

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS/IKASGAIEN AMAIERAKO LANA

MÁSTER UNIVERSITARIO EN ACCESO A LA ABOGACÍA

**MINORÍAS NACIONALES: CONCEPTO Y ELEMENTOS
DEFINITORIOS. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD GITANA EN
ESPAÑA**

Álvaro Gurbindo Martinicorena

DIRECTOR/ZUZENDARIA

Alejandro Torres Gutiérrez

Pamplona/Iruñea

Fecha

23/01/2023

Resumen

El presente trabajo ha tenido por objeto analizar el concepto de “minoría”, atendiendo a las distintas definiciones e interpretaciones que se han llevado a cabo tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial. En este sentido, se ha realizado un estudio de uno de los grupos más representativos en España: la minoría gitana. Partiendo de su reconocimiento a nivel institucional, se hace referencia a distintos indicadores que evidencian la compleja situación que viven en la actualidad, como la pobreza, vivienda, participación en el mercado de trabajo, nivel educativo, sanitario o la discriminación. En último lugar, se estudia la validez del matrimonio contraído por el rito gitano para el acceso a la pensión de viudedad.

Palabras clave

Minoría, comunidad gitana, pobreza, discriminación, matrimonio.

Abstract

The purpose of this paper has been to analyse the concept of “minority”, taking into account the various definitions and interpretations that have been carried out at both the doctrinal and jurisprudential levels. In this regard, a study has been carried out of one of the most representative groups in Spain: the Roma minority. Based on its recognition at the institutional level, reference is made to various indicators that highlight the complex situation they are experiencing today, such as poverty, housing, participation in the labour market, education, health and discrimination. Lastly, the validity of marriages contracted by the Gypsy rite for the entitlement to a widow’s pension is examined.

Key words

Minority, rom community, poverty, discrimination and marriage.

Siglas

BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales

CC: Código Civil

CE: Constitución Española

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

CMPMN: Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales de
1995

CP: Código Penal

CPJI: Corte Permanente de Justicia Internacional

FSG: Fundación Secretariado Gitano

INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social

LGSS: Ley General de la Seguridad Social

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

RDL: Real Decreto Legislativo

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STEDH: Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

UE: Unión Europea

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y
la Cultura

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
II. CONCEPTO DE MINORÍA	3
2.1. Aproximación doctrinal y jurisprudencial	3
2.2. Criterios de identificación	12
2.2.1. <i>Elementos objetivos.....</i>	<i>12</i>
2.2.1.1. La inferioridad numérica del grupo minoritario.....	12
2.2.1.2. Situación de vulnerabilidad o dependencia de la minoría respecto de la población mayoritaria.....	14
2.2.1.3. La diferenciación cultural, étnica, religiosa o lingüística.....	15
2.2.1.4. La nacionalidad jurídica o ciudadanía del Estado de residencia	19
2.2.1.5. La temporalidad de la presencia en el territorio del Estado	21
2.2.2. <i>Elementos subjetivos</i>	<i>22</i>
2.2.2.1. La conciencia de la propia identidad	22
2.2.2.2. La voluntad colectiva de supervivencia y desarrollo	24
III. LA MINORÍA GITANA EN ESPAÑA. BREVE INTRODUCCIÓN HISTÓRICA Y RECONOCIMIENTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ..	27
3.1. Origen histórico.....	27
3.1.1. <i>Llegada del pueblo gitano a España.....</i>	<i>27</i>
3.1.2. <i>Persecución de la comunidad gitana: políticas tendentes a la homogeneización y asimilación</i>	<i>28</i>
3.1.3. <i>Igualdad de los gitanos ante la Ley. La Constitución Española de 1978.....</i>	<i>31</i>
3.2. Reconocimiento y protección de la minoría gitana en España	32

3.2.1. <i>Las minorías nacionales en la Constitución Española de 1978: falta de reconocimiento expreso</i>	32
3.2.2. <i>Protección legal de la comunidad gitana a nivel nacional</i>	33
3.2.3. <i>Protección legal de la comunidad gitana a nivel internacional</i>	38
IV. SITUACIÓN DE LA MINORÍA GITANA EN ESPAÑA. INDICADORES DE INTERÉS	43
4.1. Discriminación y conocimiento de sus derechos	44
4.2. Nivel educativo de la comunidad gitana	51
4.3. Situación laboral: tasas de ocupación, actividad y paro	58
4.4. Pobreza y condiciones de vida marginales	66
4.5. Afectación de la salud a ámbitos concretos: cobertura sanitaria, actividades cotidianas, consumo de bebidas alcohólicas o accidentes	76
V. MATRIMONIO CONTRAÍDO POR EL RITO GITANO Y ACCESO A LA PENSIÓN DE VIUDEDAD. ESPECIAL REFERENCIA AL ASUNTO MUÑOZ DÍAZ C. ESPAÑA	83
5.1. Sistema matrimonial e igualdad en la Ley	83
5.2. Usos consuetudinarios y matrimonio contraído por el rito gitano	85
5.3. Pensión de viudedad y matrimonio contraído por el rito gitano	88
5.3.1. <i>Derecho a la pensión de viudedad. Requisitos legales</i>	88
5.3.2. <i>Equiparación del matrimonio canónico no inscrito con el matrimonio contraído por el rito gitano</i>	90
5.3.3. <i>La buena fe y efectos del matrimonio contraído por el rito gitano</i>	92
5.3.4. <i>Matrimonio gitano, convivencia de hecho y pensión de viudedad</i>	95
VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA	99
VII. BIBLIOGRAFÍA	111

I. INTRODUCCIÓN.

La adopción de una definición generalmente aceptada del término “minorías” representa, desde comienzos del siglo XX, una cuestión objeto de debate, hasta el punto de que ni en el Derecho Internacional ni en la doctrina jurídica se ha logrado alcanzar un consenso al respecto.

Los textos internacionales enmarcan su regulación en el contexto de la protección internacional de los derechos humanos, pero distinguiendo y empleando conceptos como “pueblo”, “comunidad” o “minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas”. Ante esta falta de concreción a nivel normativo, se analizan tanto las aportaciones doctrinales como las interpretaciones jurisprudenciales realizadas al respecto, las cuales diferencian entre elementos objetivos y subjetivos, ambos necesarios para elaborar una conceptualización que comprenda las peculiaridades propias de estos grupos.

En el ámbito nacional, la comunidad gitana es la minoría étnica más numerosa y representativa. Tras su llegada a España a comienzos del siglo XV, sufrió una política discriminatoria y tendente a la asimilación que no cesó hasta la aprobación de la Constitución de 1978. En este sentido, se estudia el reconocimiento institucional y tutela jurídica de la que gozan las personas integrantes de la comunidad romaní.

Pondremos de manifiesto la compleja situación que vive la minoría gitana, atendiendo para ello a distintos indicadores socioeconómicos como la pobreza, la vivienda, la participación en el mercado de trabajo, el nivel educativo, sanitario o de discriminación sufrido por este grupo.

Por último, y en relación con las particularidades que presenta la comunidad romaní, estudiaremos una materia que ha dado lugar a una importante controversia jurídica, llegando a ser objeto de pronunciamiento por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: el matrimonio contraído exclusivamente por el rito gitano como presupuesto válido y suficiente para el acceso a la pensión de viudedad.

II. CONCEPTO DE MINORÍA.

2.1. Aproximación doctrinal y jurisprudencial.

La definición del término “minoría nacional” no es una cuestión pacífica, pues la diversidad de componentes y circunstancias que pueden integrar su conceptualización, tanto cualitativos como cuantitativos, conlleva que la adopción de un concepto unívoco y generalmente aceptado represente, desde comienzos del siglo XX, una materia respecto la cual no se ha alcanzado un consenso ni en el Derecho Internacional ni en la doctrina jurídica¹.

En algunos convenios o declaraciones internacionales se emplea el término “minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística”, sin que se defina cada una de las expresiones. A modo de ejemplo cabría destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 -en adelante, PIDCP- o la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992. Por su parte, en el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales de 1995, el cual entró en vigor en 1998 -en adelante, CMPMN-, se emplea solamente el término minoría nacional, no contando tampoco con una definición expresa del mismo.

De otro lado, mientras un sector de la doctrina jurídica considera que los documentos de Naciones Unidas equiparan los conceptos “minoría nacional” y “minoría étnica”², otro sostiene que la conjunción “o” que habitualmente separa ambos calificativos abarca también a las minorías religiosas y lingüísticas³.

En cualquier caso, la conceptualización del término estudiado constituye una cuestión básica, pues tal y como señalan varios autores, la ambigüedad en la

¹ A esta falta de consenso se han referido muchos autores. Por todos, véase GONZÁLEZ HIDALGO, E. y RUIZ VIEYTEZ, E. J., “La definición implícita del concepto de minoría nacional en el Derecho Internacional”, en *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, núm. 27, 2012, págs. 18 y ss.

² MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. “Desarrollos recientes en la protección internacional de los derechos de las minorías y de sus miembros”, en PRIETO SANCHÍS, L. (Coord), *Tolerancia y minorías. Problemas jurídicos y políticos de las minorías en Europa*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1996, págs. 67-98; CAPOTORTI, F. *Estudio de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. Naciones Unidas, Biblioteca Digital, 1979, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1979/384, pág. 101.

³ LERNER, N. “Las Naciones Unidas y las minorías: a propósito de la Declaración de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1992”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2, 1993, pág. 274.

identificación del sujeto de derecho de las normas convierte toda regulación en prácticamente inaplicable, o, cuanto menos, conlleva una inseguridad jurídica exponencialmente perjudicial al potencial normativo que debe desplegar⁴. En este sentido, y sin que aporte más que confusión al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que si bien es obvia la existencia de “(...) un emergente consenso internacional (...) reconociendo las necesidades especiales de las minorías y una obligación de proteger su seguridad, identidad y estilo de vida”, también declara no estar “convencido de que el consenso sea suficientemente concreto para que se deriven orientaciones con respecto a los estándares que los Estados contratantes consideran deseable en una situación particular”⁵.

Los primeros intentos por elaborar un concepto general fueron jurisprudenciales, y relacionados con un caso concreto. Así, la Corte Permanente de Justicia Internacional -en adelante, CPJI-, principal órgano judicial de las Naciones Unidas, emitió en 1930 una Opinión Consultiva sobre la interpretación del término “comunidad”, en el contexto del Convenio firmado entre Grecia y Bulgaria en 1919. La definición dada fue la siguiente: “un grupo de personas en determinado país o localidad, que poseen una raza, religión, lengua y tradiciones propias y unidos por esta identidad de raza, religión, lengua y tradiciones en un sentimiento de solidaridad, con vistas a preservar sus tradiciones, manteniendo su forma de culto, asegurando la instrucción y educación de sus hijos de acuerdo con el espíritu y tradiciones de su raza y prestándose mutua asistencia”⁶.

⁴ Véase SAYAGO ARMAS, D. “La protección de las minorías: un desafío en clave de constitucionalismo multinivel”, en *Revista de Derecho Político*, nº 106, 2019, pág. 236; SAN JUAN VELASCO, C., DELGADO BURGOS, M. A., APARICIO GERVÁS, J. M. “El concepto de minoría como controversia jurídico-política en su aplicación a la comunidad gitana española”, en *TRIM. Tordesillas, revista de investigación multidisciplinar*, nº 11, 2016, pág. 16.

⁵ STEDH *Chapman v. United Kingdom*, nº 27238/95 de 18 de enero de 2001. Al respecto, el presidente del TEDH, Guido Raimondi, ha instado a avanzar en la protección de las minorías ante la diversidad cultural existente, aunque ha reconocido los márgenes de apreciación jurisdiccional de cada país de la Unión Europea al no haber consensos en todos los asuntos. Guido Raimondi pronunció el 23 de febrero de 2018 una conferencia en el marco del III Seminario Tribunal Constitucional-Tribunal Supremo en la sede del primer órgano, a la que asistieron los presidentes de estas dos instituciones: Juan José González Rivas y Carlos Lesmes, respectivamente. Disponible en https://www.eldiario.es/politica/presidente-TEDH-protoger-consensos-UE_0_743326261.html.

⁶ Interpretación realizada por la CPJI en el contexto del Convenio de 27 de noviembre de 1919 entre Grecia y Bulgaria, en relación a la emigración voluntaria de las poblaciones greco-búlgaras.

Aunque no cite expresamente el concepto “minoría”, se trata de una definición que podría entenderse precursora de la que, posteriormente, Naciones Unidas daría al término “minoría nacional”. Esto se debe a que menciona varios aspectos concretos que podrían formar parte de su contenido -raza, religión, lengua y tradiciones propias, ánimo de conservarlas, sentimiento de solidaridad-, a pesar de que haya otros que omite -determinación numérica del grupo de personas, necesidad o no de ostentar la ciudadanía del Estado en que éste se integra, etc-.

Cinco años más tarde, la CPJI emite otra Opinión sobre las Escuelas Minoritarias de Albania, aportando tanto una conceptualización del término “minorías” como las directrices para su protección. En este contexto, establece que “la idea base de los tratados para la protección de las minorías es la de asegurar que los grupos sociales constituidos en un Estado cuya población tiene una raza, idioma o religión distinta a la suya, tengan la posibilidad de una convivencia pacífica y cordial colaboración con el resto de la población, manteniendo las características por las que se diferencian de la mayoría y la satisfacción de las exigencias que se derivan. Para lograr esto, especialmente se consideraron necesarias dos cosas que están sujetas a las disposiciones de esos tratados. En primer lugar, asegurar que los ciudadanos pertenecientes a minorías raciales, de religión o idioma están en perfecta igualdad con los demás ciudadanos del Estado. En segundo lugar, garantizar que los grupos minoritarios tengan los medios apropiados para la preservación de las características étnicas, las tradiciones y la fisonomía nacional. Las dos también están estrechamente vinculadas, ya que no habría verdadera igualdad entre mayoría y minoría si fuese privada de sus propias instituciones y, por tanto, obligados a renunciar a lo que es la esencia de su vivir como una minoría”⁷.

Más adelante, la Organización de las Naciones Unidas mostró, a través de numerosos organismos y resoluciones, un esfuerzo considerable en la promoción y desarrollo de la protección de los derechos de las minorías. Así lo demuestra el PIDCP de 1966, que prohíbe en su art. 2.1 la discriminación en el ejercicio y disfrute de los derechos en él reconocidos, “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica,

⁷ SAN JUAN VELASCO, C., DELGADO BURGOS, M. A., APARICIO GERVÁS, J. M. “El concepto de minoría como controversia jurídico-política en su aplicación a la comunidad gitana española”, en *TRIM. Tordesillas, revista de investigación multidisciplinar*, nº 11, 2016, págs. 17-18.

nacimiento o cualquier otra condición social”; al mismo tiempo, garantiza en el art. 26 la igualdad ante la Ley y la protección igual y efectiva contra cualquier tipo de discriminación.

Ambos preceptos proclaman derechos de carácter universal, de manera que pueden ser invocados también por las minorías. No obstante, conviene precisar que mientras el primero consagra un principio general de no discriminación respecto de los derechos reconocidos expresamente por la norma, de tal modo que complementa los artículos que establecen derechos sustantivos, el segundo prevé un derecho autónomo a la igualdad ante la Ley y la igual protección de ésta sin ningún tipo de discriminación, *de iure o de facto*, en cualquier ámbito regido por una autoridad estatal⁸.

Por su parte, el art. 27 se refiere a los distintos tipos de minorías, estableciendo que “en aquellos Estados en los que existen 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, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”. Según SAYAGO ARMAS, el uso de la expresión “personas que pertenezcan a dichas minorías” indica que se opta por la protección de los derechos individuales de los miembros pertenecientes al grupo, no pudiendo interpretarse que alude a éste en su conjunto⁹.

En contra de esta opinión se han expresado autores como ERMACORA, quien afirma que el art. 27 “puede ser interpretado también como un instrumento de protección del grupo”, conteniendo “elementos de protección del grupo”¹⁰. Para DINSTEIN, la finalidad del precepto es el reconocimiento de los derechos humanos colectivos de los miembros de una minoría, y en concreto, de la minoría religiosa¹¹.

⁸ ARLETTAZ, F. *Derechos de las minorías en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: consideraciones conceptuales*, Jurisprudence, Zaragoza, 2013, págs. 901-922.

⁹ SAYAGO ARMAS, D. “La protección de las minorías: un desafío en clave de constitucionalismo multinivel”, en *Revista de Derecho Político*, nº 106, 2019, pág. 216.

¹⁰ ERMACORA, F. *The Protection of Minorities before the United Nations*, 182 Recueil des Cours, 1983, pág. 274.

¹¹ DINSTEIN, Y. “Freedom of Religion and the Promotion of Religious Minorities”, en DINSTEIN, Y. Y TABORY, L. (Ed.), *Israel Yearbook on Human Rights*, volumen 20, 1990, págs. 155-179.

En cualquier caso, conscientes del obstáculo e inseguridad jurídica que supone la vaga definición del término “minoría”, la ONU encargó en 1971 a FRANCESCO CAPOTORTI, Relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, un estudio en torno a la definición y clasificación de los grupos minoritarios en el contexto del art. 27 PIDCP, el cual fue publicado en 1979. De este modo, tras el análisis de numerosas definiciones y sometimiento de las conclusiones de su informe a consideración tanto de los gobiernos como del organismo que le había encargado su elaboración, aportó la siguiente definición: una minoría es “un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico, unas características que difieren de las del resto de la población; y manifiestan incluso de modo implícito, un sentimiento de solidaridad al objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma”¹².

Este informe fue entregado a la Comisión de Derechos Humanos, organismo que no estuvo de acuerdo con el contenido de la definición. También mostró su disconformidad la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, hasta el punto de que en 1985 encargó un nuevo trabajo de definición a JULES DESCHENES, también Relator especial de las Naciones Unidas, quien definió el término “minoría” como “un grupo de ciudadanos de un Estado, dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, solidarios los unos de los otros, animados, aunque sea implícitamente, de una voluntad colectiva de supervivencia y que tienden a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría”¹³.

Posteriormente, la Declaración sobre los Derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada el 18 de diciembre de 1992 (Resolución de la Asamblea General 47/135), desarrolló las previsiones contenidas en el PIDCP de 1966, centrandose su actividad en el reconocimiento de los derechos de las minorías, pero no desde una perspectiva únicamente individual. Así, el art. 1 prevé la obligación de que los Estados protejan “la

¹² CAPOTORTI, F. *Estudio de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. Naciones Unidas, Biblioteca Digital, 1979, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1979/384.

¹³ DESCHENES, J. *Propuesta de definición de la noción de minoría*. Naciones Unidas, Biblioteca Digital, 1985, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1985/31.

existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos” y obliguen al fomento de “las condiciones para la promoción de esa identidad”. Para ello, los Estados deberán adoptar las medidas necesarias conducentes a garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin ningún tipo de discriminación y en igualdad ante la Ley -art. 4.1 de la Declaración-.

Esta Declaración fue puesta en práctica por la contribución posterior de ASBJORN EIDE, experto de Naciones Unidas en el ámbito de los derechos de las minorías que, con ánimo de lograr una mayor concreción del término lo definió del siguiente modo: “todo grupo de personas residentes en un Estado soberano, que representan menos de la mitad de la población de la sociedad nacional y cuyos miembros tienen en común características de naturaleza étnica, religiosa o lingüística que les distinguen del resto de la población”¹⁴.

En el marco del Consejo de Europa, el *Committee on Legal Affairs and Human Rights* elaboró una propuesta de definición del concepto de “minoría nacional” que comprendía a grupos concretos, bien definidos y establecidos desde hace tiempo en el territorio de un Estado¹⁵.

Posteriormente, la Propuesta para la Convención Europea para la Protección de las Minorías, de 8 de febrero de 1991, llevada a cabo por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho -conocida como Comisión Venecia-, prevé en su art. 2 que “el término minoría designa un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, cuyos miembros, que tienen la nacionalidad de ese Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y están animadas por una voluntad de preservar su cultura, sus tradiciones, su

¹⁴ EIDE, A. *Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities: final report*. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4. Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre Minorías que funciona dentro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, creado por la Resolución 1995/31, de 25 de julio de 1995, del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Esta definición de minoría se propuso en el contexto de las tareas para dar eficacia a la Resolución de la Asamblea Parlamentaria 47/135.

¹⁵ Parliamentary Assembly of The Council Of Europe, *Report on the Rights of national minorities*, Doc. 1299, 26 de abril de 1991, pág. 7.

religión o su lengua”. Esta Propuesta inspiró el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, cuyo texto, sin embargo, no recoge una definición de minoría nacional.

Dos años más tarde, la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa para un protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos sobre los derechos de las minorías, adoptada en 1993, incluyó una definición del término “minoría nacional”, afirmando que por tal debe entenderse un grupo de personas que: a) residen en el territorio de ese Estado y son ciudadanos del mismo; b) mantienen desde largo tiempo lazos firmes y duraderos con ese Estado; c) presentan características distintivas étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas; d) son suficientemente representativos, aunque en menor número que el resto de la población de ese Estado o de una región de ese Estado; e) están motivados por el interés de preservar conjuntamente aquello que constituye su identidad común, incluida su cultura, sus tradiciones, su religión o idioma¹⁶.

Si bien esta definición carece de carácter vinculante, ha orientado a otras instituciones europeas en el establecimiento de criterios de identificación y diferenciación de grupos. Así lo hace el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, adoptado en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995, pues a pesar de no proporcionar una definición del concepto de “minorías nacionales”, se refiere de manera expresa a distintos elementos que pueden ayudar en la determinación de su contenido. En este sentido, el art. 5 señala que el grupo de personas que componga la minoría debe presentar unos elementos diferenciadores e identitarios respecto a la estructura mayor, tales como la religión, lengua, tradiciones y patrimonio cultural¹⁷. Respecto a esta enumeración, cabe destacar que no abarca todas las posibilidades reales en las distintas tipologías que pueden presentar las minorías, puesto que “ni todas las

¹⁶ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Recommendation 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*, on 1 february 1993.

¹⁷ El citado precepto establece que “las partes se comprometen a promover las condiciones necesarias para permitir a las personas pertenecientes a minorías nacionales mantener y desarrollar su cultura, así como preservar los elementos esenciales de su identidad, a saber, su religión, lengua, tradiciones y patrimonio cultural”. Sobre el contenido de esta norma véase VERSTICHEL, A. “Elaborating a Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee Regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, en *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 2, 2004, págs. 169-170.

minorías étnicas, religiosas y lingüísticas son minorías nacionales, ni ésta se reduce a ellas”¹⁸.

De otro lado, el art. 1 prevé que “la protección de las minorías nacionales y de los derechos y libertades de las personas pertenecientes a esas minorías es parte integrante de la protección internacional de los derechos humanos y, en cuanto tal, se encuentra dentro del campo de la cooperación internacional”¹⁹. A su vez, el art. 3 traslada hacia los miembros de la minoría la potestad de elegir libremente ser o no considerados como tal, garantizando que el ejercicio de la misma y de los derechos que le son inherentes no supondrá ninguna desventaja²⁰.

En el ámbito de la Unión Europea, otra normativa que tampoco recoge una definición del concepto “minoría” es el Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 y vigente desde el 1 de noviembre de 1993. A este respecto, si bien se ha argumentado que los términos indefinidos tienen la ventaja de la flexibilidad, en el sentido de que pueden aplicarse a grupos y derechos sin sobrepasar los límites formalmente delimitados a nivel conceptual²¹, la práctica demuestra que, en el ámbito que nos ocupa, esta indeterminación actúa en detrimento de la protección efectiva de las minorías.

En el caso de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea, aunque tampoco centró su atención en la elaboración de una definición del término “minoría nacional”, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales afirmó en el discurso inaugural de su mandato que éstas constituyen “un grupo con una identidad propia que

¹⁸ SUÁREZ PERTIERRA, G. SOUTO GALVÁN, E., CIÁURRIZ LABIANO, M.J., REGUEIRO GARCÍA, M.T., RODRÍGUEZ MOYA, A., ARIZA ROBLES, A., PÉREZ ÁLVAREZ, S., PELAYO OLMEDO, J.D. *Derecho y minorías*, UNED, Madrid, 2014, pág. 87.

¹⁹ En el Informe Explicativo del Convenio para la Protección de las Minorías Nacionales se especifica que el objetivo del precepto es señalar que la protección de los derechos de las minorías nacionales es una cuestión de carácter internacional y no una problemática exclusiva de los Estados.

²⁰ El precepto señalado señala que “toda persona perteneciente a una minoría nacional tendrá derecho a elegir libremente ser o no tratada como tal y el ejercicio de esa opción y de los derechos relacionados con la misma no dará lugar a ninguna desventaja”.

²¹ AHMED, T. The Treaty of Lisbon and Beyond: The Evolution of EU Minority Protection?, en *European Law Review*, Vol. 38, nº 1, 2013, págs. 30-51.

se distingue claramente de la de una mayoría y además tiene la clara voluntad de mantener o incluso reforzar esa identidad”²².

Respecto de esta materia, el Parlamento de la Unión Europea se pronunció sobre dos aspectos en concreto: de un lado, sobre la inexistencia de un estándar de derechos de las minorías en el ámbito de la Unión; de otro, sobre la confusión existente respecto al significado de la expresión “un miembro de una minoría”²³. Para dar respuesta a esta cuestión, adoptó la definición recogida en la Resolución 1201 de 1993 del Consejo de Europa ya citada anteriormente.

A modo de conclusión, podría decirse que, pese a los esfuerzos realizados en el ámbito del reconocimiento y protección de las minorías, la realidad es que no se ha llegado a adoptar una definición internacionalmente global y consensuada sobre qué grupos deben conformarlas o cuales deben ser sus rasgos diferenciadores definitivos. En opinión de SAYAGO ARMAS, tal omisión responde al objetivo de “huir de una definición estricta y limitada que deje fuera a colectivos que la doctrina o la realidad social exijan ver incluidos en sus parámetros en algún momento, pero también es consecuencia de una confusión aun no despejada respecto al fenómeno en sí”²⁴.

Esta falta de determinación del sujeto de derecho hace que la regulación normativa sea difícilmente aplicable de manera objetiva y razonable, dando lugar a una situación de inseguridad jurídica claramente perjudicial para los propios destinatarios de la protección legalmente prevista. Para solventar esta cuestión, el Derecho internacional ha reconocido a los distintos Estados un amplio margen de apreciación a la hora de identificar a los colectivos merecedores de esta protección, ya sea por medio de declaraciones o desarrollos normativos de carácter interno.

En cualquier caso, a pesar de los esfuerzos realizados en el ámbito de protección de los derechos de las minorías, la experiencia de las comunidades y grupos de todo el

²² VAN DER STOEL, M. *Minorities, Human Rights and the International Community*, documento presentado en Estrasburgo el 7 de julio de 1995. Documento disponible en <https://www.osce.org/hcnm/36591>.

²³ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Protección de las minorías y las políticas de lucha contra la discriminación en la Unión Europea ampliada (2005/2008(INI)).

²⁴ SAYAGO ARMAS, D. “La protección de las minorías: un desafío en clave de constitucionalismo multinivel”, en *Revista de Derecho Político*, nº 106, 2019, pág. 236.

mundo muestra que persisten los principales motivos de preocupación, tales como su supervivencia, la promoción y protección de su identidad, la igualdad y la no discriminación, así como la efectiva participación en los diferentes ámbitos de la sociedad²⁵.

2.2. Criterios de identificación.

Tras el estudio de las distintas definiciones que se han dado del término “minoría nacional”, conviene hacer un análisis del concreto significado que pueden revestir los distintos elementos que integran su contenido. Para ello, seguiré el esquema propuesto por la mayor parte de la doctrina jurídica, diferenciando entre elementos objetivos y subjetivos.

Entre los primeros se incluye la inferioridad numérica del grupo respecto del conjunto de la población del Estado en que reside, la situación de vulnerabilidad o dependencia del grupo minoritario, las características étnica y culturalmente diferentes al resto de la población, la nacionalidad del Estado en que se integra y la presencia por un tiempo prolongado en el territorio de éste. En cuanto a los elementos subjetivos, el estudio se centrará en la conciencia o identidad del grupo minoritario y la voluntad colectiva de supervivencia y desarrollo.

2.2.1. Elementos objetivos.

2.2.1.1. La inferioridad numérica del grupo minoritario.

La inferioridad numérica del grupo es uno de los factores más importantes para poder identificar a las minorías, tal y como refleja el hecho de que la práctica totalidad de las definiciones propuestas, tanto a nivel doctrinal como en el Derecho Internacional, lo incluyen en sus respectivas conceptualizaciones. Al mismo tiempo, se trata de un criterio cuya apreciación encierra gran complejidad, pues determinar la cantidad numérica que equivale a una minoría ha sido una cuestión problemática que en muchas ocasiones se ha evitado abordar. En este sentido cabe destacar dos de las definiciones más célebres propuestas sobre el concepto de minoría nacional, como son las de CAPOTORTI y DESCHENES, las cuales señalan este elemento como definitorio de

²⁵ SAYAGO ARMAS, D. “La protección de las minorías: un desafío en clave de constitucionalismo multinivel”, en *Revista de Derecho Político*, nº 106, 2019, pág. 217.

aquellas, pero sin aludir a posibles parámetros mínimos que garanticen la eficacia de su reconocimiento²⁶.

Este criterio cobra especial relevancia, pues como señala PACKER, el número de personas que integran el grupo minoritario sirve tanto para determinar su existencia como para especificar los titulares de los derechos de protección que se desarrollen y establezcan legalmente²⁷. Por su parte, ARP añade que la concreción numérica del grupo sirve para determinar los mecanismos necesarios para garantizar la protección de sus derechos²⁸.

En sentido parecido se expresa GILBERT, sosteniendo que, si bien el conjunto de personas constitutivo del grupo minoritario puede ser numéricamente inferior al resto de la población del Estado en que se integra, éste debe revestir un porcentaje o dimensión mínima que justifique los esfuerzos del mismo por promoverla y protegerla²⁹. Al respecto, algunos autores consideran que este criterio puede dar lugar a situaciones de inseguridad jurídica, pues su apreciación práctica puede ser problemática³⁰.

Dando respuesta a este extremo se ha pronunciado EIDE, quien, como ya se ha visto anteriormente, entiende por minoría un grupo de personas que represente menos de la mitad de la población del Estado en que resida.

A nivel internacional, en la práctica del Comité Consultivo -órgano de control del CPMN- se ha optado en ocasiones por aludir a porcentajes mínimos para el ejercicio de algunos derechos o el acceso a algunas facultades. De este modo, ha minimizado la vaguedad que encierra la expresión “número sustancial” y, al mismo

²⁶ CAPOTORTI, F. *Estudio de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. Naciones Unidas, Biblioteca Digital, 1979, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1979/384; DESCHENES, J. *Propuesta de definición de la noción de minoría*. Naciones Unidas, Biblioteca Digital, 1985, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1985/31.

²⁷ PACKER, J. “Problems in defining minorities”, en FOTTRELL, D. (Ed.), *Minority and Group Rights in the new Millennium*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1999, pág. 260.

²⁸ ARP, B. *Las minorías nacionales y su protección en Europa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pág. 62.

²⁹ GILBERT, G. “The Legal Protection Accorded to Minority Groups in Europe”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 23, 1992, págs. 72-73. GILBERT, G. “The Council of Europe and Minority Rights”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 18, núm. 1, 1996, pág. 167.

³⁰ SAYAGO ARMAS, D. “La protección de las minorías: un desafío en clave de constitucionalismo multinivel”, en *Revista de Derecho Político*, nº 106, 2019, pág. 229.

tiempo, ha estrechado el margen de decisión de los Estados al respecto³¹. A modo de ejemplo cabe citar varios supuestos concretos: en primer lugar, en los casos de Estonia y Croacia, consideró desproporcionada la barrera mínima del 50% de la población requerida a nivel local para que los miembros de minorías pudieran beneficiarse del derecho a la protección de la lengua de acuerdo con el art. 10 del Convenio³²; en segundo lugar, respecto al caso de Rumania, aceptó el requerimiento de un 20% de la población local para el ejercicio del mismo derecho³³.

2.2.1.2. Situación de vulnerabilidad o dependencia de la minoría respecto de la población mayoritaria.

Otro aspecto que mencionan varias de las definiciones estudiadas es que la minoría debe encontrarse en “situación no dominante”, “de vulnerabilidad o dependencia”, en el sentido de que constituya un grupo vulnerable que se encuentre en desventaja social con respecto a la mayoría, motivo por el cual representen un colectivo merecedor de especial protección³⁴. En esta línea, SORIANO identifica las minorías como un “colectivo, frecuentemente de escasas dimensiones, definido por rasgos culturales innegociables -raza, lengua, religión, tradiciones, etc.- que se encuentra en una situación grave de dependencia respecto a una estructura de poder, estatal o supraestatal”³⁵.

Para MARIÑO MENÉNDEZ, la “situación de vulnerabilidad” en la que puede encontrarse un grupo minoritario debe entenderse como una situación de desprotección que apareja una desigualdad en la que el individuo ve disminuida su capacidad efectiva

³¹ Algunos Estados determinaban si un grupo era numéricamente significativo para aplicar medidas positivas a su favor. Por ejemplo, el Gobierno de Túnez negó la existencia de minorías religiosas en su territorio debido a que la población no musulmana no excedía de las cinco mil personas. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Cuartos informes periódicos que los Estados partes debían presentar: Tunisia*. CCPR/C/52/Add.5.

³² Framework Convention’s Advisory Committee, *Opinion on Estonia*, 14 de septiembre de 2001, párrafo 40. Véase también *Opinion on Croatia*, 14 de septiembre de 2001, párrafo 44.

³³ Framework Convention’s Advisory Committee, *Opinion on Romania*, 6 de abril de 2001, párrafo 49. Véase también HOFMANN, R. “Protecting the Rights of National Minorities in Europe. First Experience with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, en *German Yearbook of International Law*, núm. 44, 2001, págs. 237-239 y 261-262.

³⁴ La expresa mención de esta circunstancia se lleva a cabo con el objetivo de evitar que una minoría dominante y no vulnerable disfrutara de los derechos establecidos para la protección de las minorías nacionales, tal y como sucedió en el conflicto entre Naciones Unidas y el régimen racista instaurado en Sudáfrica.

³⁵ SORIANO DÍAZ, R.L. *Los derechos de las minorías*, MAD, Sevilla, 1999, pág. 18.

para ejercer sus derechos básicos y propios, lo que hace que, al mismo tiempo, sus capacidades y posibilidades para hacer frente a la lesión de éstos se encuentren gravemente obstaculizadas³⁶. Similar razonamiento es el aportado por BENGOA, que entiende este criterio como una situación de subordinación económica, cultural, religiosa, política o social que, de no ser protegida por el Derecho, impide a los miembros de la minoría ejercitar sus particularidades en la vida cotidiana y, con ello, hacer efectivo su derecho a la participación³⁷.

No obstante, por lo que a la consideración de este criterio como elemento definitorio de las minorías nacionales se refiere, cabe destacar que no hay consenso en la doctrina jurídica. Así, algunos autores afirman que, en el contexto europeo, las estructuras políticas democráticas garantizan la participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales, impidiendo, siquiera formalmente, la posición dominante de las minorías frente a las mayorías³⁸. En consecuencia, excluyen la consideración de este extremo en sistemas con una mínima base democrática.

2.2.1.3. La diferenciación cultural, étnica, religiosa o lingüística.

Los términos cultura, religión y lengua encierran un alto grado de complejidad en su explicación y entendimiento, pues cada uno de ellos comprende elementos relativos a aspectos sociológicos, psicológicos o políticos al mismo tiempo. En consecuencia, cuando son invocados generan debate y se relacionan complejamente con otros conceptos igualmente difíciles de concretar, como pueden ser la etnia, el culto o el dialecto³⁹.

³⁶ MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. “Introducción y aproximación a la noción de persona y grupo vulnerable en el Derecho Europeo”, en FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (Dir. y Coords.), *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho Europeo*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Publicaciones, Madrid, 2001, pág. 21.

³⁷ BENGOA, J. *Minorías: existencia y reconocimiento*. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos-Grupo de Trabajo sobre las Minorías, Sexto periodo de sesiones, Génova, 2000.

³⁸ RUIZ VIEYTEZ, E. J. “Derechos humanos y minorías nacionales en el siglo XX”, en *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, núm. 23, 2010, pág. 35. RUIZ VIEYTEZ, E. J. “Minorías Europeas y Estado de Derecho”, en GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (Ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural*, Universidad de Alcalá, España, 2001, pág. 58.

³⁹ HEINZE, E. “The Construction and Contingency of the Minority Concept”, en FOTTRELL, D. y BOWRING, B. (Ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, Nijhoof, La Haya, 1999, pág. 46.

Por lo que hace a la raza, etnia o cultura, tanto en la práctica normativa y política como en la doctrina se ha recurrido a estos términos para describir a grupos que son diferentes con respecto a la población mayoritaria de un Estado. En relación con ellos, OBIETA CHALBAUD señala que la etnia hace referencia a comunidades humanas, pueblos y naciones diferentes por la ciudadanía, pero unidos por una cultura y psicología común. Respecto a la cultura, sostiene que se manifiesta a través del “conjunto de creaciones y costumbres propias que permite a sus miembros comunicarse entre sí y desarrollarse como colectividad humana en el medio en el que les ha tocado vivir, al mismo tiempo que los distingue de los demás”. Entre estas creaciones se encuentra la lengua, las instituciones sociales, políticas y jurídicas que hacen posible la vida en colectividad, las tradiciones, las creencias religiosas, etc⁴⁰.

Para BENGOA, los “valores étnicos” no se reducen a las características físicas, sino que incluyen un conjunto de tradiciones, expresiones culturales e historia colectiva que generan unos lazos de unión entre las personas que forman ese grupo y que les confieren una “identidad especial y diferenciada”, que es precisamente la que debe ser protegida⁴¹.

En el Derecho Internacional no existe una definición de carácter vinculante del término “cultura”. A pesar de ello, son varios los instrumentos normativos que se refieren a él -art. 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos o Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966-, y en concreto, fue la UNESCO la que aportó una definición, declarando que “cultura” es “todo aquello que se viene heredando o transmitiendo por la sociedad cuyos elementos individuales son proporcionalmente diversos; éstos incluyen no sólo creencias, conocimiento, sentimientos o literatura, sino también el lenguaje u otros sistemas de símbolos por los que éste se exprese. También incluye otros elementos como métodos de educación, formas de gobierno y todas las formas de relaciones sociales. Del mismo modo, gestos,

⁴⁰ DE OBIETA CHALBAUD, J. A. *El derecho humano a la autodeterminación de los pueblos*. Tecnos, Madrid, 1993, págs. 38-39.

⁴¹ BENGOA, J. *Minorías: existencia y reconocimiento*. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos-Grupo de Trabajo sobre las Minorías, Sexto periodo de sesiones, Génova, 2000.

expresiones faciales y corporales se incluyen en la definición puesto que son adquiridos en gran medida por la comunidad mediante la educación”⁴².

No obstante, ha sido mediante los comentarios generales y el análisis de los casos que se han presentado ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas cómo el concepto de “cultura” se ha ido definiendo en relación con las minorías. Así, en su Comentario General número 23 señala que “por lo que se refiere al ejercicio de los derechos culturales protegidos por el artículo 27, el Comité observa que la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley (...)”⁴³.

Al respecto, CAPOTORTI considera que el art. 27 PIDCP reconoce lo siguiente: “derecho a la cultura se está refiriendo al derecho a profesar y practicar una religión determinada, a los miembros de minorías religiosas, y el derecho a emplear su propio idioma, a los miembros de minorías lingüísticas (...) si una minoría es a la vez étnica y lingüística sus miembros deben de gozar de dos categorías de derechos (...) la separación entre lengua y la cultura, y en menor grado, entre la cultura y la religión, no es rígida (...)”⁴⁴.

Respecto del término “religión”, los instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos carecen de una definición al respecto. Sin embargo,

⁴² LEIRIS, M. *Race and Culture*. UNESCO, París, 1951, pág. 21.

⁴³ Entre los casos decididos por el Comité de Derechos Humanos que desarrollan el significado del término estudiado, resultan particularmente relevantes los asuntos *Kitok contra Suecia*, *Ominayak, Jefe de la Comunidad del Lago Lubicon contra Canadá*⁴³ y *Diergaardt contra Namibia*. En los siguientes textos se analiza de forma extensa el caso *Diergaardt contra Namibia*. H. E. MORAWA, A. *Minority Languages and Public Administration. A Comment on Issues Raised in Diergaardt et al. v. Namibia*. European Centre for Minority Issues (ECMI) Working Paper núm. 16, Flensburg, 2002. PEETERS, Y. J. D. *On the Discrimination of the Rehoboth Basters: An Indigenous People in the Republic of Namibia*. 11th Session of the Working Group on Indigenous Populations and the 45th Session of the Subcommittee on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities of the UN Commission on Human Rights, Génova, 1993.

⁴⁴ CAPOTORTI, F. *Estudio de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. Naciones Unidas, Biblioteca Digital, 1979, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1979/384, pág. 60.

en la mayoría de éstos la libertad religiosa está garantizada como libertad individual de posible ejercicio colectivo⁴⁵.

En este sentido, y en relación a las personas pertenecientes a minorías religiosas, además del ya citado art. 27 PIDCP, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992 establece en su art. 2.1 el derecho de aquéllas a profesar y practicar su propia religión⁴⁶. En el ámbito regional europeo, se asegura la libertad religiosa de estas personas en los arts. 5.1 y 8 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales⁴⁷.

Tampoco existe en el ordenamiento internacional un instrumento específico que reconozca derechos lingüísticos. Sin embargo, FERNÁNDEZ LIESA afirma que la interpretación tanto del art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992 permite afirmar la existencia en el Derecho Internacional de un núcleo consolidado de este tipo de derechos⁴⁸.

Por su parte, en el ámbito europeo se aprobaron dos normativas de especial relevancia. La primera, la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 1992, único instrumento de carácter jurídico que protege las lenguas minoritarias como parte del patrimonio cultural de Europa.

⁴⁵ GONZÁLEZ HIDALGO, E. y RUIZ VIEYTEZ, E. J., “La definición implícita del concepto de minoría nacional en el Derecho Internacional”, en *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, núm. 27, 2012, pág. 33.

⁴⁶ El tenor literal de este precepto es el siguiente: “Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo denominadas personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo”.

⁴⁷ El primero de los artículos citados señala que “Las Partes se comprometen a promover las condiciones necesarias para permitir a las personas pertenecientes a minorías nacionales mantener y desarrollar su cultura, así como preservar los elementos esenciales de su identidad, a saber, su religión, lengua, tradiciones y patrimonio cultural”. Por su parte, el segundo establece lo siguiente: “Las Partes se comprometen a reconocer que toda persona perteneciente a una minoría nacional tiene el derecho a manifestar su religión o creencias, así como el derecho a crear instituciones religiosas, organizaciones o asociaciones”.

⁴⁸ FERNÁNDEZ LIESA, C. “La protección de las minorías en el Derecho Internacional general. Análisis de la evolución y del Estatuto Jurídico Internacional”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R., DÍAZ BARRADO, C.M., *La protección internacional de las minorías*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001, págs. 231 y 238.

La segunda es el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, el cual, si bien se refiere a las minorías nacionales, contiene varias disposiciones relativas a la protección de la lengua como parte de su identidad. A tal efecto cuenta con dos tipos de preceptos: por un lado, aquellos que obligan a los Estados a establecer medidas que permitan la utilización de algunas lenguas tanto en los asuntos privados como públicos -arts. 10 y 11-; por otro lado, artículos que establecen la posibilidad de recibir la educación en una lengua minoritaria, así como de aprenderla -arts. 12, 13 y 14-.

2.2.1.4. La nacionalidad jurídica o ciudadanía del Estado de residencia.

El vínculo entre el fenómeno de las minorías nacionales y el derecho a la nacionalidad ha generado grandes polémicas en determinados contextos. Esto se debe, por un lado, a que en algunos instrumentos internacionales sobre la protección de estos grupos no se requiere la nacionalidad jurídica del Estado en que residen para ser reconocidos como miembros integrantes de los mismos. Así sucede con el art. 27 PIDCP, que utiliza expresamente el término “personas”, no nacionales. Además, el art. 2 reconoce los derechos de participación a todas las personas sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, origen nacional, nacimiento, etc. Todo ello hace concluir que la condición de nacional o ciudadano no puede suponer una restricción al alcance de la protección que dispensa a las minorías el primero de los preceptos citados.

En este sentido se expresó el Comité de Derechos Humanos en su Observación General núm. 23, en la cual, interpretando la misma norma, declaró lo siguiente: “5.1. Según los términos del artículo 27, las personas sujetas a protección son las pertenecientes a un grupo de minoría y que comparten en común una cultura, una religión y un idioma. De esos términos se desprende también que para la protección de esas personas no es indispensable que sean ciudadanos del Estado Parte en el que viven o se encuentran (...). 5.2. El artículo 27 reconoce derechos a las personas pertenecientes a las minorías que ‘existan’ en un determinado Estado Parte (...). Así como no

necesitan ser nacionales ni ciudadanos, tampoco necesitan ser residentes permanentes”⁴⁹.

Otro documento internacional que tampoco exige la nacionalidad del Estado de residencia para proteger a las minorías nacionales y sus miembros es la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992. De este modo, y en interpretación de la misma, el Grupo de Trabajo sobre las Minorías de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos declaró lo siguiente: “Aunque la nacionalidad como tal no tiene que ser un criterio diferenciador que prive a ciertas personas o grupos del goce de los derechos previstos en la Declaración, puede haber otros factores pertinentes que permitan distinguir los derechos que pueden exigir las diferentes minorías”⁵⁰.

No obstante, numerosos Estados imponen la nacionalidad jurídica como criterio definitorio de las minorías nacionales y demandan un tiempo prolongado de residencia en su territorio a quienes pretendan ser considerados miembros de éstas⁵¹. Así se deriva también del ensayo de definición de las minorías nacionales realizado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su Resolución 1201 y asumida por la Resolución 2005/2008 (INI) del Parlamento Europeo⁵².

Por su parte, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales no establece la nacionalidad como requisito para ser considerado miembro de una minoría nacional, pero contiene algunos preceptos en los que este criterio adquiere relevancia para que el Estado cumpla las obligaciones que dispone. Mayor complejidad adquiere esta cuestión cuando el Comité Consultivo -órgano encargado de dar

⁴⁹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 23, *Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 27 – Derecho de las minorías*, 50º periodo de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 p.183 (1994).

⁵⁰ Naciones Unidas, *Comentario del Grupo de Trabajo sobre las Minorías acerca de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*. Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57º periodo de sesiones, Grupo de Trabajo sobre las Minorías, 11º periodo de sesiones, 2005. Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

⁵¹ PENTASSUGLIA, G. *Minorities in international law: An introductory story*. Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2002, págs. 58-59.

⁵² Resolución de 8 de junio de 2005, *Sobre la protección de las minorías y las políticas de lucha contra la discriminación en la Unión Europea ampliada* (2005/2008 (INI)).

seguimiento al cumplimiento de esta normativa- emite opiniones divergentes. Así, en los casos de Estonia, Croacia o Suiza, entre otros, señaló que no era necesaria la nacionalidad jurídica del Estado en que residen para obtener su protección⁵³. En otras ocasiones, el mismo órgano ha sostenido que para obtener una protección más completa las personas pertenecientes a minorías nacionales sí deben contar con dicha nacionalidad⁵⁴.

2.2.1.5. La temporalidad de la presencia en el territorio del Estado.

A nivel doctrinal, un autor que incluyó este criterio en su definición de las minorías nacionales fue ARP, señalando que éstas constituyen “un grupo de personas, caracterizadas por una identidad nacional común que no es la constitutiva de su Estado de asentamiento, que tiene por regla general la ciudadanía de ese Estado y que en cualquier caso han estado asentadas en él desde hace mucho tiempo, de manera que se trata de una comunidad autóctona en ese Estado”⁵⁵.

En el ámbito del Derecho Internacional, el criterio de la temporalidad ha generado importantes debates, pues los distintos instrumentos de esta índole no siempre lo exigen, al menos de forma expresa. En este sentido, aunque el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales no indica nada al respecto, el art. 14.2 alude a “(...) las zonas geográficamente habitadas tradicionalmente (...)”.

No obstante, algunos documentos sí exigen la concurrencia de este elemento para el reconocimiento efectivo de los grupos minoritarios, como por ejemplo la Resolución 1201 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Por su parte, la

⁵³ Estonia impuso, a principios de los años noventa, los criterios de la ciudadanía y temporalidad para ser reconocido como miembro de una minoría nacional y de esa manera acceder a la protección del CMPMN. Lo mismo sucedió en el caso de Croacia. No obstante, el Comité Consultivo instó a los Estados a proteger bajo el CMPMN a aquellas personas que reunieran los criterios para ser consideradas miembros de una minoría nacional, pese a no cumplir con el requisito de la nacionalidad impuesto por los Estados. Council of Europe, *Opinion on Estonia*, ACFC/INF/OP/I/ (2002)005, párrafos 13-20. *Opinion on Switzerland*, ACFC/OP/II(2008)002, de 29 de febrero de 2008.

⁵⁴ El Comité Consultivo opinó en el caso de Alemania que la carencia de la ciudadanía podía constituir un obstáculo verdadero para una integración más completa, incluso para la participación en la vida política. ACFC/INF/OP/I (2002)008, párrafo 40. En el caso de Italia señaló que las autoridades italianas deberían asegurar la aplicación justa y no discriminatoria de la legislación para la obtención de la ciudadanía, en especial para la minoría romaní. ACFC/INF/OP/I (2002)007, pág. 26.

⁵⁵ ARP, B. *Las minorías nacionales y su protección en Europa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pág. 62.

Corte Permanente de Justicia Internacional se refirió a la temporalidad en su decisión sobre el asunto Grecia-Bulgaria de 1930, pero sin precisar un periodo de tiempo concreto.

Esta falta de concreción a nivel internacional ha hecho que los Estados gocen de cierto margen a la hora de solucionarla. De este modo, la Ley húngara LXXVIII sobre los derechos de las minorías nacionales y étnicas de 1993 impone un periodo de un siglo en su territorio para que pueda considerarse la presencia de una minoría nacional. En el caso de la Ley sobre minorías nacionales de Polonia, en vigor desde mayo de 2005, se establece que para ser considerado un determinado grupo como minoría nacional éste debe demostrar haber estado asentado en el territorio, por lo menos, cien años.

Por último, cabe destacar que la exigencia o no de este criterio para garantizar el reconocimiento de las minorías nacionales origina un debate sobre la diferencia jurídica entre las minorías antiguas y recientes. No obstante, en contra de este planteamiento se ha expresado PACKER, afirmando que ello supondría llevar a cabo una política discriminatoria por dos razones: en primer lugar, porque los Estados deben garantizar la igualdad entre los ciudadanos, protegiendo los derechos religiosos, lingüísticos y culturales en todo caso; en segundo lugar, porque los miembros de las minorías recientes han podido vivir un tiempo considerable en un Estado, habiendo adquirido el derecho de mantener y desarrollar su identidad y contribuido en términos materiales y morales al desarrollo del mismo⁵⁶.

Por su parte, otros autores consideran que, conforme los miembros de las minorías recientes vayan adquiriendo la nacionalidad del Estado de residencia, el criterio de la temporalidad transformará aquéllas en minorías nacionales, devaluándose en el medio plazo la virtualidad jurídica definitiva de este criterio⁵⁷.

2.2.2. Elementos subjetivos.

2.2.2.1. La conciencia de la propia identidad.

⁵⁶ PACKER, J. "Problems in defining minorities", en FOTTRELL, D. (Ed.), *Minority and Group Rights in the new Millennium*, Martinus Nijhoof, La Haya, 1999, pág. 265.

⁵⁷ RUIZ VIEYTEZ, E. J. "Minorías Europeas y Estado de Derecho", en GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (Ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural*, Universidad de Alcalá, España, 2001, pág. 55.

La identidad puede ser descrita como el sentimiento de pertenencia a un grupo que, dada la materia objeto de este trabajo, presenta unas características y elementos definitorios particulares, es decir, diferentes al resto de la población mayoritaria. Los rasgos que constituyen la identidad de un grupo son el conjunto de valores, símbolos y aspectos de la herencia e historia -como la lengua o la religión- que marca separaciones entre los individuos o grupos que se encuentran en contacto, estableciendo límites con respecto a otras identidades culturales⁵⁸.

La mayoría de los documentos que se han centrado en la elaboración y desarrollo de un concepto de “minoría nacional” aluden a este tipo de criterios subjetivos. Ya en el periodo de la Sociedad de Naciones, la CPJI señaló en 1928 en su caso sobre la situación de las minorías en las escuelas públicas en la Alta-Silesia que: *“(…) the right freely to declare according to his conscience and on his personal responsibility that he does or does not belong to a racial, linguistic or religious minority and to declare what is the language of a pupil or child for whose educational he is legally responsible; that these declaration must set out what their author regards as the true position in regard to the point in question and that the right freely to declare what is the language of a pupil or child, though comprising, when necessary, the exercise of some discretion in the appreciation of circumstances, does not constitute an unrestricted right to choose the language in which instruction is to be imparted (...) that, nevertheless, the declaration contemplated by Article 131 of the convention, and also the question whether does or does not belong to a racial, linguistic or religious minority are subject to no verification, dispute, pressure or hindrance whatever on the part of the authorities”*⁵⁹.

Posteriormente, en la propuesta presentada en 1949 por TRYGVE LIE, Secretario General de Naciones Unidas, bajo el título “Definición y Clasificación de las minorías”

⁵⁸ GIMÉNEZ, G. “Identidades étnicas: estado de la cuestión”, en REINA, L. (Coord.), *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del Siglo XXI*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Instituto Nacional Indigenista: M. A. Porrúa Grupo Editorial, México, 2000, pág. 28.

⁵⁹ Court Permanent of International Justice, *Case Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*, Serie A, núm. 15, págs. 46-47.

señaló que “los miembros de una minoría (...) tienen el sentimiento de que constituyen un grupo o un sub-grupo nacional que difiere del elemento predominante”⁶⁰.

2.2.2.2. La voluntad colectiva de supervivencia y desarrollo.

Este criterio para la conceptualización de las minorías nacionales fue señalado también en algunos documentos de la época de la Sociedad de Naciones. Así, la CPJI emitió una opinión consultiva concerniente a las comunidades greco-búlgaras bajo el Convenio de 1919 entre Grecia y Bulgaria, en la cual, respecto de los elementos definitorios de una comunidad⁶¹, incluyó la identidad compartida y el sentimiento de solidaridad, lo que puede ser interpretado como el deseo de mantener una unidad por compartir ciertas experiencias o situaciones⁶².

De igual manera, este elemento subjetivo siguió estando presente en las definiciones propuestas durante la década de los años 90, y especialmente en el seno del Consejo de Europa. Por ejemplo, la Propuesta de Convención sobre la Protección de las Minorías presentada por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho en 1991 dice que las minorías “(...) están animadas por una voluntad de preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su lengua”⁶³. En el mismo sentido se señala en la Recomendación 1201 de 1993 de la Asamblea Parlamentaria que “(...) están animadas por una voluntad de preservar conjuntamente lo que constituye su identidad común, incluyendo su cultura, tradiciones, religión o lengua (...)”⁶⁴. También se consideró este

⁶⁰ CAPOTORTI, F. *Estudio de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. Naciones Unidas, Biblioteca Digital, 1979, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1979/384, pág. 13.

⁶¹ En esta ocasión, la CPJI se refirió a “comunidad” tal y como se empleó en los artículos del Convenio, pero se refería a una minoría: “(...) es la existencia de una colectividad de personas que habitan en un país o localidad dados, pertenecen a una raza, profesan una religión, hablan un idioma y conservan tradiciones propias, y están además unidas por la identidad de esa raza, de esa lengua, de ese idioma y de esas tradiciones en un sentimiento de solidaridad para conservar sus tradiciones, mantener su culto, asegurar la instrucción y la educación de sus hijos (...)”.CAPOTORTI, F. *Estudio de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. Naciones Unidas, Biblioteca Digital, 1979, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1979/384, pág. 13.

⁶² Court Permanent of International Justice, *Case Greco-Bulgarian “Communities”*, Serie B, núm. 17, pág. 19.

⁶³ European Commission for Democracy through law, *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*, Doc. CDL (91), de 7 de febrero de 1991.

⁶⁴ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1201 (1993) *On an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*.

criterio en la propuesta aportada por el Comité Director de Derechos Humanos en 1993, a pesar de que los participantes no llegasen a un consenso para su aprobación⁶⁵.

En el ámbito doctrinal, muchos autores -CAPOTORTI y DESCHENES entre otros-, incluyen en sus definiciones este elemento subjetivo como constitutivo de las minorías nacionales. El primero de ellos señala que “(...) desde el momento que se habla de grupo con identidad propia, no puede haber identidad de un grupo como tal a través de la historia si sus componentes no tienen la voluntad de contribuir a preservarla”⁶⁶. Por su parte, el segundo se refiere a “un sentimiento de solidaridad, motivado, implícitamente, por un deseo colectivo de supervivencia y que tiende a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría”.

No obstante lo anterior, el hecho de que en muchas de las definiciones propuestas tanto por la doctrina jurídica como por los organismos internacionales se incluyan estos elementos subjetivos no ha evitado el debate académico sobre su significado y virtualidad en la delimitación del concepto “minorías nacionales”. De este modo, un primer grupo está integrado por autores que aseguran la escasa relevancia de este tipo de criterios dada la complejidad tanto de definir su significado teórico como de ponerlos en práctica⁶⁷, llegando a afirmar que su consideración conduce a situaciones de inseguridad jurídica⁶⁸.

⁶⁵ Steering Committee for Human Rights, *Protection of national minorities: Final Activity Report of the CDDH to the Committee of Ministers*, Doc. CDDH (93), de 8 de septiembre de 1993.

⁶⁶ CAPOTORTI, F. *Estudio de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. Naciones Unidas, Biblioteca Digital, 1979, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1979/384, pág. 13.

⁶⁷ Ruiz Vieytes plantea que la existencia de una minoría se justifica a partir de los elementos objetivos, independientemente del grado de conciencia del grupo, y que es una cuestión no definitiva si sus miembros quieren o no ser tratados como tales, o ejercer los derechos correspondientes. Una minoría en la que ninguno de sus miembros tenga voluntad de supervivencia resulta difícil de imaginar en la práctica, pero teóricamente no encierra problemas que dispongan de mecanismos jurídicos de protección y que simplemente sus miembros decidan no beneficiarse de ellos. RUIZ VIEYTEZ, E. J. *Minorías, inmigración y democracia en Europa: Una lectura multicultural de los derechos humanos*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, págs. 237 y 240 y ss.

⁶⁸ DEOP MANDINABEITIA, X. *La protección de las minorías nacionales en el Consejo de Europa*. Instituto Vasco, Bilbao, 2000, pág. 63. Díaz Pérez sostiene que la definición de minoría únicamente puede entenderse en relación con el deseo de proteger jurídicamente a un grupo humano; por tanto, se encuentra funcionalmente orientada a ese objetivo de protección. Bajo este argumento, esta autora deja fuera al elemento subjetivo de la noción de minoría. DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A. *La protección de las Minorías en Derecho Internacional*. Universidad de Granada, Granada, 2002, pág. 36.

Otro grupo de autores, entre ellos PENTASSUGLIA, considera que los elementos subjetivos no son decisivos ni absolutos para definir a una minoría nacional, sino que este concepto debe comprender una combinación adecuada de los dos tipos de criterio - objetivos y subjetivos-⁶⁹. Respecto los segundos, se ha afirmado que favorecen la consolidación de la identidad de un grupo en un momento determinado, en el sentido de que pueden existir grupos que reúnan todos los criterios objetivos para ser considerados como minorías nacionales, pero, por diferentes razones de carácter político, histórico o decisión propia, no expresan su deseo colectivo de supervivencia, sin perjuicio de que puedan hacerlo en otro momento posterior⁷⁰. En este sentido, la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos señaló que “no convendría imponer distinciones no solicitadas a individuos pertenecientes a un grupo que, aunque posean las características distintivas étnicas, religiosas o lingüísticas, no aspira a que se le trate de manera diferente a como es tratada el resto de la población”⁷¹.

⁶⁹ “*And yet, self-identification should not be viewed as an absolute subjective parameter to the extent that this would imply the extension of minority entitlements to persons with an indeterminate membership*”. PENTASSUGLIA, G. *Minorities in international law: An introductory story*. Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2002, págs. 58-59. Véase también BOKATOLA, O. I. *L’Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*. Bruylant, Bruselas, 1992, pág. 23.

⁷⁰ PACKER, J. “Problems in defining minorities”, en FOTTRELL, D. (Ed.), *Minority and Group Rights in the new Millennium*, Martinus Nijhoof, La Haya, 1999, pág. 257.

⁷¹ Naciones Unidas, Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/641, Anexo 1 y E/CN.4/Sub.2/154, Anexo 1, ambas de 1953.

III. LA MINORÍA GITANA EN ESPAÑA. BREVE INTRODUCCIÓN HISTÓRICA Y RECONOCIMIENTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

3.1. Origen histórico.

3.1.1. Llegada del pueblo gitano a España.

El origen histórico de la comunidad gitana es todavía objeto de debate, aunque existe un consenso generalizado que lo sitúa en el subcontinente indio. En opinión de SÁNCHEZ, éste se fundamenta en los rasgos comunes que, a nivel cultural, diversos autores han establecido entre los gitanos europeos y otros grupos de la India⁷².

Si bien se ha alcanzado un acuerdo respecto del origen geográfico de la población gitana, no ha sido así en cuanto a la fecha y los motivos que les hicieron abandonar la India. A pesar de ello, y en base a las teorías más aceptadas a nivel lingüístico, histórico y antropológico, un importante sector doctrinal sostiene que la migración comenzó en el siglo X, dirigiéndose hacia el oeste antes de llegar a Europa occidental a comienzos del siglo XIV⁷³.

La llegada del pueblo gitano a países europeos tuvo lugar, de acuerdo con las fechas de “aparición oficial” -es decir, cuando son mencionados por autoridades- entre los siglos XIV, XV y comienzos del XVI en países nórdicos. No obstante, su situación fue muy complicada, pues se vieron obligados a trabajar en las tierras de los señores como campesinos y herreros, como siervos en monasterios o como guerreros forzosos⁷⁴. En este sentido, RHEINHEIMER señala que desde la década de 1490 eran cada vez más los países donde no se les aceptaba y expulsaba⁷⁵. En consecuencia, los grupos de

⁷² SÁNCHEZ ORTEGA, M. H. *Los gitanos españoles. El periodo borbónico*. Miguel Castellote, Madrid, 1977, págs. 74-75.

⁷³ PETISCO, L., CABALEIRO, B., MONTAÑO, G., SEGOVIA, A. *Lección Gitana*. Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2018, pág. 9.

⁷⁴ PETISCO, L., CABALEIRO, B., MONTAÑO, G., SEGOVIA, A. *Lección Gitana*. Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2018, pág. 9.

⁷⁵ El pueblo gitano fue expulsado de Milán (1493), Alemania (1497 y 1498), Francia (1510), Portugal (1524), Inglaterra (1530), Dinamarca (1536) y Suecia (1540). RHEINHEIMER, M. *Arme, Bettler und Vaganten: Überleben in der Not 1450-1850*. Fischer (Tb.), Frankfurt, 2000. Traducción al castellano de RAMÍREZ, C. M., bajo el título de *Pobres, mendigos y vagabundos. La supervivencia en la necesidad 1450-1850*. Siglo XXI, Madrid, 2009, pág. 160.

gitanos que llegaron a Europa siguieron desplazándose de un país a otro, habiendo sido constatados importantes movimientos hasta principios del siglo XVI.

En concreto, la llegada de los primeros “peregrinos romaníes” a España se produjo a comienzos del siglo XV, procedentes de Francia y con cartas de paso seguro que les garantizaban protección frente a represalias y persecuciones locales. El primer documento que constata la presencia de gitanos en la Península Ibérica data del 12 de enero de 1425, cuando el Conde Don Juan de Egipto Menor fue recibido en Zaragoza por el rey de la Corona de Aragón, Alfonso V, quien le hizo entrega de un salvoconducto que autorizaba a él y su grupo a recorrer las tierras de la Corona para peregrinar a Santiago de Compostela⁷⁶. De este modo, los gitanos atravesaron Castilla y Aragón, llegando hasta Andalucía, donde fueron bien recibidos al contar con la protección oficial de los reyes de los distintos lugares por los que viajaron⁷⁷.

3.1.2. Persecución de la comunidad gitana: políticas de homogeneización y asimilación.

Durante los próximos años la política española fue tolerante hacia las diversas culturas y pueblos que había en el Reino. No obstante, esta situación cambió con la llegada de los Reyes Católicos al trono, debido a que, tras la conquista del reino de Granada y América en 1492, pusieron fin a las pocas libertades de las que estos grupos disfrutaban mediante una política de homogeneización cultural y religiosa, la cual se

⁷⁶ PETISCO, L., CABALEIRO, B., MONTAÑO, G., SEGOVIA, A. *Lección Gitana*. Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2018, pág. 11. Datadas del siglo XV existen en torno a treinta cartas de este tipo, que se referían a los gitanos como peregrinos que iban a Santiago de Compostela como penitencia. A este respecto véase CHARNON-DEUTSCH, L. *The Spanish Gypsy: The history of a European obsession*. Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2004, pág. 17.

⁷⁷ El texto literal del salvoconducto es el que sigue: “El Rey Alfonso,... etc., a todos y cada uno de sus nobles, armados y fieles nuestros y sendos gobernadores, justicias, subvegueros, alcaldes, tenientes de alcalde y otros cualesquiera oficiales y súbditos nuestros, e incluso a cualquier guarda de puertos y cosas vedadas en cualquier parte de nuestros reinos y tierras, al cual o a los cuales la presente ser presentada, o a los lugartenientes de aquellos, salud y dilección. Como nuestro amado y devoto don Juan de Egipto Menor, que con nuestro permiso ir a diversas partes, entiende que debe pasar por algunas partes de nuestros reinos y tierras, y queremos que sea bien tratado y acogido, a vosotros y cada uno de vosotros decimos y mandamos expresamente y desde cierto conocimiento, bajo pena de nuestra ira e indignación, que el mencionado don Juan de Egipto y los que con el irán y lo acompañarán, con todas sus cabalgaduras, ropas, bienes, oro, plata, alforjas y cualesquiera otras cosas que lleven consigo, sean dejados ir, estar y pasar por cualquiera ciudad, villa, lugar y otras partes de nuestro señorío a salvo y con seguridad...”. APARICIO GERVÁS, J. M^a. “Breve recopilación sobre la historia del Pueblo Gitano: desde su salida del Punjab, hasta la Constitución Española de 1978. Veinte hitos sobre la ‘otra’ historia de España”, en *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado: continuación de la antigua Revista de Escuelas Normales*, vol. 20, nº 1, 2006, pág. 145.

materializó tanto en la expulsión de los judíos como en la obligación impuesta a la comunidad musulmana de convertirse al cristianismo para evitar su expulsión del territorio⁷⁸.

Respecto a la comunidad gitana, comenzaron a aplicarse tanto medidas de seguridad como normas tendentes a su asimilación o expulsión. Así, en 1499 la Corona dictó la “Pragmática de Medina del Campo”, teniendo por objeto la “reducción de la vida gitana” mediante la fijación domiciliaria -prohibición de viajar- y la necesidad de encontrar un “oficio conocido” en un plazo de sesenta días, todo ello para controlar sus actividades y conocer el origen de sus ingresos⁷⁹. Por su parte, GÓMEZ ALFARO señala que “se trata de una peculiar ‘ley de extranjería’ que concedía un plazo para la normalización, confiando en que abandonarían el reino voluntariamente quienes rechazasen la permanencia tal como les era ofrecida”⁸⁰.

La persecución del pueblo gitano también alcanzó la restricción de sus oficios, hasta el punto de que en 1586 se estableció en Castilla una presunción legal de que los géneros y caballerías utilizados para vender y cambiar habían sido robados, únicamente evitable en caso de contar con un testimonio notarial que acreditara su propiedad⁸¹.

Con el paso de los años, la situación del pueblo gitano fue empeorando, pues se dictaron normativas cada vez más restrictivas y discriminatorias que les obligaron, entre otras cosas, a dejar sus oficios y dedicarse exclusivamente a la agricultura. En este sentido, la Pragmática de 1619 preveía la exigencia de que se asentaran en ciudades de

⁷⁸ APARICIO GERVÁS, J. M^a. “Breve recopilación sobre la historia del Pueblo Gitano: desde su salida del Punjab, hasta la Constitución Española de 1978. Veinte hitos sobre la ‘otra’ historia de España”, en *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado: continuación de la antigua Revista de Escuelas Normales*, vol. 20, nº 1, 2006, pág. 146.

⁷⁹ El tenor literal de esta normativa era el siguiente: “Los egipcianos y caldereros extranjeros, durante los sesenta días siguientes al pregón, tomen asiento en lugares y sirvan a los señores que les den lo que hubieren menester y no vaguen juntos por los reinos o que al cabo de sesenta días salgan de España so pena de cien azotes y destierro la primera vez y que les corten las orejas y los tomen a desterrar la segunda vez que fueren hallados”. PETISCO, L., CABALEIRO, B., MONTAÑO, G., SEGOVIA, A. *Lección Gitana*. Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2018, pág. 11. Esta Ley, sin embargo, no fue efectiva, lo que llevó a su repetición por Carlos I en 1525, 1528 y 1534. Así lo hizo también Carlos V en 1539 y 1542.

⁸⁰ GÓMEZ ALFARO, A. *Legislación histórica española dedicada a los gitanos*. Consejería de Igualdad y Bienestar Social, Sevilla, 2009, págs. 11-12.

⁸¹ GÓMEZ ALFARO, A. *Legislación histórica española dedicada a los gitanos*. Consejería de Igualdad y Bienestar Social, Sevilla, 2009, pág. 13.

más de mil habitantes⁸² y les prohibía tener o vender ganado, todo ello bajo la amenaza de pena de muerte en caso de no hacerlo⁸³. Por su parte, la Pragmática de 1633 permitía su detención en cualquier momento e incluso su muerte⁸⁴. De hecho, esta Ley se refería a los *roms* como gente que no era gitana de origen ni naturaleza, sino españoles, haciendo expresa mención de que las medidas contenidas tenían como finalidad principal “obligarles a perder sus funestas costumbres”, esto es, assimilarles.

Ya en el siglo XVIII, si bien se produjo un cambio de dinastía, los Borbones mantuvieron una política similar a sus predecesores tendente a la homogeneización y asimilación de la comunidad gitana. De este modo, Fernando VI dictó en 1749 un Decreto Real titulado “Gran Redada de los Gitanos”, el cual ordenaba la persecución y detención de toda la población gitana -hombres, mujeres y niños- en diferentes ciudades de manera simultánea para conseguir su definitiva eliminación del reino, llegando a ser detenidas más de diez mil personas⁸⁵. Las familias fueron separadas, los hombres enviados a trabajos forzados en los arsenales de la Marina para rearmar la flota naval española, mientras que las mujeres y los niños fueron destinados a cárceles y fábricas⁸⁶.

La última Pragmática dictada contra los gitanos, titulada “Reglas para contener y castigar la vagancia y otros excesos de los llamados gitanos”, fue publicada el 19 de septiembre de 1783 bajo el reinado de Carlos III. De su contenido, los aspectos más

⁸² Esta prohibición fue reiterada por Carlos II en 1692.

⁸³ El texto de la Ley era el que sigue: “y que los que quisieren quedar sea avecindándose en ciudades, villas y lugares destos nuestros Reinos, de mil vecinos arriba y que no puedan usar el traje, nombre y lengua de gitanos y gitanas, sino pues no lo son de nación, quede perpetuamente este nombre y uso confundido y olvidado. Y otrosí mandamos que por ningún caso puedan tratar en compras ni en ventas de ganados ni mayores ni menores, lo cual guarden y cumplan so la misma pena...”. SÁNCHEZ ORTEGA, M. H. “Evolución y contexto histórico de los gitanos españoles”, en SAN ROMÁN, T. (Dir.), *Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

⁸⁴ “...Y mandamos a todas las justicias que teniendo noticia de que andan gitanos en su partido o salteadores, se reúnan todos y con la prevención necesaria de gentes, perros y armas, los cerquen, prendan o maten. Y si los prendieren, a los gitanos y gitanas que, por algunas causas justas, no merecieren pena de muerte ni galeras, queden esclavos por toda la vida”. SÁNCHEZ ORTEGA, M. H. “Evolución y contexto histórico de los gitanos españoles”, en SAN ROMÁN, T. (Dir.), *Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

⁸⁵ PETISCO, L., CABAILEIRO, B., MONTAÑO, G., SEGOVIA, A. *Lección Gitana*. Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2018, pág. 12; AGUIRRE FELIPE, J. *Historia de las itinerancias gitanas. De la India a Andalucía*. Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2006, pág. 373.

⁸⁶ Esta situación se prolongó durante catorce años. Después, la población gitana fue indultada en virtud de la pragmática de 1953 dictada por Carlos III, a pesar de lo cual inició una política asimilacionista.

destacables fueron el reconocimiento de igualdad de esta minoría con los demás súbditos, la devolución de la libertad de elección domiciliaria y laboral, la prohibición del uso de la palabra “gitano” o la exigencia de que demostrasen haber sido “reformados” de su “gitanitud”.

En total, fueron dictadas más de doscientas disposiciones antigitanas, bien por su forma de vestir, su lengua, su forma de vida o por su nomadismo. Fueron tipificados como vagabundos, se les negó la condición de grupo, se les amenazó con la pena de muerte y con el destierro, profiriendo castigos físicos o siendo condenados a galeras⁸⁷.

3.1.3. *Igualdad de los gitanos ante la Ley. La Constitución Española de 1978.*

A comienzos del siglo XIX, la Constitución de Cádiz de 1812 supuso un avance fundamental para la población perteneciente a la minoría gitana, pues por primera vez se reconoce como ciudadano español al gitano nacido en España sin necesidad de que tuviera residencia fija en el territorio nacional. Sin embargo, dos años más tarde Fernando VII regresó al trono y eliminó todo derecho constitucionalmente otorgado a la población gitana⁸⁸.

Ya en el siglo XX la comunidad gitana superó la situación anterior y gozaba de cierta igualdad a nivel legal con el resto de los ciudadanos españoles. Así, en 1910 estaban obligados a tener un domicilio y contribuir a las cargas públicas, pudiendo dedicarse al oficio de su elección y disfrutar de los mismos derechos que el resto de la población. Sin embargo, durante el franquismo -1939-1975- se adoptaron medidas de carácter restrictivo sobre esta minoría. En concreto, destaca el Reglamento de la Guardia Civil de 1943, que recomendaba la estricta vigilancia de los gitanos y contenía preceptos discriminatorios, los cuales no fueron suprimidos hasta 1978⁸⁹.

⁸⁷ PETISCO, L., CABALEIRO, B., MONTAÑO, G., SEGOVIA, A. *Lección Gitana*. Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2018, pág. 12.

⁸⁸ APARICIO GERVÁS, J. M^º. “Breve recopilación sobre la historia del Pueblo Gitano: desde su salida del Punjab, hasta la Constitución Española de 1978. Veinte hitos sobre la ‘otra’ historia de España”, en *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado: continuación de la antigua Revista de Escuelas Normales*, vol. 20, nº 1, 2006, pág. 154.

⁸⁹ PETISCO, L., CABALEIRO, B., MONTAÑO, G., SEGOVIA, A. *Lección Gitana*. Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2018, pág. 19.

Terminada esta etapa, fue con la Constitución de 1978 cuando se reconoció, por primera vez en la historia de España, la igualdad de los gitanos ante la Ley, regulándose además como delito cualquier tipo de discriminación racial.

3.2. Reconocimiento y protección de la minoría gitana en España.

3.2.1. Las minorías nacionales en la Constitución Española de 1978: falta de reconocimiento expreso.

La Constitución Española de 1978, al igual que sucede en el marco internacional, ni contiene una definición del concepto “minoría nacional”, ni se refiere de forma expresa a los grupos étnicos presentes en el territorio nacional. La única aproximación que realiza al respecto es en el preámbulo, con el término “pueblo”: “proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”.

A pesar de ello, el texto constitucional cuenta con una serie de preceptos que consagran los valores de igualdad, libertad, y prohibición de todo tipo de discriminación. Así, partimos de la base de que todo lo dispuesto en los textos internacionales y directrices europeas tiene plena validez y eficacia jurídica en nuestro sistema interno, pues se incorpora al ordenamiento jurídico por dos vías. La primera, ex art. 10.2 CE, que se remite a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al resto de tratados y acuerdos internacionales ratificados por España como instrumentos para la interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales⁹⁰. Por otra parte, el art. 96.1 CE, que las introduce como parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”.

En segundo lugar, los principios consagrados en nuestro ordenamiento y que se refieren, desde una perspectiva general, al reconocimiento de derechos, la prohibición

⁹⁰ El tenor literal de este precepto establece que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

de discriminación, a la igualdad, la libertad, etc⁹¹. Todos ellos construyen un marco general idóneo para la protección de las minorías, el respeto a su diferencia y la promoción de la participación ciudadana. Se trata de preceptos constitucionales que no sólo sirven de guía para la interpretación de las normas, sino que, además, algunos encuentran desarrollo en disposiciones específicas.

El art. 9 CE garantiza, por un lado, la igualdad material, necesaria en la configuración de un sistema adecuado de protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías. De este modo, prevé que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Por otra parte, define los elementos que deben configurar la actuación legislativa y política de los poderes públicos: “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

En este sentido se expresa también el art. 14 CE, cuyo tenor literal establece que “los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Respecto a la comunidad gitana en España, y a pesar de contar con este marco jurídico general que, en principio, garantiza el reconocimiento y eficacia de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, lo cierto es que la Constitución Española no la reconoce como uno de estos grupos.

3.2.2. Protección legal de la comunidad gitana a nivel nacional.

La falta de reconocimiento expreso en el texto constitucional de la comunidad gitana como minoría no ha impedido la consecución de importantes avances en su

⁹¹ Por ejemplo, el art. 1 CE consagra como valores superiores “la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

protección. De este modo, cabe destacar la creación de un Programa de Desarrollo Gitano al que se destina una partida en los Presupuestos Generales del Estado desde finales de los años 80. Posteriormente, en 1999, se creó en el Congreso una Subcomisión Parlamentaria con el fin de estudiar la cuestión gitana y formular recomendaciones a los poderes públicos al respecto⁹².

Otro avance normativo a nivel interno fue el Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano, cuya finalidad primordial es “promover la participación y colaboración del movimiento asociativo gitano en el desarrollo de las políticas generales y en el impulso de la promoción de la igualdad de oportunidad y de trato dirigidos a la población gitana” -art. 2.2-⁹³.

También en 2005, el Congreso de los Diputados aprobó una proposición no de Ley relativa al reconocimiento de los derechos del pueblo gitano⁹⁴, en la cual, sin hacer mención del estatus jurídico que le corresponde por ser un determinado tipo de grupo, se limita a proponer al Gobierno español la adopción de determinadas medidas: a) emprender una campaña de difusión de la cultura gitana; b) considerar la opinión de las organizaciones romaníes en las iniciativas legislativas culturales y sociales que les afecten; c) defender ante la UE el reconocimiento de la identidad cultural gitana como propia de Europa; d) consultar a las asociaciones gitanas acerca de sus necesidades en diversos ámbitos; e) diseñar propuestas dirigidas a la protección y el reconocimiento de la cultura romaní en la UE⁹⁵.

Posteriormente, es aprobado el Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del

⁹² Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, nº D-459, de 7 de julio de 1999, pág. 5.

⁹³ El Consejo Estatal de Pueblo Gitano es un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor que está adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad (arts. 1 y 2 RD 891/2005, de 22 de julio). Sus funciones vienen enumeradas en el art. 3 de su normativa reguladora.

⁹⁴ Proposición no de Ley relativa al reconocimiento de los derechos del pueblo gitano, de 27 de septiembre de 2005. BOCG Congreso de los Diputados nº D-268, de 4 de octubre de 2005, págs. 9-10.

⁹⁵ Lo mismo sucede con la Proposición no de Ley sobre el reconocimiento del pueblo gitano, de 31 de mayo de 2017, aprobada por el Congreso de los Diputados, la cual tampoco insta al Gobierno español a determinar el estatus jurídico de la comunidad gitana. BOCG Congreso de los Diputados nº D-179, de 22 de junio de 2017, págs. 16-19.

Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, organismo creado por el art. 33 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden de lo social. De entre sus facultades, ejercidas con plena autonomía funcional y con el apoyo del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, cabe destacar las siguientes: a) prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación directa o indirecta por su origen racial o étnico, a la hora de tramitar sus reclamaciones; b) realizar con autonomía e independencia análisis y estudios, así como publicar informes independientes sobre la discriminación de las personas por motivos de origen racial o étnico y sobre el respeto al principio de igualdad, entendido como ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón del origen racial o étnico de una persona; c) promover medidas que contribuyan a la igualdad de trato y a la eliminación de la discriminación de las personas por motivos de origen racial o étnico, formulando, en su caso, las recomendaciones y propuestas que procedan⁹⁶.

Por otro lado, y aunque no se reconozca al pueblo gitano como una minoría nacional, su existencia como colectivo se encuentra protegida no sólo por los instrumentos internacionales que el Estado ha ratificado, sino también por lo establecido en el art. 170 CP: “Si las amenazas de un mal que constituyere delito fuesen dirigidas a atemorizar a los habitantes de una población, grupo étnico, cultural o religioso, o colectivo social o profesional, o a cualquier otro grupo de personas, y tuvieran la gravedad necesaria para conseguirlo, se impondrán respectivamente las penas superiores en grado a las previstas en el artículo anterior”.

En esta línea, el art. 6.b) Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado establece que es constitutiva de falta muy grave “toda actuación que suponga discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento, vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Por lo tanto, cabe afirmar que la prohibición de discriminación en el ordenamiento español no queda establecida solamente como un principio, pues los actos

⁹⁶ Tanto las competencias como los medios para su ejecución y cumplimiento vienen establecidos en el art. 3 del Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las personas por el origen Racial o Étnico.

discriminatorios, incluidos los relativos a la comunidad gitana, están regulados de forma específica.

También ostenta un papel esencial en el reconocimiento y protección de la minoría gitana la regulación a nivel regional, es decir, los Estatutos de Autonomía y su correspondiente legislación de desarrollo, puesto que en la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas y del Estado que se deriva de los arts. 148 y 149 CE estos instrumentos normativos suelen tener la competencia exclusiva en materias propias del tema que nos ocupa, como por ejemplo, las relativas a derechos sociales⁹⁷. Así, son varios los Estatutos de Autonomía que incluyen de forma expresa en sus disposiciones a la comunidad gitana. Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía -Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía- asigna a la Comunidad Autónoma la función de garantizar el pleno respeto a las minorías que residen en su territorio -art. 9.2-, recogiendo como uno de sus objetivos básicos “la promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social” -art. 10.3.21º-.

Por su parte, el Estatuto de Cataluña -Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña- prevé en su art. 42.7 que “los poderes públicos deben velar por la convivencia social, cultural y religiosa entre todas las personas en Cataluña y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas y deben fomentar las relaciones interculturales mediante el impulso y la creación de ámbitos de conocimiento recíproco, diálogo y mediación. También deben garantizar el reconocimiento de la cultura del pueblo gitano como salvaguarda de la realidad histórica de este pueblo”.

El Estatuto de Castilla y León -Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón- señala en el segundo apartado de su art. 23 que los “poderes públicos aragoneses promoverán las condiciones necesarias para la integración de las minorías étnicas y, en especial, de la comunidad gitana”.

⁹⁷ No obstante, existen otras materias como la educación cuyo desarrollo legislativo y ejecución corresponden únicamente a la regulación básica del Estado. Véase SAYAGO ARMAS, D. “La protección de las minorías: un desafío en clave de constitucionalismo multinivel”, en *Revista de Derecho Político*, nº 106, 2019, pág. 245.

Aunque ya no esté en vigor, cabe citar la Ley 4/2002, de 27 de junio, de creación de la Mesa para la Integración y Promoción del pueblo gitano de la Comunidad de Madrid, que regulaba la formación, composición y objetivos de este órgano colegiado⁹⁸. El preámbulo dedicaba unas líneas a poner de manifiesto las peculiaridades de la etnia gitana, calificándola de minoría por presentar “características, necesidades y tradiciones claramente diferenciadas de otros colectivos y grupos étnicos minoritarios residentes en su territorio. Se trata de una población profundamente arraigada en nuestra región, con fuertes vínculos de carácter familiar y poseedora tanto de lengua propia, como de valores de naturaleza cultural y social que forman parte indisociable de su idiosincrasia colectiva y de sus costumbres y formas de vida”.

Sin embargo, la propia Ley señalaba que las circunstancias de esta minoría son diferentes a las de otras, y que sus necesidades “de toda índole (vivienda, educación, sanidad, formación para el empleo, promoción cultural) no pueden ser siempre atendidas mediante fórmulas aplicables al conjunto de la población madrileña, ni mediante aquellas específicas para los colectivos de inmigrantes que se articulan a través del Plan Regional para la Inmigración”.

A su vez, algunos gobiernos autonómicos han adoptado planes de acción específicos para la población gitana, como el País Vasco⁹⁹, Cataluña¹⁰⁰, Extremadura¹⁰¹ o Navarra¹⁰². De entre todos ellos, destaca el programa de intermediación laboral “Acceder”, operativo desde el año 2000 y que surge con el objetivo de conseguir la incorporación efectiva de la población gitana al mundo laboral¹⁰³.

⁹⁸ Este órgano fue suprimido, quedando sin efecto la norma en virtud del art. 25 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, dictada por la Comunidad de Madrid.

⁹⁹ Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano 2022-2026.

¹⁰⁰ Plan integral del Pueblo Gitano en Cataluña 2017-2020.

¹⁰¹ Plan Extremeño para la Promoción y Participación Social del Pueblo Gitano (2007-2013).

¹⁰² Estrategia para el Desarrollo de la población gitana de Navarra (2019-2022).

¹⁰³ El Programa, implementado por la Fundación Secretariado Gitano, tiene su origen en la financiación ofrecida por los Fondos Estructurales en el desarrollo de acciones dirigidas a la activación al empleo (formación vocacional y profesional, prácticas en empresas, mediación entre beneficiarios y empresas). Está presente en 14 Comunidades Autónomas y cuenta con 51 dispositivos integrados de empleo.

3.2.3. *Protección legal de la comunidad gitana a nivel internacional.*

En el marco internacional, España firmó y ratificó el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales sin hacer ninguna Declaración adicional. En el año 2000, el Gobierno español remitió el primer Informe Nacional al Consejo de Europa, centrándose exclusivamente en la comunidad gitana o roma. Con posterioridad, el Comité Consultivo preguntó al gobierno español acerca del estatus de la minoría roma, así como por la relación entre los “pueblos” y las “nacionalidades” de España con el texto de esta norma. La consulta se origina por la constatación de los variados términos empleados en la Constitución de 1978 para designar a la población española en su conjunto -“todos los españoles en el Preámbulo”; “el pueblo español” en el art. 1.2; “la nación española” en el Preámbulo y en el art. 2”-.

En la Consulta, el Comité señala que “(...) desde el punto de vista legal, los gitanos (roma) no son reconocidos ni como un ‘pueblo’ ni como una minoría nacional”. La respuesta española es la siguiente: “no hay en la realidad jurídico-político española un concepto de pueblo como una entidad con características diferenciadas en cuanto a etnia, religión o identidad. Los diferentes pueblos son identificados en tanto que constituyen la base de la población en las distintas comunidades autónomas, con diferentes tradiciones culturales y, a veces, una lengua propia (...) pero que, en su conjunto, constituyen un único pueblo, el pueblo español sujeto de la soberanía (...)”¹⁰⁴. Continúa refiriéndose al hecho de centrar su Informe a la comunidad roma afirmando que “aunque no constituye una ‘minoría nacional’, es la única que podría de alguna manera estar integrada en el espíritu del Convenio Marco”. Asimismo, “(...) los ciudadanos españoles de etnia roma son ciudadanos de pleno derecho (...) así pues ni necesitan ser ni podrían ser reconocidos como una ‘minoría nacional’, porque es legalmente imposible clasificarlos como tales”¹⁰⁵.

Tras el intercambio de comunicaciones entre el Comité Consultivo y el Gobierno español, la Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la implementación por parte de España del Convenio Marco de 30 de septiembre de 2004

¹⁰⁴ FSG. *El reconocimiento institucional de la comunidad gitana en España*. FSG, Madrid, 2006, pág. 36.

¹⁰⁵ Comentarios presentados por el Gobierno español en respuesta a la opinión del Comité asesor sobre la implementación en España del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, 10 de junio de 2004.

concluye lo siguiente: “debería prestarse atención especial a la promoción de la cultura, lengua y tradiciones roma, de cara a facilitar una mejor integración de los roma en la sociedad española (...)”.

En el ámbito de la Unión Europea, el 5 de abril de 2011 la Comisión Europea publicó la “Comunicación sobre el Marco de la Unión Europea (UE) para las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana hasta 2020”, la cual establece, por primera vez, un marco general y común para el desarrollo de medidas y políticas en el ámbito nacional a partir de objetivos compartidos por todos los Estados miembros. Esta nueva regulación obligaba a éstos, en proporción a su número de población gitana, a presentar sus propias Estrategias Nacionales antes de finales de ese año en campos como la educación, el empleo, la salud y la vivienda.

En cumplimiento de esta obligación, el Consejo de Ministros aprobó el 2 de marzo de 2012 la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020. Este documento hace un análisis de la discriminación sufrida por la comunidad gitana, el cual tiende a la culpabilización de las víctimas y subraya su carácter estructural: “la mayor presencia e interacción de personas gitanas en el espacio público, el aumento de su concienciación sobre sus derechos, el desarrollo de mecanismos y servicios de detección y denuncia por parte de organizaciones de la sociedad civil, y los efectos de la crisis económica pueden contribuir a hacer más cuantiosas y visibles las situaciones de discriminación que las personas gitanas padecen por razón de su origen étnico”¹⁰⁶.

Para definir sus objetivos, la Estrategia tiene en cuenta la alta dispersión geográfica de la población gitana, por lo que no adopta un enfoque territorial específico. A pesar de ello, muchas de las líneas de actuación previstas -especialmente las correspondientes a los ámbitos de educación, salud y vivienda- se concentran en aquellos barrios o zonas urbanas en los que hay una mayor prevalencia de población gitana. No obstante, hay que tener en cuenta que la Estrategia se basa tanto en el acceso de la población gitana a medidas y programas de carácter general -no exclusivamente concebidos para población gitana-, como en el desarrollo de medidas específicas. En

¹⁰⁶ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020*. Madrid, 2012, pág. 17.

consecuencia, la financiación de las acciones necesarias para la consecución de los objetivos procederá de dos vías: de un lado, las partidas presupuestarias de políticas, planes y programas universales en cada área referida en las líneas de actuación, de las que se beneficiará la población gitana junto con el resto de ciudadanos; de otro, las partidas presupuestarias específicas de las que se beneficiará preferente la población gitana. En suma, cabe destacar que dado el nivel de descentralización de la Administración Española y que, en gran medida, las políticas sociales son competencia de las Comunidades Autónomas, la financiación procederá tanto del ámbito estatal como del autonómico y local.

Por otro lado, debe hacerse referencia al hecho de que la comunidad roma/gitana dispone de una lengua propia, cuya promoción y defensa ha sido hasta la fecha realmente débil o inexistente. En relación con este extremo, en 1992 se dicta la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias, ratificada por España el 2 de febrero de 2001. En la Declaración que acompañaba la misma, España señala que “se entiende por lenguas regionales o minoritarias las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Baleares, Galicia, Valencia y Navarra. Al mismo tiempo, España declara, a los mismos fines, que por lenguas regionales o minoritarias se entienden aquellas protegidas y apoyadas por los Estatutos de Autonomía en los territorios en los que éstas son tradicionalmente habladas”.

En relación con esta Declaración cabe mencionar el primer Informe enviado por España al Secretario General del Consejo de Europa en noviembre de 2002, en el cual se hace una breve mención a la lengua romaní: “El instrumento de ratificación de España de la carta Europea de lenguas regionales o minoritarias no hace referencia alguna a las lenguas referidas en la carta como ‘lenguas no territoriales’ en tanto que la única lengua con esta característica a la que la Carta podría ser aplicada es el romaní, hablada por personas de origen gitano, aunque apenas 100 personas utilizan esta lengua en España, esto es el 0,01% del número total de personas de este grupo que viven en España, mientras que en Alemania y Francia el porcentaje es del 70%”¹⁰⁷.

¹⁰⁷ SAYAGO ARMAS, D. “La protección de las minorías: un desafío en clave de constitucionalismo multinivel”, en *Revista de Derecho Político*, nº 106, 2019, pág. 244.

Sin embargo, a esto se puede objetar que, tal y como ha señalado el Parlamento Europeo, las dos funciones principales de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias son, por un lado, la protección de las lenguas en peligro de desaparición y, por otro, constituir un eficaz mecanismo de protección de las minorías, dos puntos que son especificados en los criterios de Copenhague como obligatorios para la adhesión de los Estados a la Unión Europea. En este sentido, ha declarado que todas las lenguas de Europa son iguales en valor y dignidad, parte integrante del patrimonio cultural europeo: “Todas las lenguas, también las amenazadas de desaparición, reflejan unos saberes históricos, sociales y culturales y una mentalidad y una forma de creatividad y de crear que contribuyen a la riqueza y la diversidad de la Unión Europea y a los fundamentos de la identidad europea; que, por ello, la diversidad lingüística y la presencia de lenguas amenazadas en un país deben considerarse un activo en lugar de una carga, y conviene respaldarlas y fomentarlas como tales”¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2013, sobre las lenguas europeas amenazadas de desaparición y la diversidad lingüística en la Unión Europea (2013/2007(INI)).

IV. SITUACIÓN DE LA MINORÍA GITANA EN ESPAÑA. INDICADORES DE INTERÉS.

En la actualidad, la población gitana constituye la minoría étnica más grande de Europa, estimándose que la cifra concreta oscila entre los 10 y 12 millones de romaníes¹⁰⁹, de los cuales, en torno a 750.000 se encuentran en territorio español¹¹⁰.

A pesar de ello, la situación de la comunidad gitana en términos socioeconómicos es, tanto en Europa como en el caso concreto de España, muy precaria. Al respecto, AGÜERO FERNÁNDEZ sostiene que son las estructuras institucionales las que, debido a su carácter discriminatorio, convierten en vulnerable a la población gitana: “el carácter estructural de esta exclusión determina su persistencia en el tiempo y su extensión geográfica, es decir, en cualquiera de los territorios donde reside la población gitana sufre peores niveles de exclusión que el resto de la población (...)”¹¹¹.

Esta discriminación ha sido subrayada en varias ocasiones por el Parlamento Europeo, afirmando que la minoría gitana se ve privada de sus derechos a consecuencia del antigitanismo, que constituye una forma específica de racismo, una ideología basada en la superioridad racial que viene determinada por una discriminación histórica que se manifiesta, entre otras cosas, por la violencia, el discurso del miedo, la explotación, etc. En esta línea, señala que, a pesar de los esfuerzos realizados, puede detectarse a diario un antigitanismo estructural y persistente en todos los niveles de la sociedad que se traduce en discriminación, desigualdad, denigración, estigmatización o incitación al odio, y que convierte a las personas gitanas en víctimas de la violencia, de una pobreza extrema y de una exclusión social profunda¹¹².

¹⁰⁹ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “*The situation of Roma in Europe and relevant activities of the Council of Europe*”, AS/Jur (2008) 29rev, 3 de septiembre de 2008, pág. 2.

¹¹⁰ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020*. Madrid, 2012, pág. 11.

¹¹¹ AGÜERO FERNÁNDEZ, S. “Informe sobre la situación del Pueblo Gitano en España”, en *O Tchatchipen: lil ada trin tchona rodipen romani = revista trimestral de investigación gitana*, nº 117, 2022, pág. 1.

¹¹² Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2017, sobre los aspectos de la integración de los gitanos en la Unión relacionados con los derechos fundamentales: combatir el antigitanismo (2017/2038(INI)). http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0413_ES.html.

En base a lo anterior, los próximos apartados tienen por objeto el estudio de distintos indicadores que reflejan la situación de esta minoría, tales como la pobreza, vivienda, el empleo, la educación, sanidad, discriminación, etc.

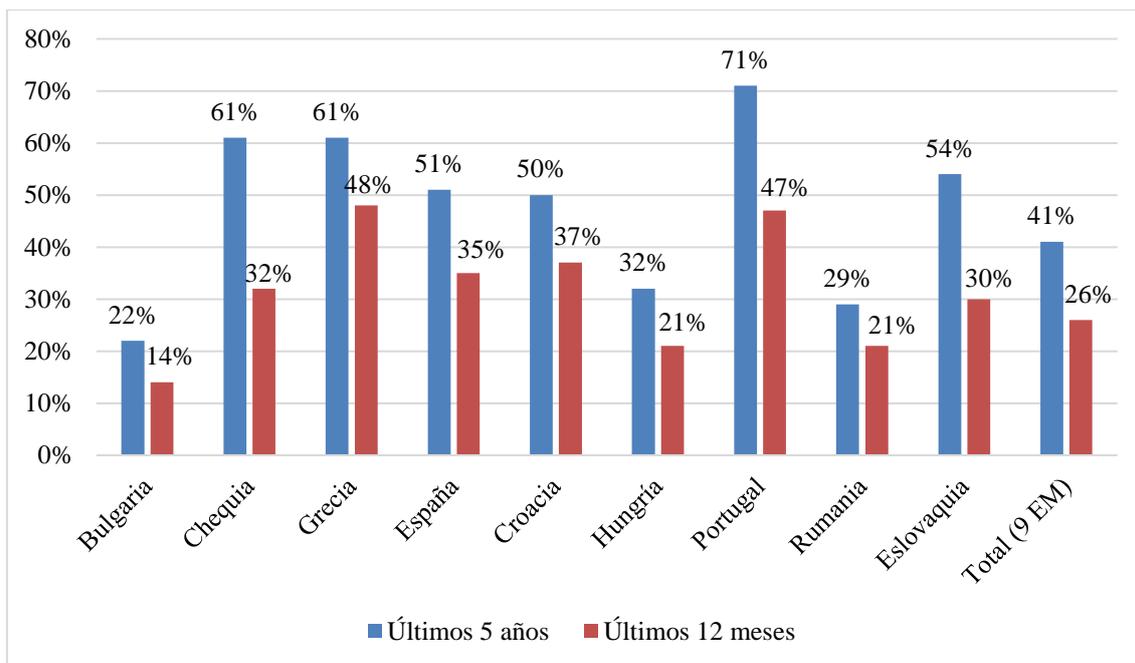
4.1. Discriminación y conocimiento de sus derechos.

El respeto de los derechos humanos, incluidos los reconocidos a las personas pertenecientes a minorías, es un valor fundamental en el que se sustentan numerosos compromisos internacionales, incluidos los tratados de la UE. En este sentido, el art. 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe la discriminación por razón de origen racial o étnico¹¹³. De su parte, la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, prohíbe la discriminación por estos motivos en ámbitos como el empleo, la educación, la protección social -incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria-, así como los bienes y servicios y la vivienda.

La minoría gitana constituye un grupo que, como consecuencia de la persecución y exclusión social sufrida desde su llegada a España en el siglo XV, es objeto de discriminación de forma constante y sistemática. Al respecto, la EU-MIDIS II muestra como durante los cinco años previos a la encuesta, hasta un 51% de romaníes que viven en España se sintieron discriminados por su origen étnico. Esta cifra desciende al 35% cuando la cuestión se centra exclusivamente en los 12 meses anteriores a la misma¹¹⁴.

¹¹³ El tenor literal de este precepto es el que sigue: “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 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados”.

¹¹⁴ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 42.



Durante este segundo periodo de tiempo, la discriminación sufrida por las personas gitanas es especialmente notable en concretos ámbitos de la vida cotidiana, como la búsqueda de empleo -13%-, la vivienda -14%- u otros servicios públicos o privados¹¹⁵ -30%-¹¹⁶.

Al respecto, los datos más recientes demuestran que, durante los últimos años, estos indicadores han empeorado¹¹⁷. En concreto, los índices de discriminación detectados en distintos ámbitos son los siguientes: educación, 26%; empleo, 30%; salud, 16%; vivienda, 30,8%.

La discriminación no disminuye por el hecho de haber obtenido la nacionalidad española, pues el 75% de la población encuestada que así lo hizo considera que el trato

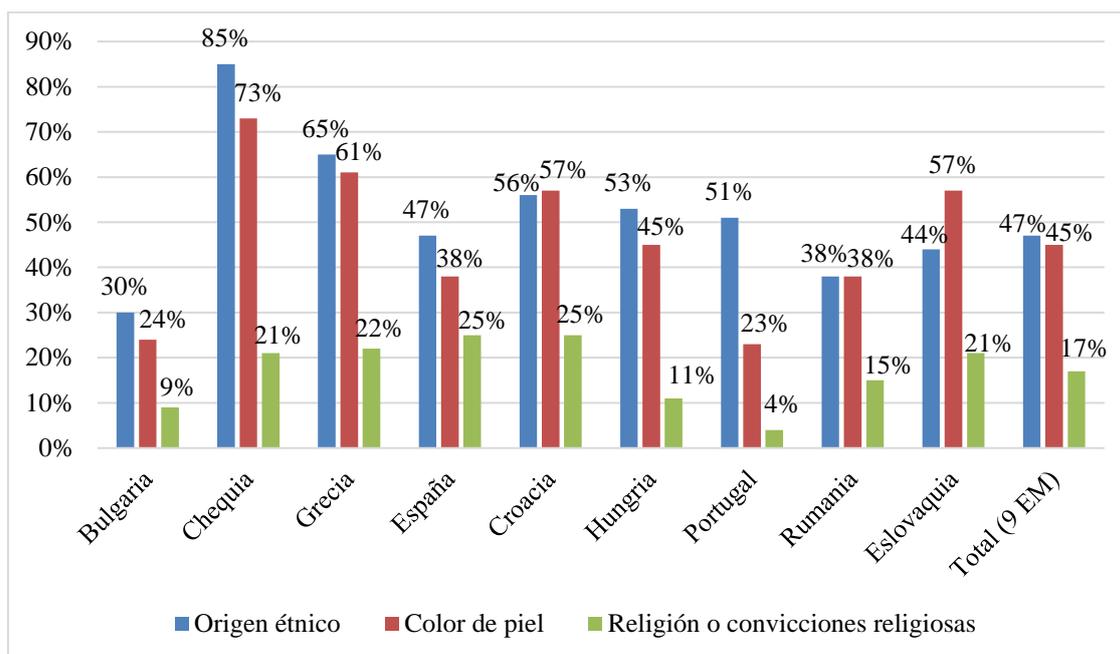
¹¹⁵ Otros servicios públicos o privados incluyen discotecas, bares, restaurantes, hoteles, oficinas administrativas o servicios públicos, transportes públicos y establecimientos comerciales.

¹¹⁶ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, págs. 42-43.

¹¹⁷ Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica. *Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020*. Ministerio de Igualdad, Madrid, 2020.

recibido es igual que cuando no la tenía. Tan solo un 17% afirma que su situación ha mejorado tras disponer de esta condición¹¹⁸.

Como consecuencia de los datos señalados, casi la mitad de los romaníes españoles -47%- considera que la discriminación por origen étnico está muy generalizada, no siendo esta cifra tan elevada en relación con otros factores como el color de piel o las convicciones religiosas -38% y 25%, respectivamente-¹¹⁹.



Esta situación se ve agravada por aspectos concretos. En primer lugar, el hecho de que la inmensa mayoría de los casos de discriminación no son denunciados por sus víctimas. La encuesta muestra cómo, en el caso concreto de España, solo un 5% de los romaníes que se habían sentido discriminados por su origen étnico al menos una vez durante los doce meses anteriores a la misma denunciaron el incidente ante una autoridad o presentaron una reclamación¹²⁰.

¹¹⁸ Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica. *Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020*. Ministerio de Igualdad, Madrid, 2020, pág. 67.

¹¹⁹ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 44.

¹²⁰ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 46.

Al respecto, la FSG apunta en su informe de 2022 dos tendencias “aparentemente contradictorias”. Por una parte, aprecia una mayor concienciación de las víctimas a la hora de denunciar hechos discriminatorios, así como un creciente interés en la defensa de sus derechos humanos. Por otra parte, en ocasiones, las víctimas de estos incidentes no quieren realizar ninguna acción de queja o denuncia debido a cierta desconfianza en las autoridades e instituciones del Estado a la hora de afrontar este tipo de situaciones o iniciar procesos judiciales. Las causas que motivan esta negativa consideración son, entre otras, el temor a tener problemas con la persona o empresa responsable de la discriminación, posibles consecuencias perjudiciales en el futuro o por cansancio ante la complejidad y lentitud de ciertos procedimientos¹²¹.

En segundo lugar, la falta de información por parte de la comunidad gitana respecto de las organizaciones que ofrecen apoyo y asesoramiento en casos de discriminación. A nivel nacional, tan solo un 17% afirmaron ser conscientes de su existencia. En este sentido, también resulta preocupante el nivel de conocimiento respecto a la legislación que prohíbe la discriminación por motivos de origen racial o étnico, color de piel o religión, ya que únicamente alcanza el 21%. El 62% ignoraba su existencia, mientras que el 17% no supo dar una respuesta concreta¹²².

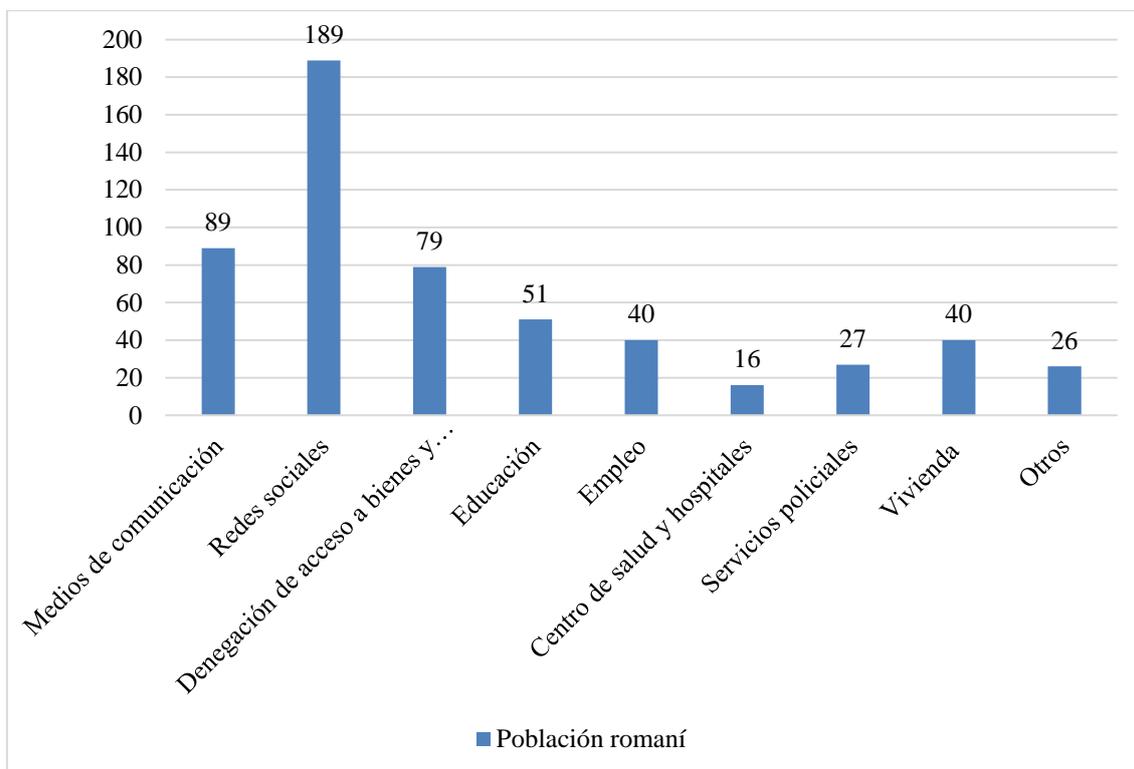
Los datos más actuales reflejan como en el año 2021, la comunidad gitana sufrió un total de 554 casos de discriminación, 190 más que el año anterior¹²³. Los concretos ámbitos en que se produjeron estos episodios discriminatorios son: medios de comunicación -87-, mensajes de odio difundidos por redes sociales -189-, denegación

¹²¹ FSG. *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual FSG 2022*. FSG, Madrid, 2022, pág. 13.

¹²² FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 47.

¹²³ FSG. *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual FSG 2022*. FSG, Madrid, 2022, pág. 13. Este aumento tan significativo se debe en parte a que durante el año 2021 se realizó el 6º *Ciclo de seguimiento del código de conducta sobre discurso de odio on line* firmado entre las compañías de Internet y la UE, en el que la FSG ha denunciado 180 casos de este tipo, que se incorporan al Informe (en el año 2020 no se hizo este ejercicio de seguimiento, por lo que el número de casos registrados fue menor). Por otro lado, ha habido un aumento significativo de los casos con víctimas identificadas en varios ámbitos y han descendido los casos de medios de comunicación.

de acceso a bienes y servicios -79-¹²⁴, educación -51-, empleo -40-, centro de salud y hospitales -16-, servicios policiales -27-, vivienda -40-, y otros¹²⁵ -26-¹²⁶.



Estos casos de discriminación pueden ser clasificados en individuales -cuando el acto o delito en cuestión se ejerce sobre una persona concreta, identificada- o colectivos, dividiéndose este último en tres subcategorías: comunidad gitana en general -cuando se ve afectada toda la imagen de la población romaní-; casos con víctimas indeterminadas -cuando el perjudicado es un conjunto de personas cuyo número exacto no se ha podido determinar-; y supuestos de sujetos identificados, en los que se discrimina a un grupo de personas gitanas y se sabe cuántos y quiénes son. Dentro del primer apartado se produjeron un total de 185 casos, mientras que en el segundo la cifra asciende a 369 - 276, 49 y 44 en cada una de las subcategorías señaladas-¹²⁷. De entre los supuestos en

¹²⁴ Aquí se incluyen espacios como restaurantes, bares, discotecas, piscinas y otros centros de ocio, donde se impide acceder a las personas gitanas simplemente por su pertenencia étnica.

¹²⁵ Este último apartado comprende aquellos casos que no se dan en un ámbito concreto, como pueden ser delitos de odio, agresiones o amenazas violentas a personas gitanas en la vía pública, ataques incendiarios, pintadas amenazadoras en edificios o espacios públicos, etc.

¹²⁶ FSG. *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual FSG 2022*. FSG, Madrid, 2022, págs. 16-24.

¹²⁷ FSG. *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual FSG 2022*. FSG, Madrid, 2022, pág. 29.

que las víctimas han sido identificadas, la mayoría han sido mujeres: 160 frente a 105 hombres¹²⁸.

La discriminación sufrida por la comunidad gitana no sólo se manifiesta en ámbitos como la educación, el empleo o la sanidad, sino que ha aumentado con el paso de los años. La eliminación de este problema exige, en primer lugar, el desarrollo y aplicación de estrategias y planes específicos que cuenten con los recursos necesarios para garantizar la inclusión de la comunidad romaní en aquellos sectores que constituyen un grupo excluido.

Para dar cobertura a este tipo de medidas, ha sido aprobada recientemente la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que prevé como uno de sus objetivos “hacer frente de manera omnicomprendensiva a todas las formas de discriminación, atendiendo de manera particular a formas históricas de discriminación como el antigitanismo (...)”. En el mismo sentido, el art. 1 señala que “la presente Ley tiene por objeto 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”.

En segundo lugar, debe garantizarse el conocimiento y acceso a aquellos servicios dedicados a atender a las víctimas de discriminación racial y combatir este tipo de supuestos. Uno de éstos es el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnico, el cual ofrece apoyo y asesoramiento a las personas que sean o hayan sido discriminadas en cualquier ámbito -empleo, educación, vivienda, sanidad, etc-. Desde el comienzo de su actividad en 2013, y hasta la finalización del contrato anteriormente vigente con la Administración -26 de marzo de 2022-, han sido atendidos un total de 5.417 casos, lo que demuestra la importancia de este tipo de organizaciones.

La efectividad de este tipo de programas pasa por concienciar a la comunidad gitana de la necesidad de denunciar aquellos casos en que se vean implicados, pues su falta de visibilidad es uno de los aspectos que dificulta la erradicación de este problema. A tal efecto, el art. 5.2 de la citada Ley determina que “las personas víctimas de

¹²⁸ FSG. *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual FSG 2022*. FSG, Madrid, 2022, pág. 30.

discriminación tienen derecho a recibir información completa y comprensible, así como asesoramiento relativo a su situación personal adaptado a su contexto, necesidades y capacidades, a través de los servicios, organismos u oficinas que puedan disponer las administraciones públicas”.

Por su parte, la Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030 considera esencial la formación y sensibilización de los profesionales de la Administración Pública, de los medios de comunicación, así como de los servicios públicos y privados¹²⁹. Al respecto, la propia Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación señala en su art. 22 que “todos los medios de comunicación social respetarán el derecho a la igualdad de trato, evitando toda forma de discriminación en el tratamiento y formato accesible de la información, en sus contenidos y su programación”.

En último lugar, la lucha contra la discriminación debe realizarse también desde el ámbito educativo. De este modo, una medida podría ser la inclusión de la cultura, historia y literatura del pueblo gitano en los libros de texto y materiales de trabajo del alumnado, tal y como prevé el art. 13.6 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación: “(...) 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”.

Así se conseguiría un mayor conocimiento sobre los orígenes de este grupo y la fuerte discriminación que han sufrido desde su llegada a España, que es precisamente la que motiva su compleja situación actual. Sobre esta cuestión, CASTRO JOVER señala que “la formación de la ciudadanía en el conocimiento de la cultura de esta minoría étnica es

¹²⁹ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030*. Madrid, 2021, pág. 58.

un instrumento de gran importancia para ayudar a cambiar la percepción social existente, lo que ayudaría, sin duda, a una más fácil inclusión”¹³⁰.

4.2. Nivel educativo de la comunidad gitana.

El derecho a la educación está consagrado en el art. 28 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño¹³¹ -ratificada por todos los Estados miembros de la UE- y por el art. 14 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE¹³². En consecuencia, los Estados miembros de la UE están obligados a garantizar que todos los niños disfruten del mismo acceso a la educación, y en especial, a la enseñanza obligatoria.

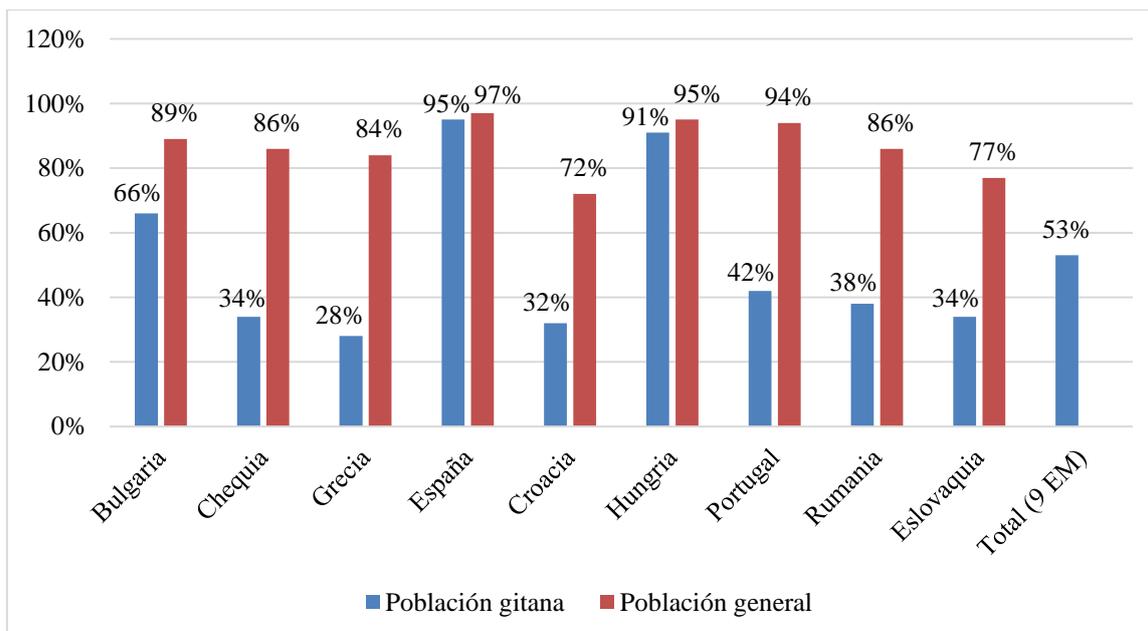
Respecto a la educación durante la primera infancia -niños y niñas comprendidos entre los 4 años y la edad de inicio de la escolarización obligatoria-, los resultados de EU-MIDIS II demuestran que España es el país que cuenta con la mayor tasa en comparación con el resto de los encuestados, pues apenas existe diferencia entre los gitanos y la población general. El primer grupo alcanza el 95%, mientras que el segundo llega al 97%¹³³.

¹³⁰ CASTRO JOVER, A. “Sistema matrimonial e igualdad en la Ley. Especial referencia al matrimonio contraído por el rito gitano”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 51, 2019, pág. 3.

¹³¹ El apartado 1 del citado precepto señala que “los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: (...)”. El segundo apartado prevé que “los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención”. El tercero establece que “los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo”.

¹³² Este artículo señala lo siguiente: “1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente. 2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria. 3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas”.

¹³³ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 27.



A pesar de lo anterior, el nivel formativo de la comunidad gitana es muy bajo, pues un estudio realizado por la FSG demuestra que el 41,2% de las mujeres y el 31,4% de los hombres no tiene estudios. Por lo que respecta a la educación primaria, tan solo el 14,6% la ha completado.

Las diferencias más notables a nivel nacional se aprecian en la Educación Secundaria Obligatoria. Así, tan solo el 17% de las personas gitanas tienen terminado, al menos, este nivel educativo, frente al 77% de la población general. Además, se observa una clara brecha de género en el primer grupo, pues el 19% de los hombres romaníes alcanza este grado de formación, mientras que en el caso de las mujeres esta cifra es del 15,5%¹³⁴. Sobre la importancia de este nivel educativo se ha pronunciado la UNESCO, señalando que las personas que no completen la educación obligatoria se enfrentan a un riesgo elevado de vivir en condiciones de pobreza, y las oportunidades de desarrollar sus capacidades de aprendizaje y de alcanzar su máximo potencial son limitadas¹³⁵.

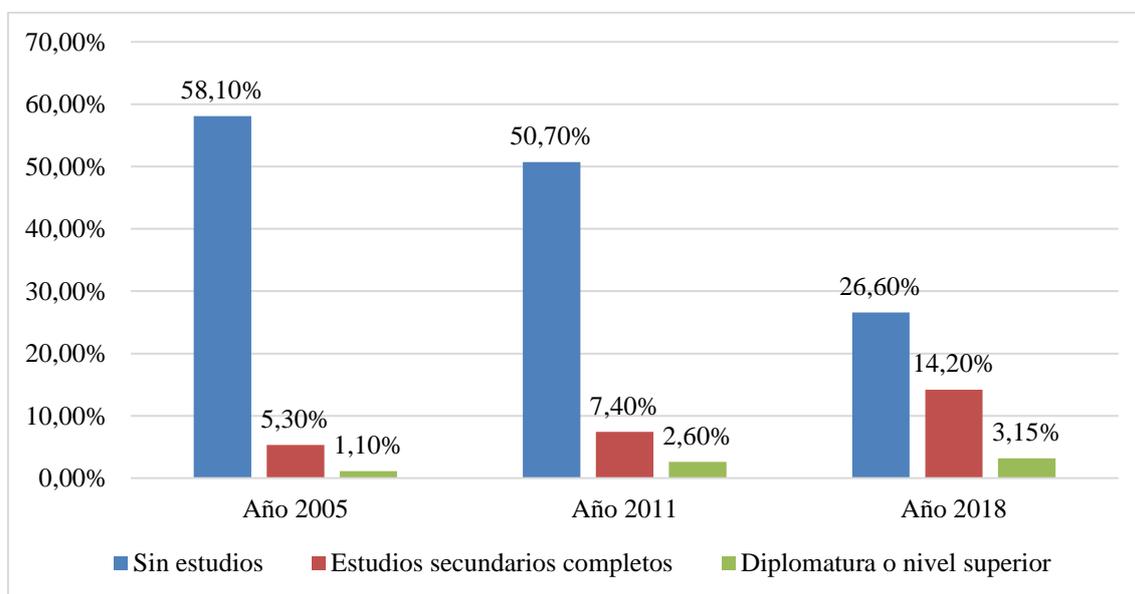
En esta línea, no es de extrañar que, entre la población gitana, tan solo el 2,8% de mujeres y el 4,6% de hombres tengan estudios superiores a la ESO. Por lo que hace

¹³⁴ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, pág. 15.

¹³⁵ UNESCO. *Reaching the marginalized: EFA global monitoring report, 2010*. UNESCO, Francia, 2010.

al resto de la sociedad, esta cifra es mayor al 50% para ambos sexos -52% y 50,8%, respectivamente-¹³⁶.

No obstante, conviene destacar que la evolución de la comunidad gitana en el ámbito educativo ha sido muy positiva durante los últimos años. Así lo demuestra, en primer lugar, el hecho de que en 2005 la proporción de personas gitanas sin estudios era del 58,1%, mientras que en el 2018 es del 26,6%. En suma, se ha producido un incremento muy importante respecto a la estudios secundarios completos -ESO, Bachillerato o curso de formación grado medio-: mientras en 2005 sólo el 5,3% alcanzaba este grado formativo, en 2018 este indicador asciende al 14,2%. A su vez, si bien en un primer momento tan solo el 1,1% de la población romaní lo superaba, los datos más recientes muestran un aumento de 2 puntos porcentuales¹³⁷.



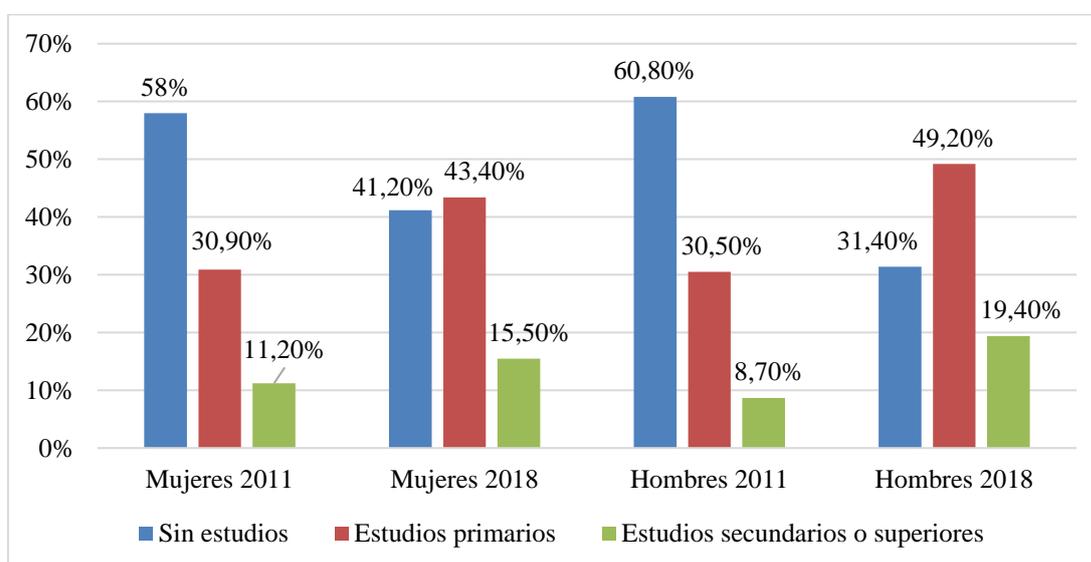
Dada la brecha de género señalada anteriormente para la población gitana, es relevante desagregar la evolución del nivel educativo de este grupo, para lo cual se atiende al periodo de tiempo comprendido entre 2011 y 2018. En cuanto a la falta de estudios, a pesar de que el punto de partida era muy similar para los mujeres y hombres romaníes, son los segundos quienes han visto reducido este indicador en mayor proporción -de 58,05% a 41,2%, y de 60,8% a 31,4%, respectivamente-.

¹³⁶ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, pág. 15.

¹³⁷ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, pág. 17.

En el caso de la educación primaria, los porcentajes son muy similares, aunque al igual que en el caso anterior, son los varones los que han experimentado un mayor progreso, llegando casi al 50%.

Por lo que hace a los estudios secundarios o superiores, también se observa una importante evolución para los hombres romaníes, pues en un primer momento el porcentaje que alcanzaban este nivel educativo era del 9%, mientras que los datos más recientes evidencian que este indicador ha aumentado en más de 10 puntos porcentuales -19,4%-. En el caso de las mujeres, si bien es cierto que también se observa un incremento, éste es claramente más inferior¹³⁸.



Otro indicador relevante en este ámbito es el abandono escolar, el cual representa un factor habitual en la educación de los jóvenes gitanos de entre 12-24 años. Al respecto, un estudio realizado en 2013 demuestra que más del 60% de chicos y chicas pertenecientes a la comunidad gitana han dejado los estudios en algún momento de su vida -61,1% y 64,3%, respectivamente-.

En concreto, las edades a las que más se produce este fenómeno son los 15 y 16 años, y en especial la segunda, que supera ligeramente el 30%. También se aprecia en

¹³⁸ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, pág. 18.

esta edad las mayores diferencias por sexos, ya que mientras los chicos abandonan los estudios en un 35,6% de los casos, las chicas lo hacen en el 28,8%¹³⁹.

La gran mayoría de las personas que abandonan sus estudios lo hacen durante la ESO -74,1%-, siendo segundo el curso en que mayor porcentaje se da -31%-. En función del sexo, las diferencias más evidentes se dan en sexto de primaria, donde las niñas abandonan más que los niños -14,8% y 7,2%, respectivamente-¹⁴⁰.

Los principales motivos que determinan el abandono de los estudios son de origen familiar -29,5%-, estar cansado/a o de estudiar -30,9%- y el deseo de buscar un trabajo -15,2%-. De nuevo, las diferencias por sexos son bastante significativas: las chicas abandonan más que los chicos cuando se debe a motivos familiares -42,7% y 14,9%-. Sin embargo, cuando la decisión está orientada a la búsqueda de trabajo, son los hombres quienes lo hacen con mayor frecuencia -21,7% y 9,3%-.

En el caso concreto del abandono escolar por motivos familiares, las dos razones principales que dan lugar a ello son la petición para casamiento -41,9%- y el tener que asumir responsabilidades familiares -35,6%-. Mientras el primer supuesto afecta en mayor proporción a los hombres -50,7% frente al 39,1%-, el segundo lo hace para las mujeres -40,4% y 20,5%-¹⁴¹.

	% Hombres	% Mujeres	% Total
Por motivos familiares	14,9%	42,7%	29,5%
Por razones económicas	7,4%	4,1%	5,6%
Porque quería buscar trabajo	21,7%	9,3%	15,2%
Porque estaba cansado/a de estudiar	19,6%	13,9%	16,6%
Porque no me gustaba lo que estaba estudiando	15,1%	13,5%	14,3%
Los estudios eran muy difíciles y obtuve malos resultados	8,0%	6,9%	7,4%
Porque encontré un empleo	3,1%	1,7%	2,3%
Conseguí el nivel de estudios deseado	4,7%	4,5%	4,6%
Para realizar otros estudios	1,4%	0,7%	1,1%

¹³⁹ FSG. *El alumnado gitano en secundaria: un estudio comparado*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2013, pág. 64.

¹⁴⁰ FSG. *El alumnado gitano en secundaria: un estudio comparado*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2013, págs. 64-65.

¹⁴¹ FSG. *El alumnado gitano en secundaria: un estudio comparado*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2013, pág. 66.

Prefería cursar la modalidad de educación de personas adultas	0,4%	0,0%	0,2%
Prefería cursar un Programa de Cualificación Profesional	2,5%	0,6%	1,5%
No podía continuar por la edad	0,8%	0,6%	0,7%
NS/NR	0,4%	1,7%	1,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Tras el abandono escolar, solo un 24,4% de los jóvenes romaníes se reincorporó al sistema educativo en algún momento de su vida, lo cual suele producirse habiendo transcurrido un periodo de tiempo aproximado de 4 años. En esta ocasión, el indicador es bastante parecido para chicas y chicos -25,8% y 22,9%, respectivamente-. En cuanto a los motivos que determinaron retomar los estudios, la mayoría lo hizo para encontrar una mejor salida al mercado laboral -59,5%-. Otros motivos importantes son preferir estudiar a encontrarse en otras situaciones -12,8%- o que antes no pudo hacerlo y ahora sí -11,2%-¹⁴².

La segregación escolar es otro factor que está presente en la etapa educativa de la minoría gitana, el cual dificulta gravemente su inclusión en otros ámbitos sociales. Al respecto, la EU-MIDIS II destaca que la proporción de niños romaníes que asisten a centros educativos en los que todos sus compañeros pertenecen a ésta es del 3%. Si se atiende a aquellos casos en que la mayoría de compañeros son gitanos, el porcentaje asciende hasta el 28%¹⁴³.

Resultado de todos estos indicadores, se aprecia un claro desfase en el nivel de analfabetismo entre la comunidad gitana y la población general. Entre los romaníes asciende al 13,8% de las mujeres y el 5,6% de los varones, mientras que en el resto de la sociedad este factor es prácticamente inexistente¹⁴⁴.

¹⁴² FSG. *El alumnado gitano en secundaria: un estudio comparado*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2013, pág. 68.

¹⁴³ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 33.

¹⁴⁴ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, pág. 15.

Los datos expuestos evidencian un muy bajo nivel académico de la comunidad gitana. En concreto, uno de los principales retos que se plantea es la reducción de las personas sin estudios, lo cual exige la elaboración de programas de apoyo económico que destinen los recursos necesarios para garantizar la escolarización de los romaníes en los estudios obligatorios y postobligatorios.

En este sentido, la Fundación Secretariado Gitano puso en marcha en 2009 el programa “Promociona”, que tiene como objetivo lograr una mejora del éxito escolar de los jóvenes romaníes en la Educación Secundaria Obligatoria. Los datos más recientes, relativos al curso escolar 2020/2021, muestran una incidencia muy positiva en el alumnado gitano: el 92% de los que cursaban 6º curso de Educación primaria pasaron a la ESO; el 73% de los que estaban en 4º ESO obtuvieron el título de graduado; y el 91% de los anteriores han continuado en estudios postobligatorios¹⁴⁵.

Otro problema que afecta gravemente a la población gitana durante su etapa académica es la discriminación, al cual se hace expresa referencia en el art. 13.1 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación: “las administraciones educativas, en el marco de sus respectivas competencias, tomarán medidas efectivas para la supresión de estereotipos y garantizarán la ausencia de cualquier forma de discriminación por razón de las causas previstas en esta ley (...)”.

Como ya se ha señalado anteriormente, una medida para reducir los altos niveles de discriminación y estereotipos que sufre la minoría gitana podría ser la inclusión de su cultura, historia y literatura en los libros de texto y materiales de trabajo del alumnado - art. 13.6 de la citada Ley-.

Durante los últimos años, uno de los principales obstáculos que ha encontrado la minoría gitana en el desarrollo de sus estudios ha sido la brecha digital, que se ha visto claramente agravada por la crisis sanitaria del Covid 19. La ausencia de equipo informático y las dificultades en materia de competencias digitales es uno de los principales obstáculos que afecta a la continuación de los estudios de manera virtual o

¹⁴⁵ Datos disponibles en la página web de la Fundación Secretariado Gitano: https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/educacion/promociona_en_cifras.html.

semipresencial. En concreto, el 26% de los hogares gitanos no cuenta con equipamiento informático y el 23% presente dificultades de acceso a la información¹⁴⁶.

Disminuir el impacto de esta circunstancia es de vital importancia, dado que la adquisición de competencias básicas en esta materia no es sólo conveniente a efectos formativos, sino que también favorece la posterior incorporación al mercado de trabajo. Por ello, resulta imprescindible la elaboración de programas que, siendo accesibles para la comunidad romaní, se adapten a su escasez de recursos y dificultad de acceso a este tipo de servicios.

En este ámbito, destaca el programa “Empleando Digital”, desarrollado por la Fundación Secretariado Gitano y Cruz Roja Española. Su objetivo consiste en actualizar, progresar e innovar los procesos y metodologías de acompañamiento en el empleo. Para su consecución, una de las principales líneas de actuación seguidas ha sido la mejora de las competencias y conocimientos digitales de las personas en riesgo de exclusión que pretenden su incorporación al mercado de trabajo. De este modo, se contribuye directamente a la igualdad de oportunidades, la lucha contra la pobreza y la exclusión social¹⁴⁷.

4.3. Situación laboral: tasas de ocupación, actividad y paro.

La participación activa en el mercado de trabajo es garantizada y promovida por distintos documentos en el marco internacional. De este modo, el art. 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE incluye el derecho a trabajar; el primer objetivo prioritario de la Estrategia Europea 2020 es garantizar el empleo del 75% de la población de la UE de 20-65 años; la Recomendación del Consejo de 2013 insta a los Estados miembros para que adopten medidas eficaces a fin de lograr este objetivo, incluida la lucha contra la discriminación y el apoyo a la primera experiencia laboral, la formación profesional, el aprendizaje permanente y el desarrollo de capacidades, así como el apoyo al trabajo por cuenta propia y el emprendimiento; tres de las metas del Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -promover el crecimiento

¹⁴⁶ ARZA, J (Coord.). *Encuesta impacto COVID 19 Población Gitana 2020*. Universidad Pública de Navarra, 2020, pág. 15.

¹⁴⁷ Información disponible en la página web de la Cruz Roja: <https://www2.cruzroja.es/-/empleandodigital-innovaci-c3-b3n-en-la-inserci-c3-b3n-laboral>.

económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos- se centran en la participación en el mercado de trabajo.

Pese a este amplio marco normativo, la situación de la comunidad gitana no es muy optimista. De acuerdo con la EU-MIDIS II, por término medio, tan solo uno de cada cuatro romaníes a partir de los 16 años de edad describió su actividad principal como “trabajador por cuenta propia” o “trabajador por cuenta ajena” en el momento de la encuesta. Esta cifra contrasta gravemente con la población general perteneciente a los nueve estados miembros de la UE objeto de estudio, pues el porcentaje asciende al 64%. Por su parte, España presenta una de las tasas más bajas, dado que tan solo un 16% de los romaníes se declararon a sí mismos en situación de empleo¹⁴⁸.

En esta línea, un tercio de los romaníes encuestados miembros de unidades familiares se declararon a sí mismos “desempleados” -34%-, mientras que en España este indicador supera el 50%.

El ámbito de la participación en el mercado laboral presenta una importante brecha de género en la población romaní: si bien un 21% de los hombres están empleados en el momento de la encuesta, tan solo un 12% de las mujeres declaró encontrarse en esta situación. Esta diferencia puede explicarse por la mayor dedicación del segundo grupo a las labores domésticas como actividad principal, que alcanza el 24%¹⁴⁹.

Otro factor a tener en cuenta es la tasa de trabajo remunerado, el cual comprende a las personas que trabajan tanto por cuenta propia como ajena en el momento de la encuesta. Para la población romaní perteneciente a España, esta cifra alcanza el 24%. Además, cabe destacar que es el país que presenta la menor brecha de género en este indicador: el 16% de las mujeres y 31% de los hombres romaníes desempeñaban una

¹⁴⁸ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 41.

¹⁴⁹ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 21.

ocupación con remuneración económica en las cuatro semanas previas a ser preguntados¹⁵⁰.

Este indicador varía en función de la edad, y en el caso concreto de España es especialmente alarmante. Por lo que respecta a los jóvenes romaníes, sólo el 24% desempeñan un trabajo remunerado -segundo porcentaje más bajo de todos los países encuestados-. En el caso de la población comprendida entre los 55 y 64 años de edad, la cifra desciende al 16% -tasa más baja en comparación con el resto-¹⁵¹.

Estado miembro de la UE	20-24 años	25-54 años	55-64 años	Total 20-64 años
Bulgaria	45%	55%	31%	49%
Grecia	34%	50%	22%	43%
Chequia	45%	55%	48%	52%
España	24%	25%	16%	24%
Croacia	22%	22%	19%	21%
Hungría	47%	56%	22%	49%
Portugal	28%	37%	49%	38%
Rumania	43%	52%	22%	46%
Eslovaquia	35%	48%	23%	43%
Total (9 EM)	38%	48%	24%	43%

Otro estudio realizado por la FSG en 2018 analiza indicadores concretos como la tasa de ocupación, de actividad y de paro atendiendo a factores como el género, la edad o la formación de las personas que constituyen el objeto de la comparativa. Así, el primero presenta una disparidad muy preocupante, ya que un 29,9% de la comunidad gitana está ocupada, frente al 50,1% que corresponde a la población general.

Además, existe una brecha de género considerable, pues mientras el 44,1% de los varones gitanos están ocupados -cercana a la media nacional de 56,2%-, solo el 16,8% de las mujeres se encuentran en esa situación -muy inferior a la población general, que alcanzan el 44,5%-.

¹⁵⁰ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, págs. 22-23.

¹⁵¹ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 24.

El factor de la edad tiene un efecto semejante en la comunidad gitana y la población general: crece para las personas de mediana edad y disminuye para los mayores de 45 años. Sin embargo, para el intervalo de 30-45 años la tasa de ocupación es muy superior para la población general -78,2% frente al 37,8% de los romaníes-. Atendiendo al nivel educativo, se observa un claro patrón: a mayor formación, mayor tasa de ocupación, y especialmente cuando se trata de personas con estudios secundarios o superiores¹⁵².

Respecto a la tasa de actividad -personas que están ocupadas o buscando empleo-, si bien es cierto que no existen diferencias significativas entre la población gitana y la general -56,6% y 58,6%, respectivamente-, donde sí se aprecian es, al igual que en el anterior indicador, entre las mujeres y hombres pertenecientes al primer grupo. La participación laboral de la mujer gitana sólo alcanza el 38,5%, frente al 76,2% de los varones. Esta disparidad tan evidente se debe principalmente a que son las mujeres romaníes quienes, con carácter casi exclusivo -en concreto, el 98%-, asumen el trabajo doméstico y los cuidados familiares.

También existen claras diferencias en la comparativa por edades. Si bien entre la población gitana las tasas de actividad son relativamente estables, la disparidad para el resto de la sociedad es muy acusada, y especialmente en el intervalo medio -de 30 a 45 años-, que asciende al 78,2%, mientras que en los otros dos tramos es inferior al 40%.

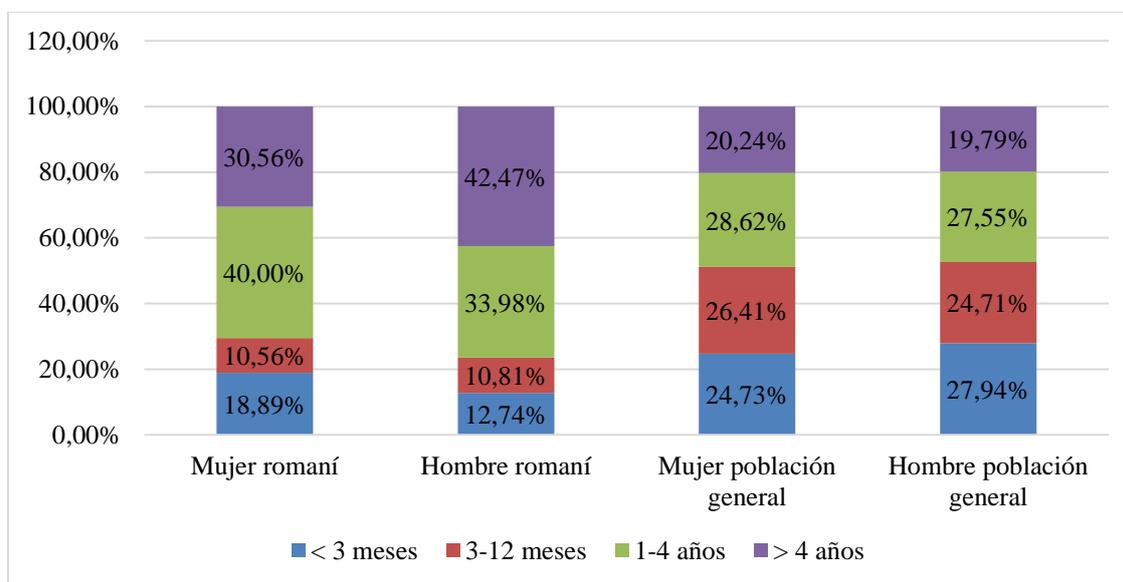
Por el contrario, en el intervalo de edad más joven -menores de 30 años- la tasa de actividad es superior para la población gitana que para la general -66,9% y 54,4%, respectivamente-, lo cual se debe tanto a la menor edad media como nivel educativo del primer grupo¹⁵³.

En este ámbito, también conviene destacar el grado de cronicidad en el desempleo, que viene determinado por el tiempo de duración en el mismo. De este modo, la población romaní que presenta un desempleo de larga duración -más de un año- es muy elevado, tanto para hombres como mujeres -76% y 70%, respectivamente-.

¹⁵² FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, págs. 28-29.

¹⁵³ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, págs. 26-27.

También es muy notable la alta cronicidad -más de cuatro años-, pues afecta a un 30% de las mujeres y a un 42% de los varones gitanos. En comparación con la población general, a pesar de que España es uno de los países con mayor grado de cronicidad en el desempleo, las diferencias son relevantes, pues afecta casi al 50% tanto de hombres como mujeres¹⁵⁴.

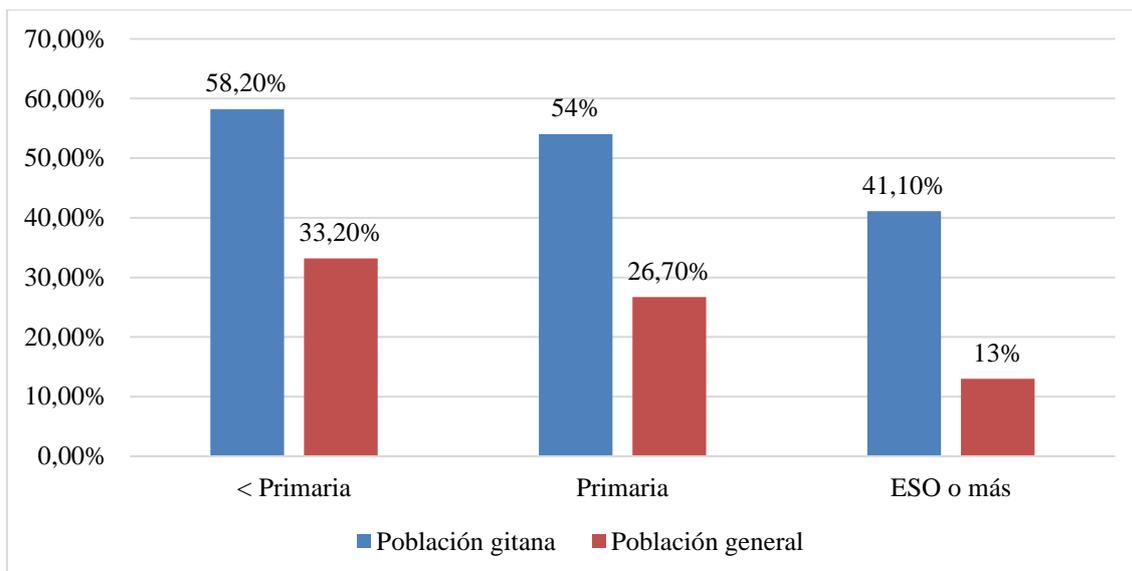


Por lo que hace a la tasa de paro, ésta afecta al 52% de la población gitana, mientras que tan solo representa un 14,4% del resto de la población nacional. Si se atiende al género, tanto en la comunidad gitana como en el resto de la sociedad se observa el mismo patrón: este indicador es notablemente mayor para las mujeres que para los hombres.

El criterio de la edad refleja para la población gitana y general una tasa de paro muy superior para los grupos más jóvenes: 57,7% y 2,1%, respectivamente-. Por su parte, el aumento del nivel educativo supone un decrecimiento casi lineal de este indicador. Así, de entre las personas que poseen estudios secundarios obligatorios o superiores, si bien en el primer grupo la tasa de paro es del 41,1%, en el segundo descendiendo al 13%¹⁵⁵.

¹⁵⁴ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, pág. 39.

¹⁵⁵ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, págs. 30-31.

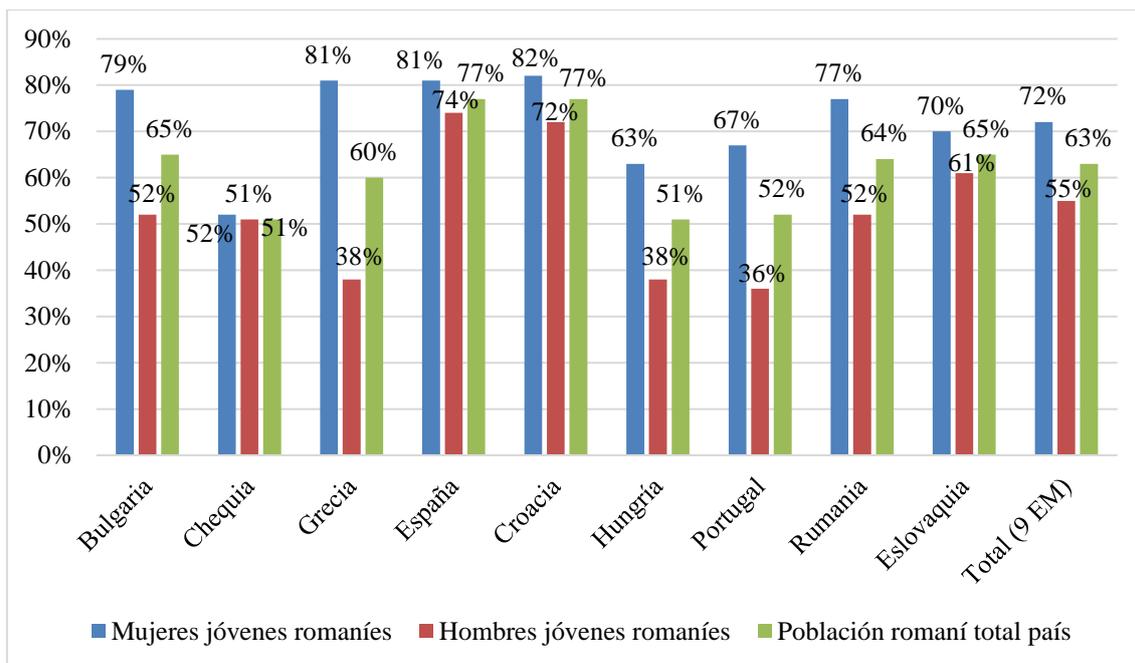


Por último, cabe hacer referencia a los *NiNis*, es decir, aquellas personas jóvenes que ni estudian ni trabajan. A nivel nacional, se ha estimado que el 15% de los jóvenes entre 16 y 30 años forman parte de este grupo. En el caso de la minoría gitana en España, el problema es mucho más acuciante, ya que hasta un 63% de los jóvenes se encuentran en esta situación. Las causas que motivan esta estadística para las mujeres y los hombres son: para las primeras, la dedicación al trabajo doméstico -58%- o encontrarse desempleadas -39,7%-; en el caso de los varones, un 91% están desempleados¹⁵⁶.

A pesar de ser datos preocupantes, cabe destacar que la EU-MIDIS II reflejaba una situación peor. De este modo, los jóvenes romaníes que ni estudiaban, ni trabajaban, ni recibían formación como su principal actividad alcanzaba el 77%, siendo junto a Croacia el país que presentaba la media más elevada. En concreto, esta cifra viene determinada por un 81% de varones y un 74% de mujeres¹⁵⁷.

¹⁵⁶ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, pág. 47.

¹⁵⁷ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 25.



Dadas las dificultades que presenta la comunidad gitana en su incorporación al mercado de trabajo, uno de los objetivos principales debe ser el aumento de la tasa de ocupación. A tal efecto, la Fundación Secretariado Gitano ha llevado a cabo desde el año 2000 el programa “Acceder”, el cual promueve la incorporación de esta minoría al mundo laboral y ha conseguido importantes avances.

En concreto, el 34,9% de la población romaní que ingresó en este programa entre los años 2000 y 2017 se ha incorporado al mundo laboral. No obstante, la comparativa con el resto de la sociedad sigue siendo negativa, cuya cifra asciende al 42,8%. La diferencia se agudiza cuando se atiende a los resultados en función del sexo: en el caso de las mujeres gitanas, la diferencia con las pertenecientes a la población general es de 10 puntos porcentuales -33,6% y 43,6%, respectivamente-, mientras que, en el caso de los hombres, ésta se sitúa en torno a los 6 puntos -36,1% y 41,8%¹⁵⁸.

Otro factor relevante es el de la edad. Si bien las tasas de incorporación al empleo son parecidas entre la población gitana y la general comprendida entre los grupos de edad 16-29 y 30-44 años, las diferencias se hacen evidentes a partir de los 45

¹⁵⁸ FSG. *Evaluación de resultados e impacto del Programa Acceder*. FSG, Madrid, 2021, pág. 90.

años. La inserción del primer grupo a partir de la citada edad es del 22%, mientras que en el segundo asciende al 35,4%¹⁵⁹.

Por su parte, el nivel educativo sigue siendo el factor más importante en el acceso al mercado de trabajo, y especialmente para las personas pertenecientes a la minoría gitana. Mientras que la diferencia entre las personas de la población general que representan la menor tasa de inserción -aquellas que no han terminado la enseñanza primaria- y la mayor -enseñanza postobligatoria y educación superior- se mueve en un margen de 15 puntos porcentuales -33,7% y 49,3%- , ésta es de casi 24 puntos para la comunidad romaní 26,9% y 50,3%-.

En los niveles formativos más bajos señalados anteriormente, las personas no gitanas tienen una incorporación al empleo mucho mayor que las romaníes -diferencia entre 6 y 7 puntos porcentuales-. No obstante, esta diferencia tiende a igualarse cuando el segundo grupo alcanza estudios superiores, llegando incluso a ostentar más elevados - título de ESO y postobligatorios-: 49,3% y 50,3%, respectivamente-.

En el caso concreto de las mujeres gitanas, el nivel educativo es un aspecto fundamental. Así lo demuestra el hecho de que cuando alcanzan la ESO, sus tasas de incorporación al mercado de trabajo ascienden del 31% al 48%, siendo superiores al resto, incluyendo hombres y mujeres de la población general¹⁶⁰.

De otro lado, el fomento y aplicación por parte de las empresas de inserción de incentivos a la contratación de personas en situación de exclusión social es otra actuación importante. La Fundación Secretariado Gitano cuenta con tres empresas de este tipo -Vedelar, Nabut y Uzipen-, las cuales se encuentran integradas en el programa “Fortalecimiento de Empresas de Inserción bajo un modelo integral”. A través de las cuales se facilitan entornos de trabajo protegidos y procesos de acompañamiento en el empleo para que los destinatarios adquieran las competencias profesionales necesarias para afrontar con éxito su tránsito al mercado laboral.

Otro grupo son los jóvenes que ni estudian ni trabajan -*Ninis*-, que en el caso de la minoría gitana supera el 60%. En aras de reducir este porcentaje, la Estrategia

¹⁵⁹ FSG. *Evaluación de resultados e impacto del Programa Acceder*. FSG, Madrid, 2021, pág. 90.

¹⁶⁰ FSG. *Evaluación de resultados e impacto del Programa Acceder*. FSG, Madrid, 2021, pág. 91.

Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030 prevé el impulso de las medidas contempladas en el Plan de Garantía Juvenil Plus, ofreciendo oportunidades de apoyo económico y becas que aseguren la posibilidad de esta minoría de participar de forma continuada tanto en el mercado laboral como en los procesos formativos oportunos¹⁶¹.

Para garantizar una adecuada incorporación al mercado laboral de la población gitana, los arts. 9 y 11 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, prohíben el establecimiento de “limitaciones, segregaciones o exclusiones” en el acceso al empleo, tanto por cuenta ajena como propia.

4.4. Pobreza y condiciones de vida marginales.

El art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al que se hace referencia en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consagra el derecho de toda persona a “un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. Por su parte, uno de los objetivos prioritarios de la Estrategia Europea 2020 es combatir la pobreza y la exclusión social, mientras que la Recomendación del Consejo de 2013, relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de la población romaní, vincula la reducción de la pobreza con las políticas de activación y capacitación del mercado de trabajo¹⁶².

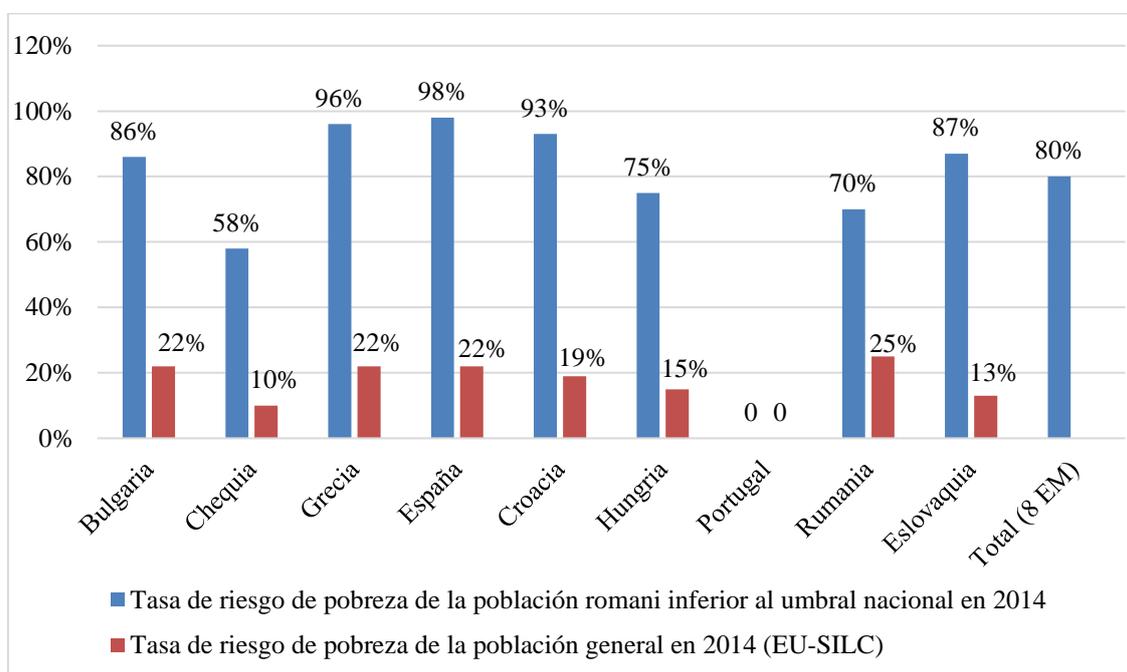
Sin embargo, la realidad es que estos objetivos están lejos de cumplirse. Para analizar este ámbito, la EU-MIDIS II estudia la tasa de riesgo de pobreza. Ésta incluye a las personas que viven en hogares cuya renta familiar es inferior al umbral nacional de riesgo de pobreza, esto es, el 60% de la renta mediana anual después de las transferencias sociales.

Los resultados de este indicador demuestran que, con carácter general, el 80% de los romaníes y sus hijos viven con unos ingresos inferiores al umbral del riesgo de

¹⁶¹ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030*. Madrid, 2021, pág. 30.

¹⁶² Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 2013, Recomendación 2.6, relativa a la lucha contra la pobreza mediante inversiones en capital humano.

pobreza de su respectivo país. En el concreto caso de España la situación es muy negativa, debido a que el porcentaje asciende al 98%, siendo el más alto de todos los países encuestados, lo cual contrasta gravemente con el 22% de la población general¹⁶³.



En sentido parecido a la estadística anterior, el informe citado muestra que, en los países consultados, el 7% de los romaníes viven en hogares en los que al menos uno de sus miembros se había acostado regularmente con hambre -esto es, cuatro veces o más- durante el mes anterior a la encuesta. Por su parte, el 8% de la población gitana en España sufre esta situación¹⁶⁴.

También se centra en esta materia un estudio realizado por la FSG, el cual evidencia que de entre las personas gitanas mayores de 15 años, tan solo un 26% reciben un salario, el cual tiene como media 754,4€ mensuales. Por lo que hace a la población general, más del doble reciben un salario -59,9%-, cuya cantidad media es notablemente superior a la mencionada anteriormente: 1.216,1€ mensuales. Siguiendo

¹⁶³ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 16.

¹⁶⁴ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 19.

el mismo rango de edad, el 6,4% de la población gitana recibe una prestación por desempleo, mientras que en la población gitana el dato asciende al 13,8%.

Respecto de los ingresos destinados al hogar, son los habitados por la comunidad gitana los que reciben más ayudas públicas -becas, ayudas comedor, ayudas a la vivienda, al transporte, etc-: 25% frente al 7,4% de los correspondientes al resto de la población¹⁶⁵.

En base a lo anterior, resulta conveniente analizar los distintos parámetros que componen el indicador AROPE -At Risk of Poverty and/or Exclusion-: estar en riesgo de pobreza, carencia de material severa y vivir en un hogar con baja intensidad laboral. Respecto al primero, el 85,94% de las personas gitanas se encuentran en riesgo de pobreza por tener un ingreso equivalente inferior al 60% de la mediana de la sociedad¹⁶⁶, esto es, 620,4€ mensuales¹⁶⁷. La comparativa con la población general muestra una realidad muy preocupante, pues la cifra desciende al 22,9%¹⁶⁸.

En cuanto a los otros dos indicadores, un 76,8% de los hogares gitanos sufre carencia de material severa, mientras que un 36,2% de éstos presenta baja intensidad laboral por tener menos del 20% de las personas potencialmente activas empleadas. De la población general, un 5% se encuentra en la primera situación y un 11,7% en la segunda.

No puede permitirse	Población gitana
Vacaciones	83,8%
Carne	9,8%
Calefacción	30,6%
Gastos imprevistos	84,0%
Retrasos pagos	46,2%
Coche	32,4%
Teléfono	6,5%

¹⁶⁵ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, págs. 96-97.

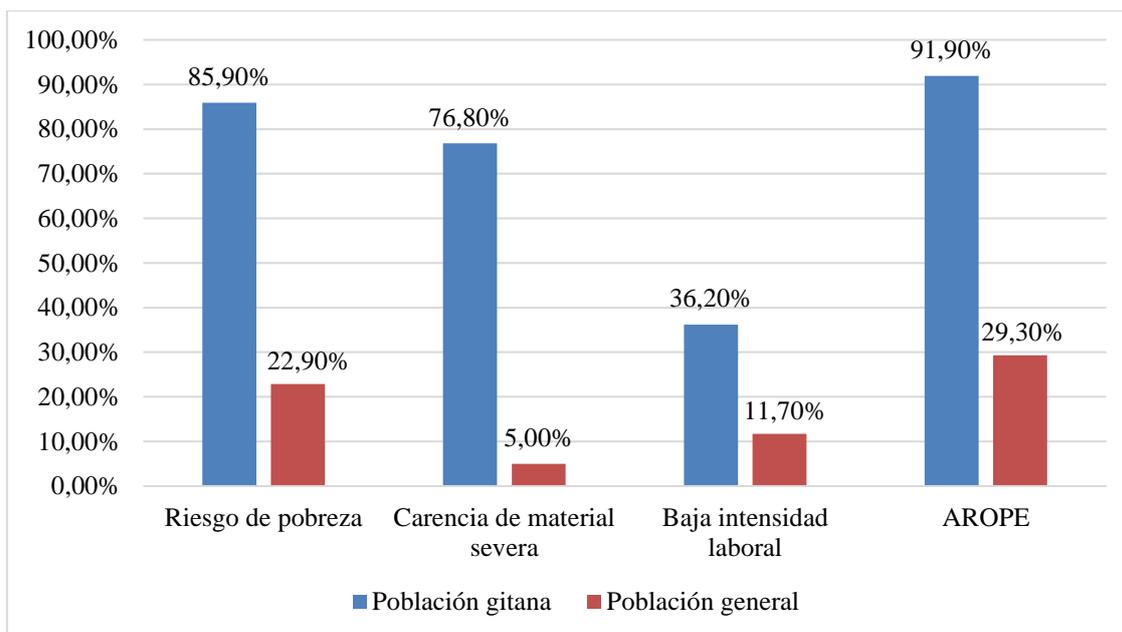
¹⁶⁶ La mediana de una sociedad es aquella que, cuando se ordenan los ingresos de toda la sociedad de menor a mayor, tiene exactamente el mismo número de personas a su derecha (es decir, que reciben más que ella) que a su izquierda (es decir, que reciben menos que ella).

¹⁶⁷ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, pág. 103.

¹⁶⁸ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, pág. 105.

Televisión	0,6%
Lavadora	3,3%

Con todo, dado que estar en riesgo de pobreza y/o exclusión social exige verse afectado por, al menos, uno de los tres indicadores señalados, resulta que un 92% de las personas gitanas se encuentran en esta situación, muy por encima del 29,3% de la población general¹⁶⁹.



Para comprender mejor estos indicadores, conviene hacer referencia a la incidencia que tiene en la población gitana los siguientes umbrales: extrema, severa y riesgo de pobreza. Como ya se ha indicado anteriormente, se utiliza como término comparativo la mediana de la sociedad, que en España es de 1.034€ mensuales. De este modo, estar en el primer grupo exige percibir unos ingresos inferiores al 30% de la cifra citada -310.2€ mensuales-, mientras que para encontrarse en cualquiera de los otros dos éstos deben encontrarse por debajo del 40% -413,6€ mensuales- y 60% -620,4€ mensuales-, respectivamente.

En base a estos criterios, los resultados del citado estudio muestran como el 46,4% de la población gitana es extremadamente pobre, mientras que un 65,5% se

¹⁶⁹ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, págs. 104-105.

encuentra en la segunda situación y el 85,9% de las familias están en riesgo de pobreza¹⁷⁰.

Estos umbrales también sirven para determinar la pobreza infantil, es decir, el porcentaje de personas menores de 18 años que viven en hogares que perciben rentas inferiores a las anteriormente señaladas. En este ámbito concreto, los niveles de pobreza en la población gitana son especialmente agudos, dado que un 51,8% viven en un hogar extremadamente pobre, mientras que el 70,2% y 89% se encuentran en situación de severa o riesgo de pobreza, respectivamente¹⁷¹.

Para combatir y reducir estos niveles de pobreza, el 22 de marzo de 2019 fue aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023. A tal efecto, determina dos objetivos concretos. El primero consiste en “asegurar un sistema de ingresos mínimos con cobertura suficiente que permita a las personas vivir con dignidad, así como favorecer el incremento de la renta neta disponible de los hogares, especialmente en el caso de que cuenten con niños, niñas o adolescentes a cargo, puesto que los mayores niveles de vulnerabilidad se registran entre los hogares con menores”¹⁷². De entre las líneas de actuación previstas, el desarrollo de un Ingreso Mínimo Vital ha sido propuesto también por instituciones como la Fundación Secretariado Gitano¹⁷³, en relación con el cual se prevé el despliegue de un programa de prestaciones por hijo a cargo con mayor cobertura y mayor intensidad protectora frente a situaciones de vulnerabilidad.

La regulación de esta prestación se encuentra en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, cuyo objetivo es “garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión

¹⁷⁰ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, págs. 105-107.

¹⁷¹ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, págs. 112.

¹⁷² Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023*. Madrid, 2019, pág. 82.

¹⁷³ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, pág. 127.

social y laboral de las personas beneficiarias”¹⁷⁴. No obstante, el art. 4.1.b) señala que para ser beneficiario de esta prestación hay que tener cumplidos, al menos, los veintitrés años de edad, lo que implica la exclusión de una gran parte de la comunidad gitana. Al respecto, se ha planteado rebajar la edad de percepción a los veinte años¹⁷⁵.

El segundo objetivo pretende “desarrollar políticas económicas que hagan posible una distribución más justa de la riqueza”. Las prioridades y medidas a tener en cuenta para su consecución son las contenidas en la Agenda del Cambio aprobada el 8 de febrero de 2019, dirigidas a que el crecimiento económico se reparta de forma más justa y equitativa¹⁷⁶.

De otro lado, la Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030 se refiere, entre otras medidas, a “iniciativas que reduzcan el riesgo o las situaciones de pobreza y exclusión social”¹⁷⁷, lo cual exige garantizar el acceso de las personas más desfavorecidas a sistemas de protección social y prestaciones.

Por su parte, la condición de las viviendas en que habita la población romaní es otra manifestación del nivel de pobreza que afecta a este grupo. El acceso a una vivienda digna es un derecho garantizado en diferentes instrumentos internacionales, como, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 o la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico¹⁷⁸.

Con carácter general, la comunidad gitana vive en hogares de mayor tamaño que el resto de la población, pues casi la mitad están formados por dos personas adultas con

¹⁷⁴ Art. 2.1 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

¹⁷⁵ FSG. *Diagnóstico de la situación de la comunidad gitana y propuestas para la reconstrucción del país tras la crisis del Covid 19*. Madrid, 2020, pág. 6.

¹⁷⁶ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023*. Madrid, 2019, pág. 86.

¹⁷⁷ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030*. Madrid, 2021, pág. 49.

¹⁷⁸ Véase también la Recomendación del Consejo de 2013 o los objetos 6 y 11 de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

niños -menores de 13 años-. En la población mayoritaria, este tipo de hogares representa el 32%¹⁷⁹.

Mayor precisión ofrece al respecto un estudio realizado por FSG y DALEPH, el cual señala que la media de personas por vivienda es de 4,74¹⁸⁰. En base a estos datos, señala que el 7,39% de los barrios y asentamientos estudiados se ven afectados por hacinamiento o sobreocupación, siendo únicamente el 1,36% los que presentan ambas situaciones¹⁸¹.

La precariedad en materia de vivienda se evalúa teniendo en consideración diversos indicadores, como la falta de instalaciones sanitarias básicas -bañera, ducha, inodoro interior con cisterna- o las condiciones generales del hogar -goteras en el techo, excesiva oscuridad o podredumbre en las paredes o marcos de las ventanas-. En cuanto al primero, España es uno de los países europeos que presenta menos carencias, pues tan solo un 1% no dispone de estos equipamientos¹⁸².

Otros aspectos relevantes son el acceso a agua corriente y distribución de electricidad, en relación con los cuales la inmensa mayoría de las viviendas de población gitana tienen acceso directo -95,83% y 94,81%, respectivamente-¹⁸³. Así, es especialmente destacable el incremento que han experimentado estas cifras en comparación con las existentes en 1978¹⁸⁴, dado que descendían, en cada una de las categorías citadas, al 66% y 86%¹⁸⁵.

¹⁷⁹ FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, pág. 14.

¹⁸⁰ FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, pág. 78.

¹⁸¹ FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, pág. 115.

¹⁸² FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 38.

¹⁸³ FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, pág. 78.

¹⁸⁴ ASGG. *Estudio sociológico: los gitanos españoles 1978*. Instituto de Sociología Aplicada, Madrid, 1990.

¹⁸⁵ FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, pág. 80.

Por lo que respecta a los hogares evaluados, el 8,63% fueron calificados de “infravivienda”, bien por no reunir las condiciones mínimas de habitabilidad, bien por estar situadas en edificios de uso no residencial. No obstante, cabe destacar que su presencia ha disminuido de forma notable, dado que en 1991 este indicador ascendía al 31,4% y en 2007 era del 11,7%. Ello es reflejo de “las actuaciones e intervenciones realizadas para la mejora de la situación y las condiciones de vida de los barrios con presencia de población gitana en los diferentes municipios, pero también de los nuevos desarrollos que han conducido a una expansión de las ciudades en aquellas zonas en que habitualmente se asientan las infraviviendas”. En este sentido, el estudio precisa que “una gran parte de la vulnerabilidad social deriva de, o tiene consecuencia en, las dificultades para el mantenimiento y el uso habitual de la vivienda (suministros y otros gastos corrientes de la vivienda, fundamentalmente), más que en la imposibilidad de llevar a cabo las tareas de rehabilitación, reforma o mantenimiento que sean necesarias”¹⁸⁶.

Dentro de esta categoría adquieren especial relevancia las chabolas, cuevas y similares, esto es, alojamientos fabricados con materiales de construcción no normalizadas como elementos de desecho, plásticos, tablas de madera, etc. Este tipo de hogares representan el 2,17% de las viviendas gitanas, y constituyen “la situación de exclusión residencial de máxima gravedad, puesto que, dadas sus características, presentan unas condiciones residenciales completamente indignas”¹⁸⁷. Así lo demuestra la carencia de equipamientos o instalaciones básicas como el acceso a agua corriente o la distribución de electricidad, que en ambos casos alcanza casi el 50% -47,17% y 46,24%, respectivamente-¹⁸⁸.

La presencia relativa y magnitud de este tipo de viviendas se han visto claramente reducidas: 36,5% menos en comparación con el año 2007¹⁸⁹. A pesar de ello,

¹⁸⁶ FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, pág. 104.

¹⁸⁷ FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, págs. 104-105.

¹⁸⁸ FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, pág. 109.

¹⁸⁹ FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, pág. 105.

el informe insiste en que “en la actualidad aún hay más de 9.000 infraviviendas en el conjunto de España, 2.273 de ellas chabolas, por lo que es necesario continuar realizando esfuerzos para mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas que no reúnan las condiciones adecuadas de habitabilidad y para erradicar el chabolismo y otras situaciones de exclusión residencial”¹⁹⁰.

De otro lado, un importante sector de la etnia romaní considera que la contaminación, la suciedad y otros problemas ambientales -humos, polvo, olores desagradables o agua contaminada- constituyen un inconveniente habitual. En España, hasta un 27% de la comunidad gitana se ha visto afectada por estos extremos, en contra del 17,1% de la población general. En cuanto a la delincuencia, la violencia y el vandalismo, los niveles son especialmente elevados, llegando a alcanzar un 42%¹⁹¹.

Estado miembro de la UE	Contaminaciones, suciedad u otros problemas ambientales		Delincuencia, violencia o vandalismo en la zona	
	Población romaní	Población general	Población romaní	Población general
Bulgaria	27%	15,7%	9%	26,8%
Chequia	41%	13,7%	46%	13,5%
Grecia	28%	23,2%	22%	16,1%
España	27%	10,2%	42%	11,9%
Croacia	31%	5,7%	22%	2,5%
Hungría	24%	15,0%	23%	13,9%
Portugal	36%	13,7%	11%	11,6%
Rumania	11%	16,8%	5%	14,9%
Eslovaquia	33%	12,2%	33%	8,7%
Total (9 EM)	25%		23%	

Por último, el nivel de pobreza de esta minoría también puede apreciarse en la pirámide poblacional. La minoría gitana es, en términos generales, más joven que el resto, dado que el 66% del primer grupo es menor de 30 años, siendo únicamente un 30% de la población general en España la que está por debajo de esa edad. Por el contrario, en relación con las personas mayores de 60 años, menos del 8% de la

¹⁹⁰ FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, pág. 106.

¹⁹¹ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, págs. 40-41.

comunidad romaní alcanza esa edad, mientras que en la población total la cifra asciende al 25%¹⁹².

Todas estas circunstancias suponen una vulneración del art. 47 CE, el cual establece que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. (...)”. En sentido parecido se expresa el art. 20 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, cuyo apartado primero prevé que “las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, garantizarán que las políticas de urbanismo y vivienda respeten el derecho a la igualdad de trato y prevengan la discriminación, incluida la segregación residencial, y cualquier forma de exclusión por cualquiera de las causas previstas en la presente ley. De manera específica, se tendrán en cuenta las necesidades de las personas sin hogar y de las que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad o sean más susceptibles de sufrir alguna forma de discriminación”.

Para dar solución a las desigualdades y la transmisión intergeneracional de la pobreza que afectan a la comunidad gitana y otros grupos de población, la FSG señala que es fundamental “apostar por la regeneración física, económica y ambiental de los entornos de residencia”¹⁹³. Considera necesario que las políticas de vivienda en los distintos niveles -estatal, regional y autonómico-, se dirijan a la erradicación de los principales problemas que afectan a la comunidad gitana, es decir, el chabolismo, la infravivienda y la segregación racial.

En este sentido, cabe destacar la elaboración del Plan Estatal de acceso a la vivienda 2022-2025, que cuenta con un programa específico destinado a la erradicación de zonas desagregadas, del chabolismo y la infravivienda¹⁹⁴. Su regulación legal se

¹⁹² FSG. *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019, pág. 12.

¹⁹³ FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, pág. 145.

¹⁹⁴ Este es el programa 12, que lleva por título “Programa de ayuda a la erradicación de zonas desagregadas, del chabolismo y la infravivienda”.

encuentra en el RD 42/2022, de 18 de enero -arts. 118-125-¹⁹⁵, el cual señala expresamente que estas situaciones “son todavía hoy realidades contra las que la acción pública ha de ser especialmente agresiva”.

A los efectos de la citada norma, el art. 118.1 prevé que se entenderá como infravivienda “la edificación o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúne las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable”, y en todo caso, aquellas que “incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad y habitabilidad exigibles a la edificación”. Las personas beneficiarias, actuaciones subvencionables y cuantía de las ayudas se determinan en los artículos 121-123.

Este tipo de políticas deben ser acompañadas de otras de carácter integral, es decir, dirigidas a ámbitos como el empleo o la educación que permitan el planteamiento y consecución de objetivos comunes que aseguren la inclusión social de los grupos de población más vulnerables. El acceso a una vivienda con óptimas condiciones de habitabilidad ha supuesto importantes avances en estos sectores, por lo que la puesta en práctica de este tipo de medidas adquiere especial relevancia¹⁹⁶.

En cualquier caso, es imprescindible realizar un seguimiento continuado de la situación de equidad-inequidad existente ente la población romaní y la general, lo cual permitiría, en base a las necesidades detectadas, desarrollar intervenciones concretas que aborden los problemas existentes de manera eficaz.

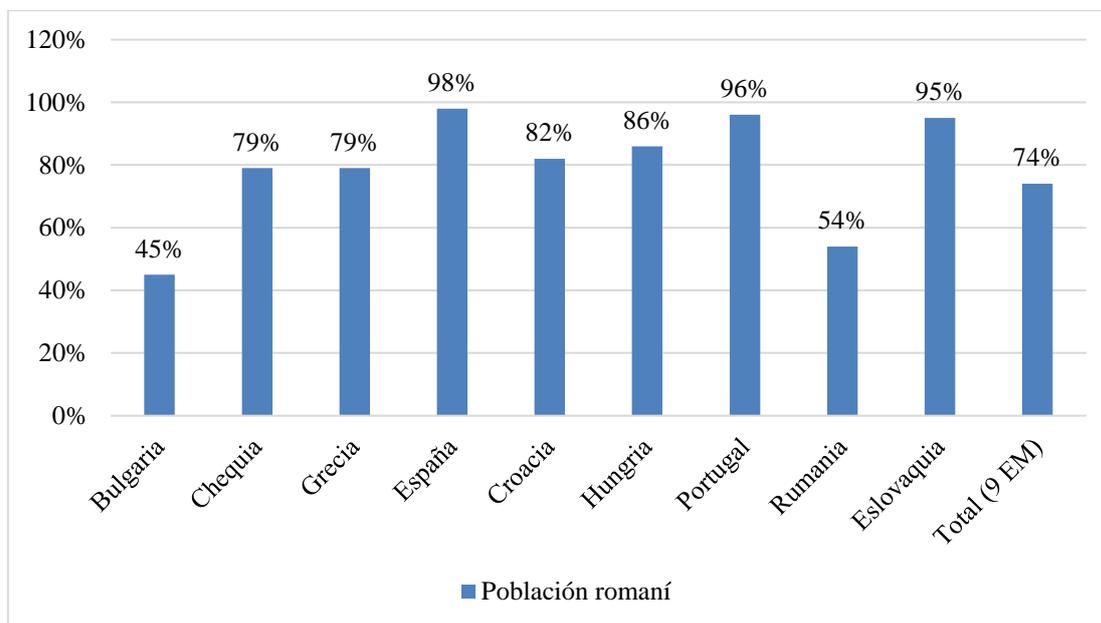
4.5. Afectación de la salud a ámbitos concretos: cobertura sanitaria, actividades cotidianas, consumo de bebidas alcohólicas o accidentes.

En el ámbito sanitario, determinadas cifras relativas a la población gitana a nivel nacional son muy optimistas. Por ejemplo, el 98% de los romaníes mayores de 16 años cuenta con cobertura sanitaria del sistema nacional básico de seguro de enfermedad o

¹⁹⁵ Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

¹⁹⁶ FSG. *Diagnóstico de la situación de la comunidad gitana y propuestas para la reconstrucción del país tras la crisis del Covid 19*. Madrid, 2020, pág. 10.

seguro médico adicional, siendo esta la tasa más alta de entre todos los países encuestados en la EU-MIDIS II¹⁹⁷.



No obstante, existen determinados aspectos en los que pueden señalarse diferencias significativas entre la población gitana y la general. Uno de ellos sería la limitación de la actividad principal -trabajo, estudio, labores del hogar, etc- debido a dolores u otro tipo de síntomas, el cual, a pesar de la mayor juventud de la comunidad romaní, afecta en mayor medida a los hombres y mujeres adultos -16 años y más- de este grupo.

Por lo que respecta a la minoría gitana, el 17,1% de los varones se vio obligado a reducir o limitar su actividad principal por alguna de las causas señaladas. En el caso de las mujeres el indicador es considerablemente superior, pues supera el doble del anterior -28,3%-. La comparativa con la población general resulta muy preocupante, pues sólo un 7,4% de los hombres y un 10,8% de las mujeres se vieron afectados por esta circunstancia¹⁹⁸.

¹⁹⁷ FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 35.

¹⁹⁸ LA PARRA CASADO, D. *Hacia la equidad en salud. Disminuir las desigualdades en una generación en la comunidad gitana. Estudio comparativo de las Encuestas Nacionales de Salud a población gitana y población general de España, 2006*. Ministerio de Sanidad y Política Social, FSG, Madrid, 2009, pág. 58.

También existen disparidades importantes si se atiende a aspectos más concretos, como, por ejemplo, la edad. Conforme ésta aumenta, el porcentaje de hombres gitanos que describe su salud como buena o muy buena desciende progresivamente. De este modo, mientras el 90,8% de los varones romaníes comprendidos en el grupo de 16 a 24 años considera que se encuentra en esta situación, tan solo el 33,4% se mantiene en ella a partir de los 55 años. En relación con la población general, el contraste se produce con el segundo indicador, pues alcanza el 52,3%.

De su parte, la descripción del estado de salud propio de las mujeres gitanas es peor que la de los hombres romaníes. En las mayores de 55 años, únicamente el 10,5% lo define en términos positivos, frente al 76,9% que se observa en el grupo de edad de 16 a 24 años. Al igual que en el caso anterior, las mujeres pertenecientes a la población general no se ven tan afectadas por este factor, pues a partir de los 55 años todavía hay un 38,2% que describe su salud como buena o muy buena, y un 83,1% entre el primer grupo de edad¹⁹⁹.

Otro factor que afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres romaníes en relación con la autopercepción del estado de salud es el estado de los hogares. Así, de entre los varones que habitan en infraviviendas o chabolas, un 71,7% describen su estado de salud como bueno o muy bueno. Sin embargo, para las mujeres este porcentaje se reduce al 27,2%²⁰⁰.

Como consecuencia del mal estado de sus viviendas, las mujeres gitanas sufren mayores problemas de salud o enfermedades crónicas que los hombres. En concreto, se ven más afectadas por circunstancias como, entre otras, la hipertensión arterial,

¹⁹⁹ LA PARRA CASADO, D. *Hacia la equidad en salud. Disminuir las desigualdades en una generación en la comunidad gitana. Estudio comparativo de las Encuestas Nacionales de Salud a población gitana y población general de España, 2006*. Ministerio de Sanidad y Política Social, FSG, Madrid, 2009, pág. 29.

²⁰⁰ LA PARRA CASADO, D. *Hacia la equidad en salud. Disminuir las desigualdades en una generación en la comunidad gitana. Estudio comparativo de las Encuestas Nacionales de Salud a población gitana y población general de España, 2006*. Ministerio de Sanidad y Política Social, FSG, Madrid, 2009, págs. 30-32.

diabetes, asma, bronquitis crónica, enfermedades del corazón, depresión, jaquecas, etc²⁰¹.

Otros indicadores a tener en cuenta son los relativos al sobrepeso o la obesidad, los cuales están más presente en la comunidad romaní que en el resto. Así, el 69,5% de los hombres gitanos se ven afectados por alguno de estos problemas, mientras que en la población mayoritaria solo son el 60,5%. En el caso de las mujeres gitanas, la cifra alcanza el 62,6%, frente a un 40,3% de la población general²⁰².

Lo mismo sucede con la población joven, dado que el 58,5% de los niños gitanos de 2 a 14 años presenta sobrepeso u obesidad, cifra que se reduce al 32% en el caso de la población general. Por su parte, las niñas pertenecientes al primer grupo también tienen mayores índices a los del resto de la sociedad -42,2% y 29,4%, respectivamente-²⁰³.

Por lo que respecta a las lesiones y daños causados por accidentes -tráfico, caídas, ahogamientos, intoxicaciones, quemaduras-, éstos constituyen en la infancia, adolescencia y juventud la principal causa de discapacidad y muerte en los países de la UE²⁰⁴. En este ámbito, los resultados indican que la población gitana, tanto hombres como mujeres, se vio más afectada en 2014 que la población general en 2012.

En concreto, durante el periodo de tiempo comprendido entre 2006-2014, la evolución de este problema para la comunidad romaní ha empeorado para ambos sexos, siendo especialmente negativa la de las mujeres -del 12% al 17%-. Por el contrario, en el caso de la población general se ha observado una tendencia a la reducción del número

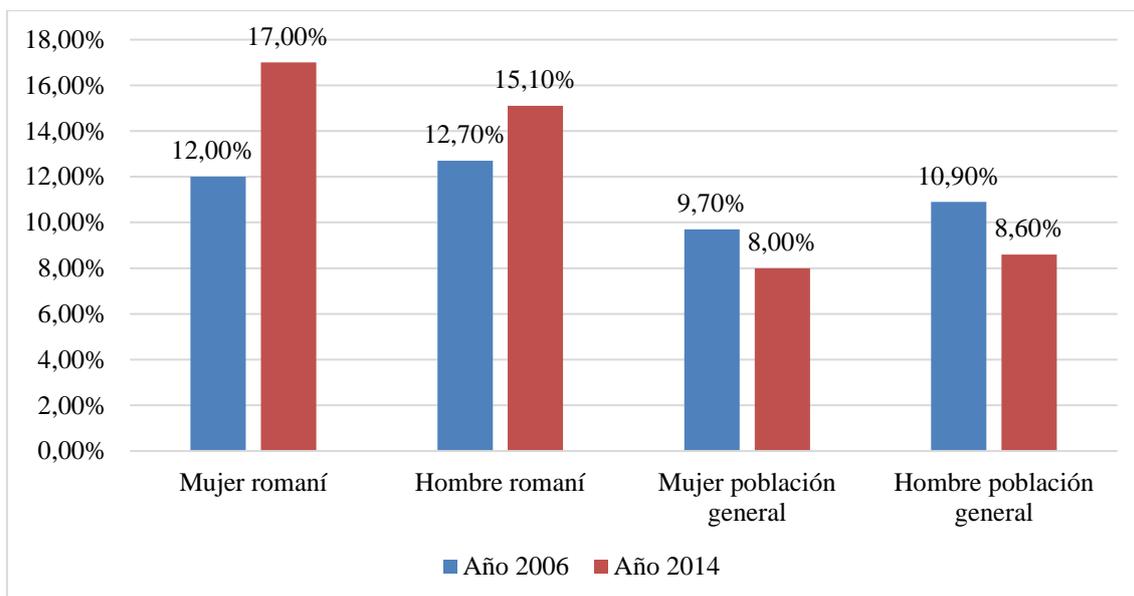
²⁰¹ LA PARRA CASADO, D. *Hacia la equidad en salud. Disminuir las desigualdades en una generación en la comunidad gitana. Estudio comparativo de las Encuestas Nacionales de Salud a población gitana y población general de España, 2006*. Ministerio de Sanidad y Política Social, FSG, Madrid, 2009, págs. 47-50.

²⁰² Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación. *Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana, 2014*. Madrid, 2018, pág. 141.

²⁰³ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación. *Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana, 2014*. Madrid, 2018, pág. 147.

²⁰⁴ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación. *Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana, 2014*. Madrid, 2018, pág. 50.

de accidentes: del 10,9% al 8,6% en el caso de los hombres, y de 9,7% a 8% las mujeres²⁰⁵.



El consumo de tabaco es uno de los extremos en que la diferencia es más alta en función del sexo. Así, mientras que más de la mitad de los hombres gitanos declaran fumar diariamente -54,1%-, en los pertenecientes a la población mayoritaria el porcentaje se reduce casi 26 puntos, hasta el 28,3%. En el caso de las mujeres de etnia romaní sucede exactamente lo contrario, aunque las diferencias no son tan evidentes: un 16,7% fuman de manera regular, lo cual representa una estadística inferior en comparación con la población general femenina, cuya tasa alcanza el 21,7%²⁰⁶.

También cobra especial relevancia la diferenciación por sexos en relación con el consumo de bebidas alcohólicas. Con carácter general, el porcentaje de personas gitanas que declararon haberlas consumido durante las dos últimas semanas a la encuesta es inferior al detectado en la población general de España.

No obstante, la comparativa es especialmente llamativa cuando se atiende a las personas pertenecientes a los grupos mencionados. De este modo, mientras el porcentaje

²⁰⁵ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación. *Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana, 2014*. Madrid, 2018, págs. 51-52.

²⁰⁶ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación. *Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana, 2014*. Madrid, 2018, págs. 91 y 93.

de hombres de la población general que consumió bebidas alcohólicas en las últimas dos semanas es superior al de las mujeres en 25 puntos -64,6% y 38,9%-, esta diferencia es aún mayor en la población gitana, superando los 30 puntos porcentuales: 50,6% y 19,1%, respectivamente²⁰⁷.

Por último, y en relación con la asistencia hospitalaria recibida, en una encuesta realizada en 2006 se concluyó que en la comunidad gitana se producen más hospitalizaciones que en el resto de la sociedad²⁰⁸. Esta situación se sigue manteniendo, pero cabe destacar que durante el periodo comprendido entre 2006-2014, mientras el nivel de asistencia recibido por las mujeres romaníes se ha mantenido casi igual, en el caso de los hombres ha descendido en 5 puntos. En concreto, la variación más destacable es la relativa a los varones mayores de 55 años: del 35,6% al 16,8%²⁰⁹.

Al comparar los datos más recientes, se observa como durante los doce meses anteriores a la encuesta, los hombres romaníes han recibido este tipo de servicio en mayor proporción que los de la población mayoritaria -11,1% y 7,5%, respectivamente-. Lo mismo sucede con las mujeres, en las que la diferencia es superior al doble -14,5% de mujeres gitanas frente al 6,7% del resto de la sociedad-²¹⁰.

El conjunto de datos expuesto evidencia que, con carácter general, la comunidad gitana tiene un peor estado de salud que la población general, presentando mayores niveles de afectación en aspectos como colesterol, depresión, sobrepeso u obesidad, daños sufridos por accidentes. Para remediar esta situación, deben ponerse en práctica políticas destinadas a facilitar el acceso del primer grupo a los servicios de detección y atención temprana de este tipo de enfermedades.

²⁰⁷ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación. *Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana, 2014*. Madrid, 2018, págs. 108-109.

²⁰⁸ Ministerio de Sanidad y Política Social, FSG. *Hacia la equidad en Salud. Estudio comparativo de las encuestas nacionales de salud a población gitana y población general de España, 2006*. Madrid, 2009.

²⁰⁹ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación. *Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana, 2014*. Madrid, 2018, págs. 187-189.

²¹⁰ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación. *Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana, 2014*. Madrid, 2018, pág. 187.

En este sentido, el art. 15.3 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad y la no discriminación establece que “las administraciones sanitarias promoverán acciones destinadas a aquellos grupos de población que presenten necesidades sanitarias específicas, tales como (...) minorías étnicas, entre otros, y, en general, personas pertenecientes a grupos en riesgo de exclusión y situación de sinhogarismo con el fin de asegurar un efectivo acceso y disfrute de los servicios sanitarios de acuerdo con sus necesidades”.

Por otro lado, también es importante deben llevarse a cabo iniciativas y acciones concretas destinadas a la mejora de aquellos determinantes sociales que incluyen de forma negativa en el estado de salud de la minoría gitana. En este ámbito, cobra mucha importancia el estado de los hogares y asentamientos, ya que un alto porcentaje de éstos han sido calificados de “infraviviendas” por no reunir las condiciones mínimas de habitabilidad. La erradicación de esta circunstancia es fundamental, no sólo para mejorar la calidad de vida de los romaníes, sino para favorecer su inclusión en otros ámbitos como la educación, el empleo, etc.

V. MATRIMONIO CONTRAÍDO POR EL RITO GITANO Y ACCESO A LA PENSIÓN DE VIUDEDAD. ESPECIAL REFERENCIA AL ASUNTO MUÑOZ DÍAZ C. ESPAÑA.

5.1. Sistema matrimonial e igualdad en la Ley.

El art. 32.2 CE atribuye al legislador la configuración del sistema matrimonial español, señalando que le corresponde la regulación de “las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos”.

Para la determinación de los requisitos de validez y las formas de celebración del matrimonio, el legislador ha de observar determinadas normativas. Por un lado, la Ley 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, cuyo art. 2.1.b) determina que el derecho a la libertad religiosa comprende “celebrar sus ritos matrimoniales”. De este modo, se estableció la posibilidad de celebrar matrimonios conforme a los usos y costumbres de otras confesiones distintas a la católica, siendo factores exclusivamente religiosos los que determinaron su reconocimiento de efectos²¹¹.

No obstante, queda fuera del contenido del derecho a la libertad religiosa el reconocimiento de eficacia civil a esta forma de celebración. De este modo, si bien el legislador no puede prohibir que se lleven a cabo matrimonios conforme a las normas de la confesión de pertenencia, tampoco está obligado a reconocer efectos a este tipo de uniones. En consecuencia, el establecimiento de un sistema matrimonial civil único no hubiese supuesto una vulneración del citado derecho²¹².

Por otro lado, el art. VI.1) del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos con la Santa Sede, firmado el 3 de enero de 1979, cuyo tenor literal dice que “el Estado reconoce eficacia civil al matrimonio contraído de acuerdo con las normas del derecho canónico”.

²¹¹ BERENGUER ALBALADEJO, C. “El principio de igualdad y no discriminación en relación con la pensión de viudedad y el ‘matrimonio gitano’”, en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 24, 2010, pág. 121. Leyes 24, 25 y 26 de 1992, por las que se aprueban, respectivamente, los Acuerdos de Cooperación del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España, publicadas en el BOE nº 272, de 12 de noviembre de 1992.

²¹² CASTRO JOVER, A. “Sistema matrimonial e igualdad en la Ley. Especial referencia al matrimonio contraído por el rito gitano”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 51, 2019, págs. 4-5.

La finalidad de este marco jurídico diseñado por el legislador consiste en facilitar el ejercicio del derecho a la libertad religiosa, y, con carácter general, el de la libertad de conciencia²¹³, evitando que aquellos sujetos que estén vinculados a dos normas, la del Estado y las propias a sus convicciones, no tengan que celebrar dos matrimonios.

El Acuerdo con la Iglesia Católica condicionó, en gran medida, la reforma del Código Civil realizada por la Ley 30/1981, de 7 de julio²¹⁴, que extendió la eficacia civil al matrimonio celebrado en forma religiosa de aquellas confesiones que tuvieran acuerdos con el Estado, dejándose abierta la posibilidad de que, en su defecto, fuesen autorizados por la legislación de éste.

Así, se estableció un sistema matrimonial civil único con pluralidad de formas. En concreto, es el art. 49 CC el que refleja el criterio adoptado por el legislador español, reconociendo efectos civiles a los matrimonios celebrados en la forma civil y la religiosa legalmente prevista. Por su parte, el art. 59 señala que “el consentimiento matrimonial podrá prestarse en la forma prevista por una confesión religiosa inscrita, en los términos acordados con el Estado o, en su defecto, autorizados por la legislación de éste”. Sólo en estos casos el matrimonio celebrado en forma religiosa tendrá eficacia civil -art. 60 CC-.

Por lo tanto, la eficacia civil del matrimonio queda limitada, a falta de legislación del Estado que lo autorice, a los celebrados en forma religiosa, introduciendo una limitación más al señalar a las confesiones que han firmado acuerdos con éste.

Posteriormente, la reforma del art. 58 bis de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil realizada por la Disposición Final Cuarta de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria amplió la eficacia civil del matrimonio celebrado en forma religiosa a las confesiones inscritas en el Registro de Entidades Religiosas que hubiesen obtenido el reconocimiento de notorio arraigo.

Sin embargo, este reconocimiento de efectos civiles no comprende a las confesiones simplemente inscritas, esto es, que carezcan de notorio arraigo, lo cual no

²¹³ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. *Derecho de la libertad de conciencia*. Vol. I, 4ª Ed., Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2011, pág. 360.

²¹⁴ Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio.

tiene justificación razonable y supone una vulneración del derecho a la igualdad en la Ley y no discriminación²¹⁵. Ello resulta contradictorio con la finalidad de la norma ya citada, consistente en facilitar el ejercicio del derecho a la libertad religiosa y evitar la celebración de dos matrimonios, uno civil y otro religioso.

En suma, el sistema matrimonial establecido en el Código Civil ha previsto entre sus formas posibles la religiosa, pero ha excluido las basadas en usos o costumbres fuertemente arraigadas, como puede ser el matrimonio contraído por el rito gitano. Esta falta de reconocimiento produce un efecto discriminatorio directo e indirecto en el momento de solicitud y no concesión de la pensión de viudedad, pues para lucrar esta prestación se exige la existencia de vínculo matrimonial.

Al respecto, CASTRO JOVER afirma que la norma reguladora de la eficacia civil del matrimonio contraído en una forma distinta de la civil no es neutra, pues selecciona a determinados grupos y excluye a otros sin que esta diferenciación sea necesaria, proporcionada, y esté justificada en clave constitucional. Se produce una desigualdad en la Ley, lo que determina el carácter discriminatorio de ésta²¹⁶.

5.2. Usos consuetudinarios y matrimonio contraído por el rito gitano.

Los ritos y tradiciones establecidas para el matrimonio del pueblo romaní son muy variadas según las exigencias familiares de la comunidad de pertenencia. Pueden ser celebrados conforme a la Ley -forma civil o religiosa- o mediante uniones de hecho, pero en cualquier caso “es la comunidad la que con su aprobación ratifica la unión matrimonial de dos personas”²¹⁷.

A diferencia de lo que ocurre con gran parte de las confesiones religiosas que tienen ordenamientos jurídicos propios, esto es, reglas vinculantes cuya eficacia civil

²¹⁵ Sobre la igualdad en la Ley y no discriminación, véase JIMÉNEZ CAMPO, J. “La igualdad jurídica como límite frente al legislador”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 9, 1983, págs. 71-116; RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.ª F. *Igualdad y discriminación*. Tecnos, Madrid, 1986, págs. 35-63; GARRIDO GÓMEZ, M.ª I. *La igualdad en el contenido y en la aplicación de la ley*. Dykinson, Madrid, 2009.

²¹⁶ CASTRO JOVER, A. “Sistema matrimonial e igualdad en la Ley. Especial referencia al matrimonio contraído por el rito gitano”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 51, 2019, pág. 8.

²¹⁷ SPINELLI, S. *Rom questi sconosciuti. Storia, lingua, arte e cultura e tutto ciò che non sapete di un popolo millenario*. Mimesis, Milán, 2016, pág. 267.

pretenden hasta donde la legislación estatal lo permita, la minoría gitana carece de este tipo de normas. Este último grupo se basa en usos consuetudinarios, los cuales tienen valor normativo para la comunidad, pero no siempre se les reconoce eficacia dada la dificultad probatoria que pueden presentar en determinadas ocasiones.

Cuando la forma elegida es la legalmente establecida, civil o religiosa -católica o evangélica-, no se plantea ningún problema. No obstante, cuando la celebración del matrimonio no se ajusta a esta regulación, o la convivencia de hecho no cumple con los requisitos exigidos, sino que se contrae según el rito de la comunidad de pertenencia - que carece de reconocimiento y efectos civiles-, pueden darse situaciones jurídicas controvertidas. Una de éstas es el acceso a la pensión de viudedad, prestación que requiere la existencia de vínculo matrimonial válido o el cumplimiento de circunstancias concretas.

En cuanto al reconocimiento del matrimonio contraído por el rito gitano, el Grupo Parlamentario Socialista presentó a tal efecto, en el año 2000 y al amparo de lo establecido en el art. 218 y siguientes del Reglamento de las Cortes de Aragón, una Proposición de Ley para su remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados²¹⁸.

Tras su debate y posterior aprobación²¹⁹, la doctrina reaccionó de forma crítica por los siguientes motivos: de un lado, rechazaba el reconocimiento de efectos civiles al rito gitano, alegando que no hay uno que pueda entenderse común a todas las comunidades gitanas; de otro lado, por la temprana edad a la que contraen matrimonio las personas integrantes de esta minoría²²⁰. Por lo expuesto, esta iniciativa fue retirada por el citado Parlamento al año siguiente²²¹.

Respecto del criterio de la edad, existen ordenamientos confesionales en los que se permite contraer matrimonio válidamente a los 14 años de la mujer y 16 del varón, tal y como sucede en el derecho canónico. En estos casos, el riesgo de dar eficacia a la

²¹⁸ BOCA núm. 60, año XVIII, Legislatura V, 14 de junio de 2000, págs. 2573 y 2574.

²¹⁹ Diario de sesiones de las Cortes de Aragón, núm. 30, año 2000, Legislatura V, celebrada los días 9 y 10 de noviembre, págs. 1894-1902.

²²⁰ DELGADO ECHEVERRÍA, J. "Materiales sobre la Proposición de Ley de reconocimiento de efectos civiles del matrimonio celebrado conforme al rito gitano", en *Revista de Derecho Civil Aragonés*, Año VI, núm. 2, 2000, págs. 289-291.

²²¹ BOCA núm. 138, año XIX, Legislatura V, 1 de junio de 2001, pág. 6167.

unión celebrada por menores de edad queda eliminado por el control de legalidad que se lleva a cabo en el momento de su inscripción. Por lo tanto, la eficacia civil del matrimonio contraído por el rito gitano requeriría la mayoría de edad de los contrayentes²²².

En cuanto a la inexistencia de un rito común para todas las comunidades gitanas, si bien es cierto que algunos pueden cambiar, todas coinciden en que la aprobación de aquéllas es la que ratifica la unión matrimonial entre dos personas.

En este punto, cabe destacar que el legislador español ha supeditado la eficacia civil de los matrimonios contraídos conforme al ordenamiento jurídico judío o islámico al cumplimiento de los requisitos de validez exigidos por el derecho civil. Es decir, celebración ante un ministro de culto y dos testigos mayores de edad, con independencia de las exigencias previstas en sus respectivos ordenamientos confesionales -art. 60.2.b) CC-²²³.

En el mismo sentido, el reconocimiento del matrimonio contraído por el rito gitano requeriría de una modificación del Código Civil cuya redacción identifique con claridad la persona a la que la comunidad romaní reconoce el poder de recibir el consentimiento de los contrayentes. En todo caso, la validez de este tipo de uniones debe cumplir con la presencia de esta persona y dos testigos mayores de edad. A su vez, el matrimonio debería ir precedido de un expediente ante el Registro Civil que acredite el cumplimiento por parte de los contrayentes de los requisitos de validez exigidos en el CC²²⁴.

²²² CASTRO JOVER, A. “Sistema matrimonial e igualdad en la Ley. Especial referencia al matrimonio contraído por el rito gitano”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 51, 2019, pág. 10.

²²³ Este precepto señala que el reconocimiento de efectos civiles al matrimonio celebrado en la forma religiosa prevista por las iglesias, confesiones, comunidades religiosas o federaciones de las mismas que, inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, hayan obtenido el reconocimiento de notorio arraigo en España, requerirá el cumplimiento de los siguientes requisitos: “a) La tramitación de un acta o expediente previo de capacidad matrimonial con arreglo a la normativa del Registro Civil. b) La libre manifestación del consentimiento ante un ministro de culto debidamente acreditado y dos testigos mayores de edad”.

²²⁴ CASTRO JOVER, A. “Sistema matrimonial e igualdad en la Ley. Especial referencia al matrimonio contraído por el rito gitano”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 51, 2019, pág. 11.

La falta de referencia a los efectos civiles de las uniones celebradas conforme a los usos consuetudinarios del pueblo romaní ha sido calificada por algunos autores de omisión legislativa relativa o laguna²²⁵. Sostienen que excluir a determinados grupos de la regulación civil de esta materia supone una vulneración de la igualdad en la Ley, la cual no permite establecer diferencias entre supuestos de hecho iguales en atención a la finalidad perseguida por la norma: celebración del matrimonio de acuerdo con el rito del grupo de pertenencia para facilitar el ejercicio del derecho de la libertad de conciencia.

Pese a esta omisión legislativa, se han interpuesto numerosos recursos de amparo con ocasión del fallecimiento de uno de los cónyuges y la solicitud de la pensión de viudedad por el otro con el que contrajo matrimonio por el rito gitano. Los tribunales españoles han denegado la prestación basándose en la legislación sobre seguridad social, que exige la existencia de matrimonio o pareja de hecho. No obstante, este posicionamiento no es unánime, planteándose el debate jurídico respecto de la discriminación indirecta.

En estos supuestos, la labor interpretativa consiste en determinar el alcance de la expresión “cónyuge”, decidiendo si para serlo es necesaria la inscripción del matrimonio en el Registro Civil. En cuanto a las parejas de hecho, la prueba que acredite la efectiva convivencia se desplaza a cuestiones procesales y registrales.

5.3. Pensión de viudedad y matrimonio contraído por el rito gitano.

5.3.1. Derecho a la pensión de viudedad. Requisitos legales.

De acuerdo con la Ley General de la Seguridad Social²²⁶, tendrá derecho a la pensión de viudedad “el cónyuge superviviente” -art. 219.1- y quienes, cumpliendo los requisitos del citado precepto, “se encuentren unidos al causante en el momento de su fallecimiento como pareja de hecho” -art. 221.1-. Esta última condición se reconocerá a quienes “no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo

²²⁵ AGUIAR DE LUQUE, L. “El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión”, en *Revista de Derecho Político*, nº 24, 1987, pág. 29; AHUMADA RUIZ, M^a. A. “El control de constitucionalidad en las omisiones legislativas”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 8, 1991, pág. 186; VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. *La inconstitucionalidad por omisión*. McGraw-Hill, Madrid, 1997, pág. 52.

²²⁶ Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

matrimonial con otra persona ni constituida pareja de hecho, y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años” -art. 221.2-. Este hecho se acreditará mediante el certificado de inscripción en alguno de los registros existentes o documento público en que conste la constitución de la pareja.

Estos requisitos tienden a constatar la existencia de una convivencia, es decir, de una pareja, lo cual queda acreditado con el matrimonio y una unión de hecho inscrita en el Registro o certificada mediante documento público. Este marco normativo conlleva que la denegación de la pensión de viudedad se deba al no reconocimiento de efectos civiles del matrimonio contraído por el rito gitano²²⁷.

Partiendo de esta regulación, en la gran mayoría de casos planteados en la jurisprudencia está acreditada la celebración de la unión conforme al rito gitano. Las demandas y recursos presentados solicitan su equiparación, por analogía, al matrimonio, bien tomando como referencia la eficacia reconocida al canónico no inscrito, bien alegando que la buena fe en su validez no perjudica los efectos ya producidos -art. 79 CC-²²⁸. En todos los supuestos se alega la vulneración de la igualdad ante la Ley y a no ser discriminado por motivos de raza y condición social, tanto directa como indirectamente.

Merece expresa mención el asunto Muñoz Díaz, pues fue objeto de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional y, posteriormente, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este caso se solicita la equiparación del matrimonio celebrado de acuerdo con el rito gitano con el matrimonio basándose en dos argumentos. El primero alega que el supuesto de hecho era semejante al del matrimonio canónico no inscrito, al cual se reconoció legitimidad en la STC 199/2004, de 15 de noviembre. El segundo sostiene la existencia de buena fe, lo que hace aplicable el

²²⁷ CASTRO JOVER, A. “Sistema matrimonial e igualdad en la Ley. Especial referencia al matrimonio contraído por el rito gitano”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 51, 2019, pág. 13.

²²⁸ Este precepto establece que “la declaración de nulidad del matrimonio no invalidará los efectos ya producidos respecto de los hijos y del contrayente o contrayentes de buena fe”.

reconocimiento de efectos civiles al matrimonio nulo contraído de este modo hasta la declaración de nulidad.

5.3.2. Equiparación del matrimonio canónico no inscrito con el matrimonio contraído por el rito gitano.

Respecto a la equiparación del matrimonio celebrado de acuerdo con el rito gitano y el canónico no inscrito, el Tribunal Constitucional ha considerado el segundo legítimo a efectos de lucrar la pensión de viudedad. La fundamentación jurídica en que se basa esta decisión es la siguiente: “requerir la inscripción cuando se trata de un elemento que nada añade a la existencia de un ‘vínculo matrimonial’ y considerar que la misma es definitiva del matrimonio legítimo y de la consideración de un ‘cónyuge’ como ‘legítimo’, provoca la creación de una desigualdad artificiosa y arbitraria por no estar fundada en criterios o juicios de valor generalmente aceptados. (...). Considerar inexistente el matrimonio no inscrito y negar la condición de cónyuge a quien ha demostrado su válido vínculo matrimonial, pone de manifiesto que se otorga a la inscripción un valor constitutivo, lo que no resulta acorde a lo que expresamente establece el apartado 1 del art. 61 del Código Civil, a la par que aboca a un resultado claramente desproporcionado como es la denegación de la pensión”²²⁹.

En relación con esta argumentación cabe señalar que, en el sistema matrimonial español, la inscripción en el Registro tiene la función de realizar un control de legalidad del matrimonio celebrado en forma canónica. Si bien éste tiene efectos desde su celebración, sólo en el momento de la inscripción y superado el citado control puede acreditarse el cumplimiento de los requisitos de validez establecidos en el Código Civil. Por lo tanto, si la unión celebrada en forma canónica no ha sido inscrita, no se tiene la certeza de su validez, pues no se ha comprobado el cumplimiento de las exigencias legales previstas a tal efecto²³⁰.

La importancia de la inscripción registral cuando el matrimonio religioso se ha celebrado sin expediente previo que asegure el cumplimiento de los requisitos de

²²⁹ STC 199/2004, de 15 de noviembre, FJ 6.

²³⁰ CASTRO JOVER, A. “Sistema matrimonial e igualdad en la Ley. Especial referencia al matrimonio contraído por el rito gitano”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 51, 2019, pág. 15.

validez²³¹ ha sido señalada por la STC 194/2014, de 1 de diciembre²³². En el fundamento jurídico quinto de esta resolución se afirma que “en este caso excepcional en que se contrae matrimonio islámico sin previa instrucción de expediente, la inscripción registral adquiere una especial importancia dado que la misma trasciende de la mera formalidad registral, al encomendar al Juez encargado del Registro Civil la función de comprobar que los contrayentes de un matrimonio islámico ya celebrado reunían los requisitos de capacidad y validez exigidos por el Código Civil (...)”.

Acreditada la importancia de la inscripción registral en aquellos casos en que el matrimonio religioso se ha celebrado sin expediente previo, ésta también se aplica al contraído en forma canónica. No obstante, su equiparación con la unión celebrada por el rito gitano no es fácil de sustentar al amparo de la normativa existente, pues no está previsto como forma de celebración con efectos civiles. Por lo tanto, para el ordenamiento jurídico español no es válido²³³, es decir, no existe.

El reconocimiento de eficacia civil sólo al matrimonio celebrado en forma religiosa prevista en los acuerdos de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas y, más recientemente, a aquellas que se haya reconocido notorio arraigo, quedando excluidas las confesiones inscritas y las uniones celebradas por el rito gitano, ha sido calificada como lesiva de la igualdad en la Ley²³⁴. Esto se debe a la aplicación de un trato desigual a unos grupos con respecto a otros sin que exista justificación razonable, lo que convierte a la norma en discriminatoria. Además, su aplicación produce un efecto lesivo, tal y como se pone de manifiesto en la denegación de la pensión de viudedad.

²³¹ Sobre la eficacia del matrimonio canónico no inscrito en relación con la pensión de viudedad véase ALDANONDO SALAVERRÍA, I. “Efectos del matrimonio canónico no inscrito en el ámbito de las pensiones de viudedad”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 15, 2007.

²³² Este asunto tiene por objeto determinar si un matrimonio musulmán no inscrito tiene efectos civiles, presupuesto necesario para que se reconozca el derecho a la pensión de viudedad.

²³³ Así lo ha señalado la STSJ de Madrid 637/2002, de 7 de noviembre, fundamento que respalda la STC 69/2007, de 16 de abril en el fundamento jurídico 2.

²³⁴ CASTRO JOVER, A. “Sistema matrimonial e igualdad en la Ley. Especial referencia al matrimonio contraído por el rito gitano”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 51, 2019, pág. 16.

Sin embargo, en el caso Muñoz Díaz el carácter discriminatorio de la norma ha sido rechazado. Así, la STC 69/2007, de 16 de abril, sostiene que “el Ordenamiento jurídico establece con alcance general una forma civil de acceso al vínculo matrimonial que es neutral desde la perspectiva racial, al carecer por completo de cualquier tipo de connotación étnica y, en segundo lugar, que cuando el legislador ha decidido otorgar efectos legales a otras formas de acceder al vínculo matrimonial, lo ha hecho sobre la exclusiva base de consideraciones religiosas y alejado también, por tanto, de cualquier connotación étnica, no cabe apreciar el trato discriminatorio por razones étnicas alegado” -fundamento jurídico quinto-. En este sentido, el Tribunal concluye que “debe desestimarse (...) la negativa del órgano judicial a hacer una aplicación analógica de los mismos, implique, directa o indirectamente, la aducida discriminación étnica” -fundamento jurídico cuarto-²³⁵.

Sin embargo, esta sentencia cuenta con un voto particular discrepante, favorable al reconocimiento del derecho a lucrar la pensión de viudedad, debido a la pertenencia de la recurrente a una minoría protegida, considerando que su denegación constituye un supuesto de discriminación indirecta. Discrepa con la mayoría alegando que no es necesaria la intervención del legislador para conceder efectos civiles a su matrimonio²³⁶.

Recurrida la sentencia del Tribunal Constitucional, se pronuncia el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyendo que ha habido una vulneración de la igualdad protegida por el art. 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: “Esta discriminación se basa en el hecho de que su solicitud de pensión de viudedad ha recibido un trato diferente en comparación con otros casos equivalentes en los que el derecho a la concesión de la pensión de viudedad fue reconocido, incluso en ausencia de matrimonio de acuerdo con las previsiones legales, mientras que, en su caso, ni su buena fe ni las consecuencias de su pertenencia a la minoría gitana fueron tomadas en cuenta”²³⁷.

5.3.3. La buena fe y efectos del matrimonio contraído por el rito gitano.

²³⁵ En el mismo sentido véase la STSJ de Extremadura 568/2009, de 26 de noviembre.

²³⁶ STC 69/2007, de 16 de abril, voto particular emitido por el magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

²³⁷ STEDH de 8 de diciembre de 2009, Caso Muñoz Díaz contra España, apartado 51.

La pertenencia a una minoría implica una atención especial a sus necesidades y modo de vida, tanto desde el punto de vista normativo como en el momento de adoptar una decisión para resolver casos concretos. Así lo expresa el TEDH en el asunto Muñoz Díaz, declarando que existe “un consenso internacional para reconocer las necesidades particulares de las minorías y la obligación de proteger su seguridad, su identidad y su modo de vida (...), no sólo con el objetivo de proteger los intereses de las propias minorías sino también para preservar la diversidad cultural, lo que beneficia a la sociedad en su conjunto (...)”²³⁸.

Para apreciar la buena fe de la recurrente, señala que debe tomarse en consideración “su pertenencia a una comunidad en el seno de la cual la validez del matrimonio según sus propios ritos y tradiciones no ha sido nunca discutida ni considerado éste contrario al orden público por el Gobierno o por las autoridades nacionales, que incluso han reconocido en ciertos aspectos, la condición de esposa de la demandante”²³⁹.

La legislación vigente en el momento de los hechos -RDL 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social-reconocía, en el segundo inciso del art. 174, el derecho a la pensión de viudedad del cónyuge superviviente cuyo matrimonio hubiese sido declarado nulo, siempre y cuando mediase buena fe por su parte²⁴⁰. En el caso de la Sra. Muñoz Díaz, el TEDH considera acreditada esta circunstancia debido a la conducta de las autoridades nacionales consistente en la entrega de diversos documentos en los que la Administración reconocía su condición de “esposa”: en concreto, el Libro de Familia, el título de familia numerosa de primera categoría y la cartilla de la Seguridad Social del causante.

Así lo expresa en el apartado 62 de su sentencia, afirmando que “la convicción de la demandante en cuanto a su condición de mujer casada con todos los efectos inherentes a este estado, fue indiscutiblemente reforzada por la actitud de las autoridades, que le reconocieron la condición de esposa de M. D., y muy concretamente,

²³⁸ STEDH de 8 de diciembre de 2009, Caso Muñoz Díaz contra España, apartado 60.

²³⁹ STEDH de 8 de diciembre de 2009, Caso Muñoz Díaz contra España, apartado 59.

²⁴⁰ El texto literal del precepto establece que “en caso de nulidad matrimonial, el derecho a la pensión de viudedad corresponderá al superviviente respecto del que no cupiera la apreciación de mala fe y siempre que no hubiera contraído nuevas nupcias, en cuantía proporcional al tiempo vivido con el causante”.

mediante la entrega de varios documentos de la Seguridad Social, especialmente el documento de afiliación al sistema, estableciendo su condición de esposa y madre de familia numerosa”²⁴¹. Del mismo modo, argumenta que este reconocimiento oficial “ha generado en la interesada la legítima expectativa de ser considerada como esposa (...)”, lo que hace que la posterior denegación de la condición de cónyuge a efectos de obtener la pensión de viudedad resulte contradictoria y desproporcionada²⁴².

Por todo lo anterior, el TEDH concluye que “el rechazo al reconocimiento del derecho de la demandante a percibir una pensión de viudedad constituye una diferencia de trato respecto al trato dado, por la Ley o la jurisprudencia, a otras situaciones que deben considerarse equivalentes en lo relativo a los efectos de la buena fe, tales como el convencimiento de buena fe de la existencia de un matrimonio nulo (...)”²⁴³. En consecuencia, considera que se ha producido una vulneración del art. 14 del CEDH en relación con el art. 1 del Protocolo nº 1²⁴⁴.

El argumento de la buena fe, apoyado en elementos objetivos de prueba como el Libro de Familia, ha sustentado decisiones estimatorias en algunos Tribunales Superiores de Justicia, considerando la denegación de la pensión de viudedad discriminatoria por razones de origen étnico²⁴⁵. Aunque el/la recurrente figure en este documento como soltero/a²⁴⁶, este hecho no desvirtúa la buena fe a efectos del reconocimiento de la prestación²⁴⁷.

²⁴¹ Al respecto, hay que tener en cuenta que el art. 2 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las Familias Numerosas, el cual establece que tiene la condición de familia numerosa la que esté constituida por el cabeza de familia, su cónyuge y cuatro o más hijos.

²⁴² STEDH de 8 de diciembre de 2009, Caso Muñoz Díaz contra España, apartados 63 y 64. En concreto, el apartado 69 establece que, en atención a las concretas circunstancias del caso, “el TEDH considera desproporcionado que el Estado español, que expidió un Libro de Familia a la demandante y a su familia, les reconoció el estatus de familia numerosa, les concedió, a la interesada y a sus seis hijos, asistencia sanitaria y recaudó las cotizaciones de su marido gitano en la Seguridad Social durante más de diecinueve años, no quiera ahora reconocer los efectos del matrimonio en materia de pensión de viudedad”.

²⁴³ STEDH de 8 de diciembre de 2009, Caso Muñoz Díaz contra España, apartado 65.

²⁴⁴ STEDH de 8 de diciembre de 2009, Caso Muñoz Díaz contra España, apartado 71.

²⁴⁵ STSJ de Andalucía 2680/2011, de 16 de noviembre. En este caso la pareja estaba inscrita como pareja de hecho.

²⁴⁶ En algunas sentencias el hecho de que figuren como solteros en el Libro de Familia desvirtúa la buena fe. Véase la STSJ de Andalucía 1114/2016, de 28 de abril.

²⁴⁷ STSJ de Andalucía 653/2014, de 27 de marzo; STSJ de Castilla y León 717/2017, de 21 de diciembre.

Otros pronunciamientos judiciales han sostenido que la falta de regulación legal del matrimonio contraído por el rito gitano fundamenta la denegación de la pensión de viudedad. Así, lo que determina los efectos del mismo es la forma de contraer y no la raza, por lo que no existe vulneración del principio de no discriminación que se denuncia²⁴⁸.

5.3.4. Matrimonio gitano, convivencia de hecho y pensión de viudedad.

Con anterioridad a la extensión del reconocimiento del derecho a la pensión de viudedad a las parejas de hecho por el RDL 1/1994, de 20 de junio²⁴⁹, el cual reproduce la reforma de la LGSS por el RDL 8/2015, de 30 de octubre²⁵⁰, la jurisprudencia había equiparado el matrimonio contraído por el rito gitano con estas categorías legales.

Los requisitos establecidos por la citada Ley para acreditar la existencia de una pareja de hecho son: un certificado de empadronamiento que permita constatar que existe una convivencia estable y notoria con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años; un documento que acredite la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia, o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. El segundo -inscripción o documento público-, debe realizarse con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha de fallecimiento del causante.

Tomando como referencia este marco legal, el supuesto de hecho que se juzga en los Tribunales Superiores de Justicia es sustancialmente el mismo: matrimonio contraído por el rito gitano, convivencia prolongada en el tiempo y Libro de Familia en el que, además de recogerse el número de hijos, la pareja figura como solteros. En este tipo de supuestos, la gran mayoría de las sentencias han denegado la pensión de viudedad por la falta de constitución formal de la pareja de hecho dos años antes del

²⁴⁸ STSJ de Cataluña 6818/1999, de 7 de octubre; STSJ de Madrid 637/2002, de 7 de noviembre.

²⁴⁹ Art. 174.3 RDL 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

²⁵⁰ Art. 221.2 RDL 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

fallecimiento del causante²⁵¹. De este modo, “no se admite la aplicación analógica, primando la relevancia de aspectos formales sobre los sustanciales, como son la acreditada prueba de la convivencia”²⁵².

En otras ocasiones se ha reconocido el derecho a la pensión de viudedad de personas que habían contraído matrimonio por el rito gitano apreciando la existencia de buena fe en la validez de éste. En estos casos, y en base a lo dispuesto por la sentencia del TEDH en el caso Muñoz Díaz, la STSJ de Andalucía 2680/2011, de 16 de noviembre, señala que la controversia jurídica consiste en determinar si “el hecho de haber denegado a la demandante el derecho a percibir una pensión de viudedad refleja un trato discriminatorio basado en la pertenencia de la interesada a la etnia gitana, en relación a la forma en que la legislación y la jurisprudencia tratan situaciones análogas, estando, los interesados convencidos de buena fe de la existencia de su matrimonio aun no siendo éste legalmente válido” -fundamento jurídico primero-.

Planteada así la cuestión, la concesión de la pensión de viudedad se basa en la convicción de buena fe en la validez del matrimonio celebrado conforme a los usos y costumbres gitanos. Al respecto, la sentencia señala que “para apreciar la buena fe de la demandante, el Tribunal debe tomar en consideración su pertenencia a una comunidad en la que la validez del matrimonio según sus usos y costumbres no ha sido nunca cuestionada y que nunca ha sido considerado contrario al orden público por el Gobierno o por las autoridades internas, que incluso han reconocido en ciertos aspectos, la calidad de esposa de la demandante. Considera que la fuerza de las creencias colectivas de una comunidad culturalmente bien definida no puede ser ignorada”²⁵³.

También se ha pronunciado sobre la equiparación del matrimonio contraído de acuerdo con el rito gitano con la convivencia de hecho el Tribunal Supremo, en su sentencia 58/2018, de 25 de enero. En ésta, se consideran hechos probados los referidos en la resolución recurrida -STSJ de Andalucía/Granada de 20 de abril de 2016-, esto es:

²⁵¹ SSTSJ de Andalucía 3347/2017, de 16 de noviembre; 1540/2017, de 27 de septiembre; STSJ de Extremadura 568/2009, de 26 de diciembre; STSJ de Baleares 145/2010, de 3 de mayo; STSJ de Madrid 499/2009, de 26 de junio.

²⁵² CASTRO JOVER, A. “Sistema matrimonial e igualdad en la Ley. Especial referencia al matrimonio contraído por el rito gitano”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 51, 2019, pág. 20.

²⁵³ STSJ de Andalucía 2680/2011, de 16 de noviembre, fundamento jurídico primero.

unión por el rito gitano en 1974; convivencia en el mismo domicilio hasta el fallecimiento del varón en 2014; cinco hijos en común, en cuya inscripción en el Registro Civil figuran los padres como “solteros” o que su matrimonio “no existe”, y los hijos -según los casos- como “naturales” o “extramatrimoniales”; en el Libro de Familia constan los progenitores como “solteros”; la demandante y el fallecido no figuran inscritos como “pareja de hecho” en ningún Registro Público.

De los hechos probados, unos son de carácter sustancial, pues acreditan la existencia de una convivencia de hecho estable y probada por datos objetivos. Estos son la realidad de la unión celebrada de acuerdo a usos que garantizan una estabilidad, haber compartido el mismo domicilio y tener cinco hijos en común, tal y como consta en el Libro de Familia. Por su parte, otros son de carácter formal, pues tienen como objetivo establecer instrumentos jurídicos en los que apoyarse para afirmar que existe una convivencia.

La citada sentencia fundamenta su fallo en los requisitos formales, es decir, en la ausencia de inscripción del matrimonio en el Registro Civil, a la cual reconoce valor constitutivo. Además, afirma que este supuesto de hecho no es comparable al de la sentencia del TEDH en el asunto Muñoz Díaz c. España, pues la equiparación solicitada en ambos casos es diferente: mientras en el primero se refiere a las parejas de hecho, el segundo lo hace al matrimonio.

No obstante, cabe destacar que la sentencia del Tribunal Supremo cuenta con un voto particular disidente que centra su argumentación en los requisitos de carácter sustancial, como es la existencia de una verdadera convivencia que tiende a constatar la regla del art. 174.3 LGSS. Esta exigencia queda acreditada al afirmar que “la especial realidad fáctica de este grupo étnico ofrece mayores garantías de que esa situación de pareja existe mientras perdura la convivencia entre sus dos componentes, superando en estos casos el test necesario de satisfacción de la finalidad buscada por dicha norma”. En este sentido, añade que “si la finalidad de la norma está claramente cubierta, carece de justificación mantener su exigibilidad respecto de un colectivo en el que concurren las particularidades expuestas, cuando de tal formalismo puede derivarse un perjuicio

que ahonde en la vulnerabilidad en la que históricamente se ha situado al grupo”²⁵⁴; “es obvio que no cabe afirmar -ni generalizar- la inaplicabilidad de la norma a los ciudadanos gitanos, pero la interpretación conforme al respeto a las minorías étnicas sí permite flexibilizar su interpretación cuando, como aquí sucede, se den las circunstancias que permitan afirmar que el mantenimiento de la convivencia ha sido real, efectivo y con indiscutible carácter de pareja unida maritalmente”²⁵⁵.

Este voto particular propone resolver el supuesto mediante técnicas de interpretación más flexibles, de carácter integrador, que suplan una “defectuosa técnica legislativa poco garante con la igualdad en la Ley que es límite obligado al legislador”. Sin embargo, es importante precisar que no se cuestiona la neutralidad de la norma, esto es, su contenido, sino su aplicación²⁵⁶.

²⁵⁴ STS 58/2018, de 25 de enero, voto particular formulado por la magistrada D^a. María Lourdes Arastey Sahún, consideración jurídica SEGUNDO, 4.

²⁵⁵ STS 58/2018, de 25 de enero, voto particular formulado por la magistrada D^a. María Lourdes Arastey Sahún, consideración jurídica SEGUNDO, 5.

²⁵⁶ CASTRO JOVER, A. “Sistema matrimonial e igualdad en la Ley. Especial referencia al matrimonio contraído por el rito gitano”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 51, 2019, pág. 22.

VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA.

PRIMERA.- Desde comienzos del siglo XX, adoptar una definición del término “minorías” que comprenda todas las particularidades que presentan estos grupos ha sido una materia controvertida, tanto en el Derecho Internacional como en la doctrina jurídica. Esta falta de consenso se pone de manifiesto con la diversidad de términos empleados por los diferentes instrumentos normativos, lo cual supone una clara inseguridad jurídica respecto a la identificación del sujeto de derecho.

SEGUNDA.- La doctrina mayoritaria propone, a efectos de elaborar un concepto que incluya todos los rasgos propios de las minorías, diferenciar entre elementos objetivos y subjetivos. Los primeros comprenden la inferioridad numérica del grupo respecto del conjunto de la población del Estado en que reside, su situación de vulnerabilidad o dependencia, las características étnica y culturalmente diferentes al resto de la población, la nacionalidad del Estado en que se integra y la presencia por un tiempo prolongado en el territorio de éste. Por su parte, los segundos son la conciencia o identidad del grupo minoritario y la voluntad colectiva de supervivencia y desarrollo.

TERCERA.- La Constitución Española de 1978, al igual que sucede en el marco internacional, ni contiene una definición del concepto “minoría”, ni se refiere de forma expresa a los grupos étnicos presentes en el territorio nacional. A pesar de ello, cuenta con una serie de preceptos que consagran los valores de igualdad, libertad, y prohibición de todo tipo de discriminación, los cuales, evidentemente, deben ser observados a la hora de respetar sus derechos -arts. 9, 10.2, 14 y 96.1-.

Por lo que hace al caso concreto de la minoría gitana, su falta de reconocimiento expreso en el texto constitucional como grupo minoritario no ha impedido la consecución de importantes avances en su protección. Así lo evidencia, entre otros aspectos, tanto las numerosas referencias que se hacen a la población romaní en los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas como la elaboración de planes de acción específicos.

CUARTA.- El origen histórico de la minoría gitana es todavía objeto de debate, aunque existe un consenso generalizado que lo sitúa en el subcontinente indio. La llegada de los primeros romaníes a España se produjo a comienzos del siglo XV, procedentes de Francia y con cartas de paso seguro que les garantizaban protección

frente a represalias y persecuciones locales. No obstante, desde la llegada de los Reyes Católicos al trono la situación de esta comunidad fue muy complicada, siendo perseguidos mediante una política discriminatoria tendente a la homogeneización y asimilación. Hasta la aprobación de la Constitución Española en 1978, fueron dictadas más de doscientas disposiciones antigitanas.

QUINTA.- La minoría gitana es una comunidad que, desde su llegada al país en el siglo XV, ha sido discriminada en todos los ámbitos. Por lo tanto, no es de extrañar que en la actualidad esta circunstancia se ponga de manifiesto en sectores de la vida cotidiana como la búsqueda de empleo, el acceso a la vivienda u otros servicios públicos o privados, entre otros.

La discriminación se ve agravada por factores como la no denuncia por parte de sus víctimas o el desconocimiento de éstas respecto de organizaciones que ofrecen apoyo y asesoramiento ante estos sucesos. Al respecto, una encuesta de la FRA señala que estos porcentajes son, respectivamente, del 5% y 17%.

Esta situación tan preocupante queda evidenciada con los estudios más recientes, los cuales concluyen que en 2021 la comunidad gitana sufrió un total de 554 casos de discriminación, 190 más que el año anterior.

La discriminación sufrida por la comunidad gitana es un problema estructural que se manifiesta en todos los ámbitos de la vida social de este grupo. Para combatirla, las políticas a adoptar deben seguir una doble dirección. De un lado, sería conveniente llevar a cabo un seguimiento y evaluación de las distintas áreas en que se producen los casos de antigitanismo. De otro lado, la puesta en práctica de estrategias y planes específicos que cuenten con los recursos necesarios para garantizar la inclusión de la comunidad romaní en aquellos sectores en que representan un grupo excluido.

En su elaboración, además de participar directamente las personas integrantes de esta minoría, deberían hacerlo también instituciones como la Fundación Secretariado Gitano, pues disponen de datos actualizados que permitirían un planteamiento correcto de las medidas que en cada caso se adopten.

Otro aspecto fundamental es el reforzamiento de los mecanismos de atención y protección de las víctimas de discriminación, como, por ejemplo, el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica²⁵⁷. El aumento de los casos discriminatorios hacia la comunidad gitana hace evidente la necesidad de este tipo de actuaciones: desde el año 2013, más de 5.000 supuestos han sido atendidos por el Servicio de Asistencia y Orientación a las Víctimas de Discriminación Racial o Étnico.

Para que este tipo de organizaciones sean eficaces, es imprescindible concienciar a los miembros de la minoría gitana de la importancia que tiene la denuncia de los numerosos casos de discriminación en que son víctimas. Apenas un 5% fueron puestos en conocimiento de las autoridades correspondientes, lo que supone un claro obstáculo en la erradicación de este problema.

Por último, cabe destacar que un gran avance en esta materia se ha logrado a través de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, la cual resulta de aplicación a ámbitos concretos en los que la población gitana presenta indicadores realmente preocupantes como la educación, sanidad, acceso y condición de la vivienda, empleo, etc -art. 3.1-. A efectos de eliminar las desigualdades que sufre la comunidad gitana, el art. 33 establece que “con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional a la igualdad, los poderes públicos adoptarán medidas de acción positiva por razón de las causas establecidas en esta ley e impulsarán políticas de fomento de la igualdad de trato y no discriminación real y efectiva en las relaciones entre particulares”. El art. 6.7 define este tipo de medidas como “las diferencias de trato orientadas a prevenir, eliminar y, en su caso, compensar cualquier forma de discriminación o desventaja en su dimensión colectiva o social”. Continúa señalando que su aplicación, además de exigir la subsistencia de situaciones discriminatorias o de desventaja que las fundamenten, ha de ser razonable y proporcionada en relación con los medios para su desarrollo y los objetivos que persigan.

En sentido parecido se expresa el art. 2.2 de la citada norma, justificando la diferencia de trato -en este caso, mediante la adopción de medidas específicas para la

²⁵⁷ La composición, competencias y régimen de funcionamiento de este organismo se regula en el Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre, posteriormente modificado por el Real Decreto 1044/2009, de 29 de junio.

población gitana- cuando los criterios en que se basen “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”.

Esta norma también se refiere a la importancia de combatir la discriminación desde el ámbito educativo, dado que un mayor conocimiento sobre la historia del pueblo gitano serviría para que el resto de la sociedad tuviese un mayor conocimiento sobre esta minoría -art- 13.6-. Así, una medida a adoptar sería la inclusión en los planes de estudios asignaturas o materiales de trabajo referencias al origen y cultura de la comunidad romaní.

SEXTA.- El nivel educativo de la comunidad gitana, a pesar de haber mejorado considerablemente en los últimos años, sigue estando lejos del correspondiente a la población general. Así lo demuestra el hecho de que el 41,2% de las mujeres y el 31,4% de los hombres del primer grupo no tengan estudios. Además, solo un 17% ha superado el nivel educativo correspondiente a la Educación Secundaria Obligatoria, lo cual contrasta con el 77% del resto de la sociedad.

En base a estos datos, no es de extrañar que de la comunidad romaní, únicamente el 2,8% de mujeres y el 4,6% de hombres tengan estudios superiores a este grado formativo, mientras que en la población mayoritaria esta cifra es superior al 50% para ambos sexos. Resultado de esta pobre formación académica, la minoría gitana presenta un grado de analfabetismo realmente preocupante, pues alcanza el 13,8% en las mujeres y 5,6% en los hombres, factor que es prácticamente inexistente en el resto de la sociedad.

La mejora de esta situación exige que las líneas de actuación durante los próximos años estén orientadas a la reducción de la población gitana analfabeta y sin estudios, atendiendo a las necesidades específicas de las mujeres gitanas, ya que representan el grupo más perjudicado. Del mismo modo, aumentar las tasas de éxito académico en la enseñanza obligatoria e impedir el abandono prematuro de la educación son objetivos prioritarios.

A tal efecto, es necesario el establecimiento de programas de apoyo económico que garanticen la escolarización, acceso y permanencia de la comunidad gitana en los estudios obligatorios y postobligatorios. En concreto, es urgente la elaboración de un plan de choque contra el fracaso escolar, pues el porcentaje de jóvenes romaníes entre 16 y 24 años que no se han graduado en la ESO es del 64,4%, lo cual tan solo afecta al 13,3% de la población general²⁵⁸.

En esta línea, programas como “Promociona”, llevado a cabo por la Fundación Secretariado Gitano, constituyen un gran avance, pues su impacto positivo en los jóvenes romaníes es incuestionable. De este modo se consigue equiparar su nivel formativo con el de la población general, lo cual facilita el posterior acceso al mercado laboral en condiciones de igualdad.

Respecto del abandono temprano de los estudios, la Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030 señala como aspecto fundamental la formación del profesorado en atención escolar²⁵⁹. Lo que se pretende es establecer vínculos de confianza con los alumnos romaníes para influir positivamente en la continuación de sus estudios. Entre otros aspectos, esto exige llevar a cabo un seguimiento individualizado y personal de la evolución académica de estas personas para asegurar una formación continuada y progresiva. El art. 13.5 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación también se refiere a esta cuestión: “En el contenido de la formación del profesorado, tanto inicial como permanente, se incluirá formación específica en materia de atención educativa a la diversidad y a la igualdad de trato y no discriminación”.

De otro lado, el estudio más reciente del Consejo para la Erradicación de la Discriminación por Origen Racial o Étnico apunta que el 20% del alumnado romaní recibe burlas, insultos o acoso²⁶⁰. Por lo tanto, también ha de considerarse la adopción de medidas contra la discriminación en el ámbito educativo, como, por ejemplo, la

²⁵⁸ FSG. *El alumnado gitano en secundaria: un estudio comparado*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2013, pág. 105.

²⁵⁹ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030*. Madrid, 2021, pág. 23.

²⁶⁰ Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica. *Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020*. Ministerio de Igualdad, Madrid, 2020, pág. 104.

inclusión de la cultura, historia o literatura del pueblo gitano en los libros de texto y materiales de trabajo del alumnado -art. 13.6 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación-.

Al mismo tiempo, la brecha digital constituye un gran obstáculo para garantizar el acceso a la educación, el cual se ha visto agravado desde la crisis sanitaria del Covid 19. En aras de reducir su incidencia, resulta totalmente necesaria la elaboración de programas como “Empleando Digital”, el cual tiene por objeto la mejora de las competencias y conocimientos digitales de las personas en riesgo de exclusión que pretenden su incorporación al mercado de trabajo.

Tal y como se ha planteado con la cultura e historia del pueblo gitano, una medida a adoptar podría ser la inclusión, en los planes de estudios escolares, de asignaturas o cursos formativos orientados a la formación en las competencias digitales básicas.

SÉPTIMA.- La participación en el mercado de trabajo es otro indicador que evidencia la difícil situación que atraviesa la minoría gitana. Se han estudiado aspectos concretos como la tasa de ocupación, de actividad y de paro. En relación con el primero, la comparativa entre la población gitana y la general es muy preocupante: 29,9% y 50,1%, respectivamente. Lo mismo sucede con el último, dado que las personas romaníes en situación de paro representan el 52,0%, lo cual contrasta gravemente con el 14,4% del resto de la sociedad.

Esta situación se ve agravada por la brecha de género que afecta a las mujeres romaníes. La tasa de actividad de este grupo es del 38,5%, frente a un 76,2% de los hombres romaníes y un 53,1% de las mujeres del conjunto de la sociedad. Lo mismo sucede con la tasa de paro, que en relación con los sectores de población citados afecta del siguiente modo: 60,4%, 47,4% y 16,2%.

Como respuesta a estos extremos, las políticas inclusivas en materia de empleo deben estar orientadas, con carácter prioritario, a aumentar la tasa de ocupación de la población gitana. A tal efecto, la puesta en práctica de políticas e instrumentos que faciliten el acceso al mercado de trabajo de la comunidad gitana es de vital importancia. En este ámbito destaca el programa “Acceder”, pues el 34,9% de los participantes romaníes han conseguido su incorporación al mundo laboral.

Por su parte, tanto el bajo nivel educativo como la brecha digital son factores que dificultan la incorporación de la comunidad gitana al mercado laboral. En consecuencia, una de las medidas a adoptar debe consistir en la puesta a disposición de esta minoría de procesos de formación que les permitan obtener un perfil profesional cualificado -“Promociona” o “Empleando Digital”, ya señalados anteriormente-. La falta de los recursos necesarios o competencias básicas en este sector no sólo impide un desarrollo progresivo, sino que acentúa las diferencias con el resto de la sociedad.

Otro problema que afecta en mayor medida a la población gitana que a la general es el índice de jóvenes de 16 a 30 años que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación como actividad principal -*NiNis*-.: 63%, frente al 15% a nivel nacional. Para reducir su incidencia, está prevista la concesión de oportunidades de apoyo económico y becas a los grupos de mayor vulnerabilidad social²⁶¹. Así se conseguiría garantizar su acceso a un grado de formación que, posteriormente, facilitará su adaptación e incorporación al mercado laboral.

Para reforzar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, en relación con todas estas medidas y objetivos se debe aplicar una perspectiva de género que priorice la inserción laboral de las mujeres gitanas, pues son éstas las que representan el grupo más desfavorecido.

OCTAVA.- En relación con el nivel de pobreza de la población gitana, el indicador AROPE -At Risk of Poverty and/or Exclusion- estima que un 85,9% de la población romaní de España se encuentra en riesgo de pobreza, mientras que casi la mitad es extremadamente pobre -46,4%-. Al mismo tiempo, el 76,8% presenta carencia de material severa, y el 36,2% tiene una baja intensidad laboral.

Estos elevados niveles de pobreza se deben, en parte, a la dificultad que tiene la comunidad gitana para la obtención de ingresos. Así, de entre las personas romaníes mayores de 15 años, tan solo un 26% reciben un salario, el cual tiene como media 754,4€ mensuales. En el caso de la población general, más del doble reciben un salario - 59,9%-, cuya cantidad media es notablemente superior a la mencionada anteriormente: 1.216,1€ mensuales.

²⁶¹ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030*. Madrid, 2021, pág. 30.

A efectos de paliar esta situación, la Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030 prevé el desarrollo de iniciativas que garanticen a las personas gitanas más desfavorecidas el acceso a sistemas de protección social, prestaciones y provisión de servicios²⁶². Para su elaboración, y partiendo de las concretas circunstancias que afectan a esta minoría, habría que adoptar medidas específicas que tuvieran por objeto eliminar los factores que la mantienen en situación de alta vulnerabilidad. Sin duda, uno de éstos es la escasa participación de las personas gitanas en el mercado laboral, lo que hace necesaria la “combinación de medidas redistributivas y políticas de activación” que propicien su inserción sociolaboral.

En este sentido, la aprobación de un Ingreso Mínimo Vital es una de las medidas que pretende garantizar rentas suficientes a los hogares más desfavorecidos. No obstante, para ser beneficiario de esta prestación la legislación vigente exige, al menos, tener cumplidos veintitrés años²⁶³, lo cual deja fuera de su ámbito de aplicación a gran parte de la comunidad gitana que a temprana edad contrae matrimonio o constituye parejas de hecho. Al respecto, la FSG propone rebajar la edad de percepción a los veinte años, reconociéndose así una realidad existente de personas jóvenes que, en su mayoría, ni estudian ni trabajan²⁶⁴.

La percepción de un Ingreso Mínimo Vital debe acompañarse de oportunidades que garanticen la activación de las personas beneficiarias, esto es, su posterior incorporación al mercado laboral. Para ello, podría establecerse concretos ámbitos laborales en los que la comunidad gitana contase con oportunidades e incentivos, y en especial las mujeres pertenecientes a este grupo, pues son las que más barreras encuentran.

Otro factor que evidencia la precariedad de este grupo es el estado y disposición de sus hogares. Si bien es cierto que en los últimos años ha mejorado el acceso a los equipamientos e instalaciones básicas -agua corriente, electricidad, bañera, ducha, etc-,

²⁶² Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030*. Madrid, 2021, pág. 49.

²⁶³ Art. 4.1.b) de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

²⁶⁴ FSG. *Diagnóstico de la situación de la comunidad gitana y propuestas para la reconstrucción del país tras la crisis del Covid 19*. Madrid, 2020, pág. 6.

todavía hay un 8,63% de viviendas que fueron calificadas de “infravivienda”, bien por no reunir las condiciones mínimas de habitabilidad, bien por estar situados en edificios de uso no residencial.

Por lo tanto, resulta imprescindible que las políticas de vivienda y sociales desarrolladas a todos los niveles -estatal, regional y autonómico- lleven a cabo actuaciones dirigidas a la erradicación de los principales problemas de la comunidad gitana: la infravivienda, el chabolismo y la segregación racial. Así lo puso de manifiesto la FSG en uno de sus informes, señalando que la reducción de estos indicadores “no debe conducir a la conclusión de que no es preciso intervenir, principalmente cuando en estos contextos de segregación se ubican viviendas que no cumplen las condiciones mínimas de habitabilidad, como es el caso del chabolismo, ya que la persistencia de las situaciones de infravivienda no hace más que agravar y perpetuar, incluso generacionalmente, la exclusión en todos los ámbitos”²⁶⁵. En este sentido, el Plan Estatal de acceso a la vivienda 2022-2025 cuenta con un programa específico destinado a la erradicación de zonas desagregadas, del chabolismo y la infravivienda.

Estas políticas deben ser complementadas con otras de carácter integral, es decir, dirigidas a sectores como la educación o el empleo que permitan la consecución de objetivos comunes como la inclusión social de los grupos más empobrecidos y vulnerables. En su elaboración adquiere especial relevancia la implicación de las entidades locales, “dado que son las administraciones más cercanas a las necesidades de la ciudadanía, y más aún en el área de la inclusión socioresidencial, las que son directamente responsables por las competencias que les atañen”²⁶⁶. No obstante, estas actuaciones de inclusión no pueden ser abordadas de forma exclusiva por los ayuntamientos, por lo que también es necesaria la participación activa de otros niveles de la administración, y sobre todo en cuanto a la financiación de estos proyectos se refiere.

Dada la importancia de poner fin a esta problemática, las estrategias que se lleven a cabo deben ser estables y sostenibles en el tiempo, disponer de recursos

²⁶⁵ FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, pág. 145.

²⁶⁶ FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, pág. 146.

adecuados y, sobre todo, plantear objetivos a largo plazo. Para ello, además de tener en cuenta las concretas circunstancias de las familias beneficiarias, es de gran importancia hacer de forma periódica análisis sobre los avances logrados, así como las dificultades y necesidades pendientes de satisfacer.

NOVENA.- La salud es otro ámbito en el que se pueden apreciar diferencias significativas entre la población gitana y la general. Por ejemplo, el primer grupo vio limitada su actividad principal -trabajo, estudios, labores del hogar, etc- por dolores u otro tipo de síntomas en mayor proporción: 17,1% de varones y 28,3% de mujeres. En el resto de la sociedad, los datos son los siguientes: 7,4% de hombres y 10,8% de mujeres.

Otros extremos en que la comunidad gitana presenta peores índices de afectación son el colesterol, depresión, sobrepeso u obesidad, daños sufridos por accidentes, asistencia hospitalaria recibida, etc. En base a estos datos, no es sorprendente que conforme avanza la edad de la población romaní, sus integrantes tengan una percepción de su propio estado de salud considerablemente peor que la del resto de la sociedad. Mientras un 33,4% de los varones integrantes del primer grupo describe su estado de salud a partir de los 55 años como bueno o muy bueno, en la población mayoritaria la cifra asciende al 52,3%. En el caso de las mujeres gitanas, sólo el 10,5% se encuentra en esta situación, la cual representa el 38,2% de las pertenecientes al resto de la sociedad.

Con carácter general, y para conseguir la equidad en salud entre la comunidad gitana y la población general, se deben plantear políticas y acciones dirigidas a la identificación, en los distintos servicios de salud, de las necesidades concretas del primer grupo. De este modo, se podría establecer objetivos específicos que redujesen las desigualdades existentes con el resto de la sociedad.

Al mismo tiempo, las políticas en cuestión deben tener por objeto facilitar el acceso de las personas romaníes a los servicios de detección y atención temprana de las distintas enfermedades que tienen mayor incidencia. En esta línea, es importante mejorar la prevención de factores de riesgo cardiovascular como el sobrepeso o la obesidad. Para ello, además de realizar un seguimiento regular de la evolución de la comunidad romaní en este ámbito, es necesaria la coordinación entre los distintos niveles de la administración para determinar las concretas medidas a poner en práctica.

En particular, adquieren gran relevancia las entidades locales, pues son las más cercanas a esta minoría.

Por otro lado, también debe perseguirse la mejora del entorno y aquellos determinantes sociales que influyen en el estado de salud de la minoría gitana. Como ya se ha indicado anteriormente, uno de ellos es el estado de las viviendas, que sobre todo tiene un impacto negativo en las mujeres. Por ello, deben establecerse políticas y planes de acción que pongan fin a los problemas más notables que se plantean en este sector, como son la infravivienda y el chabolismo.

Por último, y para que las medidas adoptadas sean eficaces, hay que tener en cuenta que la situación de la población gitana en este ámbito ha empeorado durante la crisis del Covid 19. La autopercepción del estado de salud empeoró durante el confinamiento, pues si bien con anterioridad a éste sólo un 2,6% lo consideraba “malo” o “muy malo”, los datos más recientes indican un aumento hasta el 17%. Siguiendo los mismos criterios temporales, existe una gran disparidad entre la consideración de la salud como “buena” o “muy buena”: 79% antes del confinamiento y 48% después.

DÉCIMA.- El art. 49 CC establece un sistema matrimonial único con pluralidad de formas, reconociendo efectos civiles a las uniones celebradas en forma civil o religiosa legalmente prevista. En el segundo caso, la confesión de que se trate ha de haber firmado acuerdos de cooperación con el Estado u obtenido el reconocimiento de notorio arraigo en España -art. 60 CC-.

En base a esta regulación, el matrimonio contraído exclusivamente por el rito gitano no es presupuesto válido y suficiente para generar el derecho a lucrar la pensión de viudedad, pues ello exige la existencia de vínculo matrimonial entre el causante y la interesada. Esta omisión parcial o laguna del legislador debe abordarse no desde la igualdad ante la Ley, que “(...) hace referencia a su eficacia, es decir, a la necesidad de que la norma sea aplicable por igual a todos aquellos que se encuentran en la situación descrita en el supuesto”, sino desde la igualdad en la Ley, que “(...) apunta, por el contrario, a su contenido, y es, en consecuencia, un límite a la libertad del legislador. Para respetarla, éste no puede establecer distinciones entre supuestos de hecho que, desde el punto de vista de la finalidad perseguida por la norma, debieran ser

considerados iguales, de manera que su diferenciación ha de ser tenida por arbitraria y discriminatoria”²⁶⁷.

Dicha finalidad de la norma consiste en facilitar el ejercicio del derecho de libertad de conciencia, que comprende tanto las convicciones religiosas como aquellas vinculadas a un grupo étnico, evitando que se celebren dos matrimonios: de un lado, el civil, y de otro, el exigido por la comunidad de pertenencia. En cualquier caso, el cumplimiento de los requisitos de validez previstos en el Código Civil es obligatorio. Éste se acredita a través de un control de legalidad realizado en el momento de la inscripción de la unión en el Registro Civil, que puede ser previo o posterior a la celebración religiosa o conforme a las convicciones propias.

Por lo tanto, carece de justificación objetiva y razonable que la norma reguladora de la eficacia civil del matrimonio contraído en forma distinta de la civil excluya al celebrado conforme a usos o costumbres fuertemente arraigadas, como puede ser el rito gitano. Esta falta de reconocimiento produce una desigualdad en la Ley, lo que determina su carácter discriminatorio, y especialmente en lo que se refiere a la denegación de la pensión de viudedad.

Sin embargo, y atendiendo a las concretas circunstancias del asunto Muñoz Díaz. c. España, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce este derecho a la recurrente, quien contrajo matrimonio por el rito gitano. Para ello, equipara su situación a la de los matrimonios nulos que, contraídos de buena fe, se entienden existentes, argumentando que la conducta de las autoridades nacionales consistente en el reconocimiento de la condición de “esposa” de la actora mediante la entrega de varios documentos oficiales creó una expectativa legítima de ser considerada como tal. De este modo, sostiene que una posterior denegación de la prestación solicitada resulta contradictoria y desproporcionada, motivo por el cual decidió su concesión.

²⁶⁷ Esta distinción entre la igualdad ante la Ley y la igualdad en la Ley se encuentra en el voto particular formulado por el magistrado D. Francisco Rubio Llorente a la STC 103/1983, de 22 de noviembre, en una cuestión de inconstitucionalidad relativa a la extensión de la pensión de viudedad al viudo.

VII. BIBLIOGRAFÍA.

AGÜERO FERNÁNDEZ, S. “Informe sobre la situación del Pueblo Gitano en España”, en *O Tchatchipen: lil ada trin tchona rodipen romani = revista trimestral de investigación gitana*, nº 117, 2022, págs. 33-43.

AGUIAR DE LUQUE, L. “El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión”, en *Revista de Derecho Político*, nº 24, 1987, págs. 9-30.

AGUIRRE FELIPE, J. *Historia de las itinerancias gitanas. De la India a Andalucía*. Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2006.

AHMED, T. The Treaty of Lisbon and Beyond: The Evolution of EU Minority Protection?, en *European Law Review*, Vol. 38, nº 1, 2013, págs. 30-51.

AHUMADA RUIZ, M^a. A. “El control de constitucionalidad en las omisiones legislativas”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 8, 1991, págs. 169-194.

ALDANONDO SALAVERRÍA, I. “Efectos del matrimonio canónico no inscrito en el ámbito de las pensiones de viudedad”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 15, 2007.

APARICIO GERVÁS, J. M^a. “Breve recopilación sobre la historia del Pueblo Gitano: desde su salida del Punjab, hasta la Constitución Española de 1978. Veinte hitos sobre la ‘otra’ historia de España”, en *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado: continuación de la antigua Revista de Escuelas Normales*, vol. 20, nº 1, 2006, págs. 141-161.

ARLETTAZ, F. *Derechos de las minorías en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: consideraciones conceptuales*, Jurisprudence, Zaragoza, 2013.

ARP, B. *Las minorías nacionales y su protección en Europa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

ARZA, J (Coord.). *Encuesta impacto COVID 19 Población Gitana 2020*. Universidad Pública de Navarra, 2020.

ASGG. *Estudio sociológico: los gitanos españoles 1978*. Instituto de Sociología Aplicada, Madrid, 1990.

BARBER CÁRCAMO, R. “La incidencia del principio de igualdad ante la ley sobre el matrimonio no inscrito (Consideraciones en torno a la STC 199/2004 de 15 de noviembre. RTC 2004, 199)”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 4, 2005, págs. 13-34.

BENGOA, J. *Minorías: existencia y reconocimiento*. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos-Grupo de Trabajo sobre las Minorías, Sexto periodo de sesiones, Génova, 2000.

BERENGUER ALBALADEJO, C. “El principio de igualdad y no discriminación en relación con la pensión de viudedad y el ‘matrimonio gitano’”, en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 24, 2010, págs. 109-162.

BOKATOLA, O. I. *L’Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*. Bruylant, Bruselas, 1992.

CAPOTORTI, F. *Estudio de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. Naciones Unidas, Biblioteca Digital, 1979, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1979/384.

CASTRO JOVER, A. “Sistema matrimonial e igualdad en la Ley. Especial referencia al matrimonio contraído por el rito gitano”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 51, 2019, págs. 1-24.

CHARNON-DEUTSCH, L. *The Spanish Gipsy: The history of a European obsession*. Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2004.

Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica. *Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020*. Ministerio de Igualdad, Madrid, 2020.

DE OBIETA CHALBAUD, J. A. *El derecho humano a la autodeterminación de los pueblos*. Tecnos, Madrid, 1993.

DELGADO ECHEVERRÍA, J. “Materiales sobre la Proposición de Ley de reconocimiento de efectos civiles del matrimonio celebrado conforme al rito gitano”, en *Revista de Derecho Civil Aragonés*, Año VI, núm. 2, 2000, págs. 289-322.

DEOP MANDINABEITIA, X. *La protección de las minorías nacionales en el Consejo de Europa*. Instituto Vasco, Bilbao, 2000.

DESCHENES, J. *Propuesta de definición de la noción de minoría*. Naciones Unidas, Biblioteca Digital, 1985, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1985/31.

DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A. *La protección de las Minorías en Derecho Internacional*. Universidad de Granada, Granada, 2002.

DINSTEIN, Y. “Freedom of Religion and the Promotion of Religious Minorities”, en DINSTEIN, Y. Y TABORY, L. (Ed.), *Israel Yearbook on Human Rights*, volumen 20, 1990, págs. 155-179.

EIDE, A. *Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities: final report*. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4.

ERMACORA, F. *The Protection of Minorities before the United Nations*, 182 Recueil des Cours, 1983.

FERNÁNDEZ LIESA, C. “La protección de las minorías en el Derecho Internacional general. Análisis de la evolución y del Estatuto Jurídico Internacional”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R., DÍAZ BARRADO, C.M., *La protección internacional de las minorías*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001.

FRA. *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018.

FSG:

- *El reconocimiento institucional de la comunidad gitana en España*. FSG, Madrid, 2006.

- FSG, SERRANO RODRÍGUEZ. N y RODRÍGUEZ DERECHO. N (Coords.). *Health and the Roma Community, analysis of the situation in Europe. Bulgaria, Czech Republic, Greece, Portugal, Romania, Slovakia, Spain*. FSG, Madrid, 2009.

- *El alumnado gitano en secundaria: un estudio comparado*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2013.

- FSG y DALEPH. *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana*, 2015. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016.

- *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. FSG, Madrid, 2019.

- *Diagnóstico de la situación de la comunidad gitana y propuestas para la reconstrucción del país tras la crisis del Covid 19*. FSG, Madrid, 2020.

- *Evaluación de resultados e impacto del Programa Acceder*. FSG, Madrid, 2021.

- *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual FSG 2022*. FSG, Madrid, 2022.

GARRIDO GÓMEZ, M.^a I. *La igualdad en el contenido y en la aplicación de la ley*. Dykinson, Madrid, 2009.

GILBERT, G:

- “The Legal Protection Accorded to Minority Groups in Europe”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 23, 1992, págs. 67-104.

- “The Council of Europe and Minority Rights”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 18, núm. 1, 1996, págs. 160-189.

GIMÉNEZ, G. “Identidades étnicas: estado de la cuestión”, en REINA, L. (Coord.), *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del Siglo XXI*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Instituto Nacional Indigenista: M. A. Porrúa Grupo Editorial, México, 2000, págs. 45-70.

GONZÁLEZ HIDALGO, E. y RUIZ VIEYTEZ, E. J., “La definición implícita del concepto de minoría nacional en el Derecho Internacional”, en *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, núm. 27, 2012, págs. 17-56.

GÓMEZ ALFARO, A. *Legislación histórica española dedicada a los gitanos*. Consejería de Igualdad y Bienestar Social, Sevilla, 2009.

H. E. MORAWA, A. *Minority Languages and Public Administration. A Comment on Issues Raised in Diergaardt et al. v. Namibia*. European Centre for Minority Issues (ECMI) Working Paper núm. 16, Flensburg, 2002.

HEINZE, E. “The Construction and Contingency of the Minority Concept”, en FOTTRELL, D. y BOWRING, B. (Ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, Nijhoof, La Haya, 1999, págs. 25-74.

HOFMANN, R. “Protecting the Rights of National Minorities in Europe. First Experience with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, en *German Yearbook of International Law*, núm. 44, 2001, págs. 237-269.

JIMÉNEZ CAMPO, J. “La igualdad jurídica como límite frente al legislador”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 9, 1983, págs. 71-116.

LA PARRA CASADO, D. *Hacia la equidad en salud. Disminuir las desigualdades en una generación en la comunidad gitana. Estudio comparativo de las Encuestas Nacionales de Salud a población gitana y población general de España, 2006*. Ministerio de Sanidad y Política Social, FSG, Madrid, 2009.

LEIRIS, M. *Race and Culture*. UNESCO, París, 1951.

LERNER, N. “Las Naciones Unidas y las minorías: a propósito de la Declaración de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1992”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2, 1993, págs. 269-282.

LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. *Derecho de la libertad de conciencia*. Vol. I, 4ª Ed., Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2011.

MARIÑO MENÉNDEZ, F. M:

- “Desarrollos recientes en la protección internacional de los derechos de las minorías y de sus miembros”, en PRIETO SANCHÍS, L. (Coord), *Tolerancia y minorías. Problemas jurídicos y políticos de las minorías en Europa*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1996, págs. 67-98.

- “Introducción y aproximación a la noción de persona y grupo vulnerable en el Derecho Europeo”, en FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (Dir. y Coords.), *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho Europeo*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Publicaciones, Madrid, 2001, págs. 19-26.

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030:

- *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023*. Madrid, 2019.

- *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030*. Madrid, 2021.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad:

- *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020*. Madrid, 2012.

- *Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana, 2014*. Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, Madrid, 2018.

Ministerio de Sanidad y Política Social, FSG. *Hacia la equidad en Salud. Estudio comparativo de las encuestas nacionales de salud a población gitana y población general de España, 2006*. Madrid, 2009.

PACKER, J. "Problems in defining minorities", en FOTTRELL, D. (Ed.), *Minority and Group Rights in the new Millennium*, Martinus Nijhoof, La Haya, 1999.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Recommendation 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*, on 1 february 1993.

Parliamentary Assembly of The Council Of Europe, *Report on the Rights of national minorities*, Doc. 1299, 26 de abril de 1991.

PEETERS, Y. J. D. *On the discrimination of the Rehoboth Basters; An Indigenous People in the Republic of Namibia*. 11th Session of the Working Group on Indigenous Populations and the 45th Session of the Subcommittee on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities of the UN Commission on Human Rights, Génova, 1993.

PENTASSUGLIA, G. *Minorities in international law: An introductory story*. Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2002.

PETISCO, L., CABALEIRO, B., MONTAÑO, G., SEGOVIA, A. *Lección Gitana*. Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2018.

RHEINHEIMER, M. *Arme, Bettler und Vaganten: Überleben in der Not 1450-1850*. Fischer (Tb.), Frankfurt, 2000. Traducción al castellano de RAMÍREZ, C. M., bajo el título de *Pobres, mendigos y vagabundos. La supervivencia en la necesidad 1450-1850*. Siglo XXI, Madrid, 2009.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.^a F. *Igualdad y discriminación*. Tecnos, Madrid, 1986.

RUIZ VIEYTEZ, E. J:

- “Minorías Europeas y Estado de Derecho”, en GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (Ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural*, Universidad de Alcalá, España, 2001, págs. 51-90.

- *Minorías, inmigración y democracia en Europa: Una lectura multicultural de los derechos humanos*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.

- “Derechos humanos y minorías nacionales en el siglo XX”, en *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, núm. 23, 2010, págs. 35-72.

SÁNCHEZ ORTEGA, M. H. *Los gitanos españoles. El periodo borbónico*. Miguel Castellote, Madrid, 1977.

SÁNCHEZ ORTEGA, M. H. “Evolución y contexto histórico de los gitanos españoles”, en SAN ROMÁN, T. (Dir.), *Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

SAN JUAN VELASCO, C., DELGADO BURGOS, M. A., APARICIO GERVÁS, J. M. “El concepto de minoría como controversia jurídico-política en su aplicación a la comunidad gitana española”, en *TRIM. Tordesillas, revista de investigación multidisciplinar*, nº 11, 2016, págs. 15-26.

SAYAGO ARMAS, D. “La protección de las minorías: un desafío en clave de constitucionalismo multinivel”, en *Revista de Derecho Político*, nº 106, 2019, págs. 199-250.

SORIANO DÍAZ, R.L. *Los derechos de las minorías*, MAD, Sevilla, 1999.

SPINELLI, S. *Rom questi sconosciuti. Storia, lingua, arte e cultura e tutto ciò che non sapete di un popolo millenario*. Mimesis, Milán, 2016.

SUÁREZ PERTIERRA, G. SOUTO GALVÁN, E., CIÁURRIZ LABIANO, M.J., REGUEIRO GARCÍA, M.T., RODRÍGUEZ MOYA, A., ARIZA ROBLES, A., PÉREZ ÁLVAREZ, S., PELAYO OLMEDO, J.D. *Derecho y minorías*, UNED, Madrid, 2014.

UNESCO. *Reaching the marginalized: EFA global monitoring report, 2010*. UNESCO, Francia, 2010.

VERSTICHEL, A. “Elaborating a Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee Regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, en *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 2, 2004, págs. 165-195.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. *La inconstitucionalidad por omisión*. McGraw-Hill, Madrid, 1997.