

# Participación política de la minoría gitana en España. Reajuste de mecanismos legales con perspectiva minoritaria\*

## Political participation of the Roma minority in Spain. Readjustment of legal mechanisms with a minority perspective

Doly Rocío Jurado Cerrón\*\*

Universidad de Lleida

ORCID ID 0000-0001-7981-5189

[dolyrocio.jurado@udl.cat](mailto:dolyrocio.jurado@udl.cat)

### Cita recomendada:

Jurado Cerrón, D. R. (2025). Participación política de la minoría gitana en España. Reajuste de mecanismos legales con perspectiva minoritaria. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 28, pp. 53-73

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2025.9485>

Recibido / received: 16/02/2024  
Aceptado / accepted: 03/08/2024

### Resumen

Este artículo aborda cómo se ha gestionado en España la participación política de su principal minoría étnica: la gitana. Con tal fin, inicia con algunos apuntes sobre el derecho a la participación política, los mecanismos de democracia directa e indirecta y el acceso a estos por parte de la población mayoritaria a nivel macro y el caso de la minoría gitana a nivel micro. En ese marco, estudia la situación de discriminación histórica y estructural que está detrás de la subrepresentación o su casi nulo acceso a los espacios de toma de decisiones. Finalmente, plantea como alternativas a esta problemática la creación de acciones positivas y, complementariamente, un reajuste de mecanismos legales con perspectiva minoritaria dentro

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación que lleva por título “El Estatus jurídico-político de la oposición política en las democracias representativa” (PID2020-117154GA-I00), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (MCIN/AEI/10.13039/501100011033).

\*\* Personal docente investigador predoctoral de Derecho Constitucional en la Universidad de Lleida. Agradezco los comentarios y sugerencias de la profesora María Isabel Wences Simon, del profesor Jorge Portocarrero Quispe y de los evaluadores de esta revista, los cuales han contribuido a la mejora de este artículo.

de los que están: la reforma constitucional y de las leyes electorales, la conformación de comisiones parlamentarias *ad hoc* y, el asociacionismo como alternativa de incidencia política.

### Palabras clave

Participación política, democracia, minoría gitana, democracia indirecta, acciones positivas.

### Abstract

*This article addresses how the political participation of its main ethnic minority, the roma population, has been managed in Spain. To this end, it begins with some notes on the right to political participation, the mechanisms of direct and indirect democracy and the access to these mechanisms by the majority population at the macro level and the case of the roma minority at the micro level. Within this framework, it studies the situation of historical and structural discrimination that is behind the underrepresentation or almost null access to decision-making spaces. Finally, it proposes as alternatives to this problem the creation of positive actions and, complementarily, a readjustment of legal mechanisms with a minority perspective, among which are: constitutional and electoral law reform, the creation of ad hoc parliamentary commissions, and associationism as an alternative for political incidence.*

### Keywords

*Political participation, democracy, roma minority, indirect democracy, positive actions.*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Apuntes sobre el derecho a la participación política en España. 3. Participación política de las minorías étnicas en España: la minoría gitana en cuestión. 4. ¿Son las acciones positivas una salida a la participación política de la minoría gitana? 5. Las cuotas electorales: acciones positivas necesarias pero insuficientes. 6. Reajuste de mecanismos legales con perspectiva minoritaria: alternativas para la gestión de la participación política de la minoría gitana. 6.1. Reforma constitucional bajo el procedimiento agravado. 6.1.1. Reconocimiento de las minorías culturales en la CE 6.1.2. Reforma de los mecanismos de democracia directa 6.2. Reforma de las leyes electorales. 6.3. Conformación de comisiones parlamentarias *ad hoc*. 6.4. El asociacionismo como canalizador político. 7. Conclusiones.

## 1. Introducción

El reconocimiento del derecho a la participación política en los diferentes ordenamientos jurídicos no significó la inmediata consideración de todas las personas como titulares. Actualmente, todavía existen limitaciones normativas o prácticas sociales que dificultan a las diferentes minorías el ejercicio de este y otros derechos. Un ejemplo de ello en España es el caso de la minoría gitana, la principal minoría étnica, la cual a lo largo de los años ha venido enfrentando barreras sistémicas que obedecen a un contexto histórico de discriminación y que ha obstaculizado su acceso a los órganos representativos de poder y de toma de decisiones.

Estudiando esta situación problemática, este artículo busca responder a la pregunta de si ¿los mecanismos de participación política existentes en el ordenamiento jurídico español han cumplido con su finalidad democrática? En este extremo, el análisis se realizará desde una perspectiva global del ordenamiento jurídico español en general. Seguidamente, una vez respondida esta pregunta y teniendo clara la situación de la participación política, se estudiará específicamente la participación política de la minoría gitana, buscando dar respuesta a la interrogante

de ¿qué mecanismos legales podrían articularse para impulsar y fortalecer la participación política de esta minoría?

Continuando con esa línea argumental y haciendo uso del método analítico jurídico, se estructura el artículo en seis apartados: el primero, haciendo un estudio crítico sobre el derecho a la participación política en España y la eficacia de los mecanismos de democracia directa (referéndum e iniciativa legislativa popular) y los de democracia indirecta (participación activa y pasiva) (I). Seguidamente, se estudiará la participación política de las minorías étnicas en España y la situación de subrepresentación en la que estas se encuentran, marco que nos permitirá centrarnos en la gestión de la participación política de la minoría gitana (II).

Luego de abordar la situación de subrepresentación y exclusión en la que se encuentra la minoría gitana, se explora las acciones positivas como una posible salida para potenciar su mayor inclusión política (III). En ese sentido, se estudia si las cuotas electorales pueden ser el mecanismo idóneo para hacer frente a esta problemática, concluyéndose que, aunque pueden ser una buena medida, no resultan de por sí suficientes (IV).

Complementariamente al apartado anterior, en el acápite quinto, se plantea como propuesta un reajuste de diversos mecanismos legales con perspectiva minoritaria, tales como: la reforma constitucional, la reforma de leyes electorales, la conformación de comisiones parlamentarias y el asociacionismo como herramienta de incidencia política (V). Finalmente, se destina la sección sexta a recoger una breve conclusión respecto a este estudio deductivo que parte del análisis de la participación política en España de manera general, para luego centrarse en la minoría gitana en específico (VI).

## 2. Apuntes sobre el derecho a la participación política en España

La CE vigente recoge en su artículo 1.1 el principio democrático, fundamento del derecho a la participación política, derecho político a través del cual «los individuos se integran en la sociedad y participan en la formación y ejercicio del poder» (Pérez Luño, 2011, p. 180). El derecho a la participación política tiene a la ciudadanía como objeto de atribución, siendo así, solo podrán ejercer este derecho los nacionales españoles y, excepcionalmente, las personas extranjeras nacionales de algún país de la UE (arts. 39 y 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). Así también, podrán hacerlo los extranjeros extracomunitarios que, por un principio de reciprocidad, puedan participar pasivamente en las elecciones municipales, quedando excluidos de las del ámbito autonómico y general.

Este derecho puede canalizarse a través de los partidos políticos como instrumentos fundamentales para la democracia (artículo 6 CE), los mecanismos de democracia directa y el sufragio activo y pasivo (artículo 23 CE); es decir, eligiendo o siendo elegidos para instancias representativas como el Congreso (artículo 68.5 CE), el Senado (artículo 69 CE), en las elecciones municipales (artículo 140 CE) y en las autonómicas (artículo 152 CE) (Pérez Luño, 2011, pp. 179-180). También podemos encontrar una expresión de este en el artículo 22 CE que recoge el derecho de asociación, el cual permite accionar colectivamente en la vida política y social.

Esta vez nos centraremos en el derecho a la participación política recogido en el artículo 23 CE, el cual se desglosa en tres derechos:

[E]l derecho a la participación política directamente o a través de representantes (apartado 1); y el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (apartado 2) que se desdobra, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el derecho de acceso a cargos públicos representativos que incluye sufragio pasivo, pero no sólo, y el derecho de acceso a la función pública conforme a los principios de mérito y capacidad invocados en el artículo 103.3 CE. (Canosa Usera, 2003)

De entre todos estos derechos, el que más dificultades ha generado para su materialización es el apartado primero, pues al decantarse el ordenamiento jurídico español por una democracia representativa, limitó el ejercicio de la democracia directa, dándole un «papel secundario» (Díaz Revorio, 2018, p. 242). Se redujo esta última a dos mecanismos: el referéndum y la iniciativa legislativa popular, ambos regulados de manera restrictiva y sin efectos vinculantes, lo que las ha llevado a ser calificadas como elementos «decorativos» (Escudero Alday, 2011/12, pp. 45-47 y 49) y, a la democracia española como una de «baja intensidad» (ibíd., p. 50), «inactiva» (Presno Linera, 2018, p. 2295) o «un sistema programático y declarativamente participativo» (Almagro Castro, 2018, p. 85).

En cuanto a la eficacia que ha tenido el referéndum y la iniciativa legislativa popular nos limitaremos a apuntar algunas ideas en torno a su funcionalidad como mecanismos que «permiten [o deberían permitir] a los ciudadanos intervenir en la toma de decisiones sin intermediarios o, al menos, con menos intermediarios» (Biglino Campos, 2017, p. 484).

Respecto al referéndum consultivo, recogido en el artículo 92 CE, este es considerado como la institución de democracia directa por antonomasia (Díaz Revorio, 2018, p. 244). Tiene una naturaleza consultiva, por lo tanto, no es aplicable a normas y solo lo es para decisiones de carácter político de especial trascendencia. Su regulación restrictiva solo da legitimidad para su ejercicio al Rey, quien actúa a propuesta del presidente de Gobierno y con previa autorización del Congreso de los Diputados. Su utilización ha sido poco frecuente, tal es así que desde 1978 solo se han realizado dos referéndums consultivos, uno el 12 de marzo de 1986 respecto a la permanencia de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte; y, el otro, el 20 de febrero de 2005, sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Caso distinto ha sido el del referéndum constitucional, recogido en los artículos 167 y 168 CE, al cual se ha recurrido en ocho ocasiones: la primera, de ámbito nacional, con fecha 6 de diciembre de 1978, respecto a la aprobación de la Constitución; y, siete de ámbito local para la aprobación, reforma y ratificación de varios Estatutos de Autonomías<sup>1</sup>.

Sobre el desarrollo de los referéndums, se suele señalar la poca vocación participativa de los ciudadanos en estos procesos (Biglino Campos, 2017, p. 493), lo cual probablemente se deba a la consciencia generalizada que existe de que el resultado del referéndum no tiene vinculatoriedad alguna en la toma de decisiones. Traducida esta desilusión en datos se tiene que de los dos únicos referéndums consultivos realizados se ha visto una reducción del 17.65% de votantes participantes entre uno y otro (el primero con un 59.42% de participación ciudadana y, el segundo, con un 41.77%), y de los dos últimos referéndums constitucionales realizados para la reforma de los Estatutos de Autonomía de Cataluña (18 de junio de 2006, con un 48.85% de participación ciudadana) y Andalucía (18 de febrero de 2007, con un 35.85% de participación ciudadana) se tiene que el porcentaje de participación no llega ni al 50%.

<sup>1</sup> Datos publicados en: <https://app.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm> (Consultado el 31 de julio de 2024).

En cuanto a la iniciativa legislativa popular, esta se regula en el artículo 87.3 CE y recoge el derecho de los ciudadanos de participar en la elaboración de una ley como sus propulsores iniciales. Este mecanismo es considerado como un instrumento de «democracia semidirecta», ya que no existen garantías de que la propuesta planteada se mantenga igual o similar a la querida por sus propulsores (Díaz Revorio, 2018, p. 253). Sumado a ello, existen diferentes trabas para su ejercicio, dentro de las que podemos encontrar exigencias normativas cuantitativas como el número de firmas requerido (500.000) y la prohibición de su uso en asuntos que tengan que ver con la reforma constitucional, ley orgánica, materias tributarias o de carácter internacional, o en lo relativo a la prerrogativa de gracia, aspectos estos que, sin duda, podrían haber limitado también su uso.

Al respecto, se tiene que en el periodo que va de 1983 a 2019 solo se han presentado un total de 107 iniciativas legislativas populares, de las cuales 45 fueron inadmitidas, por ende, no tramitadas. De las 62 iniciativas legislativas restantes que sí fueron admitidas 44 no alcanzaron las 500.000 firmas en el plazo fijado por ley, por lo que las 18 que sí lo lograron continuaron en trámite; de estas 18 iniciativas 5 decayeron o fueron retiradas por sus impulsores, así que tan solo 13 llegaron a la última fase al Congreso, pero 10 fueron rechazadas por la Cámara, por lo que, finalmente, solo 3 tuvieron «éxito», siendo 2 de ellas incluidas en otras iniciativas y tan solo una iniciativa fue aprobada, pero con modificaciones (Bernardo, 30 de mayo de 2019, s/p.). Es la que actualmente se conoce como la ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, la Ley 18/2013, de 12 de noviembre de 2013.

Del análisis de estos dos mecanismos tenemos que, en ambos casos, como lo afirma Díaz Revorio: «es la propia constitución la que ha impedido una regulación más abierta y favorable de la participación» (2018, p. 266). En esa línea, podemos afirmar que estos mecanismos, cuya naturaleza es la de canales participativos democráticos de la población en general, no han podido cumplir con su finalidad. Si este es el gráfico de cómo funciona la participación política y cuáles son las dificultades formales y materiales en su acceso para la población en general, si trasladamos esta realidad a la de minorías concretas, podríamos obtener resultados aún más preocupantes que agravarían la injusticia y vulnerabilidad que suelen atravesarlas.

### 3. Participación política de las minorías étnicas en España: la minoría gitana en cuestión

Como lo acabamos de ver, aunque en términos formales los límites y márgenes del derecho a la participación política se encuentran delimitados normativamente, en la práctica, el ejercicio de este derecho está condicionado por otros factores que tienen que ver con las desigualdades sociales y económicas (García Guitián, 2001, p. 219) que se han acentuado en la sociedad. Resulta ilustrativo de ello el caso de la minoría gitana en España, cuyos miembros no han podido ejercer el derecho a la participación política en igualdad de condiciones, ello pese a ser ciudadanos españoles en ejercicio.

Para entender las premisas que llevan a esa conclusión, será necesario indagar en las causas históricas, socioeconómicas y estructurales que están detrás de este hecho. Puestos en ello, comenzaremos por señalar que la sociedad española no es homogénea, por el contrario, al igual que en muchos otros países, en su seno coexisten diferentes identidades de fuerte contenido cultural. Aun cuando ello parece haber sido anotado en el Preámbulo de la CE, que recoge como voluntad de la «Nación española» el «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el



ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones», esto no se ha visto reflejado en la realidad. En la CE solo se le ha prestado atención a este aspecto en el plano lingüístico (artículo 3.3 CE), pero no en lo que a la democracia participativa se refiere.

Situación distinta ha sido la de algunas comunidades autónomas, las cuales parecen haber gestionado mejor el pluralismo cultural, atendiendo de forma descentralizada la diversidad cultural, lingüística, religiosa y étnica (como lo veremos más adelante). Si bien se podría acusar al Estado central de delegar la responsabilidad de gestionar esa diversidad a las comunidades autónomas (López Guerra, 2019, pp. 27-29), esta delegación parece haber sido, de momento, la forma más eficaz de atender al pluralismo en el ordenamiento jurídico español. Pese a ello, es necesario que, desde la CE, como norma suprema, se garantice la presencia de las minorías que han sido históricamente excluidas de la esfera pública, no solo las sociales, sino también las étnicas.

Respecto a la definición de minorías adoptaremos la de Gargarella (2002), quien postula como tales a: «todos aquellos individuos o grupos, minoritarios en número o no, que, por una u otra razón, no reciben particular atención de parte del sistema de toma de decisiones» (p. 30). Conforme a esta definición, la población gitana puede ser ubicada como una minoría, ya que además de cuantitativamente ser un grupo que en comparación con el total de la población española representan un número menor (según lo veremos más adelante), cualitativamente, «no reciben particular atención de parte del sistema de toma de decisiones» ni se encuentran insertos en él.

En ese sentido, analizaremos el caso de la minoría gitana en España, quienes no han accedido a su disfrute y, por lo contrario, han sido excluidos no solo del sistema de toma de decisiones y de los órganos de poder representativos, sino que vienen haciendo frente a un sistema con serios problemas de diseño (como lo vimos en el apartado anterior). También han contribuido a esta situación de opresión los prejuicios generalizados arraigados en instituciones, en el imaginario colectivo y en las estructuras de poder (Cortés Gómez, 2019a, p. 26) que asocian la «identidad gitana» con la vagancia, el latrocinio, la violencia, el machismo y el analfabetismo (véase: Filigrana García, 2020, p. 71; y, 2023, p. 244 y Cortés Gómez, 20 de diciembre de 2020).

Históricamente, el pueblo gitano ha resistido a intentos de desaparición y aniquilación de su cultura. En España, estas medidas de persecución datan de 1478 con la Inquisición, tienen su periodo más sangriento con el intento de exterminio y limpieza étnica decretado por Fernando VI el 28 de junio de 1749<sup>2</sup>, episodio que se conoce como la «Gran Redada»; y, se extendieron al menos formalmente hasta 1783, reinado de Carlos III, fecha en que se registra el último indulto concedido a un gitano recluso en los presidios en el Ferrol y en Cádiz (Filigrana García, 2020, pp.35-40 y Rey Martínez, 2012, pp. 2164-2172).

En la época franquista se manifestó con la Ley de vagos y maleantes, vigente de 1943 a 1978 y que dispuso una serie de medidas de control y vigilancia hacia los gitanos que eran considerados como una «categoría de delincuentes» (Cortés Gómez, 20 de diciembre de 2020). Posteriormente, aunque en la etapa democrática se intentó borrar este racismo institucional, esta discriminación histórica tomó nuevas

<sup>2</sup> Esta medida disponía la prisión general de todos los gitanos y las gitanas sin distinción de nivel económico, social ni de edad. Esta limpieza étnica estuvo motivada por cuestiones raciales y un discurso que equiparaba gitanidad con peligrosidad (Filigrana García, 2020, p.36).

formas en la estigmatización y la exclusión social (Filigrana García, 2023, p. 245), la segregación urbana, las barreras educativas, la infravivienda, la desigualdad sanitaria, la estereotipación mediática, los delitos de odio, la brecha laboral y desempleo; y, en lo que a este estudio nos concierne, la infrarrepresentación o casi nula participación política (Cortés Gómez, 20 de diciembre de 2020; y, 2019, p. 21).

Todos estos hechos son manifestación de lo que actualmente conocemos como «antigitanismo», conceptualizada por la Alianza contra el Antigitanismo como:

[U]n dispositivo persistente, construido históricamente, que codifica el racismo cotidiano que opera de manera sistémica contra grupos sociales etiquetados bajo el estigma 'Gitano' u otros términos relacionados, e incorpora:

1. Una percepción y descripción homogeneizadora y esencializadora de estos grupos.
2. La atribución de características específicas a los mismos.
3. Estructuras sociales discriminatorias y prácticas violentas que emergen en ese contexto de discriminación, y que tienen como efecto la degradación y el ostracismo de los grupos estigmatizados; lo cual reproduce de manera sistémica desventajas en el acceso a las oportunidades vitales socialmente disponibles. (Cortés Gómez, 2019a, pp. 22-23)

Aunque esta discusión pareciera ya manida, lo cierto es que esta ha sido dejada de lado y desatendida no solo institucionalmente, sino también académicamente. Al respecto Río Ruiz y García-Sanz (2020) refieren que «[a] pesar de que [el antigitanismo] encaja en las descripciones académicas del racismo, hasta hace muy poco la academia ha ignorado o simplemente prestado una atención superficial a la difícil situación de los gitanos y gitanas, y no ha hecho apenas esfuerzo para teorizar o analizar la situación que sufren» (pp. 1-2). Muestra de ello es que el término recién comenzó a utilizarse e incorporarse en el léxico y normativa de las instituciones europeas a principios del año 2000, pues, pese al *corpus juris* construido, este tipo de violencia racista ha continuado manifestándose en diferentes grados y en todos los niveles (Río Ruiz y García-Sanz, 2020, p. 2). Así también, como consecuencia de este «inconsistente sistema de derechos de las minorías en Europa», se ha dificultado la participación de los gitanos en las instituciones gubernamentales e intergubernamentales, perpetuando esta carencia de poder y el consecuente impacto significativo en la toma de decisiones (Cortés Gómez, 2019b, p. 24).

Actualmente, según la Comisión Europea, España tiene la comunidad gitana más numerosa de la UE (27 de febrero de 2019, p. 65) y son los gitanos españoles la principal minoría étnica en este país (Naranjo Román, 2019, p. 65). Al año 2014 la población gitana oscilaba entre «725.000-750.000 personas, siendo estas las cifras relativas a España que han utilizado las instituciones europeas en sus cálculos sobre la población romaní para el conjunto de Europa (...). Los cálculos y aproximaciones pueden llegar a oscilar entre 500.000 y 1.000.000 de personas» (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014, p. 11); lo que representa aproximadamente el 2% de la población que actualmente reside en España (Naranjo Román, 2019, p. 67).

En cuanto a la presencia física de la población gitana en el territorio español, podemos encontrarla en «Andalucía donde residen, aproximadamente, en torno al 40% y el 50% de los gitanos españoles, seguida por las Comunidades de Cataluña, Valencia y Madrid. Siendo las provincias de Sevilla, Granada, Cádiz y Málaga los municipios con mayor densidad de población gitana española» (Naranjo Román, 2019, p. 67). No obstante, pese a esta gran presencia de la población gitana, no se ha logrado aún un significativo acceso a cargos de representación en puestos de poder ni de toma de decisiones.

En definitiva, los gitanos españoles forman parte importante de la tradición histórica cultural de España, pero ello tampoco ha sido suficiente, pues la CE no recoge alguna reivindicación de reconocimiento. Pero no todo parece perdido, ya que, en contraste con ello, a nivel de los Estatutos de Autonomía sí se ha reconocido jurídicamente al pueblo gitano español. En ese extremo, sirva de ejemplo el caso de cuatro comunidades autónomas en las que la presencia de la población gitana es tal que, expresamente, se le reivindica:

Estatutos de Autonomía	Reconocimiento y protección de la población gitana
Catalán	Artículo 42.7 7. 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 <b>reconocimiento de la cultura del pueblo gitano</b> como salvaguarda de la realidad histórica de este pueblo.
Andalucía	Artículo 10.3.21. La promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la <b>comunidad gitana</b> para su plena incorporación social.
Aragón	Artículo 23.2: Los poderes públicos aragoneses promoverán las condiciones necesarias para la integración de las minorías étnicas y, en especial, de la <b>comunidad gitana</b> .
Castilla y León	Artículo 16.23: La no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León, con especial atención a la <b>comunidad gitana</b> , fomentando el entendimiento mutuo y las relaciones interculturales.

Fuente: elaboración propia a partir de los estatutos de autonomía vigentes.

Como se desprende del cuadro anterior, aun cuando existen algunos Estatutos de Autonomía que contemplan una especial protección de la minoría gitana, lo cierto es que la norma suprema del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han continuado guardando completo silencio. Como consecuencia, se tiene una escasa protección y poca representación de las minorías gitanas, siendo la realidad la que relata Naranjo Román (2019) cuando certeramente señala que:

[E]n estos 40 años de vigencia de la Constitución solo ha habido tres diputados gitanos en el Congreso: Juan de Dios Ramírez Heredia (1977-1986), diputado por UCD y PSOE; Silvia Heredia Martín y Andrés Núñez Jiménez, diputados del Grupo Parlamentario Popular en la XII Legislatura (...). No obstante, la actual legislatura [2019 a 2023] ha marcado un hito histórico, cuatro candidatas y candidatos de la minoría gitana han conseguido un escaño en el Congreso de los Diputados: Beatriz Carrillo de los Reyes (PSOE); Sara Giménez (Ciudadanos); Ismael Cortés (Comú Podem) y Juan José Cortés (PP). Sin embargo, no ha habido presencia de gitanos o gitanas en los distintos Gobiernos desde que entrara en vigor la Constitución de 1978. Solo tenemos conocimiento de un diputado de la minoría gitana en un parlamento autonómico. (p. 79)



Distinto ha sido el panorama tras las elecciones del 23 de julio de 2023, donde la minoría gitana ha quedado «huérfana de representación» tanto en el Congreso como en el Senado (Ramírez-Heredia Montoya, 18 de septiembre de 2023). En ese extremo, la Fundación Secretariado Gitano (16 de junio de 2023) mostraba su preocupación ante la falta de representación gitana en la nueva legislatura, y respecto al rol que habrían jugado los partidos políticos en ello resaltaron la necesidad de «configurar listas que permitan tener un Congreso plural, diverso y que represente verdaderamente nuestra sociedad, pero, además, poniendo en valor incorporar a personas de grupos o minorías tradicionalmente excluidas de los espacios de decisión, como los gitanos y gitanas». Este escenario nuevamente se ha repetido en las recientes elecciones de junio de 2024 para el Parlamento Europeo, donde ninguno de los partidos de los 27 países de la Unión Europea ha incluido la representación de la mayor minoría de Europa: la minoría gitana. Al respecto, Cortés Gómez (2024) califica este hecho como un «reflejo desgarrador de cómo las organizaciones políticas de toda la UE siguen fallando en dar voz a todas a las minorías de nuestra sociedad», resultado que atribuye a la falta de representatividad de los partidos políticos y la estigmatización y marginación constante de la comunidad gitana.

Si bien históricamente han existido diferencias en el ejercicio de la ciudadanía, hoy en pleno siglo XXI estas parecen haberse perpetuado y al mismo tiempo camuflado, pues aún existen minorías que no gozan de todos sus derechos. Estas minorías siguen siendo las mismas, solo que al ejercicio limitado de su ciudadanía se van sumando otras condiciones que van agravando su situación.

No se puede relegar el acceso a las urnas como la única posibilidad del ejercicio democrático, más cuando mecanismos como el referéndum y la iniciativa popular legislativa resultan inaccesibles para las minorías. Resulta necesario optar por vías que han sido vislumbradas con mayor tino por los estatutos de autonomía de las comunidades catalana, andaluza, de Aragón y de Castilla y León (Naranjo Román, 2019, p. 81), como lo es la reivindicación normativa de las minorías gitanas. Asimismo, podríamos mirar otras salidas como las acciones positivas que permitan equiparar en derechos y oportunidades a la minoría gitana y que contribuyan a abordar la situación de desigualdad en la que estructuralmente ha sido colocada

#### 4. ¿Son las acciones positivas una salida a la participación política de la minoría gitana?

Dentro de las muchas salidas orientadas a equiparar a los grupos minoritarios históricamente excluidos con los grupos mayoritarios predominantes se encuentran las llamadas acciones positivas. Estas son medidas que buscan hacer frente a la discriminación histórica y sistemática de la que han sido objeto ciertos grupos minoritarios debido a su raza, etnia, sexo o su clase, y que buscan garantizar que no vuelvan a sufrir de esta discriminación en el futuro (Sowell, 2004, p. 18).

Si bien las acciones positivas fueron ideadas como medidas retrospectivas provisionales o temporales, puesto que se creía que con ellas se compensarían aquellos daños pasados que históricamente han sufrido determinadas minorías (Velasco Arroyo, 1999, p. 66), es debido a que estos contextos de desigualdad se han prolongado en el tiempo que hoy siguen siendo un mecanismo necesario. Aún existen desafíos pendientes, tanto en el ámbito público como en el privado que tienen que ver con el bienestar social, la tolerancia, la igualdad y la participación en condiciones de equidad (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, s/f, p. 3).

Trasladando esta problemática a la minoría gitana, deviene en necesario recurrir a las acciones positivas para compensar la situación de opresión y desventaja

en la que esta se encuentra inmersa. Recordemos que, según Young (1990), la opresión es una condición de grupo que es compartida entre quienes afrontan una misma situación configurada por cinco caras: la explotación, la marginación, la carencia de poder, el imperialismo cultural y la violencia (pp. 71-114). En consecuencia, diremos que un grupo está oprimido cuando concorra alguna de estas caras o varias de ellas, situación que es perfectamente aplicable a la minoría gitana.

Para hacer frente a la situación de opresión es necesario articular una serie de medidas y mecanismos. El primer paso es el reconocimiento identitario como base del derecho a exigir derechos diferenciados (Aguirre Sala, 2014, p. 90) que busquen abatir la opresión, las dinámicas de exclusión y que den lugar a la oportunidad y la equidad (Aguirre Sala, 2014, p. 98). Sin duda, la diversidad de la población es un rasgo que debe ser atendido, protegido y reconocido, propósito al que apuntan las reivindicaciones identitarias a efectos de combatir las dinámicas de exclusión, discriminación y dominación en la que se encuentran las minorías (Cortés Gómez, 2018, p. 233).

Seguidamente, atendiendo a que, como lo postula Fraser, las diferencias y la injusticia social no solo se abordan a través del reconocimiento de derechos y la redistribución de la riqueza, sino también a través de la participación ciudadana como una manifestación de la justicia social (Fraser, 2008, p. 99), habría que añadirse la participación en los procesos de toma de decisiones (Rey Martínez, 2019, p. 47), lo cual contribuiría al proceso de democratización y la legitimización de las decisiones (Velasco Arroyo, 1999, p. 66). Esto último responde a la finalidad de las acciones positivas, las cuales buscan corregir una «obstinada discriminación social» que impide el acceso a cargos públicos a una minoría, asegurando el ejercicio a plenitud del derecho a la participación política sin trabas ni obstáculos, que no es un privilegio ni una compensación, sino el ejercicio legítimo de un derecho (Rey Martínez, 2019, p. 177). De lo que se trata es de hacer efectivos los derechos que les corresponden asegurando no solo que sean oídas, sino que sean agregadas formalmente en el sistema político y tengan en este una injerencia real (Huertas Hernández, 2022, pp. 157-160).

Pese a los argumentos de justicia que acompañan a esta reivindicación identitaria con consecuencias políticas, esta posición no ha sido pacífica en la doctrina, ya que hay quienes se muestran contrarios a la implementación de las acciones positivas como una posible solución. Entre sus críticos encontramos a Sowell (2004), quien en su monografía *La discriminación positiva en el mundo* señala cómo empíricamente en casos ocurridos en la India, Malasia, Sri Lanka, Nigeria y Estados Unidos la aplicación de acciones positivas no ha resuelto la situación de desigualdad, sino que, por el contrario, la ha incrementado y hasta ha generado espacios de violencia contra los grupos a los que se pretendió ayudar.

Sowell (2004) centra su análisis en las acciones positivas laborales y educativas aplicadas en estos países, donde demuestra cómo se ha dado la desnaturalización de estas acciones debido a la «maniobra de transferencia» a través de engaños de personas de un grupo a otro, haciendo que otros sean los beneficiados. Así, por ejemplo, en acciones positivas raciales, menciona el caso de personas que, a efectos de legitimar su titularidad respecto a alguna acción positiva, incluso recurren a lo más alejado de su árbol genealógico para enlazar algún origen que los habilite a acceder a alguna cuota (pp. 281-282).

Por tanto, tenemos dos escenarios, (i) un escenario en el que las acciones positivas como mecanismos para la igualdad de oportunidades pueden lograr la inserción de grupos minoritarios históricamente excluidos, haciendo que sus

necesidades e intereses no sean subrepresentados; y, (ii) un escenario, sugerido por Sowell, en el que si bien las cuotas pueden tener una justificación válida, son aprovechadas por otras personas para sacar ventaja de esta situación dejando de lado a los verdaderos legitimados para acceder a alguna.

Sobre ello, considero que, aunque es un argumento válido, el segundo escenario no es suficiente para desmerecer la creación y aplicación de acciones positivas, pues esta situación podría ser contrarrestada con una mayor fiscalización y seguimiento en el acceso y la ejecución de estas medidas. Asimismo, en el caso concreto de la minoría gitana podría retomarse el censo<sup>3</sup>, ello a efectos de que se tenga identificada a la minoría gitana y, de este modo, se facilite la supervisión de que sean únicamente los integrantes de esta minoría los que se vean beneficiados con alguna acción positiva en lo político, por ejemplo.

## 5. Las cuotas electorales: acciones positivas necesarias pero insuficientes

En un Estado social y democrático de derecho como el español, la igualdad de oportunidades se configura como un mandato hacia los poderes públicos, lo cual se traduce en: «tratos jurídicos mejores a personas en situaciones de hecho peores» (Rey Martínez, 2019, p. 86). En el campo de la participación política este mandato ha justificado que las cuotas que inicialmente tuvieron cabida solo en el ámbito educativo y laboral se amplíen a otros escenarios de desigualdad como los electorales o los políticos.

Respecto a la minoría gitana, en concreto, conviene recordar lo señalado por Rey Martínez (2020) en cuanto a que «la igualdad de la comunidad gitana no es un asunto sólo ni principalmente de servicios sociales, sino un problema político» (p. 498). Recordemos que las diferencias y la injusticia social también se abordan desde la participación ciudadana (Fraser, 2008, p. 99), insertando a las minorías históricamente excluidas en el espacio público y haciéndolas parte de la toma de decisiones. En lo que a los gitanos se refiere, como lo vimos, se encuentran excluidos socialmente y subrepresentados en los órganos de decisión política, ya que, aunque los gitanos españoles gocen de todos los derechos reconocidos en la CE, lo cierto es que ello no ha sido suficiente para que puedan disfrutar a plenitud de todos sus derechos civiles, sociales y políticos. En el plano de la participación política esto se ha visto reflejado en la «falta de presencia de población gitana en las distintas esferas de participación» (Naranjo Román, 2019, pp. 77-79), lo cual sería suficiente para justificar la implementación de cuotas electorales que permitan garantizar su incorporación como opciones representativas en los puestos de poder.

En este escenario cobran sentido las palabras de Rey Martínez (2003), cuando señala que: «es preciso que el derecho se convierta en un instrumento de nivelación social de oportunidades» (p. 46), por lo que, acertadamente, propone que en el caso de la igualdad étnica debería seguirse el modelo de promoción de la igualdad adoptado en el caso de hombres y mujeres (p. 53). De este modo, se seguiría el mismo criterio de aplicación de estas medidas: el haber sufrido discriminación histórica (García Guitián, 2001, pp. 223-224).

Aunque, si bien la habilitación o creación de una cuota electoral para la minoría gitana permitiría que estas puedan ser una opción elegible, ello no garantiza que se tenga asegurada, indefectiblemente, su presencia en determinado porcentaje en los

<sup>3</sup> Se dejaron de realizar los censos debido a que, según se alegaba, a través de estos se realizaba una clasificación de las personas, lo cual atentaba contra el criterio de igualdad (Filigrana García, 2020, pp. 35-40).

órganos de representación local, autonómico o nacional de que se trate. Esto último contrarresta el argumento de que estas medidas distorsionan la voluntad política popular hacia un resultado predeterminado (Ovejero Lucas, 2018, pp. 1456-1457), pues estas cuotas no garantizan dicho resultado.

Recordemos que las cuotas electorales como acción positiva no garantizan de por sí un escaño en los órganos representativos, sino que permiten, en principio, que los electores de las minorías tengan una opción elegible que potencialmente pueda representar sus necesidades e intereses. De este modo, estén en posibilidades de proponer o impulsar políticas o decisiones más integrales con un enfoque minoritario, no exclusivo, pero que por lo menos ponga como tema de discusión en la agenda política las reivindicaciones de la minoría gitana.

Sobre este último es ilustrativo el caso de las cuotas de los pueblos indígenas, las cuales como refiere Huertas Hernández (2022): «brindaron un punto de apoyo en los países andinos; garantizando así, dentro del sistema político que los movimientos indígenas lograran utilizar sus asientos legislativos para dinamizar a los votantes indígenas y lanzar partidos exitosos en distritos no indígenas» (p. 172). En el mismo sentido, sirva de ejemplo también el caso de la cuota de género en el ordenamiento jurídico español, lo cual no trajo como consecuencia inmediata una división en el Parlamento en porcentajes como el que exige la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres: 40% de cualquiera de los sexos; sino que esta cuota ha permitido garantizar que exista la opción de elegibilidad de ese porcentaje de mujeres en las candidaturas, pero no es que se haga una reserva anticipada de escaños para las mujeres de manera previa y definitiva.

La tarea no es sencilla, pues las injusticias que rodean y atraviesan a minorías como la gitana suelen estar acompañadas de dinámicas sociales y políticas que han influido en lo que Fricker denomina «injusticia testimonial» o «injusticia epistémica». De este modo, en este caso en concreto, recurriendo a prejuicios fundamentados en la «raza» o la etnia se ha restado credibilidad a la minoría gitana. Coincidentemente, son la credibilidad y la confianza las características que se suelen buscar en los representantes políticos, por lo que la «carga epistémica negativa» (Fricker, 2017, pp. 36-41) alimentada por estos prejuicios es otro factor que ha sumado a su exclusión como sujetos deliberantes en igualdad de condiciones.

En efecto, la inclusión de la minoría gitana en la democracia representativa y en los demás planos de la sociedad dependerá no solo de lo político, sino también de otro tipo de mecanismos distintos a los electorales donde «las leyes de cuota electoral son solo un camino» (Huertas Hernández, 2022, p. 172). En consecuencia, aunque sería perfectamente válido hablar de cuotas electorales en el plano político, estas tendrían que ir acompañadas de medidas adicionales para hacer frente a la compleja exclusión política y social de la que ha sido objeto la minoría gitana.

## 6. Reajuste de mecanismos legales con perspectiva minoritaria: alternativas para la gestión de la participación política de la minoría gitana

Como se ha venido postulando, además de las acciones positivas como las cuotas, a efectos de reivindicar políticamente a la minoría gitana como grupo históricamente excluido, es necesario que se sumen otras medidas que contribuyan a esa finalidad. En ese sentido, se exploran a continuación algunas opciones.

## 6.1. Reforma constitucional bajo el procedimiento agravado

En los acápites iniciales hemos abogado por la necesidad de reformar los artículos referidos a los mecanismos de participación política directa regulados en la CE, ahora veremos que la vía para hacerlo es la activación del procedimiento de reforma agravado contemplado en el artículo 168 CE. La justificación de la elección de esta vía radica en que la reforma tiene que ver con un derecho fundamental como lo es el recogido en el artículo 23 y, probablemente, también se tenga que realizar alguna modificación del Título Preliminar.

Puestos en ello, primero partamos del hecho de que para activar este procedimiento es preciso contar con dos tercios de cada Cámara, lo que representaría de entrada una primera dificultad de naturaleza política que requiere consensos y que se agrava aún más si tenemos en cuenta los prejuicios en torno a la minoría gitana. Seguidamente, asumiendo que se ha logrado reunir el apoyo de las Cámaras y, en consecuencia, se ha podido activar este procedimiento agravado, los aspectos a reformar podrían ir en dos extremos: i) el reconocimiento de las minorías culturales en el Título Preliminar de la Constitución; y, ii) la reforma cualitativa y cuantitativa de los requisitos contemplados en los mecanismos de democracia directa.

### 6.1.1. Reconocimiento de las minorías culturales en la CE

Partiendo del hecho de que en ninguna sección de todo el texto constitucional se hace un reconocimiento expreso de la minoría gitana, vendría bien, como lo expone Naranjo Román (2019): «explorar mecanismos activos que fomenten la presencia de la población gitana en las distintas esferas de toma de decisiones políticas» (p. 81).

Al respecto, aunque probablemente se alegue de que esta minoría ya está cubierta con lo prescrito en el artículo 14 CE, que recoge la igualdad ante la ley sin que prevalezca discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición personal o social, cabe señalar que aunque este artículo puede resultar transversal a la problemática por la que atraviesa la minoría gitana, la principal causa de su exclusión de la esfera pública está en que no se le ha reconocido ni reivindicado cultural, social ni políticamente. En ese extremo, recogiendo las palabras de la asociación Presencia Gitana (1991):

Al estado español le falta el rumbo para acometer la rendición-reparación-solución de la cuestión gitana. (...) [Puesto que] [e]l tratamiento tradicional de la misma por buena parte de los poderes públicos persiste todavía anclado en el empeño de ignorar, controlar, colonizar, marginar, resignar, aplazar, camuflar, asimilar, rechazar, prohibir, segregar, diseminar, erradicar, desarraigar, perseguir, estabular, tutelar, inferiorizar, impedir, miserabilizar, saquear, necrosar, destruir en fin la posibilidad histórica de que se haga justicia a una comunidad que tiene pleno derecho a eliminar su distancia social con la sociedad mayoritaria y obtener, en libertad, igualdad, justicia y dignidad, la reparación histórica de la situación que mayoritariamente padece; el reconocimiento de su condición de pueblo, de su autonomía cultural y de su derecho a la diferencia; su nivelación con los estándares medios generalizados del país, y su participación creciente en la convivencia en la pluralidad de comunidades que constituyen su patria común, hasta alcanzar su realización potencial, individual y societaria. (pp. 68-69).

Este reconocimiento en el texto constitucional representaría solo un comienzo en la reivindicación del contexto de discriminación y relegamiento de sus derechos del que ha sido objeto por años la minoría gitana. En este extremo, podría seguirse el ejemplo de lo recogido en los Estatutos de Autonomía ya referenciados anteriormente (Naranjo Román, 2019, pp. 80-81) y reconocer en el texto constitucional a la



comunidad gitana, motivando con ello la promoción de las condiciones necesarias para su plena integración. Nótese que hablamos de integración y no de asimilación, pues lo segundo implicaría entre otras medidas, la imposición de una cultura hegemónica que implique la renuncia a la suya, lo cual no haría más que agravar la situación de desigualdad a la que se quiere hacer frente y que se ha arrastrado por años. En consecuencia, se debe entender la integración desde la perspectiva del interculturalismo y no del multiculturalismo, aceptando la diversidad cultural como un elemento enriquecedor de la sociedad en su conjunto (en ese sentido, véase el ejemplo que plantea Sauca Cano, 2010, p. 473).

Finalmente, retomando la propuesta, debe tenerse en cuenta la dificultad existente para activar este mecanismo de reforma constitucional agravado, puesto que su rigidez solo ha posibilitado tres reformas al texto constitucional: la primera, en el año 1992, respecto al artículo 13.2; la segunda, en el año 2011, respecto al artículo 135; y, recientemente, la tercera, el 17 de febrero de 2024 del artículo 49.

### 6.1.2. Reforma de los mecanismos de democracia directa

Con la activación del procedimiento de reforma agravado del artículo 168 CE se podría reformar el artículo 23.1. CE, especificando en su redacción actual los tópicos que podrían entenderse como «asuntos públicos». De este modo, se ampliaría la participación política de la población en la toma de decisiones de asuntos públicos que podrían comprender decisiones que los afecten de modo directo.

Adicionalmente a ello, se podrían ampliar los mecanismos de democracia directa, ya sea reformando los existentes o agregando instituciones de democracia directa adicionales (Biglino Campos, 2017, p. 488). Dentro de los mecanismos que podrían incorporarse tenemos las consultas populares y la participación en los presupuestos participativos, los que dejarían de ser una prerrogativa de las comunidades autónomas que se maneja de forma discrecional y pasarían a estar dentro del marco constitucional. De este modo, se garantizaría que las minorías o la ciudadanía en general pueda participar de modo activo ya sea como propulsores de iniciativas legislativas populares, o de referéndums consultivos en los que no solo sean meros espectadores, sino actores claves.

Finalmente, si bien se podría argumentar la tarea de desarrollar mecanismos complementarios de democracia directa le corresponde al legislativo, lo cierto es que esta posibilidad ha sido cerrada por el Tribunal Constitucional, el cual se ha pronunciado de modo expreso en contra de la ampliación por parte del legislador de estos mecanismos (STC 119/1995, fundamento jurídico 3). En consecuencia, nos toca seguir insistiendo en la reforma constitucional.

## 6.2. Reforma de las leyes electorales

El derecho a la participación política es un derecho de configuración legal desarrollado por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General que, como su propio nombre lo indica, establece el marco regulatorio del régimen electoral general en España.

En lo que a la problemática de la gestión de la participación política de la minoría gitana se refiere, esta ley tiene un aspecto que está asociado con el rol que cumplen los partidos políticos como canalizadores de la representación. Estos actúan (o deberían hacerlo) como gestores de la diversidad y de la participación política

indirecta, lo cual ha sido recogido de este modo en el artículo 6 CE cuando se les denomina como «instrumentos fundamentales para la participación política».

Siendo ello así, es determinante para la calidad de la representación la forma en la que internamente se seleccionan a los candidatos, elección que trasciende el ámbito interno del partido y afecta al derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos en general (Biglino Campos, 2017, pp. 500-501). Por ende, si los partidos políticos no introducen a las diferentes minorías en la conformación de sus listas, no se puede aspirar a tener una diversidad de opciones de elección y, luego, presencia en los órganos de poder y de toma de decisiones.

En ese extremo, sería conveniente, por ejemplo, que vía legislativa se «obligue a la realización de elecciones primarias para la selección de candidatos» (Biglino Campos, 2017, p. 500), de modo que se diversifiquen las opciones representativas. Con esa misma finalidad se podría echar mano de acciones positivas como las cuotas para las minorías étnicas en las conformaciones de las listas de cada partido, reforzando con ello la presencia gitana en los partidos políticos existentes.

Para materializar esta propuesta, podría seguirse el esquema de las cuotas de género, pero en este caso exigiendo una cuota para la presencia gitana, la cual se justifica en tanto estamos ante la minoría étnica más importante en España (Naranjo Román, 2019, p. 65). Recordemos, además, que ha sido y es víctima de una discriminación histórica y sistemática que se ha perpetuado en el tiempo (Cortés Gómez, 2019a, p. 21 y Río Ruiz y García-Sanz, 2020, p. 4). Precisamente esto último permite dar respuesta a contraargumentos que se fundamentan en el «efecto llamada» y que señalan que de darse lugar a estas cuotas se abriría la puerta a que otros grupos minoritarios también demanden la habilitación de nuevas cuotas.

Por otro lado, una salida podría encontrarse en la promoción de coaliciones con los partidos mayoritarios (Naranjo Román, 2019, p. 82), ello a efectos de que se introduzca representación gitana, o como temas de agenda, las reivindicaciones de la minoría gitana en los espacios de poder y de toma de decisiones. En ese sentido, de lograr insertar presencia gitana o de algún representante que abogue por la minoría gitana, como agrega García Guitián (2001) «esa presencia servirá para abrir la agenda a temas y cuestiones que no están actualmente incluidos, contribuyendo a articular nuevos intereses y a definir lo que constituye de verdad el interés común» (p. 222).

Probablemente se cuestione ¿por qué no se canalizan esas demandas de manera autónoma con la representación descriptiva? es decir, que sea la propia minoría gitana la que conforme su propio partido político, maneje su propia agenda y hable por ella misma. En respuesta a ello cabe referirnos a la barrera electoral, una medida que exige un 3% de votos obtenidos para el acceso a los escaños parlamentarios, cifra que, si hablamos de una población gitana que representa el 2% de la población española, aun esperando que todos los integrantes de la minoría gitana voten por la presencia gitana, ello tampoco alcanzaría para lograr esa representatividad (Naranjo Román, 2019, p. 82).

Aunque la barrera electoral es un mecanismo que contribuye a ordenar el proceso electoral, también es cierto que limita la expresión de la pluralidad (Presno Linera, 2004, s/p) y la posibilidad de que minorías como la gitana vean la conformación de partidos políticos como una salida al problema de la subrepresentación. De otro lado, en el hipotético caso de que se disminuya o suprima la barrera electoral, los prejuicios existentes en contra de la minoría gitana serían otro factor que aun cuando se conforme un partido político propio, es poco probable que

se obtenga tras un proceso electoral un resultado favorable que les permita acceder a los puestos de representación y de toma de decisiones.

Siendo ello así, probablemente la mejor salida sería que se exija a los partidos políticos que incluyan representación de la minoría gitana en la conformación de sus listas. Esto podría reforzarse con el sistema de listas cerradas vigente, con lo que se contrarrestaría, a su vez, los prejuicios que de manera individual podrían incidir en una eventual (no) elección de los candidatos de la minoría gitana. En consecuencia, al votarse por listas cerradas que ya contienen representación gitana se estaría integrando políticamente esta minoría sin posibilidad a su exclusión.

Una vez más, ante el irremediable hecho de un sistema democrático con un «limitado mordiente participativo» (Revenge Sánchez, 2008, p. 55), será necesario explorar opciones que permitan democratizar el sistema y a sus actores principales: los partidos políticos. Esta estructuración debe hacerse desde la pluralidad, pues lo contrario solo replicaría el problema de subrepresentación existente.

### 6.3. Conformación de comisiones parlamentarias *ad hoc*

Como se ha venido señalando, promover la presencia de minorías en las esferas de toma de decisiones tiene como finalidad acabar con las exclusiones existentes y las desigualdades estructurales y sistémicas, en el caso concreto, las que han acompañado a la minoría gitana. Contribuyendo a ese objetivo, un escenario que se podría seguir explorando es el ámbito parlamentario, ello con la creación de una comisión de minorías étnicas.

Esta comisión buscaría introducir en la agenda parlamentaria las reivindicaciones de la minoría gitana, canalizadas a través de iniciativas legislativas que se planteen desde el parlamento, pero también mediante iniciativas legislativas populares impulsadas desde la propia minoría gitana, permitiéndoles así hablar por ellas mismas. Para esto último, se requiere como presupuesto la reformulación de los aspectos cuantitativos y cualitativos de la regulación actual de la iniciativa legislativa popular apuntados anteriormente. De lo contrario, las actuales limitaciones de este mecanismo, como conseguir las 500.000 firmas necesarias para respaldar una iniciativa legislativa, seguirían dificultando su acceso y utilización.

En efecto, con la creación de una comisión parlamentaria que aborde o impulse las iniciativas legislativas de la minoría gitana lo que se busca de manera directa es una transformación de la agenda política. De este modo, incluir sus expectativas en el debate legislativo propiciaría que al menos se aborde y miren las demandas de la minoría gitana.

Un importante paso en este extremo ha sido la creación de la Subcomisión para el Estudio de un Pacto de Estado contra el Antigitanismo y la Inclusión del Pueblo Gitano (154/000010), la cual desde su nacimiento el 28 de abril de 2021 y tras largas sesiones, finalmente aprobó el 30 de marzo de 2023 en el seno del Congreso el *Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado contra el Antigitanismo y la Inclusión del Pueblo Gitano*. En este documento se pretendió recoger medidas tendientes a «garantizar la eficacia y la eficiencia de las respuestas prospectivas que precisan los retos que plantea el Nuevo Marco Estratégico para la Igualdad, la Inclusión y la Participación de los Gitanos y Gitanas en los países de la UE 2020-2030». Sin duda, este es un avance significativo en el que ha tenido mucha participación e incidencia la minoría gitana articulada asociativamente.

#### 6.4. El asociacionismo como canalizador político

Una prueba de que se puede permear en los órganos de poder de manera indirecta a través de entidades colectivas como las asociaciones, los sindicatos y los movimientos ciudadanos, es ver la participación que ha tenido la minoría gitana en el debate y redacción del *Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado contra el Antigitanismo y la Inclusión del Pueblo Gitano*.

En este caso, el ejercicio del derecho de asociación (artículo 22 CE) ha sido el medio del que se ha valido la minoría gitana para hacer trascender sus reivindicaciones y ponerlas en el foro del debate público (Naranjo Román, 2019, p. 78). Es precisamente este espíritu asociativo lo que no solo les ha permitido sobrevivir a todos los intentos de asimilación y de exterminio por los que históricamente han pasado, sino que les ha permitido también materializar en lo jurídico avances como la inclusión del antigitanismo como delito de odio en el Código Penal en junio de 2022 y la elaboración de documentos como la *Estrategia Nacional para la Igualdad, la Inclusión y la Participación del Pueblo Gitano 2021-2030* o el reciente *Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado contra el Antigitanismo y la Inclusión del Pueblo Gitano* del que dábamos cuenta en el apartado anterior.

En estos logros reivindicativos la minoría gitana ha tenido una participación activa no solo a través de instituciones como la Fundación Secretariado Gitano<sup>4</sup> o el Instituto de Cultura Gitana<sup>5</sup>, sino también a través de la gestión dinámica de representantes en el Congreso como Sara Giménez (Ciudadanos), Beatriz Carrillo (Grupo Socialista) e Ismael Cortés (Unidas Podemos); quienes como dijimos, representaban a la minoría en la legislatura anterior. Ello nos lleva a señalar que, efectivamente, existen otros canales y vías posibles a través de las cuales se puede influir políticamente, además de la elección de representantes a través de las urnas. No obstante, no se puede renunciar a este mecanismo último, pues es el sistema de partidos y los mecanismos de democracia directa los que delimitan y definen la participación política en el sistema español.

Por otro lado, a nivel internacional, cabe destacar la labor de la Unión Romani Internacional, una ONG con estatuto consultivo inscrito en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y que ha logrado reconocimiento e incidencia en organismos como el Consejo de Europa, la OSCE y el ACNUDH (Cortés Gómez, 2019b, pp. 24-26). En suma, como lo ha referido Jean-Pierre Liégeois (8 de abril de 2021) haciendo un recuento del nacimiento e incidencia de esta superestructura, esta tiene un rol de alerta y de interpelación, más que de intervención directa, pero ha permitido mantener vigente la cuestión gitana en el espacio global.

Aunque hoy esta lucha del pueblo gitano se ve complementada por diferentes ONG que tienen como consignas la lucha contra el racismo, donde el antigitanismo es una clara expresión de este, hay narrativas de la propia minoría gitana que deben ser contadas desde su propia voz, permitiéndoseles así desarrollar su estrategia emancipadora. Al cumplirse el año 2025 los 600 años de la llegada del pueblo gitano a España, esta voz parece haber tomado cuerpo en la Propuesta de Ley Orgánica del Estatuto Cultural del Pueblo Gitano<sup>6</sup>, un documento elaborado por el Instituto de

<sup>4</sup> Véase más al respecto: [https://www.gitanos.org/quienes\\_somos/index.php](https://www.gitanos.org/quienes_somos/index.php) (Consultado el 31 de julio de 2024).

<sup>5</sup> Véase: <https://institutoculturagitana.es/> (Consultado el 31 de julio de 2024).

<sup>6</sup> Puede encontrarse este documento en el siguiente enlace: <https://institutoculturagitana.es/wp-content/uploads/2024/09/CG-19-Propuesta-de-Estatuto-Cultural-Gitano.pdf> (Consultado el 21 de abril de 2025).

Cultura Gitana y profesores de derecho de diferentes universidades que hoy circula en redes y que se espera entre pronto como tema de discusión en la agenda política.

## 7. Conclusiones

Pese a la importancia que tiene el derecho a la participación política su ejercicio no siempre ha estado al alcance de todas las personas y aun cuando formalmente se encuentra reconocido en el ordenamiento jurídico español, aún existen minorías que encuentran dificultades para su ejercicio. Estas falencias suelen atribuirse al propio diseño de las instituciones a través de las cuales se manifiesta el derecho a la participación política: los mecanismos de democracia directa e indirecta.

Dentro de los mecanismos de democracia directa el ordenamiento jurídico español recoge al referéndum y a la iniciativa legislativa popular, cuyos requisitos cuantitativos o cualitativos han hecho que no puedan ser ejercidos por la población de manera eficaz. Trasladando ese escenario a la minoría gitana encontramos que estas no han podido acceder a ambos mecanismos como protagonistas, pues de los dos referéndums consultivos desarrollados ninguno es sobre una problemática que aborde a la minoría gitana en concreto.

Del mismo modo, en el caso de la iniciativa legislativa popular, si los requisitos exigidos representan una limitante para su ejercicio por parte de la población en general, lo son con mayor razón aun para la minoría gitana. Respecto a esta, llama poderosamente la atención que exista solo una norma aprobada vía iniciativa legislativa popular, y que esta no sea sobre asuntos que se vinculen de manera directa con la protección o concreción de derechos de la población en general y, menos, de la minoría gitana.

En suma, la minoría gitana se encuentra en una condición de subrepresentación, pues no puede ejercer de manera directa sus derechos (representación descriptiva) ni tampoco cuenta con suficientes representantes gitanos [o no gitanos] que puedan hacer incidencia (representación sustantiva) en los órganos de poder. Esta situación justifica sobremanera el que en el caso de la minoría gitana se hable de acciones positivas en el plano social y político.

Las acciones positivas que si bien han surgido como un mecanismo para hacer frente al contexto de discriminación histórica en el que se encuentran ciertas minorías, en el caso español se han erigido como mecanismos frente a la desigualdad en el caso de las mujeres, pero también pueden y deben ser trasladadas al caso de la principal minoría étnica en España: la gitana. Si bien son un mecanismo que puede asegurar la igualdad de oportunidades de la minoría gitana en los puestos de toma de decisiones, la presencia que se logre no puede de por sí sola ser suficiente a efectos de tomas de decisiones colectivas que se rigen por un criterio mayoritario, pero como punto de partida pueden lograr introducir temas en agenda que contengan reivindicaciones de las minorías gitanas.

Las acciones positivas políticas como las cuotas electorales no afectan la democracia en el sentido de favorecer los resultados hacia una minoría en concreto, ello en la medida de que no garantizan de por sí un puesto en los órganos de representación, pero al menos permiten variar las opciones elegibles y que dentro de ellas pueda considerarse a la población minoritaria gitana.

La Constitución como norma superior del ordenamiento jurídico es el texto que motiva las diferentes acciones políticas, en ese marco, en el caso de la CE, es necesario recoger el reconocimiento de las minorías gitanas, para lo cual puede



seguirse el ejemplo de los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas que albergan la mayor parte de la población gitana tales como la catalana, la andaluza, la de Aragón y la de Castilla y León, las cuales reconocen la importancia y la necesidad de protección a las minorías gitanas. En ese extremo, una reforma constitucional podría permitir introducir este marco de reconocimiento y protección, mecanismo de reforma que una vez iniciado podría permitir también la reforma de los mecanismos de democracia directa.

Otras vías que podrían resultar complementarias a los efectos de un eficaz derecho a la participación política lo son también la reforma de las leyes electorales, la conformación de las comisiones parlamentarias a efectos de que se aborden las problemáticas de la minoría gitana y, finalmente, potenciar el derecho de asociación y sus diferentes manifestaciones a través de los cuales se puede hacer incidencia en los órganos de representación. En suma, si bien las acciones positivas pueden ser un buen punto de partida, no resultan suficientes de por sí solas, por lo que se hace necesario complementarla con mecanismos legales con perspectiva minoritaria, pero para ello, como presupuesto, es indispensable lograr un reconocimiento constitucional previo de las mismas.

## Bibliografía

- Aguirre Sala, J. F. (2014). El reconocimiento de los derechos diferenciados: el debate por las minorías oprimidas. *Diálogo Filosófico*, 88, 89-104. <https://dialogofilosofico.com/index.php/dialogo/article/view/133/143>
- Almagro Castro, D. (2018). *Democracia y participación política en la CE 1978: repensando paradigmas para una democracia avanzada*. Tirant Lo Blanch.
- Bernardo, Á. (30 de mayo de 2019). Solo 1 de cada 10 iniciativas populares (ILP) llega a votarse en el congreso. *CIV10*. Documento en línea: <https://civio.es/2019/05/30/iniciativas-legislativas-populares/> (Consultado el 31 de julio de 2024).
- Biglino Campos, P. (2017). Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad. *Revista de Derecho Público*, 100, 481-511. doi: <https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20707>
- Canosa Usera, R. (2003). *Sinopsis artículo 23* (actualizada por Gonzáles Escudero, Ángeles en 2011). Documento en línea: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2> (Consultado el 31 de julio de 2024).
- Comisión Europea. (27 de febrero de 2019). *Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, Comisión Europea.
- Cortés Gómez, I. (2018). Humanismo y derechos de las minorías: ¿reconocimiento político de la diferencia cultural o crítica cultural de la construcción política de la diferencia? *Torres de Lucca. International Journal of Political Philosophy*, 7(12), 221-238. <https://revistas.ucm.es/index.php/LTDL/article/view/76958>
- Cortés Gómez, I. (2019a). Ensayo contra el antigitanismo. *O Tchatchipen: lil ada trin tchona rodipen romani = revista trimestral de investigación gitana*, 107, 20-30. <https://www.unionromani.org/tchatchionline/pdf/10703esp.pdf>
- Cortés Gómez, I. (2019b). El laberinto de la representación de la diferencia. La construcción del común a partir de un análisis del caso gitano. *O Tchatchipen lil ada trin tchona rodipen romani = revista trimestral de investigación gitana*, 106, 19-33. Disponible en: <https://www.unionromani.org/tchatchionline/pdf/10604esp.pdf>
- Cortés Gómez, I. (20 de diciembre de 2020). Antigitanismo, ¿el fin de la última forma de racismo aceptada en España? *Le Monde diplomatiques en español*.

- <https://mondiplo.com/en-espana-con-la-llegada-de-la-democracia> (Consultado el 31 de julio de 2024).
- Cortés Gómez, I. (10 de junio de 2024). Antigitanismo al desnudo: la silla vacía en el Parlamento Europeo. *El Salto*. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/tribuna/antigitanismo-al-desnudo-silla-vacia-parlamento-europeo> (Consultado el 31 de julio de 2024).
- Díaz Revorio, F. J. (2018). Democracia, representación y participación ciudadana, a la búsqueda de un equilibrio que la constitución no logró. *Revista de Derecho Político*, 101, 239-272. <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21961>
- Escudero Alday, R. (2011/12). Democracia, *ma non troppo*: los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución española. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 116, 43-53. [https://www.fuhem.es/papeles\\_articulo/democracia-ma-non-troppo-los-mecanismos-de-participacion-ciudadana-en-la-constitucion-espanola/](https://www.fuhem.es/papeles_articulo/democracia-ma-non-troppo-los-mecanismos-de-participacion-ciudadana-en-la-constitucion-espanola/)
- Filigrana García, P. (2020). *El pueblo gitano contra el sistema mundo. Reflexiones desde una militancia feminista y anticapitalista*. Akal.
- Filigrana García, P. (2023). Tres ideas para acabar con los progromos [sic] antigitanos. En: Fundación Secretariado Gitano, *Discriminación y comunidad gitana. Informe anual FSG 2023* (pp. 243-245), Fundación Secretariado Gitano.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6), 83-99. <https://www.filosoficas.unam.mx/docs/940/files/Nancy%20Fraser%20De%20la%20distribucion%CC%81n%20al%20reconocimiento.pdf>
- Fricker, M. (2017). *Injusticia epistémica. El poder y la ética del conocimiento*. García Pérez, R. (trad.). Herder.
- Fundación Secretariado Gitano. (16 de junio de 2023). ¿Un Congreso sin representación gitana? *Fundación Secretariado Gitano*. Disponible en: <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/154879.html>.
- García Guitián, E. (2001). Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 111, 215-226. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/46597>
- Gargarella, R. (2002). *Crisis de la representación política*. Distribuciones Fontamara.
- Huertas Hernández, S. (2022). ¿Por qué es justo reconocer la representación especial de las minorías? Reflexiones del consenso traslapado en Rawls a la ciudadanía diferenciada en Young. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 13(1), 156-179. doi: <http://dx.doi.org/10.7770/rchdcp-v13n1-art2698>
- Liégeois, J. P. (8 de abril de 2021). 8 de abril de 1971: hace 50 años, nacía la Unión Romaní Internacional. *Le Courier des Balkans*. Disponible en: <https://www.presenciagitana.org/Entrevista-J-P-CourierBalkans2021ES.pdf> (Consultado el 31 de julio de 2024).
- López Guerra, L. (2019). *La Constitución de España*. Tirant Lo Blanch.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2014): *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020*. (2ª ed.). Grafo S.A.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (s/f). *Estrategia para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030*. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/poblacion-gitana/docs/estrategia\\_nacional/Estrategia\\_nacional\\_21\\_30/estrategia\\_aprobada\\_com.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/poblacion-gitana/docs/estrategia_nacional/Estrategia_nacional_21_30/estrategia_aprobada_com.pdf)
- Naranjo Román, R. (2019). Minorías étnicas y participación política: los gitanos españoles en el marco jurídico-constitucional español. En: *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático. Posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa* (pp. 65-84). Thomson Reuters Aranzandi.

- Ovejero Lucas, F. (2018). Democracia: realidades y posibilidades. En: Gonzáles Hernández, E. y Rubio Núñez, R. (coords.), *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (pp. 1445-1461). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez Luño, A. E. (2011). *Los derechos fundamentales*, (10ª ed). Tecnos.
- Presencia Gitana. (1991). *Los gitanos ante la Ley y la Administración*. Presencia Gitana.
- Presno Linera, M. Á. (2004). Supresión de la barrera electoral. *Simposium sobre crisis de la representación política. Debates Constitucionales*, 6, s/p. Documento en línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3419543>.
- Presno Linera, M. Á. (2018). Participación y sufragio activo: perspectiva jurídica. En: *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (Tomo III) (pp. 2281-2295). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ramírez-Heredia Montoya, J. D. (18 de septiembre de 2023). Llegará algún día en qué en el Congreso de los Diputados se pueda hablar en «caló», *Unión del Pueblo Romani*. <https://unionromani.org/2023/09/18/llegara-algun-dia-en-que-en-el-congreso-de-los-diputados-se-pueda-hablar-en-calo/>. (Consultado el 31 de julio de 2024).
- Revenga Sánchez, M. (2008). La participación política en la actualidad. *Derechos y libertades*, 18, época II, pp. 53-66. <http://hdl.handle.net/10016/8279>
- Rey Martínez, F. (2003). La prohibición constitucional de discriminación racial a étnica. *Gitanos: Pensamiento y Cultura*, 17-18, 46-53.
- Rey Martínez, F. (2012). Capítulo XXI: La minoría gitana. En: Escobar Roca, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, (pp. 2139-2372). Thomson Reuters Aranzandi. [https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=577352&orden=0&info=open\\_link\\_libro](https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=577352&orden=0&info=open_link_libro)
- Rey Martínez, F. (2019). *Derecho antidiscriminatorio*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Rey Martínez, F. (2020). En los albores de la lucha contemporánea antigitana en España. *Sociología Histórica*, 10, 489-499. <https://revistas.um.es/sh/article/view/452191>
- Río Ruiz, M. Á. y García-Sanz, C. (2020). Antigitanismo en Europa: conceptualización, historia reciente y aportes al conocimiento de una forma específica de racismo. *Sociología Histórica*, 10, pp. 1-10. <https://doi.org/10.6018/sh.451161>
- Sauca Cano, J. M. (2010). Aportaciones de la Comisión Bouchard Taylor al modelo intercultural de Quebec. *Iura Vasconiae*, 7, 449-478. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3653847.pdf>
- Sowell, T. (2004). *La discriminación positiva en el mundo*. Debritto, A. y Diago, M. (trads.). Fundación FAES.
- Young, I. M. (1990). *La justicia y la política de la diferencia*. Álvarez, S. (trad.). Ediciones Cátedra Universitat de Valencia.
- Velasco Arroyo, J. C. (1999). Luces y sombras de la discriminación positiva, *Claves de razón práctica*, 90, 66-70.