: «Lo cierto es que los sucesivos intentos de afrontar en el ámbito internacional el estatuto jurídico de las minorías, se han revelado ineficaces para dar una solución adecuada a una realidad que permaneció latente (enquistada, preferirían decir algunos, para poder completar esa imagen con la de metástasis) durante los años de la guerra fría y de la disuasión, pero que los acontecimientos desatados desde la caída del muro han potenciado. La presencia y la conflictividad de las minorías es uno de los elementos decisivos de nuestro contexto». Vid. «Las Minorías: De los derechos individuales al estatuto jurídico», en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 1995, núm. 3 (20-21), pp. 71-72.

²⁴ PACKER, J., «Problems in Defining Minorities», en Fottrell, D. (ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, La Haya, 1999, p. 260; ROACH, S. C., *Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization*, Aldershot, 2005, p. 52.

²⁵ DE LUCAS, J., «Algunos problemas del estatuto jurídico de las minorías. Especial atención a la situación en Europa», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 15, mayo-agosto, 1993, p. 100.

²⁶ SORIANO DÍAZ, R. L., «Los derechos de las minorías», en VV. AA., *Diccionario Crítico de los Derechos Humanos*, Huelva, 2000, pp. 305-306.

la generalidad de los instrumentos internacionales²⁷, donde se contemplan tres tipos de minorías: étnicas, religiosas y lingüísticas. Además, eventualmente, aparece señalada con caracteres diferenciados una cuarta, que ya hemos mencionado, la de minoría nacional que, por el momento, dejaremos parcialmente a un lado²⁸.

Pasamos a examinar las minorías a la luz de aquella tipología.

1.2.1 *El carácter minoritario*

Como juristas, nos preguntamos quiénes han de ser considerados miembros del grupo a fin de identificar los titulares concretos de los derechos asociados a la condición de pertenencia y definir los mecanismos más adecuados para la protección y promoción de sus derechos.

En la clásica definición de Capotorti, se indicaba que la minoría lo es en tanto que «grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante»²⁹. Hoy, tanto los organismos internacionales como la doctrina especializada,

²⁷ SAN JUAN VELASCO, C.; DELGADO BURGOS, M.^a A., y APARICIO GERVÁS, J. M.^a; «El concepto «minoría» como controversia político-jurídica en su aplicación a la comunidad gitana española», en *Tordesillas. Revista de Investigación Multidisciplinar (TRIM)*, 11 (2016), pp. 16-21.

²⁸ Coincidimos con DE LUCAS cuando señala que «pese a que el concepto de minorías nacionales vuelve a ser utilizado [...] y reconociendo, asimismo, que se trata de un criterio convencional (no existe una noción «natural» de nación o de etnia), es preferible reservar el uso de minorías nacionales para un supuesto muy específico cuando [la noción] se remite a los casos específicos de «minorías de madre patria» y ello por cuanto, en el actual contexto europeo, buena parte de los Estados del centro y este de Europa cuentan en su territorio con minorías que pueden reclamarse de terceros Estados y han de tratarlas de modo singular, en atención a esa vinculación»; DE LUCAS, J., «Algunos problemas del estatuto jurídico de las minorías...», *op. cit.*, p. 106.

²⁹ La conocida definición propuesta en el Informe de CAPORTORTI a los únicos efectos de facilitar la aplicación del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es la siguiente: «Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque solo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma»; UN, *Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities* (Francesco Capotorti, *Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*), *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, Ginebra, 1979, parágrafo 568.

junto a la idea de un grupo amplio de personas que se autoreconoce diferente y es excluido, por esa diferencia, de los derechos que el ordenamiento otorga a otro, prefieren incidir en «la posición no dominante» más que en la propia inferioridad numérica, si bien muy habitualmente los dos elementos aparecen unidos³⁰.

1.2.2. *Etnicidad*

Durante el siglo XIX se produjeron intensos debates en campos científicos como la antropología o la sociología, vinculando el concepto «raza» con la legitimidad de discriminar a las personas sobre la base de atributos biológicos. Los horrores a que dieron lugar la persecución racial de los regímenes nazi alemán o el fascista italiano –entre otros–, en su propio territorio estatal, o, más en general, las dinámicas colonizadoras en África o Asia, así como la crítica científica a las propias teorías raciales, tuvieron como consecuencia su más enérgico rechazo. En el ámbito del Derecho internacional, especialmente en las Naciones Unidas, el concepto de raza nunca fue utilizado en ese significado anterior y, desde bien pronto, los documentos y convenios internacionales lo recondujeron al fomento de la igualdad y la superación de la opresión a la que habían estado sometidos los grupos racializados³¹.

³⁰ En el propio Informe de CAPOTORTI se indica esa prevalencia de la posición no-dominante frente al carácter minoritario o no; véanse entre otros los párrafos 23, 24, 55, 268, 284 o 255, entre otros; el último mencionado se refiere en concreto a la población gitana. Es lo que DE LUCAS denomina «incapacidad para imponerse» a lo que, por regla general, será la mayoría numérica; cfr. «Las minorías: de los derechos individuales al estatuto jurídico...», *op. cit.*, p. 79. Naciones Unidas ha constatado que el número de personas que pertenecen a alguna «minoría» alcanza el 30% de la población mundial; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban), *Informe sobre el estudio de los cinco expertos relativo al contenido y el alcance de las lagunas sustantivas de los instrumentos internacionales en vigor para combatir el racismo, la discriminación racial y la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*, Ginebra, A/HRC/4/WG.3/6, 27 de agosto de 2007, párrafo 85.

³¹ Sobre el uso de los términos «raza» y «etnia» en el derecho internacional y más particularmente en Naciones Unidas, TORRES PARODI, C., y BOLIS, M., «Evolución del concepto etnia/raza y su impacto en la formulación de políticas para la equidad», en *Revista Panamericana de Salud Pública/Pan Am J Public Health*, 22(6), 2007, pp. 405-416.

Un hito especialmente significativo lo constituyó la Declaración de la UNESCO sobre la raza y los prejuicios raciales de 1978, de acuerdo con cuyo artículo primero:

«1. Todos los seres humanos pertenecen a la misma especie y tienen el mismo origen. Nacen iguales en dignidad y derechos y todos forman parte integrante de la humanidad.

2. Todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes, a considerarse y ser considerados como tales. Sin embargo, la diversidad de las formas de vida y el derecho a la diferencia no pueden en ningún caso servir de pretexto a los prejuicios raciales; no pueden legitimar ni en derecho ni de hecho ninguna práctica discriminatoria, ni fundar la política de apartheid que constituye la forma extrema del racismo.

3. La identidad de origen no afecta en modo alguno la facultad que tienen los seres humanos de vivir diferentemente, ni las diferencias fundadas en la diversidad de las culturas, del medio ambiente y de la historia, ni el derecho de conservar la identidad cultural.

4. Todos los pueblos del mundo están dotados de las mismas facultades que les permiten alcanzar la plenitud del desarrollo intelectual, técnico, social, económico, cultural y político.

5. Las diferencias entre las realizaciones de los diferentes pueblos se explican enteramente por factores geográficos, históricos, políticos, económicos, sociales y culturales. Estas diferencias no pueden en ningún caso servir de pretexto a cualquier clasificación jerarquizada de las naciones y los pueblos»³².

Desde la sociología y la antropología se ha analizado pormenorizadamente el sentido que ha de atribuirse al término «etnia», advirtiendo sus cercanías y disimilitudes con otros que suelen asociársele, así como sus consecuencias para la articulación económica y política de las sociedades. Se insiste, además, muy significativamente, en sus conexiones con el término «cultura»³³.

³² Actualmente, la actividad de Naciones Unidas en este ámbito sigue en gran medida el impulso del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y numerosos grupos especializados; véase [/www.ohchr.org/es](http://www.ohchr.org/es).

³³ Véase GUBER, R., «De la etnia a la nación», en *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 8, 1995, pp. 61-80; GARCÍA, MARTÍNEZ, A., «A vueltas con la etnicidad: ¿de qué sirve el concepto de 'etnia'?», en *Educatio*, núm. 22, 2004, pp. 139-156, y la extensa bibliografía en ellos citada.

En el derecho internacional no encontraremos ninguna definición de «cultura» a la que se pueda conceder un carácter universal; si pretendemos manejar una acepción útil a los efectos de nuestro estudio, Naciones Unidas nos ofrece algunos rasgos de su concepto y algunas consecuencias para la acción normativa de los Estados singulares. Así: «Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad»³⁴, esto es, a «participar en la vida cultural», adoptando para asegurar tal derecho las medidas necesarias para su «conservación, desarrollo y difusión»³⁵ y en aquellos Estados donde existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas «no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural»³⁶.

La conexión entre etnia y cultura nos lleva, en relación a un grupo minoritario, a la vivencia de una historia y un pasado en común, la práctica de unas tradiciones y costumbres propias y, en definitiva, a una peculiar forma de vida.

1.2.3 La lengua

La generalidad de los Estados europeos –con pequeñas excepciones como Portugal, Albania e Islandia–, son plurilingües, conviviendo lenguas mayoritarias y minoritarias en cada uno de ellos y operando unas y otras como factores de distinción de sus poblaciones³⁷.

³⁴ Artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

³⁵ Artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

³⁶ Artículo 27 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966.

³⁷ Un acercamiento a la realidad lingüística europea en BALLARIN, J. M., «Minorities i política lingüística a Europa», en *Aloma: Revista de psicologia, ciències de l'educació i de l'esport*, núm. 14, 2004, pp. 218-224, y MORÁN BLANCO, S., «Diversidad étnica, lingüística y religiosa en la Unión Europea y protección de los derechos de las minorías», en *Revista de derecho migratorio y extranjería*, Núm. 25, 2010, pp. 11-34; VALILLINA, I., «Análisis científico-jurídico comparativo de la política lingüística en relación con las minorías nacionales», en *Ius et Scientia: Revista electrónica de Derecho y Ciencia*, Vol. 5, núm. 2, 2019, pp. 145-189; PETSCHEN VERDAGUER, S., *Las minorías lingüísticas de Europa Occidental: documentos (1492-1989)*, Vitoria, 1990, 2 volúmenes. Para un enfoque global GUYOT, J., «La diversidad lingüística en la era de la mundialización», en *Historia y comunicación social*, núm. 15, 2010, pp. 47-61.

La lengua es uno de los elementos que sirven para identificar a un grupo, además de actuar como instrumento delimitador³⁸. Se dice que: «La lengua representa en una etnia mucho más que un elemento de comunicación entre sus miembros. La lengua es el archivo y la síntesis de las principales experiencias históricas de una comunidad y que se han ido paulatinamente sedimentando e incorporando a su léxico y estructura»³⁹.

En el artículo 1 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, se reconoce expresamente la trascendencia que el idioma tiene para las personas y la formación de identidades comunitarias, requiriendo de los Estados que garanticen «la existencia y la identidad lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y foment(e)n las condiciones para la promoción de esa identidad», adoptando «medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos». El adecuado tratamiento jurídico de las lenguas minoritarias facilita la integración y promoción social y política de sus miembros⁴⁰.

Esa es también la inspiración de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias y su articulado se dirige a garantizar por parte de los Estados signatarios cauces para su mejor conservación y promoción, incluso dejando en un segundo plano si esas lenguas contribuyen –o en qué medida– a la configuración de minorías identificadas en torno a ellas⁴¹.

³⁸ RUIZ VIEYTEZ, E. J., «Diversity, immigration and minorities within a human rights framework», en RUIZ VIEYTEZ, E. J., y DUNBAR, R. (eds.), *Human rights and diversity: New challenges for plural societies*, Bilbao, 2007, pp. 26-27.

³⁹ OBIETA CHALBAUD, J. A., *El derecho a la autodeterminación de los pueblos*, Madrid, 1985, p. 47.

⁴⁰ UNESCO, *Why Language Matters for the Millennium Development Goals*, 2012, p. 1. Un detallado informe sobre la actividad que han de llevar a cabo los Estados particularmente en el ámbito de la educación puede verse en La educación, el idioma y los derechos humanos de las minorías. Informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Consejo de Derechos Humanos (43er período de sesiones, 24 de febrero a 20 de marzo de 2020, Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo), A/HRC/43/47; texto completo en www.ohchr.org.

⁴¹ RUIZ VIEYTEZ, E. J., «La carta europea para las lenguas regionales o minoritarias», en GÓMEZ ISA, F., y PUREZA, J. M., *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Bilbao, 2003, pp. 530 ss.

1.2.4 Religiosidad

El artículo 1 de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones⁴², coherentemente con el artículo 18 de la DUDH, proclama que:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás».

Este reconocimiento no solamente ampara el derecho a las convicciones religiosas, sino, también, las ideológicas; es decir, no solamente es un derecho a la libertad de creencia religiosa, sino también a la libertad de pensamiento y de conciencia, incluido el derecho individual a adoptar el ateísmo⁴³.

La religión representa un conjunto de creencias en las que los individuos depositan su fe. Toda religión impone normas, valores y tradiciones que derivan del resultado de factores fuertemente enlazados con elementos de orden histórico, cultural y social, los cuales rigen el comportamiento de una comunidad en el ámbito individual y social, y se reflejan en la vida cotidiana de sus creyentes⁴⁴.

Íntimamente relacionado con el elemento religioso y su papel conformador de fuertes vínculos identitarios, se hallan los símbolos y las prác-

⁴² Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981, Resolución 36/55. Texto completo en www.ohchr.org/es.

⁴³ PÉREZ ÁLVAREZ, S. «Conciencia, cibercultura e interculturalidad» en *Revista de ciencias de las religiones*, núm. 22, 2017, pp. 269-270.

⁴⁴ RELAÑO PASTOR, E. *La protección internacional de las minorías religiosas*, Madrid, 2003, pp. 70-73.

ticas rituales colectivas. La importancia e influencia de la religión en la vida de las minorías preocupó intensamente a la Sociedad de Naciones, llevándola a fomentar tratados dirigidos a crear mecanismos de protección especializados para las minorías religiosas⁴⁵.

2. APLICACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEFINITORIOS DE MINORÍA AL PUEBLO GITANO. ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA

Los romaníes son una minoría transnacional cuyo reconocimiento legal varía entre los distintos países. En el ámbito del Consejo de Europa, como hemos visto, algunos miembros (entre los que se sitúa España) no han reconocido a ninguna minoría nacional –tampoco a la gitana– y otros, a pesar de la amplitud de su presencia, no identifican a los romaníes como tal (Italia, Portugal, Dinamarca, Chipre, Grecia, Bélgica) sin perjuicio de ofrecer garantías apreciables a la realización de algunos derechos, culturales, lingüísticos o de otro tipo, que se predicen de los grupos minoritarios⁴⁶.

La población gitana se sitúa en el entorno del uno y medio por ciento del total español⁴⁷. No hay un acuerdo general en cuanto a su consideración como tal minoría⁴⁸, si bien no hay duda acerca de la persistencia de elementos objetivos y, desde luego, una voluntad subjetiva reiterada a lo

⁴⁵ CONTRERAS MAZARÍO, J. M.^a, *Las Naciones Unidas y la Protección de las minorías religiosas*, Valencia, 2004, p. 59. Uno de los ejemplos fue el tratado firmado entre las potencias aliadas y Polonia en 1919, donde se incluyó dos cláusulas para proteger algunos derechos de las comunidades judías (el mantenimiento de las escuelas judías y el respeto a la celebración del shabbat). Otro tratado con gran relevancia fue el firmado con Rumania donde se buscaba garantizar la autonomía en materia religiosa y de enseñanza a los sículos y a los sajones de Transilvania, mientras que en Albania, Grecia y Yugoslavia las minorías musulmanas gozaban de una protección especial.

⁴⁶ ANDRADE, M.^aJ., «La asimilación de la minoría romaní en Europa: los gitanos españoles y la expresión de su cultura», en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, núm. 17, 2017, pp. 31 y siguiente.

⁴⁷ PARDO PRIETO, P. C., «Inmigración, minorías y multiculturalismo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», en Llamazares Fernández, D. (dir.), *Inmigración, minorías e integración en España y Europa: libertad de conciencia y laicidad*, Volumen I. España, Madrid, 2012, pp. 251 ss.

⁴⁸ Resulta muy sugerente la aportada por SAN JUAN VELASCO, para quien se trata de: «Un grupo con saberes específicos, que asume su variación en el devenir histórico, y que cohabita en el territorio estatal con otros grupos, los cuales tienen concepciones de adaptación y relación diferentes, compartiendo la ciudadanía, de forma inclusiva e igualitaria, e intercambiando sus conocimientos para la transformación social en consecución del óp-

largo del tiempo de mantener la identidad gitana, lo que debe llevar a considerar que estamos ante una «minoría cultural» española, cuyos elementos culturales son definidos en torno a la Romipén⁴⁹. Junto a esos elementos positivos, ha de considerarse también la importancia del sentimiento de exclusión por parte de la sociedad en que viven⁵⁰.

2.1 Etnicidad

No hay unos rasgos físicos que distingan terminantemente a la población gitana del resto. Quizá el aspecto está sobre todo determinado por la condición socioeconómica (dedicación laboral, precariedad de los recursos, menor atención y capacidad de acceso a cuidados médicos)⁵¹. Las encuestas realizadas muestran también que para buena parte de ellos, «el hecho de no tener rasgos físicos gitanos ha favorecido su invisibilidad» o «piensan en los rasgos poco gitanos de sus hijos e hijas como un factor que les beneficiará», lo que motiva también a una «invisibilización étnica», esto es, a esconder la propia identidad romaní en el convencimiento de que eso evitará la exclusión y el racismo. Este concepto de «invisibilidad étnica» se utiliza, por ejemplo, para referirse

timo desarrollo humano»; SAN JUAN VELASCO, C. *Identidad y Alteridad en las comunidades gitanas de Palencia y Valladolid*, Tesis doctoral, Valladolid, 2015, p. 276.

⁴⁹ FERNÁNDEZ JIMÉNEZ, D., *Una respuesta a la cuestión gitana. Reflexiones jurídico-constitucionales sobre una minoría cultural española*, Tesis Doctoral, Córdoba, 2018, pp. 60 y 246.

⁵⁰ FRANCÉS-GARCÍA, F.; LA PARRA-CASADO, D.; SANCHÍS-RAMÓN, M. J.; CAMACHO, M. F. R.; y GIL-GONZÁLEZ, D. (2024), «Empowerment evaluation: Key methodology aspects from participatory research and intervention with Roma girls», en *Children & Society*, núm. 38, pp. 470-486.

⁵¹ Así tenemos que: «para la mayoría de los indicadores de salud analizados se observa que la población gitana española presenta peores resultados que el conjunto de la población de España. Además, en múltiples indicadores se observa un importante gradiente social en salud, esto es, un empeoramiento del estado de salud en función de la posición socioeconómica. De esta manera, según los indicadores, se observa que los resultados en la población gitana de España son o bien similares o bien más negativos que los observados en los grupos socioeconómicos con menos ventajas económicas y sociales del conjunto de la población de España. A lo largo del curso de la vida, la influencia de los factores sociales determinantes de la salud es acumulativa, lo que se traduce en una mayor desigualdad en salud en la población de más edad, para la mayoría de los indicadores recogidos en la encuesta. Asimismo, tanto en el caso de la población gitana, como en el conjunto de la población de España, las mujeres refieren un peor estado de salud que los hombres»; Cfr. VV. AA., *Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana 2014*, Madrid, 2018, p. 217.

a una estrategia de afrontamiento de los gitanos con éxito educativo, los cuales esconden su identidad a compañeros y profesores para evitar la exclusión y el racismo⁵².

Si hay un elemento de cohesión que resulta del comportamiento social real o esperado, desde una perspectiva socio-cultural, se señalan como representaciones características de los gitanos españoles «el sistema de parentesco; la jefatura con sus funciones y ejercicio, la unidad familiar con la diferencia de funciones del varón y la mujer; y la actividad económica»; en torno al valor que mantienen para el colectivo esos aspectos parece posible encontrar una parte significativa de la identidad comunitaria⁵³.

Como hemos dicho, entre los elementos configuradores de la etnicidad o, si se prefiere, de las identidades minoritarias, uno de los que tiene más peso es la trayectoria histórica. No es posible en este espacio hacer un análisis detallado pero sí, al menos, ofrecer algunas pinceladas acerca de la llegada a Europa y a la península ibérica de los gitanos, así como de su evolución y permanencia como grupo diferenciado, tanto por su característico modo de vida (lengua, cultura, tradiciones,

⁵² FERRÁNDEZ FERRER, A.; ESPESO MOLINERO, M.ª P.; RIQUELME-QUIÑONERO, M.ª T., CORTÉS SANTIAGO, S.; DE FRUTOS HERRANZ, R.; DELGADO DOMENECH, B., y GIL GONZÁLEZ, D.; «Diversidad cultural en la Universidad de Alicante: la experiencia del alumnado gitano», en VV. AA., *Memorias del Programa de REDES-I3CE de calidad, innovación e investigación en docencia universitaria. Convocatoria 2018-19*, Alicante, 2019, pp. 1109-1110; citan otros estudios anteriores en el mismo sentido: Abajo, J. E., y Carrasco, S. (eds.), *Experiencias y trayectorias de éxito escolar de gitanas y gitanos en España. Encrucijadas sobre educación, género y cambio cultural*. Madrid, 2004, y BRÜGGEMANN, C.. «Romani culture and academic success: arguments against the belief in a contradiction», en *Intercultural Education*, 25 (6), 2014, pp. 439-452.

⁵³ Cfr. SAN JUAN VELASCO, C., *Identidad y Alteridad en las comunidades gitanas de Palencia y Valladolid...*, op. cit.; esta obra ofrece un cuidado estudio de las estructuras y contenidos de esas representaciones sociales de la comunidad gitana desde la antropología y la demografía en las páginas 327 a 397. En el mismo sentido avanzan las conclusiones de los trabajos desarrollados dentro de los proyectos «La religiosidad de la mujer gitana. Adscripción y forma de vida (REMGIIV)» y «Reconstruyendo una exclusión social: La mujer romaní ante la cultura y el derecho del nacional catolicismo» (ver nota 1), los cuales vendrán publicados en la monografía VV. AA., *Mujeres gitanas: forma de vida y memoria. Actas del Congreso celebrado el 4 de junio en la Facultad de Educación de la Universidad de León*. en preparación. Distintas obras biográficas publicadas en los últimos años también inciden en la consistencia de esas representaciones, véase, por todas, CAPELLÍN CORRADA, M.ª J., *Lagrimas de una gitana. Tradición y cambio. La vida de Adela Gabarri*, Uvièu, 2023, 117 pp.

valores) como por la represión e intento de asimilación de que fueron objeto a lo largo de los siglos⁵⁴.

La llegada del pueblo gitano a Occidente se remonta a hace unos mil años. Tomaron diferentes rutas y caminos, lugares como los actuales Afganistán, Irán, Armenia y Turquía⁵⁵. Su llegada a Europa, según historiadores y lingüistas, sucedió entre los siglos x y xii, y a España hacia 1425. Se cree mayoritariamente que entraron por Rumanía, aunque hay otras teorías que defienden que lo hicieron por Egipto, de donde derivaría la palabra «gitano»⁵⁶. Hacia el siglo xv, se observan a lo largo del continente europeo expresiones de rechazo hacia el pueblo gitano que irían materializándose en disposiciones de distinto calado que contemplan desde la expulsión de ciertos territorios –principados alemanes (1500), Dinamarca o Suecia (1589)– a la penalización de sus modos de vida Suiza, (1514), Maguncia (1714) o, incluso, la separación de las familias en Alemania (1710) y Austria (1839)⁵⁷.

Es en el siglo xx cuando se registran los episodios más trágicos y devastadores, durante el Holocausto se convirtieron en habituales la esterilización, la persecución penal, las torturas y los asesinatos («porajmos», en lengua romaní). A partir de 1943, a medida que avanzaba la guerra y la derrota del nazismo se hacía evidente, los incidentes sangrientos y las muertes masivas se incrementaron. El 2 de agosto de 1944 miles de gitanos, junto a otros grupos disidentes, desde liberales a socialistas, comunistas y anarquistas, fueron sometidos a las cámaras de gas, den-

⁵⁴ LEBLON, B., *Los gitanos de España*, Barcelona, 2001, pp.18-21.

⁵⁵ Para más información sobre los orígenes del pueblo romaní: AGUIRRE FELIPE, J., *Historia de las itinerancias gitanas. De la India a Andalucía*, Zaragoza, 2008, 571 pp.; KENRICH, D., *De la India al Mediterráneo, la migración de los gitanos*, Madrid, 1995, 58 pp.; VAUX DE FOLETIER, F., *Mil años de Historia de los gitanos*, Barcelona, 1977, 316 pp.; MAYALL, D., *Gypsy-travellers in nineteenth-century society*, Cambridge, 2009, 272 pp.

⁵⁶ Las principales hipótesis sobre su origen proceden de algunos lingüistas, como Turner o Sampson. Este último, a través del análisis de los dialectos del Romaní reconstruyó la ruta que habrían seguido en su movimiento hasta el extremo occidental de Europa; sobre esto SÁNCHEZ ORTEGA, M. H., «Los gitanos españoles desde su salida de la India hasta los primeros conflictos en la península», en *Espacio, Tiempo y Forma, Serie IV, Historia moderna*, núm. 7, 1994 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a Miguel Avilés y María Palacios), pp. 319-326.

⁵⁷ Sobre la normativa promulgada a partir del siglo xvi contra del pueblo gitano, FRA-SEE, A., *The Gypsies*, Oxford, 1992, p.45. LEUGEIOIS, J. P., *Gypsies and travellers*, Estrasburgo, 1994, pp. 26-28.

tro de la comunidad rom se hace referencia a esos sucesos como «La noche de los gitanos», conmemorándose en numerosos países⁵⁸. Se calcula que fueron asesinados durante la Segunda Guerra Mundial más de medio millón de personas en Jasenovac, Auschwitz– Birkenau, Smolensk y Chelmo⁵⁹.

En lo que se refiere a España, se tiene constancia escrita de que algunos grupos comenzaron a llegar en el siglo xv. El primer documento habla del 12 de enero de 1425⁶⁰, cuando un hombre gitano, considerado conde, habría sido recibido en Zaragoza por el Rey Alfonso V, quien le autorizaría –a él y el resto de acompañantes gitanos–, a recorrer las tierras de la corona para acudir a Santiago de Compostela. Desde ese momento se suceden los documentos relativos a nuevas poblaciones gitanas. No se conocen problemas de convivencia durante décadas, hasta el siglo xvi, cuando se multiplican los ejemplos de limitación y represión contra los gitanos⁶¹. Después de siglos viviendo como otros súbditos más de la

⁵⁸ Entre la extensa bibliografía, véase HUTTENBACH, HR., «The Romani Poñajmos: The Nazi Genocide of Europe's Gypsies», en *Nationalities Papers*, 1991; 19 (3), pp. 373-394; TYRNAUER, G., «Holocaust history and the gypsies», en *Shofar* 7, núm. 2 (1989), pp. 13-24; LEWY, G., *The Nazi Persecution of the Gypsies*, New York, 2000/online edit., 2023, 306 pp.; FINGS, K.; HEUSS, H., y SPARING, F., *De la «ciencia de las razas» a los campos de exterminio*, Madrid, 1999, 137 pp.

⁵⁹ KENRICK, D., y PUXON, G., *Gitanos bajo la Cruz Gamada*, Madrid, 2000, pp. 45-47.

⁶⁰ «En cuanto a la época en que haya podido tener lugar esta inmigración, es algo escasamente documentado y que queda a la libre interpretación del investigador. Si como parece, hay que colocar en Asia menor y en Mesopotamia el punto de partida para el paso de los gitanos a Europa, no es imposible que un grupo, desde los siglos VII y VIII de nuestra era pueda haberse encaminado hacia Egipto y haber subido por la costa mediterránea llegando finalmente a España con la invasión sarracena; hemos visto ya, que estos gitanos, trabajadores de los metales, siguieron en algún caso a aquellos ejércitos, haciendo de armeros, herradores y quizá, también de veterinarios [...]», Cfr. PENNA, M., *Historia de los gitanos españoles y su música*, Sevilla, 1996, p.16. Sobre la llegada, asentamiento y desarrollo de la vida diaria de la población gitana véase TONG, D., *Cuentos populares gitanos*, Madrid, 1991, pp.12-15.

⁶¹ Un estudio exhaustivo en SÁNCHEZ ORTEGA, M. H., «Hechizos y conjuros entre los gitanos y los no-gitanos», en *Cuadernos de historia moderna y contemporánea*, núm. 5, 1984, pp. 83-136, o, de la misma autora, «La minoría gitana en el siglo xvii: Represión, discriminación legal e intentos de asentamiento e integración», en *Anales de Historia Contemporánea*, núm. 25, 2009, (*Ejemplar dedicado a: La comunidad gitana en España y región de Murcia: entre la integración y la exclusión*), pp. 75 ss. Señala en esta última obra que, a finales del siglo xvii se aprecian importantes diferencias en el tratamiento dispensado a la población gitana según cual sea su modo de vida: «Esta distinción entre gitanos «vagantes» y los que ya habían tomado lugares de residencia demuestra, por

corona española, siempre entre la coexistencia y la represión, todavía en el siglo xx normas como la Ley de 5 de agosto de 1933 (de «vagos y maleantes»)⁶², los sitúa en el punto de mira al considerar entre los «estados peligrosos para la seguridad» numerosos aspectos muy presentes en su vida cotidiana, como la extrema pobreza, el intercambio informal de bienes, la itinerancia o la falta de domicilio determinado. El posterior reglamento de 3 de mayo de 1935 favoreció la arbitrariedad de su aplicación y más aún la llegada de la dictadura, por cuanto amplió las conductas tipificadas, hizo uso habitual de cada una de las medidas preventivas dispuestas y estableció sanciones sin cortapisa de ningún tipo⁶³.

2.2 La lengua: El romanó

El pueblo gitano, cuenta con una lengua propia de origen indoeuropeo, el romanó o lengua romaní. Ha sido y es utilizado cada día por millones de personas gitanas por todo el mundo, especialmente en los distintos países de Europa⁶⁴. A día de hoy, muchos países occidentales reconocen el romanó como una lengua minoritaria. Este reconocimiento se formalizó en noviembre del 1992, cuando los Estados miembros del Consejo de Europa llevaron a cabo la ratificación en Estrasburgo de la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias o Regionales, comprometiéndose a proteger, entre otras lenguas minoritarias, las «no territoriales», entre las que se considera especialmente el romanó⁶⁵.

tanto, la lenta evolución de la minoría y los igualmente lentos progresos del grupo durante este siglo. De otro lado, se trata también del reconocimiento legal por las autoridades de la existencia de dos realidades diferentes por lo que respecta a la minoría gitana: por una parte, los que causaban problemas a los campesinos con sus robos y asaltos, y de otro lado quienes habían aprendido a convivir con los demás vecinos, vivían de su trabajo y por ello gozaban de respeto y consideración general»; cfr. p. 90. Una síntesis y amplia bibliografía en APARICIO GERVÁS, J. M.^a, «Breve recopilación sobre la historia del pueblo gitano: desde su salida del Punjab hasta la Constitución española de 1978», en *O Tchatchipen: lil ada trin tchona rodipen romani-Revista trimestral de investigación gitana*, núm. 77, 2012, pp. 21-32.

⁶² Gaceta de Madrid, núm. 217, de 5 de agosto de 1933.

⁶³ Una excelente aproximación en SUÁREZ PÉREZ, A., y MÁRQUEZ QUEVEDO, J., «La ley de vagos y maleantes desde su praxis social. Una aproximación al control de la pobreza desviada durante el primer Franquismo (1936-1960)», en *Vegueta*, 22 (2), 2022, pp. 749-771.

⁶⁴ JIMÉNEZ, N., y CAÑADAS, A., *Sar san? ¿Cómo estás? (Rromaní chibaço kûrso, Curso de romanó)*, 2010, pp. 5-7.

⁶⁵ Artículo 1 de la Carta. Especialmente aparece destacado en las declaraciones y comunicaciones de las partes signatarias.

En España desapareció –prácticamente– hace más de dos siglos, debido a la política asimilacionista y de persecución aplicada por la monarquía⁶⁶. También se contemplan otros factores que han podido tener incidencia en la progresiva desaparición del romanó en nuestro país, tales como la fortaleza de la lengua oficial mayoritaria –el castellano–, la dispersión por diversas zonas geográficas y el carácter esencialmente oral de su expresión, sin apenas vestigios literarios en nuestro país⁶⁷.

2.3 Religiosidad

Gran parte de la comunidad gitana presenta convicciones personales de carácter religioso, las cuales son protagonistas en el día a día, así como en importantes celebraciones y tradiciones. Llega a afirmarse incluso que partes esenciales del sistema de valores y de los elementos diferenciadores han sido formados en torno a la religión⁶⁸.

En nuestro país, los gitanos creyentes, pertenecen al cristianismo, si bien el catolicismo es una de las vertientes profesadas, el protestantismo evangélico es la corriente mayoritaria⁶⁹. El evangelismo, se viene desarrollando en diferentes iglesias, sin embargo, con la que se identifica la mayoría de la comunidad gitana, es la Iglesia Evangélica Filadelfia, liderada por gitanos pastores pentecostalistas que

⁶⁶ TORRIONE, M., «Pasado e identidad de la lengua gitana en España, testimonios anteriores a George Borrow», en VV. AA. *Congreso sobre los gitanos en la Historia y en la cultura*, Granada, 1995, pp. 4-5. JIMÉNEZ, N., «La lengua nos enseña la historia: el romanó como herramienta heurística en la investigación de la realidad histórica», en *O Tchatchipen*, 2002, pp. 19-29.

⁶⁷ JIMÉNEZ, N., «¿En qué hablan los gitanos españoles?», en *Vidas gitanas-Lungodrom*, 2012, pp. 91-105. Disponible en www.accioncultural.es (última consulta, 13 de julio de 2024).

⁶⁸ LYON, D., *Jesús en Disneylandia: la religión en la posmodernidad*, Madrid, 2002, p.67; BOURDIEU, P., *La eficacia simbólica: Religión y Política*, Buenos Aires, 2009, pp.15-18.

⁶⁹ En las últimas décadas muchas familias gitanas se han integrado en la Iglesia Evangélica de Filadelfia. Sobre la amplitud e intensidad de esta adscripción, véanse CANTÓN, M., «Etnopolíticas del evangelismo gitano y esfera pública. Transversalidad, poder, etnicidad», en *Política y Sociedad*, vol. 50, núm. 3, 2013, pp. 1037-1063; JIMÉNEZ RAMÍREZ, A., *Llamamiento de Dios al pueblo gitano*, Jerez de la Frontera, 1981, p.14; SAN ROMÁN, T., «El desarrollo de la conciencia política de los gitanos», en *Boletín del Centro de Documentación de la Asociación de Enseñantes con Gitanos*, núm. 28, 2010, pp. 33-39.

ocupan un espacio elevado dentro de la jerarquía protestante española⁷⁰.

Por tanto, aunque no se puede hablar de adscripción de las personas gitanas a una exclusiva confesión, de lo que no hay duda es del intenso poder de la religión y el estrecho vínculo de buena parte de la población gitana hacia ella⁷¹.

3. EL PUEBLO GITANO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En los ámbitos universal y regional europeo son numerosas las acciones adoptadas para visibilizar a la población gitana. España se ha mostrado reacia a la utilización del término «minoría» y, como dijimos, ha desechado la expresión «minoría nacional». Ha optado por otros como «población» o «pueblo» y, a partir de ellos, el ordenamiento español –y la concreción de sus previsiones en las diversas políticas–, muestra una decidida voluntad de acotar y superar la discriminación de la que es víctima este grupo y que, como acertadamente subraya Rey Martínez, responde a tres características principales (especialmente en nuestro país): «1) está muy arraigada en el tiempo y afecta a numerosos espacios de la existencia; 2) es llamativa la esquizofrenia que resulta de una abundante normativa protectora, sobre todo de carácter internacional, coexistente, en general, con escasos avances reales en la igualdad entre gitanos y no gitanos; 3) por último, la discriminación racial es la más odiosa de todas porque es estigmatizante»⁷².

⁷⁰ CANTÓN, M., *Gitanos Pentecostales: una mirada antropológica la Iglesia Filadelfia en Andalucía*, Sevilla, 2004, pp. 23-26.

⁷¹ BRIONES, R., «El proceso de institucionalización de los grupos religiosos: un camino hacia la «formalización» y la «normalización», en Briones, R. (dir.), *¿Y tú (de) quién eres? Minorías religiosas en Andalucía*, Barcelona, 2010, pp. 49-62. En palabras de Ramírez Heredia: «El gitano tiene una fe ilimitada en la providencia [...]. La nuestra es sin duda una religión basada en el propio deseo del hombre de encontrar una vía de liberación y comunicación con alguien, que estando por encima de las fuerzas de la naturaleza nos sirva de refugio en nuestras penas y de esperanza en nuestras necesidades. [...] El Pueblo gitano tiene la fe que ha heredado de sus antepasados y nuestras verdades teológicas son muy pocas y muy simples». RAMÍREZ-HEREDIA, J. D., *En defensa de los míos ¿qué sabe usted de los gitanos?*, Barcelona, 1985, p. 38.

⁷² REY MARTÍNEZ, F., «Capítulo XXI. La minoría gitana», en ESCOBAR ROCA, G. (Dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Navarra, 2012, p. 2164.

Desde la garantía de la igualdad, la inclusión y la participación de esta población, en España se han creado cauces de gobernanza, marcos institucionales, instrumentos jurídicos y recursos de financiación centrados en la promoción del «pueblo gitano», vinculando todo ello no a unos ciertos derechos atinentes al grupo sino a los derechos individuales resultantes de la idea de dignidad personal que fundamenta el sistema democrático (artículos 9 y 10 de la Constitución). Distintas instituciones son ejemplo de ello en los niveles regional y local (como los consejos de minorías) o, en el plano nacional, el Consejo Estatal del Pueblo Gitano creado en 2005⁷³, y la Fundación «Instituto de Cultura Gitana», creada en 2007⁷⁴.

Desde la sociedad civil, la «Propuesta de Ley Orgánica del Estatuto Cultural Gitano», a pesar de dedicar un amplio espacio a la idea de minoría en su largo preámbulo, sigue en gran medida ese planteamiento que posterga el debate acerca de la naturaleza minoritaria del grupo e incide, en cambio, en la certeza de su existencia y el reconocimiento de los derechos de las personas que forman parte del mismo, asentando sus previsiones en la igualdad constitucional; entendida, de una parte, como valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.1 de la CE) y, de otra, como derecho, a la igualdad

⁷³ Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano (BOE del 26 de agosto). El diseño y funcionamiento del Consejo es ajeno a la idea de minoría. Se define como «órgano colegiado de participación y asesoramiento en las políticas públicas, generales y específicas, que redunden en el desarrollo integral de la población gitana en España» (artículo 1) y su naturaleza es la de «órgano colegiado interministerial de carácter consultivo y asesor, en el que se institucionaliza la colaboración y cooperación del movimiento asociativo gitano y la Administración General del Estado, para el desarrollo de políticas de bienestar social basadas en el desarrollo y promoción integral de la población gitana» (artículo 2).

⁷⁴ La Fundación F. S. P. Instituto de Cultura Gitana es una fundación del sector público estatal constituida en virtud de Acuerdo del Consejo de Ministros, de 9 de marzo de 2007. Fue inscrita en el Registro de Fundaciones del Ministerio de Cultura en virtud de Orden CUL/1842/2007, de 31 de mayo. Son fines de la Fundación: «(a) La proposición de acciones culturales dirigidas a lograr la convivencia armónica entre los distintos grupos y culturas que conforman nuestra sociedad, preservando que en las mismas se tenga en cuenta la igualdad de oportunidades, la igualdad de trato, la igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación de la población gitana. (b) El desarrollo y promoción de la historia, la cultura y la lengua gitanas en todas sus manifestaciones, al mismo tiempo que la promoción y difusión de su conocimiento mediante una comunicación permanente, tanto propiciando la elaboración de estudios, investigaciones y publicaciones, como a través de la organización de eventos académicos y culturales. (c) El establecimiento de mecanismos y estrategias que contribuyan eficazmente a la preservación y al desarrollo del acervo cultural de la comunidad gitana». Cfr. artículo 3 del Real Decreto 190/2023, de 21 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos de la Fundación F. S. P. Instituto de Cultura Gitana (BOE del 22).

formal o jurídica (artículo 14 de la CE) y a la igualdad sustancial o real (artículo 9.2 de la CE), insistiendo en que es la mejor realización del valor a través de la acción de los poderes públicos y la plena vigencia del derecho –como tal, de naturaleza exclusivamente individual– a lo que se dirige la norma⁷⁵.

Los dos principales instrumentos generales que han sido aprobados en los últimos años en orden a la sustancial mejora de las condiciones de vida de la población gitana tampoco hacen referencia a la idea de minoría⁷⁶. Ambos, por lo demás, dan aplicación a los compromisos supranacionales que vinculan a España y han contado para su elaboración con la amplia participación de la sociedad civil⁷⁷: 1) la Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030⁷⁸ y, 2) la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación⁷⁹.

3.1 La Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030

La actual Estrategia da continuidad a la que había sido implementada durante la década anterior y cuyos resultados finales muestran un des-

⁷⁵ El texto completo de la Propuesta de Ley Orgánica del Estatuto Cultural del Pueblo Gitano en institutoculturagitana.es (consultado 27 de julio de 2024).

⁷⁶ Para una relación completa de las políticas públicas adoptadas en los últimos años, puede verse el último informe dirigido al Consejo de Europa por el Gobierno de España en enero de 2024 *Sixth Report submitted by Spain...*, citado; texto completo en www.coe.int.

⁷⁷ El contexto europeo en el que se sitúan es el dispuesto, entre otros, por: 1) En el ámbito del Consejo de Europa: Recomendación CM/Rec(2020) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la inclusión de la historia de los romaníes y/o las poblaciones itinerantes¹ en los planes de estudios y los materiales de enseñanza (Adoptada por el Comité de Ministros el 1 de julio de 2020 en la 1380.ª reunión de los Delegados de los Ministros); los Planes de Acción Temáticos para la Inclusión de las poblaciones gitanas y nómadas, períodos 2016-2019 y 2020-2025, y las sucesivas recomendaciones del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa; los textos pueden consultarse en www.coe.int. 2) En el ámbito de la Unión Europea: Recomendaciones del Consejo de 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana (2021/C 93/01), Diario Oficial de la Unión Europea 19.3.2021 C 93/1; y las comunicaciones de la Comisión «Una estrategia marco de la Unión Europea para la integración de las acciones dirigidas a la población Rom hasta 2020» (COM/2011/0173 final) y «Una Unión para la igualdad: La estrategia marco de la Unión Europea para la igualdad, la inclusión y la participación (COM(2020) 620 final).

⁷⁸ Aprobada en el Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2021; texto completo en www.mdsocialesa2030.gob.es (consultado 27 de julio de 2024).

⁷⁹ BOE del 13 de julio.

igual grado de cumplimiento de los objetivos previstos. En la Estrategia 2012-2020, se consolidaron logros valiosos en ciertos aspectos de la política educativa, como el incremento de la escolarización de la población gitana en la Educación Infantil o el avance en la universalización de la escolarización; no tanto en el aumento del éxito académico del alumnado gitano en Educación Primaria y Secundaria o el incremento del nivel educativo de la población adulta⁸⁰. En el empleo, se registran cambios positivos en cuanto se ha incrementado la proporción de población gitana ocupada en actividades por cuenta ajena (asalariados) –lo que supone una aproximación a los estándares del resto de la población–, pero no se constatan avances en otros indicadores relacionados con la reducción de la precariedad laboral entre la población gitana o la mejora de su cualificación profesional. Con relación a las condiciones de vida, se ha avanzado algo en cuanto a chabolismo, infravivienda y calidad del alojamiento. No se han producido mejoras significativas en el estado de salud ni en la reducción de las desigualdades frente al resto de la sociedad de las poblaciones adulta e infantil, salvo en la población femenina de las distintas edades⁸¹.

La Estrategia 2021-2030, formula nuevas políticas a partir de los logros y fracasos de la precedente y también de los mandatos europeos que requieren de los Estados medidas eficaces para corregir las situaciones de desigualdad en las que se halla la población romaní. Se han asumido, además, compromisos específicos determinados por el elevado número de personas gitanas que viven en España; dos en particular: 1) el diseño de planes operativos para prevenir y luchar contra la discriminación, el antigitanismo, la segregación educativa y residencial, los prejuicios y estereotipos antigitanos y, 2) la configuración en todos los niveles de la Administración del Estado de medidas «mainstream» que incluyan explícitamente a la población gitana a nivel nacional, regional y local⁸².

⁸⁰ El ámbito educativo, tan determinante para el desarrollo personal, especialmente en el caso de las minorías, sean nacionales o inmigrantes; véase CELADOR AGÓN, Ó., «Libertad de conciencia, integración e inmigración. Lecciones desde el Reino Unido», en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Núm. 43 (2020), pp. 65-86.

⁸¹ GOBIERNO DE ESPAÑA, *ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN GITANA 2012-2020. INFORME de evaluación final Estrategia*, Madrid, 2021, pp. 58-62; texto disponible en www.mdsocialesa2030.gob.es (27 de julio de 2024).

⁸² GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia Nacional para la igualdad, inclusión y participación del Pueblo Gitano 2021-2030...*, op. cit., pp. 6-7.

El primer Informe de evaluación parcial (bienio 2021-2022), por ahora, no arroja datos que permitan esclarecer el grado de éxito de las políticas emprendidas. Conocemos que ha habido un importante incremento de los recursos financieros y que en el período 2021-2022, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas han dado continuidad a iniciativas ya contempladas en años anteriores (más de dos tercios de las financiadas); predominan las acciones a pequeña escala o proyectos de impacto localizado y de breve temporalización (más de la mitad) sobre medidas más amplias⁸³.

En relación con aquellos dos compromisos que se acaban de señalar, parece que estaría operando en favor de su cumplimiento el que las estrategias o planes regionales de inclusión de la población gitana están alineados con la nueva Estrategia Nacional (2021-2030), «lo que ha facilitado la coherencia en el diseño e implementación de estas políticas a nivel territorial»⁸⁴. Quizá lo más significativo del Informe sea también que todas esas políticas son coherentes con la exigencia europea de combinar políticas de inclusión dirigidas a amplios grupos poblacionales con medidas específicas dirigidas a la población gitana. Se trata de dar cumplimiento a un enfoque dual «que combina el *mainstreaming* y el *targeting*, reconoce la importancia de abordar las necesidades concretas de la población gitana al mismo tiempo que promueve su inclusión en las políticas generales dirigidas a grupos vulnerables». De este modo, las medidas se integran en un contexto más amplio, que toma en consideración grupos poblacionales que se encuentran en situaciones similares a las de la población gitana⁸⁵.

⁸³ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia Nacional para la igualdad, inclusión y participación del Pueblo Gitano 2021-2030. Informe de progreso 2021-2022*, Madrid, 2023, pp. 5-10; texto disponible en www.mdsocialesa2030.gob.es (27 de julio de 2024).

⁸⁴ Nueve comunidades autónomas cuentan con políticas específicas de inclusión de la población gitana (Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco y Principado de Asturias), tres se encuentran elaborando dichas políticas (Andalucía, Cantabria y Comunidad de Madrid) y las otras siete no tienen estrategias específicas (Ceuta, Extremadura, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Melilla y Región de Murcia), no obstante, sí cuentan con otros instrumentos plurianuales dirigidos a la población gitana Murcia, Extremadura y Baleares; Cfr. GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe de progreso 2021-2022...*, op. cit., pp. 18 ss.

⁸⁵ El informe indica que estas intervenciones: «demuestran un compromiso efectivo para enfrentar los desafíos específicos que enfrenta la población gitana, mientras que las adaptaciones positivas facilitan su plena integración en las políticas *mainstream* destinadas a grupos vulnerables en distintos ámbitos»; *Ibidem*, p. 11.

3.2 La Ley 15/2022, para la igualdad de trato

La norma no tiene como objetivo directo la protección o promoción de la población romaní, su marco es mucho más amplio: «garantizar y promover el derecho a la igualdad de trato y no discriminación, respetar la igual dignidad de las personas en desarrollo de los artículos 9.2, 10 y 14 de la Constitución» y con vistas a ese fin «regula derechos y obligaciones de las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, establece principios de actuación de los poderes públicos y prevé medidas destinadas a prevenir, eliminar, y corregir toda forma de discriminación, directa o indirecta, en los sectores público y privado»⁸⁶.

Especificando aquello que no concretaba el enunciado del artículo 14 de la Constitución, determina que: «Nadie podrá ser discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social», salvo que «los criterios para tal diferenciación sean razonables y objetivos y lo que se persiga es lograr un propósito legítimo o así venga autorizado por norma con rango de ley, o cuando resulten de disposiciones normativas o decisiones generales de las administraciones públicas destinadas a proteger a las personas, o a grupos de población necesitados de acciones específicas para mejorar sus condiciones de vida o favorecer su incorporación al trabajo o a distintos bienes y servicios esenciales y garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades en condiciones de igualdad»⁸⁷. A lo

⁸⁶ Artículo 1 de la Ley 15/2022. Téngase en cuenta que coetánea de esta es la Ley Orgánica 6/2022, de 12 de julio, complementaria de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE del 13), cuyo artículo único eleva las penas y sanciona conductas dirigidas «contra un grupo o una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia al mismo, por motivos racistas, antisemitas, antigitanos, u otros referentes a la ideología, religión o creencias, la situación familiar o la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad»; en parte esto palía algunas críticas que, desde la perspectiva del derecho de libertad de conciencia, se habían vertido hacia redacciones anteriores; véase FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, A., «Una perspectiva eclesíastica de la protección penal de la libertad de conciencia», en *Laicidad y libertades: Escritos jurídicos*, núm. 1, 2001, pp. 245-270.

⁸⁷ Artículo 2 de la Ley 15/2022.

largo del articulado de la Ley vendrá dispuesto cuándo esas intervenciones discriminadoras positivas son posibles⁸⁸.

Resulta imprescindible destacar que solo hay una mención explícita a la población gitana, cuando el artículo 13, apartado tercero establece: «Las administraciones educativas otorgarán, en el currículo de todas las etapas, una atención especial al derecho de igualdad de trato y no discriminación. Asimismo, se fomentará la inclusión, en los planes de estudio en que proceda, de enseñanzas en materia de igualdad de trato y no discriminación, tolerancia y derechos humanos, profundizando en el conocimiento y respeto de otras culturas, particularmente la propia del pueblo gitano y la de otros grupos y colectivos, contribuyendo a la valoración de las diferencias culturales, así como el reconocimiento y la difusión de la historia y cultura de las minorías étnicas presentes en nuestro país, para promover su conocimiento y reducir estereotipos»⁸⁹. Ahora bien, no obstante esa falta de referencias explícitas, resulta necesario indicar que al cohonestar la Estrategia

⁸⁸ De acuerdo con el artículo 3, constituye el ámbito objetivo de aplicación de la Ley: a) Empleo, por cuenta ajena y por cuenta propia, que comprende el acceso, las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas y las de despido, la promoción profesional y la formación para el empleo. b) Acceso, promoción, condiciones de trabajo y formación en el empleo público. c) Afiliación y participación en organizaciones políticas, sindicales, empresariales, profesionales y de interés social o económico. d) Educación. e) Sanidad. f) Transporte. g) Cultura. h) Seguridad ciudadana. i) Administración de Justicia. j) La protección social, las prestaciones y los servicios sociales. k) Acceso, oferta y suministro de bienes y servicios a disposición del público, incluida la vivienda, que se ofrezcan fuera del ámbito de la vida privada y familiar. l) Acceso y permanencia en establecimientos o espacios abiertos al público, así como el uso de la vía pública y estancia en la misma. m) Publicidad, medios de comunicación y servicios de la sociedad de la información. n) Internet, redes sociales y aplicaciones móviles. ñ) Actividades deportivas, de acuerdo con la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. o) Inteligencia Artificial y gestión masiva de datos, así como otras esferas de análoga significación.

⁸⁹ Si la Ley Orgánica 2/2006 de Educación (LOMCE), había contemplado «el estudio y respeto de otras culturas, particularmente la propia del pueblo gitano y de otros grupos y colectivos, contribuyendo a la valoración de las diferencias culturales, así como el reconocimiento y la difusión de la historia y la cultura de las minorías étnicas presentes en nuestro país, para promover su conocimiento y reducir estereotipos», la Disposición adicional cuadragésima primera Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, establece lo siguiente: «De la misma forma, se considerará el estudio y respeto de otras culturas, particularmente la propia del pueblo gitano y la de otros grupos y colectivos, contribuyendo a la valoración de las diferencias culturales, así como el reconocimiento y la difusión de la historia y cultura de las minorías étnicas

2021-2030 con la Ley 15/2022 y recorrer las situaciones de hecho referidas en la norma y las modalidades de actuación propuestas en orden a su superación, comprobaremos que se está ofreciendo solución a los problemas de buena parte de la población gitana, legislando desde criterios más amplios. O como dice literalmente la Ley en su preámbulo «haciendo frente de manera omnicomprensiva a todas las formas de discriminación» se abordan «formas históricas de discriminación como el antigitanismo».

4. ALGUNAS CONCLUSIONES

El concepto de minoría es «contextual o relacional y dinámico», a falta de una definición general, su aplicabilidad dependerá de circunstancias atinentes al grupo humano considerado (número, nacionalidad, etnia, lengua, religión) pero también de otras ajenas al mismo: la fluidez de las categorías empleadas para la construcción del término, el marco temporal o geográfico, la posición de económica o política de sus miembros, la mayor o menor interacción de sus potenciales integrantes bien entre sí bien con el resto de la sociedad... Incluso, de que la aproximación metodológica que se lleva a cabo tenga lugar desde una u otra perspectiva científica. Así, desde un punto de vista estrictamente jurídico, un determinado colectivo podrá ser considerado minoría en un país y, en condiciones de hecho similares –que serían perfectamente válidas para la sociología o la antropología–, no disponer de la misma consideración en otro.

Hemos comprobado que entre sus contenidos aparecen siempre la etnicidad, la religión y la lengua. La intensidad de la presencia de al menos uno de ellos permite dirimir el carácter identitario del grupo examinado. Diferentes autores han identificado en España a los gitanos como una minoría y ello a pesar de que el Estado español parece restringir la aplicación del término a ese colectivo y, desde luego, desecha la expresión «minoría nacional». Por nuestra parte, coincidimos con quienes hablan de minoría insistiendo en los datos culturales, religiosos, lingüísticos e históricos, así como en la existencia de representaciones características de los gitanos españoles tales como el sistema de parentesco; la jefatura

presentes en nuestro país, para promover su conocimiento y reducir estereotipos» (BOE del 19 de enero de 2021).

y su ejercicio; la unidad familiar con roles diferenciados para el varón y la mujer; o la dedicación a ciertas actividades económicas.

La vigente Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación 2021-2030, como otros muchos documentos políticos y jurídicos españoles, prefiere utilizar la expresión «pueblo gitano». Con ella, en ocasiones, se refiere a un colectivo reconocible cuyos derechos civiles, sociales y culturales han de ser promovidos por los poderes públicos y defendidos frente a terceros. En otras, la referencia es más bien a una parte de la población gitana que se encuentra en circunstancias de especial vulnerabilidad y ha de ser tenida en consideración específicamente por las características diferenciales que han de acompañar a la intervención.

Los distintos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, han contribuido, especialmente durante las tres últimas décadas, a procurar un nuevo marco de oportunidades para las mujeres y los hombres gitanos. Acabar con el antigitanismo, en cualquiera de modalidades, y realizar el principio-derecho de igualdad han de ser objetivos asumidos por toda la sociedad, del mismo modo que son objetivos señalados de las agendas públicas de los Estados europeos, concienciados de las especiales dificultades que tienen gran parte de las personas gitanas para la incorporación y participación plena en la vida política, económica, cultural y social.