

**UNA AUTONOMÍA CULTURAL PARA
EL PUEBLO GITANO EN ESPAÑA:
OBSTÁCULOS Y PROPUESTAS**

EDUARDO RUIZ VIEYTEZ

SUMARIO

1.- Introducción. 2.- La autonomía cultural; 2.1.- Sentido, origen y aplicación de la autonomía cultural; 2.2.- Categorías y delimitación conceptual; 2.3.- Valor y crítica de la autonomía cultural. 3.- Pueblo Gitano, reconocimiento y autonomía. La autonomía cultural gitana en el ordenamiento español; 4.1.- El Pueblo Gitano en España y la respuesta institucional; 4.2.- La propuesta del Instituto de Cultura Gitana; 4.3.- Una propuesta de autonomía no territorial. 5.- Conclusión.

Fecha recepción: 03.12.2024
Fecha aceptación: 01.07.2025

UNA AUTONOMÍA CULTURAL PARA EL PUEBLO GITANO EN ESPAÑA: OBSTÁCULOS Y PROPUESTAS

EDUARDO RUIZ VIEYTEZ¹

1. INTRODUCCIÓN

Son crecientes las voces que reivindican un mayor reconocimiento político para el Pueblo Gitano. Este artículo pretende defender que una autonomía cultural puede ser una respuesta adecuada a dichas demandas y, planteada en determinadas condiciones, es viable dentro del ordenamiento jurídico vigente en España.

Para ello analizaremos el concepto de autonomía cultural en relación con los diversos tipos de autonomías existentes, así como los principales obstáculos o reparos que se plantean frente a aquélla. En segundo lugar, defenderemos la idoneidad de la autonomía cultural como instrumento jurídico para el reconocimiento político del Pueblo Gitano. Finalmente, plantearemos las bases y límites de un posible modelo de autonomía cultural para el Pueblo Gitano dentro del marco constitucional vigente.

2. LA AUTONOMIA CULTURAL

2.1. Sentido, origen y aplicación de la autonomía cultural

La autonomía colectiva como forma de autogobierno ha sido ampliamente estudiada y numerosas taxonomías se han propuesto para definir distintas categorías de autonomías². La tipología principal es la que diferencia entre autonomía territorial y autonomía no territorial. Aunque la diferencia entre ambas no sea siempre exacta, se

¹ Catedrático de la Universidad de Deusto (Instituto de Derechos Humanos). Professor at the University of Deusto (Human Rights Institute). ORCID 0000-0001-7575-4454. Avda. Universidades 24. 48007 Bilbao (Spain). Email: ejruiz@deusto.es

² Ghai, Yash (ed.). (2000). *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge, Cambridge University press; Hannum, Hurst. (1990). *Autonomy, Sovereignty, and self-*

diferencian en su principio fundamental³, en los beneficiarios y en su mecanismo de funcionamiento⁴. La autonomía territorial consiste en el reconocimiento de un nivel de autogobierno que se proyecta principalmente sobre un territorio determinado y la población que habita sobre el mismo. En la segunda, por el contrario, el autogobierno se proclama para una colectividad con independencia de su ubicación, siempre lógicamente dentro de los límites territoriales del Estado respectivo.

En Europa occidental predomina un liberalismo que tiende a entender el poder político como algo necesariamente ligado a un territorio. Desde los conflictos de religión de los siglos XVI y XVII, la protección de las minorías se concibió como una solución territorial inspirada en el principio *cuius regio eius religio*, en virtud del cual el gobernante de un territorio tenía el poder de determinar una determinada religión para sus habitantes, en una clave que implica más dominación que igualdad⁵. Esta forma territorial de gestión de la diversidad es una visión westfaliana y moderna del poder político que está muy presente en el Derecho público europeo⁶. Así, la protección de algunas diversidades relevantes podría realizarse a través de autogobiernos sobre territorios en los que el grupo minoritario es mayoritario o al menos relevante, de forma que pueda ejercer un nivel de poder político propio⁷.

La existencia de poderes políticos de base personal no parecía encajar adecuadamente en la consolidación del Estado moderno, ni con un constitucionalismo liberal que proclamaba la igualdad formal de todos los ciudadanos. Sin embargo, hace ahora 125 años Karl Renner, a través de su obra “Estado y Nación”⁸, formuló sus primeras propuestas teóricas sobre la autonomía no territorial⁹. La base de esta autonomía está en el principio de personalidad y en la idea de la organización jurídico-política de las comunidades como unidades autónomas sin tener en cuenta la residencia, algo

determination. The accommodation of conflicting rights, Philadelphia, University of Pennsylvania press; Suksi, Markku (ed.). (1998). *Autonomy: Applications and Implications*, La Haya, Kluwer Law International.

³ Djordjevic, Ljubica. (2023). “The Many Faces of Minority Non-Territorial Autonomy”, en Andeva, Marina; Dobos, Balázs; Djordjević, Ljubica; Kuzmany, Börries y H. Malloy, Tove (eds.), *Non-Territorial Autonomy: An Introduction*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 168.

⁴ Marko, Joseph and Constantin, Sergiu. (2019). *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance: History, Law, Ideology and Politics in European Perspective*, Oxford, Routledge, pp. 386-387.

⁵ Nimni, Ephraim (ed.). (2005). *National cultural autonomy and its contemporary critics*, Oxford, Routledge, p. 11.

⁶ Quer, Giovanni M. y Memo, Sara. (2012). “Releasing minorities from the “nationalist trap”: from territorial to personal autonomy in a “multiple demo Europe”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 47, p. 153.

⁷ Las entidades federadas pueden equipararse a las autonomías políticas territoriales a estos efectos. Las federaciones pueden incluir también autonomías territoriales como sucede en Canadá, India o Rusia: Légaré André y Suksi, Markku. (2008). “Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century”. *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, p. 148.

⁸ Renner, Karl. (1899). *Staat und Nation: Zur österreichischen Nationalitätenfrage*, Viena, Dietl. Versión en castellano: Renner, Karl. (2015). *Estado y nación. El derecho de las naciones a la autodeterminación*, Madrid, Tecnos.

⁹ Nimni, Ephraim (ed.). (2005). *National... cit.*, pp. 237-242.

habitual en las edades premodernas y que se rompería con las teorías de Bodino sobre la soberanía exclusiva y el sistema westfaliano¹⁰.

En el marco de una comunidad política plural como el Imperio Austro-Húngaro, Renner propuso la creación de diferentes tipos de entidades, incluyendo algunas de base territorial dominadas por una nación, otras mixtas en las que podrían convivir dos o más autonomías nacionales y otras corporaciones públicas bajo el principio de personalidad que incardinaran a los miembros de cada nación con independencia del territorio. Este modelo, que nunca llegó a aplicarse, concibe un Estado complejo territorialmente que alberga una federación de corporaciones nacionales con relaciones asimétricas. La que Renner denomina autonomía nacional-cultural es la que disfrutaría la población judía, carente de una base territorial propia¹¹.

Evidentemente, la idea de la autonomía cultural o no territorial ha evolucionado significativamente, desde sus antecedentes en el periodo de entreguerras en Estonia¹², hasta la expansión del Derecho de las minorías a finales del siglo XX¹³. En cualquier caso, modelos de autonomía no territorial se han venido aplicando hasta hoy total o parcialmente en varios países de la Europa central y oriental¹⁴ como Hungría¹⁵,

¹⁰ Salat, Levente. (2023). "The Concept of Non-Territorial Autonomy: Origins, Developments, and Subtypes", en Andeva, Marina; Dobos, Balázs; Djordjević, Ljubica; Kuzmany, Bóris y Malloy, Tove (eds.), *Non-Territorial Autonomy: An Introduction*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 4-5.

¹¹ Salat, Levente. (2023). "The Concept ... *cit.*", pp. 7-9.

¹² Yupsanis, Athanasios. (2019). "Cultural Autonomy for Minorities in Hungary". *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 26-1, p. 3.

¹³ Eide, Asbjørn. (1998). "Cultural autonomy. Concept, Content, History and Role in the World Order", en Suksi, Markku (ed.), *Autonomy: applications and implications*, La Haya, Kluwer Law international, pp. 264-276.

¹⁴ Osipov, Alexander. (2013). "Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 12-1, p. 9; Légaré André y Suksi, Markku. (2008). "Rethinking ... *cit.*", p. 147; Yupsanis, Athanasios. (2019). "Cultural... *cit.*", p. 3; Suksi, Markku. (2008). "Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basis of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases". *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, nº 2-3, p. 196; Torode, Nicky. (2008). "National Cultural Autonomy in the Russian Federation: Implementation and Impact". *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, nº 2-3, p. 181; Quer, Giovanni M. y Memo, Sara. (2012). "Releasing... *cit.*", p. 168; Eide, Asbjørn. (1998). "Cultural... *cit.*", p. 256.

¹⁵ De Villiers, Bertus. (2021). "From Community Autonomy in Hungary to Indigenous Self-Determination in the Outback of Australia: Can Non-Territorial Autonomy Find Traction Down Under?". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 20, nº 2, pp. 11-19; Yupsanis, Athanasios. (2019). "Cultural... *cit.*"; Smith, David J. y Hiden, John. (2012). *Ethnic Diversity and the Nation State: National Cultural Autonomy Revisited*, Londres, Routledge, p. 114; Smith, David J. (2013). "Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 12-1, pp. 27-55.

Croacia, Estonia¹⁶, Serbia, Eslovenia, Montenegro o Rusia¹⁷. Referencias a este concepto se encuentran también en las legislaciones o en propuestas legales de Letonia, Rumanía¹⁸, o Ucrania¹⁹, en los países nórdicos²⁰ o en otros países no europeos²¹, lo que demuestra la actualidad y plena vigencia de esta modalidad de autonomía.

2.2. Categorías y delimitación conceptual

Resulta preciso clarificar el significado de la autonomía no territorial y, en su caso, de sus diferentes modalidades o de los términos que podemos encontrar en la literatura sobre el tema. Puede constatarse que existe una notable confusión conceptual sobre los diversos tipos de autonomía²², lo que en parte deriva de la variedad de términos utilizados en los diferentes países de Europa²³. En realidad, la expresión “autonomía no territorial” es un término paraguas que incluye todas las formas de autonomía que no sean territoriales en conceptos diversos. En una lectura amplia de la literatura sobre el tema, podemos identificar las siguientes categorías de autonomía: política, nacional, nacional-cultural, cultural, personal, funcional y administrativa²⁴.

En ocasiones, se asocia la autonomía política con la autonomía territorial y se contraponen con las diferentes modalidades de autonomía no territorial como la autonomía personal, la cultural y la funcional. Sin embargo, estos términos albergan significados diferentes en función de los autores que se refieren a ellos²⁵. Por otro lado,

¹⁶ Lagerspetz, Mikko. (2014). “Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise”. *Journal of Baltic Studies*, vol. 45-4, pp. 457-475; Smith, David J. y Hiden, John. (2012). *Ethnic... cit.*, p. 111; Smith, David J. (2013). “Non-Territorial Autonomy... cit.

¹⁷ Torode, Nicky. (2008). “National... cit.”; Smith, David J. y Hiden, John. (2012). *Ethnic... cit.*, p. 111; Smith, David J. (2013). “Non-Territorial... cit.

¹⁸ Smith, David J. y Hiden, John. (2012). *Ethnic... cit.*, p. 113; Smith, David J. (2013). “Non-Territorial... cit.

¹⁹ Smith, David J. (2020). “Introduction to the Special Issue on National Cultural Autonomy in Diverse Political Communities: Practices, Challenges, and Perspectives”. *Nationalities papers*, vol. 48-2, pp. 225.

²⁰ Hannikainen, Lauri. (2013). “La autonomía en Finlandia: la autonomía territorial de las islas Aland y la autonomía cultural del pueblo indígena saami”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº. 17, pp. 91-102; Smith, David J. y Hiden, John. (2012). *Ethnic... cit.*, p. 117.

²¹ Dessalegn, Beza. (2019). “Experimenting with Non-Territorial Autonomy: Indigenous Councils in Ethiopia”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 18, nº 2, pp. 3-23; Quer, Giovanni M. (2013). “De-Territorializing Minority Rights in Europe: A Look Eastward”. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 12-1, pp. 76-98; Quer, Giovanni M. y Memo, Sara. (2012). “Releasing ... cit.”, p. 166.

²² Djordjevic, Ljubica. (2023). “The Many...cit.”, pp 165-166. Salat, Levente. (2023). “The Concept... cit.”, pp. 17-19.

²³ Yupsanis, Athanasios. (2019). “Cultural... cit.”, p. 2.

²⁴ Salat, Levente. (2023). “The Concept ... cit.”; Trinn, Christoph y Schulte, Felix. (2022). “Untangling territorial self-governance – new typology and data”. *Regional and Federal Studies*, vol. 32(1), p. 8.

²⁵ Marko, Joseph and Constantin, Sergiu. (2019). *Human... cit.*, p. 387.

ni la autonomía política tiene necesariamente una base territorial, ni toda autonomía territorial tiene naturaleza política. La autonomía política incluye un margen más o menos amplio de poder político propio, expresado en la existencia de una institución parlamentaria con poder para aprobar normas jurídicas con rango de ley que expresen políticas diferenciadas. En este sentido, la autonomía política puede equipararse con la que algunos llaman autonomía legislativa, y se contrapone a la autonomía administrativa, que no incluye poderes legislativos sino meramente ejecutivos y reglamentarios. De este modo, hay una diferenciación entre la autonomía legislativa o política y la administrativa, aunque sea gradual²⁶. De hecho, podemos distinguir entre autonomías legislativas o políticas fuertes (como las de las Islas Feroe, Tirol del Sur o Cataluña) y débiles (Nunavut o Azores). Pero la distinción entre autonomía política y administrativa²⁷ se puede cruzar con la división entre autonomía territorial y no territorial²⁸, de forma que podemos identificar autonomías territoriales no políticas, como las de Córcega o Crimea, mientras que no hay impedimento jurídico para que la autonomía no territorial disponga de poder legislativo propio sobre determinados ámbitos materiales, como en algunos casos hoy vigentes o en los desaparecidos *Millet* del Imperio Otomano.

Sin embargo, algunos autores utilizan el concepto de autonomía administrativa como una de las posibles variantes de la autonomía no territorial, dentro de la cual emergen más categorías sobre las que la doctrina no parece ponerse de acuerdo. Para algunos autores, los conceptos de autonomía cultural y autonomía personal son sinónimos²⁹, pero para otros encierran significados diferentes y añaden nuevas categorías a la lista. Así, Djordjevic diferencia entre autonomía nacional-cultural, cultural, funcional y personal para comunidades religiosas³⁰. Quer identifica ejemplos de autonomía personal, cultural y de representación política³¹. Otros como Heintze³² o Suksi³³ distinguen dentro de la autonomía no territorial tres categorías: cultural, personal y funcional.

Lo primero es analizar cuidadosamente los ejemplos utilizados por los autores para determinar si estamos en presencia de verdaderas autonomías. La autonomía implica el ejercicio de un poder propio, de naturaleza legislativa o administrativa,

²⁶ Tkacik organiza los tipos de autonomía de un modo piramidal de mayor a menor, en este orden: legislativa, administrativa, funcional, cultural y personal: Tkacik Michael. (2008). "Characteristics of Forms of Autonomy". *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, nº 2-3, pp. 370-372.

²⁷ Suksi, Markku (ed.). (1998). *Autonomy... cit.*, p. 169.

²⁸ Légaré, André y Suksi, Markku. (2008). "Rethinking... cit.", pp. 144-146.

²⁹ Palermo, Francesco y Woelk, Jens. (2008). *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, p. 141. Lapidoth, Ruth. (1996). *Autonomy: flexible solutions to ethnic conflict*, Washington DC, Institute for Peace Press.

³⁰ Djordjevic, Ljubica. (2023). "The Many...cit.", pp 173-179.

³¹ Quer, Giovanni M. (2013). "De-Territorializing... cit.", p. 78.

³² Heintze, Hans-Joachim. (1998): "On the Legal Understanding of Autonomy", en Suksi, Markku (ed.), *Autonomy: applications and implications*, La Haya, Kluwer Law international, pp. 20-24.

³³ Suksi, Markku. (2008). "Functional... cit.

en ciertas materias sobre un territorio o una población determinada. Pero supone en todo caso el ejercicio de un poder normativo por un colectivo, sea territorial o personalmente delimitado. No todos los acomodos en favor de minorías pueden ser calificados como autonomías si lo que pretenden es proteger una identidad pero no gobernar sobre ella³⁴. En este sentido, los ejemplos de mera aplicación de leyes personales o de tribunales específicos para su aplicación no pueden considerarse autonomía si no incluyen un poder propio de creación de normas y de adopción de decisiones políticas o administrativas. El mero ejercicio de derechos individuales, aunque sea en modo colectivo, no implica la existencia de un poder autónomo de un grupo, como tampoco la aplicación de normas diferentes a colectivos distintos ni la representación específica de un colectivo dentro de un poder político común. Sobre esta base, no podemos considerar verdaderas autonomías a las que Quer³⁵ refiere como autonomía personal (caso de los tribunales islámicos en el Reino Unido) o como representación política (Consejos musulmanes en otros países), dado que no constituyen verdaderos autogobiernos sino expresiones de pluralismo jurídico. De su clasificación, solamente los autogobiernos minoritarios en Estonia y Hungría constituirían casos de autonomía no territorial.

Numerosos problemas conceptuales emergen cuando se intentan distinguir los conceptos de autonomía personal, cultural y funcional. Heintze restringe la autonomía cultural en función de las materias sobre las que se proyecta, como idioma y educación, y considera a las autonomías personal y funcional más amplias en temas³⁶. También exige para la autonomía personal la presencia de una corporación pública y relega la autonomía funcional a una corporación privada que ejerce funciones públicas. Según esta diferencia, en la autonomía personal el órgano público representaría a todo el grupo, mientras que una corporación privada, propia de la autonomía funcional, solo representaría a sus miembros, y ambas pueden concretarse en autonomía cultural si restringen su competencia a ámbitos culturales.

Esta restricción del concepto de autonomía cultural que propone el profesor alemán nos parece difícil de determinar y poco respaldada por otros autores. Weller³⁷, Palermo y Woelk³⁸ parecen equiparar el significado de las autonomías funcional y cultural, mientras que Tkacik³⁹ exige para la autonomía cultural un poder regulatorio propio del grupo con presencia de instituciones grupales públicas, relegando el ejercicio individual de derechos a la autonomía personal. En esta concepción de autonomía cultural, el Estado ha decidido no imponer sus decisiones en las materias en las que el grupo se autogobierna. En este punto, la idea de autonomía cultural enlaza

³⁴ Trinn, Christoph y Schulte, Felix. (2022). "Untangling... *cit.*", pp. 6-7.

³⁵ Quer, Giovanni M. (2013). "De-Territorializing... *cit.*", pp. 81-86.

³⁶ Heintze, Hans-Joachim. (1998). "On the Legal... *cit.*", pp. 20-24.

³⁷ Weller, Marc (ed.). (2006). *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press. p. 627.

³⁸ Palermo, Francesco y Woelk, Jens. (2008). *Diritto... cit.*, p. 142.

³⁹ Tkacik Michael. (2008). "Characteristics... *cit.*", p. 375.

con el autogobierno que puede estar presente en formas de consociacionalismo, en una suerte de idea federal aplicada a comunidades que no tienen base territorial, algo ya avanzado por Renner y Bauer⁴⁰. Aunque no en todo consociacionalismo hay necesariamente autonomías no territoriales, estas pueden ayudar a mejorar o completar aquel para distribuir el poder, suprimiendo vetos y consensos excesivos⁴¹. Esta idea de autonomía cultural o nacional-cultural enlazaría con la que es ampliamente utilizada en Europa central y oriental como sinónimo de autonomía no territorial⁴².

Las menciones doctrinales a la autonomía funcional también varían ostensiblemente. Unas tienden a identificar la organización del grupo a través de entidades privadas que reciben la capacidad de ejercer funciones públicas en materia de medios de comunicación, educación, religión u otras relevantes para la identidad de aquel⁴³. La autonomía funcional consistiría en el establecimiento de una entidad privada, mientras que la autonomía nacional-cultural conllevaría la creación de una entidad pública⁴⁴. Marko y Constantin, sin embargo, ponen como ejemplo de autonomía funcional a la comunidad germanófona de Bélgica, lo que nos lleva a una definición implícita distinta a la anterior⁴⁵. En otros casos, el acento se pone en una organización administrativa que tiene en cuenta la existencia de grupos, pero sin establecer un poder diferenciado, sino una desconcentración interna⁴⁶. Sin embargo, es cuestionable que esta última acepción constituya realmente una autonomía, salvo que las unidades administrativas específicas estuvieran plenamente gobernadas desde el propio grupo. En el caso citado por Suksi y Tkacik de la minoría de habla sueca de Finlandia lo que existe es una oficialización del elemento característico de la minoría con una gestión separada, pero desde un espacio público común, por lo que no existe un autogobierno real ni normativo ni ejecutivo. Por la misma razón no nos parece correcta la consideración de que la autonomía administrativa pueda ser una suma de autonomías funcionales que coexisten en el mismo espacio geográfico, máxime cuando se utiliza la misma expresión para referirse al ejemplo de Córcega, que tiene una base claramente territorial⁴⁷.

Por lo que se refiere al concepto de autonomía personal, también genera confusión. Existen autores que definen esta modalidad por la naturaleza no pública de las entidades que representan al grupo⁴⁸, en una lectura contraria a la de Heintze. Para algunos, la autonomía personal puede incluir entidades privadas con funciones públicas (lo que otros llaman autonomía funcional) o una mera garantía de derechos

⁴⁰ Salat, Levente. (2023). "The Concept... *cit.*, pp. 15-16.

⁴¹ Nimni, Ephraim (ed.). (2005). *National... cit.*, pp. 8-10.

⁴² Osipov, Alexander. (2013). "Non-Territorial..." *cit.*, p. 8

⁴³ Heintze, Hans-Joachim. (1998): "On the Legal... *cit.*, pp. 23-24.

⁴⁴ Djordjevic, Ljubica. (2023). "The Many... *cit.*, p. 177.

⁴⁵ Marko, Joseph and Constantin, Sergiu. (2019). *Human... cit.*, p. 391.

⁴⁶ Suksi, Markku. (2008). "Functional... *cit.*, p. 198.

⁴⁷ Tkacik Michael. (2008). "Characteristics... *cit.*, pp. 371-372 y 383.

⁴⁸ Salat, Levente. (2023). "The Concept... *cit.*, p. 13; Tkacik Michael. (2008). "Characteristics... *cit.*, p. 374.

individuales sin requerir ninguna estructura administrativa propia⁴⁹, si bien permite crear instituciones privadas por el uso de la libertad de asociación en la dimensión horizontal⁵⁰. Pero en este concepto no se acaba de entender dónde reside realmente la autonomía o la diferencia con cualquier protección básica de las minorías a través de los derechos de sus miembros. Otros insisten en la capacidad de autoorganización o autorregulación del grupo y su reconocimiento por el Estado, sobre todo pensando en las comunidades religiosas, como es el caso de la minoría musulmana de Tracia Occidental⁵¹. Por último, hay también autores que utilizan la expresión autonomía personal para referirse al modelo propuesto en su día por Karl Renner⁵².

Ante esta proliferación de términos e ideas, entendemos que la autonomía requiere la capacidad de un colectivo de adoptar decisiones políticas o administrativas y de crear normas de rango legal o reglamentario. Aunque los temas culturales constituyan la base material ideal que nutra estas decisiones, es irrelevante la materia sobre la que se proyecte la autonomía. Lo que sí debe existir es un sujeto colectivo que sea su titular y que pueda adoptar sus propias decisiones diferentes de las estatales. La mera garantía de participación de una minoría en un ámbito superior puede configurarse como una herramienta de protección, pero no implica un poder autónomo. A su vez, este puede ser más o menos extenso, pero debe suponer un ámbito propio de decisión que es ejercido desde un sujeto no territorialmente definido y con carácter oficial. A esta realidad la podemos denominar autonomía cultural, personal o simplemente no territorial, y la podremos adjetivar como política o administrativa, pero ulteriores divisiones o categorías no añaden elementos sustantivos al concepto y, por el contrario, difuminan la virtualidad de un instrumento jurídico-político de gran interés para los grupos que carecen de un territorio propio.

En definitiva, adoptamos la fórmula de autonomía cultural como sinónimo de autonomía no territorial o personal, para referirnos, en palabras de Eide, al derecho a la autorregulación de un grupo culturalmente definido, sobre todo en materias que afectan al mantenimiento y reproducción de su cultura⁵³. La autonomía cultural, término utilizado por vez primera como expresión de la autonomía no territorial en la Ley de Estonia de 1925⁵⁴, se caracteriza esencialmente por la aplicación del principio de personalidad frente al principio territorial⁵⁵ en la definición del colectivo titular del autogobierno. Se trata de una autonomía que sigue básicamente las propuestas de

⁴⁹ Tkacik Michael. (2008). "Characteristics... *cit.*

⁵⁰ Suksi, Markku. (2008). "Functional... *cit.*", p. 197.

⁵¹ Djordjevic, Ljubica. (2023). "The Many... *cit.*", pp. 178-179.

⁵² Klimova-Alexander, Ilona. (2005). "Prospects for Romani national cultural autonomy", en Nimni, Ephraim. (ed.), *National cultural autonomy and its contemporary critics*, Oxford, Routledge, pp. 124-132.

⁵³ Eide, Asbjørn. (1998). "Cultural... *cit.*", p. 252.

⁵⁴ Salat, Levente. (2023). "The Concept ... *cit.*", p. 10; Lagerspetz, Mikko. (2014). "Cultural Autonomy... *cit.*", p. 458.

⁵⁵ Verstichel, Annelies. (2009). *Participation, Representation and Identity. The Right of Persons Belonging to Minorities to Effective Participation in Public Affairs: Content, Justification and Limits*, Amberes-

Renner para garantizar que los grupos sin base territorial puedan decidir sobre materias de su competencia o interés⁵⁶. Para ello es preciso que exista una personalidad jurídica diferenciada y reconocida como autoridad competente en su ámbito para las materias previamente definidas⁵⁷. A su vez, esta personalidad puede organizarse directamente mediante instituciones públicas o mediante entidades privadas a las que se les encomienda el ejercicio de dichos poderes.

2.3. Valor y crítica de la autonomía cultural

La idea formulada por Renner hace 125 años permanece plenamente vigente. La autonomía no territorial o cultural retiene el potencial de complementar las soluciones territoriales cuando el territorio no es parte constitutiva de la identidad grupal⁵⁸. La autonomía cultural se entiende como un mecanismo para no poner en riesgo la integridad territorial y la identidad nacional⁵⁹ y ha sido útil en diversos contextos para disminuir los conflictos, el empoderamiento de los grupos étnicos minoritarios y la construcción de políticas inclusivas⁶⁰.

En las últimas décadas se ha producido un interés creciente en las organizaciones internacionales sobre el potencial de la autonomía no territorial⁶¹. Este interés se encuentra recogido en las Recomendaciones de Lund⁶², en cuyo apartado tercero se alude al autogobierno no territorial, señalando que es útil para el desarrollo de la identidad y cultura de las minorías, sobre todo en lo concerniente a elementos como el idioma, la educación la religión, los símbolos u otras formas de expresión cultural. En la misma línea insiste la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, cuando afirma que la autonomía cultural es un mecanismo de solución o prevención de conflictos en Europa⁶³.

Oxford-Portland, Intersentia., pp. 64-68; Yupsanis, Athanasios. (2019). "Cultural... *cit.*, p. 2; Nimni, Ephraim (ed.). (2005). *National... cit.*, p. 10.

⁵⁶ Djordjevic, Ljubica. (2023). "The Many...*cit.*, p. 173; Quer, Giovanni M. y Memo, Sara. (2012). "Releasing... *cit.*, p. 163.

⁵⁷ Eide, Asbjørn. (1998). "Cultural... *cit.*, p. 252.

⁵⁸ Smith, David J. y Hiden, John. (2012). *Ethnic... cit.*, p. 116; Quer, Giovanni M. (2013). "De-Territorializing... *cit.*, p. 77.

⁵⁹ Ghai, Yash (ed.). (2000). *Autonomy... cit.*, p. 23; Smith, David J. y Hiden, John. (2012). *Ethnic... cit.*, p. 110.

⁶⁰ Nootens, Geneviève. (2015). "Can Non-Territorial Autonomy Bring an Added Value to Theoretic and Policy Oriented Analysis of Ethnic Politics", en Malloy, Tove H. y Palermo, Francesco (eds.), *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press, p. 34.

⁶¹ Smith, David J. (2013). "Non-Territorial ... *cit.*; Torode, Nicky. (2008). "National ... *cit.*, p. 180.

⁶² Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, "The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life", 1 de septiembre de 1999.

⁶³ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Recomendación 1609 (2003) "Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe", 24 de junio de 2003, párr 5.

Sin embargo, la autonomía no territorial apenas ha sido explorada en nuevos contextos, aparte de los que ya existen en la Europa central y oriental. La autonomía cultural raramente se acepta en los modelos occidentales⁶⁴, que prefieren las soluciones territoriales, mientras que en Europa central y oriental sucede lo contrario⁶⁵. Las democracias occidentales parecen tener un problema con la autonomía cultural por la sospecha del liberalismo respecto de los derechos colectivos o de los arreglos o acomodos que no son extensibles a todos⁶⁶, evidenciando que uno de los problemas en los sistemas occidentales es el de la asunción de realidades y soluciones asimétricas⁶⁷.

Las principales críticas que suelen formularse a la autonomía no territorial⁶⁸ pivotan sobre la necesidad de identificar y delimitar el sujeto titular. La necesidad de funcionar sobre colectivos implica para algunos una institucionalización del *grupismo*, de la segregación o un impulso a la conflictividad que impide la existencia de valores comunes. En realidad, el objetivo de la autonomía cultural es precisamente el contrario, procurar la garantía de los derechos humanos en los que los elementos culturales juegan un papel inevitable, como ha demostrado el liberalismo multicultural⁶⁹. Considerar que la autonomía cultural conduce al enfrentamiento entre grupos equivale a entender que la autonomía territorial conduce al enfrentamiento entre territorios. Por el contrario, los mecanismos de acomodo de la diversidad, con base territorial o sin ella, buscan siempre procurar mayores cotas de protección de los derechos, precisamente para aumentar el sentimiento de pertenencia y la cohesión, lo que no equivale a la uniformización. La existencia de identidades colectivas de base cultural no puede discutirse porque la inmensa mayoría de la población se sigue identificando y categoriza a los demás a través de ellas. Factores como la lengua, la tradición religiosa u otras variables culturales ejercen una fuerte movilización que no puede ignorarse. El reconocimiento de niveles de autogobierno para quienes, territorialmente o no, comparten elementos diferenciados es un instrumento de integración, reconocimiento y valoración, sobre todo si existe una imagen peyorativa respecto de la minoría por parte de la mayoría de la población.

Es cierto que las identidades culturales son fluidas y múltiples, pero también lo son las vecindades administrativas o las residencias. Además, en la realidad de nuestras sociedades no es frecuente el cambio de religión, de lengua principal o de sentido de pertenencia. Al contrario, las categorías grupales persisten y se muestran como una realidad a gestionar y no a ignorar. Mayor enjundia tiene la crítica que alerta sobre el reconocimiento de derechos colectivos como una posible amenaza para la libertad al interior del propio grupo autónomo. Pero este riesgo se concretaría si la pertenencia al colectivo y la obediencia a sus normas fuera obligatoria según una

⁶⁴ Nimni, Ephraim (ed.). (2005). *National ... cit.*, p. 1.

⁶⁵ Marko, Joseph and Constantin, Sergiu. (2019). *Human ... cit.*, p. 389.

⁶⁶ Nimni, Ephraim (ed.). (2005). *National ... cit.*, pp. 7-8.

⁶⁷ Ghai, Yash (ed.). (2000). *Autonomy... cit.*, pp. 11-14.

⁶⁸ Yupsanis, Athanasios. (2019). "Cultural ... cit.", pp. 4-6.

⁶⁹ Smith, David J. y Hiden, John. (2012). *Ethnic ... cit.*, p. 120.

definición objetiva de pertenencia al grupo. Sin embargo, cabe una interpretación liberal de la autonomía cultural que incluso es más amplia que la que se produce en una autonomía de base territorial. Si la pertenencia al grupo autónomo es una opción y no una imposición, la crítica se diluye al permitir a cada individuo decidir libremente si quiere participar del autogobierno, principio que ya está asentado en el Derecho europeo de las minorías⁷⁰.

La autonomía cultural es más compatible con el cosmopolitismo que las autonomías de base territorial, de las que el individuo solo puede zafarse cambiando su residencia. En aquélla, es posible la aplicación a cada individuo de normas o procesos adaptados a su identidad. Mecanismos en esta línea ya existen de hecho en un ordenamiento jurídico como el nuestro cuando se aceptan diversas formas religiosas de contraer matrimonio o se aplican leyes civiles diferenciadas que afectan a aspectos muy relevantes de la vida cotidiana. En la medida en que la diversidad de opciones se abra libremente a las personas y no resulte impuesta por una ubicación geográfica, se adaptará más flexiblemente a la creciente pluralidad de nuestras sociedades.

En definitiva, la autonomía cultural no puede tildarse de antidemocrática si se basa en la libertad de elección de cada potencial miembro de la minoría de ser tratado como tal. El verdadero problema que plantea la autonomía cultural en los países occidentales deriva precisamente de dicha libertad, por la necesidad de que los miembros del grupo que desean disfrutar del autogobierno se declaren miembros del mismo, lo que en ocasiones puede resultar difícil si la pertenencia está asociada a concepciones peyorativas o discriminatorias. En tales casos el problema radica en aquellos prejuicios sociales y no en la libertad de los individuos de declarar su identidad, algo que deriva de la propia libertad de expresión. El criterio de la autoidentificación, por su parte, podría plantear un problema cuando quienes no pertenecen al grupo en cuestión quisieran hacerse pasar por miembros de este.

La aplicación de criterios objetivos o subjetivos en la definición en los grupos humanos es un debate clásico y conocido⁷¹ que en realidad puede ser esquivado fácilmente si existe voluntad política para hacerlo. Desde luego, la pertenencia obligatoria sería incompatible con los estándares actuales de protección de derechos⁷². La libertad de pertenencia, equivalente a la autoidentificación, soluciona muchos de los reparos de quienes ven en las autonomías culturales categorizaciones impuestas. No parece suponer un problema la existencia de un registro voluntario de votantes para

⁷⁰ Artículo 3 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa: Instrumento de ratificación del Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales (número 157 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995 (BOE núm. 20, de 23 de enero de 1998, pp. 2310-2315).

⁷¹ Djordjevic, Ljubica. (2023). "The Many... *cit.*", p. 169. Pentassuglia, Gaetano. (2002). *Minorities in International Law*, Estrasburgo, Council of Europe-European Centre for Minority Issues, pp. 72-74. Diaz Pérez de Madrid, Amelia. (2004). *La Protección de las Minorías en Derecho Internacional*, Granada, Universidad de Granada, pp. 116-129. Weller, Marc (ed.). (2006). *The Rights... cit.*, pp. 118-130.

⁷² Heintze, Hans-Joachim. (1998): "On the Legal ... *cit.*", p. 23.

la elección de un órgano representativo, como prueban los casos de Eslovenia o Finlandia⁷³, entre otros. Aunque la recopilación de datos étnicos está prohibida por ley en varios países europeos, algunos Estados confían en las posibilidades que se ofrecen a los ciudadanos para indicar voluntariamente su origen, pertenencia o lengua materna en el censo u otras encuestas oficiales⁷⁴, garantizando en todo caso el respeto a la libertad del individuo, las posibilidades de cambio y, en su caso, de combinación de identidades⁷⁵.

La adhesión voluntaria tiene el riesgo de dejar fuera a la parte menos consciente del grupo, o incluso a quienes temen expresar su pertenencia⁷⁶. Pero ello no es un obstáculo en términos de representatividad siempre que la entidad esté abierta a todos los miembros de la minoría⁷⁷ y al mismo tiempo pueda contenerse también la posibilidad de infiltración deliberada de la mayoría⁷⁸ mediante una ponderación razonada de elementos de pertenencia definidos por el propio grupo⁷⁹. En realidad, este supuesto peligro ni siquiera constituye una hipótesis realista en el caso de una posible autonomía cultural gitana en España o en otros países occidentales.

3. PUEBLO GITANO, RECONOCIMIENTO Y AUTONOMIA

Según el Consejo de Europa, entre 10 y 12 millones de personas gitanas viven en los territorios de sus Estados miembros⁸⁰. Aunque con muy significativas variaciones culturales entre ellas, comparten una identidad común expresada en la *Romanipen*⁸¹, una historia y una conciencia colectiva creciente⁸².

⁷³ Kuokkanen Rauna. (2024). "The problem of culturalizing indigenous self-determination: Sámi cultural autonomy in Finland". *The Polar Journal*, vol. 14-1, p. 153.

⁷⁴ Popova, Zora. (2019). "Understanding the EU Roma Policy". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 18-1, p. 34.

⁷⁵ Palermo, Francesco y Woelk, Jens. (2008). *Diritto ... cit.*, p. 144.

⁷⁶ Klimova-Alexander, Ilona. (2005). "Prospects for... *cit.*", p. 129.

⁷⁷ Palermo, Francesco y Woelk, Jens. (2008). *Diritto ... cit.*, p. 145.

⁷⁸ Yupsanis, Athanasios. (2019). "Cultural ... *cit.*", pp. 22-23.

⁷⁹ Finlandia ha sido condenada por este motivo al permitir una extensión de los criterios de identificación para la participación en la elección del parlamento saami: Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, caso Tiina Sanila-Aikio, comunicación n° 2668/2015, decisión adoptada el 1 de noviembre de 2018 (doc. CCPR/C/124/D/2668/2015); Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación racial, caso Anne Nuorgam et al., comunicación No. 59/2016, decisión adoptada el 22 de abril de 2022 (doc. CERD/C/106/D/59/2016).

⁸⁰ Consejo de Europa, *Strategic Action Plan for Roma and Traveller Inclusion (2020-2025)*, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 22 de enero de 2020 en la reunión 1365, pág. 7. Disponible en <https://rm.coe.int/coe-strategic-action-plan-for-roma-and-traveller-inclusion-en/16809fe0d0>

⁸¹ Se entiende por *Romanipen* un conjunto de valores, normas o tradiciones propias del pueblo romaní que forma parte de su identidad colectiva.

⁸² Plantón García, José Antonio. (2003). *Los gitanos: su cultura y su lengua*, Málaga, Diputación Provincial de Málaga. Fraser, Ronald Angus. (2005). *Los gitanos*, Barcelona, Ariel.

Ante la inexistencia de un poder político propio, las poblaciones gitanas se han encontrado siempre en condición minoritaria, a lo que se añade su naturaleza desencajada en el esquema clásico que identifica las minorías tradicionales con las territoriales y las nuevas con las no territoriales. Los romaníes no son inmigrantes recientes y el objetivo político no puede ser que se integren como tales o se asimilen a la mayoría⁸⁵. Las personas gitanas han estado siempre excluidas de las instancias de poder, sufriendo lo que se conoce como una injusticia estructural⁸⁴. Todo ello provoca que en occidente prevalezca su identificación como grupo vulnerable por su situación socioeconómica⁸⁵ frente a su condición de pueblo o minoría diferenciada por su cultura e identidad.

Cinco Estados europeos incluyen alguna referencia a la población gitana en sus Constituciones. En Croacia, los romaníes son mencionados en el Preámbulo de la Constitución de 1990 como una de las minorías nacionales que forman la república croata. Similarmente, el Preámbulo de la Constitución de Macedonia del Norte los menciona como una de las nacionalidades del país y en el artículo 78 se regula un Consejo para las Relaciones Interétnicas en cuya composición los romaníes tienen garantizados dos asientos. Otras tres constituciones europeas mencionan al Pueblo Gitano en clave de reconocimiento de derechos. El artículo 17 de la Constitución de Finlandia establece que “los *sami*, en tanto pueblo indígena, así como los gitanos y otros grupos, tienen derecho a mantener y desarrollar su propio lenguaje y cultura”. La Constitución de Eslovenia, en su artículo 65, reconoce para la comunidad romaní derechos especiales que deberán ser regulados por ley. Finalmente, la Constitución de Kosovo incluye en su artículo 5 el reconocimiento de los idiomas romaníes como oficiales en el ámbito municipal y asegura la representación gitana en el parlamento nacional en su artículo 64.

Las políticas públicas orientadas al Pueblo Gitano son una realidad relativamente reciente en Europa y están fundamentalmente basadas en la protección de derechos individuales y la búsqueda de una mayor integración social⁸⁶. Solo a partir del siglo XXI parece constatar la necesidad de un enfoque sincronizado en la Unión Europea⁸⁷. En este sentido, existe el Marco Europeo de Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana, actualmente en su periodo 2020-2030, que se suma al Plan Estratégico 2020-2025 para la Inclusión de los Romaníes y Nómadas

⁸³ Klimova-Alexander, Ilona. (2005). “Prospects for... *cit.*”, p. 126.

⁸⁴ Injusticia estructural es una forma de injusticia sólidamente arraigada en las estructuras sociales e instituciones que perpetúa la discriminación y las relaciones desiguales de poder: Young, Iris Marion. (1990). *Justice and the Politics of Difference*, 1990, Princeton, Princeton University Press, p. 41.

⁸⁵ Popova, Zora. (2019). “Understanding... *cit.*”, pp. 22-23.

⁸⁶ Xanthaki, Alexandra. (2004). “Protection of a specific minority: the case of Roma/Gypsies”, en Thornberry, Patrick y Martín Estébanez, Maria Amor (eds.), *Minority Rights in Europe*, Estrasburgo, Council of Europe, pp. 169-194.

⁸⁷ Popova, Zora. (2019). “Understanding... *cit.*”, p. 21.

del Consejo de Europa⁸⁸. Sin embargo, aunque las políticas actuales apuntan a elementos de mayor participación de las personas romaníes, incluyendo su representación en instancias públicas⁸⁹, los planes mencionados no incluyen la previsión del autogobierno como un mecanismo de reconocimiento o empoderamiento⁹⁰.

Las raíces culturales que justifican soluciones personales son más fuertes en las minorías que por no ser territoriales desarrollan factores de protección colectiva muy fuertes⁹¹. Por ello la autonomía cultural es una fórmula especialmente idónea para acomodar a minorías no territoriales⁹². Autonomías no territoriales están vigentes para comunidades gitanas en países como Rusia o Hungría⁹³, donde más de la mitad de los autogobiernos minoritarios creados corresponden al pueblo romaní⁹⁴. Recientemente empiezan a aparecer propuestas de extender su aplicación al pueblo gitano en países occidentales como España⁹⁵. Ha emergido también una corriente que aboga por un reconocimiento de los romaníes como una minoría transnacional dentro de la UE⁹⁶, pero el análisis debe referirse a la autonomía cultural dentro los Estados miembros, dado que no parece posible ubicarla hoy dentro de las competencias de la Unión o de su capacidad de actuación.

⁸⁸ Consejo de Europa, *Strategic Action Plan for Roma and Traveller Inclusion (2020-2025)*, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 22 de enero de 2020. Disponible en <https://rm.coe.int/coe-strategic-action-plan-for-roma-and-traveller-inclusion-en/16809fe0d0>

⁸⁹ Klimova-Alexander, Ilona. (2004). "La representación política de los romá en la Europa Central: un resumen histórico". O *Tchatchipen: lil ada trin tchona rodipen romani = revista trimestral de investigación gitana*, n.º. 47, pp. 19-24.

⁹⁰ Popova, Zora. (2019). "Understanding... *cit.*

⁹¹ Fernández Jiménez, Diego. (2018). *Una respuesta a la cuestión gitana. Reflexiones jurídico-constitucionales sobre una minoría cultural española* (tesis doctoral). Córdoba, Universidad de Córdoba, p. 127. Disponible en: <https://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/17214/2018000001813.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁹² Prina, Federica. (2013). "National Cultural Autonomy in Theory and Practice". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 12-1, p. 2; Klimova-Alexander, Ilona. (2005). "Prospects for... *cit.*", p. 124.

⁹³ Klimova-Alexander, Ilona. (2005). "Prospects for... *cit.*", pp. 130-131.

⁹⁴ Yupsanis, Athanasios. (2019). "Cultural ... *cit.*", p. 10; Smith, David J. y Hiden, John. (2012). *Ethnic ... cit.*, p. 114.

⁹⁵ Shikova, Natalija y Limonero, Immaculada Colomina. (2023). "Can Non-Territorial Autonomy Help to Enforce the Linguistic, Cultural and Educational Rights of the Roma?", en Smith, David J.; Dodovski, Ivan y Ghencea, Flavia (eds.), *Realising Linguistic, Cultural and Educational Rights Through Non-Territorial Autonomy*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 188.

⁹⁶ Klimova-Alexander, Ilona. (2005). "Prospects for... *cit.*", p. 132; Smith, David J. y Hiden, John. (2012). *Ethnic ... cit.*, p. 115; Quer, Giovanni M. y Memo, Sara. (2012). "Releasing... *cit.*", pp. 169-175.

4. LA AUTONOMÍA CULTURAL GITANA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

4.1. *El pueblo gitano en España y la respuesta institucional*

La presencia del Pueblo Gitano en la Península Ibérica está documentada desde al menos el siglo XV. Durante estos 600 años, las comunidades gitanas de España han sido objeto de exclusión, discriminación o persecución⁹⁷.

No cabe duda de que los gitanos españoles constituyen una minoría cultural presente en España desde su formación histórica como Estado⁹⁸. Sin embargo, la Constitución de 1978 no contiene ninguna alusión al Pueblo Gitano, lo que constituye posiblemente uno de sus silencios más llamativos. En el caso de los Estatutos de Autonomía, solo algunos han ido incorporando referencias al Pueblo Gitano o a su cultura en las reformas aprobadas en el siglo XXI⁹⁹. Políticamente, no puede decirse que la cuestión gitana haya tenido prioridad en la España democrática¹⁰⁰.

En las últimas décadas se han desarrollado diversas políticas centradas en los problemas específicos del Pueblo Gitano en España, en parte incitadas por el impulso internacional proveniente, sobre todo, del Consejo de Europa¹⁰¹. En 2005 fue creado el Consejo Estatal del Pueblo Gitano¹⁰² y en 2007 el Instituto de Cultura Gitana (ICG) como fundación pública¹⁰³. Otras entidades de consulta o participación existen también en algunas Comunidades Autónomas (CC. AA.)¹⁰⁴, pero las diferentes

⁹⁷ San Román, Teresa. (1997). *La diferencia inquietante*, Madrid, Siglo XXI. Gómez Alfaro, Antonio. (1993). *La gran redada de gitanos: España, prisión general de gitanos en 1749*, Madrid, Presencia Gitana. Martínez Martínez, Manuel. (2014). *Los gitanos y las gitanas de España a mediados del siglo XVIII. El fracaso de un proyecto de "exterminio" (1748-1765)*, Almería, Universidad de Almería. Shikova, Natalija y Limonero, Immaculada Colomina. (2023). *"Can Non-Territorial... cit.*, pp. 175-176.

⁹⁸ Fernández Jiménez, Diego. (2018). *Una respuesta... cit.*, p. 146.

⁹⁹ Estatutos de Autonomía de Cataluña (artículo 42.7); Andalucía (artículo 10.3.21); Aragón (artículo 23.2); Castilla y León (artículo 16.23).

¹⁰⁰ Fernández Jiménez, Diego. (2018). *Una respuesta... cit.*, p. 145.

¹⁰¹ En la aplicación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales España solo reporta en relación con la comunidad gitana: Communication contained in a Note Verbale from the Permanent Representation of Spain to the Council of Europe, dated 14 November 2016, registered at the Secretariat General on 15 November 2016; Documento completo en <https://rm.coe.int/fcnm-collected-texts-10th-edition-en-final-web/1680a9bf5d>.

¹⁰² Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano (BOE nº 204, de 26 de agosto de 2005, pp. 29622-29625).

¹⁰³ El Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de Marzo del 2007 autorizó la constitución de la Fundación Instituto de Cultura Gitana, que se produjo el 10 de mayo de 2007 en Madrid. La Fundación fue inscrita en el Registro de Fundaciones en virtud de la Orden de la Ministra de Cultura 1842/2007, de 31 de mayo, (BOE nº 148 de 21 de junio de 2007, pp. 27029-27030).

¹⁰⁴ En Cataluña se han desarrollado desde 2019 consultas sobre un anteproyecto de ley de creación del Institut Català del Poble Gitano.

estrategias sobre la población gitana se centran fundamentalmente en medidas de integración socioeconómica, con escasa voluntad de otorgar un reconocimiento cultural o identitario y sin prever la participación real de los gitanos en su diseño y desarrollo¹⁰⁵. A ello se añade que las normas sobre protección de datos y la concepción occidental sobre la privacidad provocan que no existan datos suficientes o certeros para la adopción de políticas públicas eficaces¹⁰⁶.

Aunque el contexto político no parece favorable a la aceptación de una autonomía para el pueblo gitano en España, el marco jurídico sí permite el diseño y aprobación de un nivel de autogobierno que podría suponer un paso adelante no solo en la autoorganización de esta comunidad, sino también en su reconocimiento y valoración por el resto de la población.

4.2. *La propuesta del Instituto de Cultura Gitana*

En el mes de julio de 2024, el ICG presentó una primera propuesta legislativa concreta para la aprobación de un “estatuto cultural del pueblo gitano” en España¹⁰⁷. La propuesta se concreta en un anteproyecto de Ley Orgánica con 24 artículos, dos disposiciones y una extensa exposición de motivos. Sin duda, es la propuesta más concreta, desarrollada y trabajada que se haya presentado hasta la fecha.

La idea de plantear un “estatuto” cultural recuerda en su literalidad a los estatutos de las CC. AA. Sin embargo, la propuesta no se refiere expresamente a la idea de autonomía. Solo en la Exposición de motivos alude a la “autonomía cultural no territorial” como un olvido del constituyente¹⁰⁸, pero no la desarrolla en el articulado, seguramente en el intento de presentar un proyecto más posibilista y viable.

La propuesta del ICG dedica gran parte de su articulado a establecer y regular un nuevo aparato representativo del Pueblo Gitano en España con competencias de gestión en diversas políticas de fomento. La novedad principal sería el establecimiento de la Comunidad Cultural del Pueblo Gitano, con naturaleza de organismo autónomo, dependiente del Ministerio de Presidencia, y que incluiría un Consejo de Gobierno, una Asamblea de Representantes y un Patronato (a pesar de no ser una fundación) con mayoría institucional. A su vez, la proposición incluye reformas de

¹⁰⁵ Fernández Jiménez, Diego. (2018). *Una respuesta... cit.*, p. 146.

¹⁰⁶ Shikova, Natalija y Limonero, Immaculada Colomina. (2023). “*Can Non-Territorial... cit.*”, p. 176.

¹⁰⁷ <https://institutoculturagitana.es/propuesta-de-ley-organica-del-estatuto-cultural-del-pueblo-gitano/>

¹⁰⁸ Página 13, in fine, de la propuesta (Exposición de Motivos), disponible en <https://institutoculturagitana.es/wp-content/uploads/2024/07/Propuestas-Ley-Orga%CC%81nica-Estatuto-Cultural-Gitano.pdf>

la legislación electoral para asegurar la elección de candidatos gitanos en los diversos procesos electorales¹⁰⁹.

Se trata, en consecuencia, de una propuesta de desconcentración dentro de la Administración General del Estado con reserva de funciones para una entidad administrativa en la que se garantizaría una presencia muy relevante del Pueblo Gitano. Sin duda, constituiría un notable avance respecto a la situación actual, aunque no está exento de dificultades tanto políticas como jurídicas. Entre estas, destaca la acreditación de la condición de gitano a la que se refiere el artículo VII, que a su vez determinaría la viabilidad de la aplicación de la nueva legislación electoral y, por ende, la composición de algunos de los órganos previstos. Al mismo tiempo, al proponerse una entidad representativa y gestora en el seno de la Administración General del Estado, emerge la cuestión de las relaciones competenciales de la misma con las CC. AA. en un Estado tan descentralizado. La solución mimética podría plantearse, replicando en cada nivel de autogobierno político (o incluso administrativo) una propuesta paralela, lo que podría dar lugar a una inflación de normas y organismos que pudieran entrar en posible competencia.

El contenido de la propuesta no es el de una autonomía cultural en el sentido más comúnmente aceptado, sino el de una administración separada dentro del ámbito administrativo estatal. Para algunos autores constituiría una autonomía funcional, no en el sentido de dotar de funciones públicas a entidades privadas, pero sí como gestión separada intra-administrativa de determinadas funciones de fomento¹¹⁰. El valor añadido más notable consistiría en el papel político de representante del pueblo gitano en España que dicha entidad administrativa tendría y, por ello, en un simbolismo y capacidad de interlocución que normalmente las autonomías intra-administrativas no consiguen. En este sentido, la propuesta parece contener más un intento de representación política que de autogobierno sustantivo. Pero como bien señala su principal promotor, el establecimiento de un Estatuto del Pueblo Gitano podría ser una vía razonable para el reconocimiento e incorporación de la minoría gitana a la vida política, dado que esta excede con mucho al hecho de que haya gitanos en las instituciones representativas¹¹¹.

En todo caso, se trata de una loable y valiosa iniciativa jurídica que merece un debate más profundo. El punto de interés en nuestro estudio es la relación entre la propuesta y la autonomía, así como el análisis de la viabilidad jurídica de esta última. La cuestión a plantear es si en el ordenamiento jurídico vigente cabe otra suerte de autonomía para el pueblo gitano, que vaya más allá de un solo nivel

¹⁰⁹ Propuestas similares se recogen también en Fernández Jiménez, Diego. (2018). *Una respuesta...* cit., pp. 225-226, así como otras encaminadas a la modificación de circunscripciones electorales (*ibid.*, pp. 2018, 234-235).

¹¹⁰ Posiblemente, el modelo más cercano sería el de la gestión educativa de la minoría de habla sueca de Finlandia, si bien extendido a un abanico más amplio de materias y con mayor vocación representativa.

¹¹¹ Fernández Jiménez, Diego. (2018). *Una respuesta...* cit., p. 237.

político-administrativo y suponga un autogobierno sin tutelajes externos por parte de la mayoría. Este trabajo quiere defender y demostrar que dicha alternativa también es jurídicamente viable.

4.3. *Una propuesta de autonomía no territorial*

La autonomía no territorial resulta compatible con el ordenamiento jurídico español, siempre que no supere dos límites que no podrían desbordarse sin una reforma constitucional. Por un lado, no podría constituir una autonomía política en el sentido de otorgar poderes legislativos propios al grupo autónomo. La capacidad de aprobar normas con rango de ley se reserva en nuestro sistema a parlamentos democráticamente elegidos en el ámbito estatal o de las CC. AA. Por otro lado, las instituciones de autogobierno no podrían constituirse sobre la base de una categorización previa de las personas que componen el grupo. Esto obliga a limitar los poderes autónomos al ámbito ejecutivo y a basar la representación en la libre y voluntaria participación de las personas gitanas.

Tampoco debe haber problema en fundamentar la autonomía gitana. Una posibilidad de mayor calado es interpretar que la misma deriva del derecho reconocido en el artículo 2 de la Constitución para las nacionalidades, reconociendo esta condición al Pueblo Gitano. No se observa ningún obstáculo mayor para dicha interpretación, puesto que el concepto de nacionalidad no está definido, ni genera otras consecuencias jurídicas. No obstante, bastaría con recordar que el artículo 2 no agota todas las autonomías previstas en la Constitución como prueba la existencia de la autonomía local o de la autonomía universitaria. Como base jurídica, la creación de la autonomía gitana requeriría en todo caso una Ley Orgánica. En nuestra opinión, sería deseable evitar el término “Estatuto” porque este se reserva para las normas institucionales básicas de las CC. AA., y la ley de establecimiento de la autonomía gitana podría tener otros rótulos diferentes.

Sobre la segunda limitación sustancial, creemos que cualquier eventual delimitación previa de las personas que conforman la comunidad gitana sería inconstitucional. Por ello, no nos parece viable exigir la acreditación de la condición gitana ni la existencia de ningún tipo de registro o similar, aunque este sea totalmente optativo. El ámbito personal de la autonomía debería definirse de modo individual y voluntario y este resulta el punto más difícil de regular de un modo efectivo. Sabiendo que la autoidentificación extrema plantea siempre el riesgo de invasión de colectivos ajenos, es necesario ser muy cauteloso en cualquier intento de certificar la legitimación para participar de la autonomía. En realidad, es posible su funcionamiento sin necesidad de exigir acreditaciones individuales salvo para el ejercicio de determinadas responsabilidades, como sucede en otros ejemplos de nuestro entorno¹¹². Alternativamente,

¹¹² Por ejemplo, en el Alto Adige la adscripción lingüística, esencial para el cálculo de las cuotas lingüísticas, es voluntaria y no se hace pública, salvo para situaciones específicas de acceso a la función

podría articularse un sistema de pertenencia libre a asociaciones similar al existente para gestionar la identificación de los ministros del culto de las diversas religiones en España, siempre con las máximas cautelas legales en cuanto a la pertenencia y reconocimiento de dichas asociaciones privadas. En todo caso, no se observa dificultad en un régimen abierto de participación, al estilo de lo aplicado en otras legislaciones como la húngara.

Desde el punto de vista institucional, la autonomía debería tener la suficiente visibilidad para cumplir con la aspiración de reconocimiento y participación colectiva del Pueblo Gitano. Puede establecerse un órgano representativo y normativo, elegido democráticamente por las personas mayores de edad que deseen participar de dicho proceso y con una normativa que regule los requisitos específicos de dicho proceso electoral. A su vez, podrían configurarse órganos autonómicos similares que, por simplificación, podrían ser secciones autonómicas del órgano general, al modo en el que se componían los Consejos de la Islas Baleares antes de 2007, lo que exigiría que las CC. AA. constituyeran sendas circunscripciones electorales.

Este órgano representativo no podría aprobar normas con rango de ley, pero sí participar en la aprobación de las normas de rango reglamentario más generales que correspondieran a la autonomía gitana y ejercería el control político del órgano de gobierno. Este último tendría una composición paritaria y se estructuraría como un gobierno, compuesto por un presidente y varios titulares de departamentos para los ámbitos materiales a los que se extendiera la autonomía gitana.

Para completar el cuadro institucional, podrían existir otros posibles órganos como un ombudsman o consejos de mediación que, sin ejercer funciones judiciales, podrían tratar de solventar los conflictos entre personas gitanas, antes de acudir a los tribunales ordinarios, lógicamente siempre sobre la base de una jurisdicción voluntaria y aplicando, dentro del marco constitucional, las normas del autogobierno gitano y su Derecho tradicional. La composición de estos consejos se regularía por la propia Asamblea Gitana que elegiría periódicamente a sus miembros, y especificaría su alcance geográfico o material.

Los órganos de esta autonomía podrían aprobar normas de rango reglamentario para su propia organización y para el desarrollo de las competencias incluidas en el autogobierno, mediante la oportuna habilitación en la Ley Orgánica de aprobación. Dicha Ley debería incluir algunas reformas legislativas concretas que aseguren la opción de desarrollo reglamentario de las materias objeto de la autonomía, siempre lógicamente con el límite de las correspondientes reservas de ley. Para los ámbitos que deben ser regulados por ley, la asamblea o el consejo gitanos podrían participar de la función legislativa o normativa en materias de su competencia o interés a través de otros mecanismos:

pública o a un cargo representativo. En el caso de una autonomía gitana, solo sucedería esto último y existiría la presunción de que todas las personas que ocuparan los puestos representativos de la autonomía serían gitanas.

- a) Reconocimiento de la capacidad de iniciativa legislativa de la Asamblea Gitana en las Cortes o parlamentos autonómicos, a través de una reforma de la Ley de iniciativa legislativa popular que equiparara las proposiciones de ley de dicha asamblea a una ILP, sobre la base de que cuentan de entrada con el respaldo de las firmas requeridas.
- b) Previsión para que las Cortes deleguen en el Gobierno la regulación determinadas materias de especial interés para la comunidad gitana, y remisión para su aprobación por el Gobierno como Real Decreto del texto previamente aprobado por la Asamblea Gitana.
- c) Previsión en determinadas materias específicas de la autonomía, de su aprobación previa por la Asamblea Gitana y posterior tramitación como ley de lectura única por las Cortes Generales.

Respecto a las materias que son susceptibles de integrar el contenido de la autonomía gitana, existe un amplio abanico de posibilidades. En particular, consideramos todas las que, por tener un componente autoorganizativo o novedoso no colisionan con competencias detentadas ya por otras instituciones, las que consisten en actividad de fomento y las relacionadas con la cultura como título competencial concurrente. En concreto, se podrían incorporar competencias en las siguientes materias:

- a) Organización y regulación de las instituciones y órganos propios,
- b) protección y promoción de la cultura gitana, incluyendo bibliotecas, museos, producción cultural, expresiones artísticas, patrimonio material e inmaterial, etc.,
- c) protección, fomento, investigación y enseñanza de los idiomas propios del Pueblo Gitano,
- d) símbolos y festividades propias,
- e) mediación prejudicial en materias civiles o sociales, u otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos,
- f) educación e investigación sobre el pueblo gitano y materias conexas,
- g) medios de comunicación propios,
- h) fomento y promoción económica o social,
- i) propuestas de codificación, actualización o clarificación del Derecho civil propio aplicable a las relaciones entre personas pertenecientes a la autonomía gitana,
- j) relaciones transfronterizas con otras comunidades gitanas y participación en redes e instituciones internacionales,
- k) gestión y fiscalización de la financiación propia, donaciones, herencias u otros ingresos propios,

En algunas de estas materias, la autonomía gitana podría implicar una merma de las competencias de otros niveles institucionales. Sin embargo, no se trataría de una afección mayor que no pudiera ser jurídicamente incorporada con reformas

legislativas relativamente sencillas. No afectarían al reparto competencial las competencias autoorganizativas o las novedosas respecto a las políticas existentes, ni tampoco las que se plasmarían en políticas de fomento. Realmente sería escaso el número de competencias que podrían afectar a las que ya ejercen el Estado o las CC. AA. En clave jurídica, la aprobación de la autonomía gitana por ley orgánica solucionaría cualquier colisión con una ley orgánica anterior y solo habría que depurar el modo de reconocer las escasas competencias que pudieran implicar una colisión con las reconocidas a las CC. AA. en sus Estatutos, dada la superior fuerza jurídica pasiva de estos. En ningún caso supondría una dificultad sustancial para la aprobación de la autonomía no territorial en los términos aquí expresados.

Por último, la Ley Orgánica debería contener otras previsiones referidas a los elementos identitarios básicos del Pueblo Gitano (lengua, simbología, *Romanipen...*), la financiación pública adecuada para el mantenimiento de sus instituciones y el reconocimiento de la representatividad de estas, incluyendo por ejemplo al presidente de la autonomía no territorial en las conferencias de presidentes autonómicos o a la autonomía gitana en la Comisión General de las CC. AA. de la cámara alta. Ninguna de las medidas citadas anteriormente ni el entramado autonómico que aquí se propone sería susceptible de inconstitucionalidad, comprobándose de este modo la viabilidad jurídica de la autonomía no territorial en el sistema jurídico español.

5. CONCLUSIÓN

Son crecientes las voces que reclaman un reconocimiento formal del Pueblo Gitano y la dotación al mismo de un poder propio adecuado para garantizar el desarrollo autogestionado de su propia cultura. La autonomía, que nuestro ordenamiento diferencia claramente de la soberanía, es el instrumento adecuado para ello y para lograr mayores cotas de integración y convivencia armónica. En el caso del Pueblo Gitano, en un sistema constitucional que ha optado por una descentralización territorial total, dicha autonomía solo puede plantearse en clave no territorial, en lo que se ha conocido por la doctrina más reputada y numerosas legislaciones como autonomía cultural, y cuya funcionalidad está demostrada en la práctica¹¹³.

Este tipo de autonomía no territorial es aparentemente ajeno a nuestra cultura política, pero nuestro ordenamiento permite la coexistencia de leyes personales civiles diferentes y reconoce efectos jurídicos a instituciones o categorías reguladas por grupos no definidos territorialmente como las comunidades religiosas. Un autogobierno abierto a la participación de todas las personas que deseen formar parte del mismo y organizado sobre poderes de orden ejecutivo es constitucional y por ello factible en nuestro ordenamiento jurídico. La autonomía gitana podría disponer de capacidad normativa limitada y ejecutiva sobre un amplio abanico de materias que

¹¹³ Palermo, Francesco y Woelk, Jens. (2008). *Diritto ...cit.*, p. 141.

ayudarían a desarrollar y prestigiar esta cultura histórica y socialmente arraigada en España.

BIBLIOGRAFÍA

- DE VILLIERS, BERTUS. (2021). “From Community Autonomy in Hungary to Indigenous Self-Determination in the Outback of Australia: Can Non-Territorial Autonomy Find Traction Down Under?”. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 20, n° 2, pp. 1-32.
- DESSALEGN, BEZA. (2019). “Experimenting with Non-Territorial Autonomy: Indigenous Councils in Ethiopia”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 18, n° 2, pp. 3-23.
- DIAZ PÉREZ DE MADRID, AMELIA. (2004). *La Protección de las Minorías en Derecho Internacional*, Granada, Universidad de Granada.
- DJORDJEVIC, LJUBICA. (2023). “The Many Faces of Minority Non-Territorial Autonomy”, en Andeva, Marina; Dobos, Balázs; Djordjević, Ljubica; Kuzmany, Börries y H. Malloy, Tove (eds.), *Non-Territorial Autonomy: An Introduction*, Londres, Palgrave Macmillan, pp 165-183.
- EIDE, ASBJØRN. (1998). “Cultural autonomy. Concept, Content, History and Role in the World Order”, en Suksi, Markku (ed.), *Autonomy: applications and implications*, La Haya, Kluwer Law international, pp. 251-276.
- FERNÁNDEZ JIMÉNEZ, DIEGO. (2018). *Una respuesta a la cuestión gitana. Reflexiones jurídico-constitucionales sobre una minoría cultural española* (tesis doctoral). Córdoba, Universidad de Córdoba.
- FRASER, RONALD ANGUS. (2005). *Los gitanos*, Barcelona, Ariel.
- GÓMEZ ALFARO, ANTONIO. (1993). *La gran redada de gitanos: España, prisión general de gitanos en 1749*, Madrid, Presencia Gitana
- GHAJ, YASH (ed.). (2000). *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge, Cambridge University press.
- HANNIKAINEN, LAURI. (2013). “La autonomía en Finlandia: la autonomía territorial de las islas Aland y la autonomía cultural del pueblo indígena saami”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n° 17, pp. 71-106.
- HANNUM, HURST. (1990). *Autonomy, Sovereignty, and self-determination. The accommodation of conflicting rights*, Philadelphia, University of Pennsylvania press.
- HEINTZE, HANS-JOACHIM. (1998): “On the Legal Understanding of Autonomy”, en Suksi, Markku (ed.), *Autonomy: applications and implications*, La Haya, Kluwer Law international, pp. 7-32.
- KLIMOVA-ALEXANDER, ILONA. (2004): “La representación política de los romá en la Europa Central: un resumen histórico”. *O Tchatchipen: lil ada trin tchbona rodipen romani = revista trimestral de investigación gitana*, n° 47, pp. 19-24.

- KLIMOVA-ALEXANDER, ILONA. (2005). "Prospects for Romani national cultural autonomy", en Nimni, Ephraim. (ed.), *National cultural autonomy and its contemporary critics*, Oxford, Routledge, pp. 124-132.
- KUOKKANEN RAUNA. (2024). "The problem of culturalizing indigenous self-determination: Sámi cultural autonomy in Finland". *The Polar Journal*, vol. 14-1, pp. 148-166.
- LAGERSPETZ, MIKKO. (2014). "Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise". *Journal of Baltic Studies*, vol. 45-4, pp. 457-475.
- LAPIDOTH, RUTH. (1996). *Autonomy: flexible solutions to ethnic conflict*, Washington DC, Institute for Peace Press.
- LÉGARÉ ANDRÉ y SUKSI, MARKKU. (2008). "Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century". *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, pp. 143-155.
- MARKO, JOSEPH and CONSTANTIN, SERGIU. (2019). *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance: History, Law, Ideology and Politics in European Perspective*, Oxford, Routledge.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, MANUEL. (2014). *Los gitanos y las gitanas de España a mediados del siglo XVIII. El fracaso de un proyecto de "exterminio" (1748-1765)*, Almería, Universidad de Almería.
- NIMNI, EPHRAIM (ed.). (2005). *National cultural autonomy and its contemporary critics*, Oxford, Routledge.
- NOOTENS, GENEVIÈVE. (2015). "Can Non-Territorial Autonomy Bring an Added Value to Theoretic and Policy Oriented Analysis of Ethnic Politics", en Malloy, Tove H. y Palermo, Francesco (eds.), *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 33-56.
- OSIPOV, ALEXANDER. (2013). "Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 12-1, pp. 7-26.
- PALERMO FRANCESCO y WOELK, JENS. (2008). *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam.
- PENTASSUGLIA, GAETANO. (2002). *Minorities in International Law*, Estrasburgo, Council of Europe-European Centre for Minority Issues.
- PLANTÓN GARCÍA, JOSÉ ANTONIO. (2003). *Los gitanos: su cultura y su lengua*, Málaga, Diputación Provincial de Málaga.
- POPOVA, ZORA. (2019). "Understanding the EU Roma Policy". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 18-1, pp. 20-46.
- PRINA, FEDERICA. (2013). "National Cultural Autonomy in Theory and Practice". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 12-1, pp. 1-6.
- QUER, GIOVANNI M. y MEMO, SARA. (2012). "Releasing minorities from the "nationalist trap": from territorial to personal autonomy in a "multiple demoi Europe". *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 47, pp. 149-175.

- QUER, GIOVANNI M. (2013). “De-Territorializing Minority Rights in Europe: A Look Eastward”. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 12-1, 76-98.
- RENNER, KARL. (1899). *Staat und Nation: Zur österreichischen Nationalitätenfrage*, Viena, Dietl.
- RENNER, KARL. (2015). *Estado y nación. El derecho de las naciones a la autodeterminación*, Madrid, Tecnos.
- SALAT, LEVENTE. (2023). “The Concept of Non-Territorial Autonomy: Origins, Developments, and Subtypes”, en Andeva, Marina; Dobos, Balázs; Djordjević, Ljubica; Kuzmany, Börries y H. Malloy, Tove (eds.), *Non-Territorial Autonomy: An Introduction*, Londres, Palgrave Macmillan, pp 1-26.
- SAN ROMÁN, TERESA. (1997). *La diferencia inquietante*, Madrid, Siglo XXI.
- SHIKOVA, NATALIJA y LIMONERO, IMMACULADA COLOMINA. (2023). “Can Non-Territorial Autonomy Help to Enforce the Linguistic, Cultural and Educational Rights of the Roma?”, en Smith, David J.; Dodovski, Ivan y Ghencea, Flavia (eds.), *Realising Linguistic, Cultural and Educational Rights Through Non-Territorial Autonomy*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 171-193.
- SMITH, DAVID J. y HIDEN, JOHN. (2012). *Ethnic Diversity and the Nation State: National Cultural Autonomy Revisited*, Londres, Routledge, pp. 106-121.
- SMITH, DAVID J. (2013). “Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe”. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 12-1, pp. 27-55.
- SMITH, DAVID J. (2020). “Introduction to the Special Issue on National Cultural Autonomy in Diverse Political Communities: Practices, Challenges, and Perspectives”. *Nationalities papers*, vol. 48-2, pp. 224-234.
- SUKSI, MARKKU. (2008). “Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basis of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases”. *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, n° 2-3, pp. 195-225.
- SUKSI, MARKKU (ed.). (1998). *Autonomy: Applications and Implications*, La Haya, Kluwer Law International.
- TKACIK MICHAEL. (2008). “Characteristics of Forms of Autonomy”. *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, n° 2-3, pp. 369-401.
- TORODE, NICKY. (2008). “National Cultural Autonomy in the Russian Federation: Implementation and Impact”. *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, n° 2-3, pp. 179-193.
- TRINN, CHRISTOPH y SCHULTE, FELIX. (2022). “Untangling territorial self-governance — new typology and data”. *Regional and Federal Studies*, vol. 32(1), pp. 1-25.
- VERSTICHEL, ANNELIES. (2009). *Participation, Representation and Identity. The Right of Persons Belonging to Minorities to Effective Participation in Public Affairs: Content, Justification and Limits*, Amberes-Oxford-Portland, Intersentia.

- WELLER, MARC (ed.). (2006). *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press.
- XANTHAKI, ALEXANDRA. (2004). "Protection of a specific minority: the case of Roma/Gypsies", en Thornberry, Patrick y Martín Estébanez, Maria Amor (eds.), *Minority Rights in Europe*, Estrasburgo, Council of Europe, pp. 169-194.
- YOUNG, IRIS MARION. (1990). *Justice and the Politics of Difference*, 1990, Princeton, Princeton University Press.
- YUPSANIS, ATHANASIOS. (2019). "Cultural Autonomy for Minorities in Hungary". *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 26-1, pp. 1-39.

Title

Cultural autonomy for the Roma People in Spain: obstacles and proposals

Summary

1.- Introduction. 2.- Cultural autonomy; 2.1.- Meaning, origin and application of cultural autonomy; 2.2.- Categories and conceptual delimitation; 2.3.- Value and criticism of cultural autonomy. 3.- Roma People, recognition and autonomy. Roma cultural autonomy in the Spanish legal system; 4.1.- The Roma People in Spain and the institutional response; 4.2.- The proposal of the Roma Culture Institute; 4.3.- A proposal for non-territorial autonomy. 5.- Conclusion.

Resumen

El Pueblo Gitano es uno de los grandes olvidados en nuestra historia política. Como en otros países de nuestro entorno, las políticas relativas a las comunidades gitanas han puesto el acento sobre los aspectos socioeconómicos y el objetivo de una mayor integración y progreso social. Sin embargo, en los últimos años, emergen demandas de un mayor reconocimiento identitario del Pueblo Gitano, de su representación política o de su capacidad de autogobierno. En este marco, el Derecho comparado europeo muestra instrumentos diferentes que buscan el acomodo positivo de la diversidad, también para los grupos o colectivos no ligados específicamente a un territorio determinado. Hace 125 años se plantearon por vez primera las bases conceptuales de la autonomía no territorial o cultural cuyo desarrollo resultaba compatible con otras fórmulas territoriales o con herramientas de representación política. Modelos de autogobierno no territorial ha estado y están vigentes en diversos países europeos, en ocasiones aplicados a comunidades del Pueblo Gitano.

En nuestra cultura política existe poca predisposición a aceptar soluciones de autogobierno de base no territorial, máxime cuando el ordenamiento constitucional adopta como uno de sus principios fundamentales la autonomía política de base territorial, extendida a la práctica totalidad del territorio y la población nacionales. Esto, sin embargo, no impide plantear la reflexión sobre la posible compatibilidad de otros tipos de autonomía de base no espacial sino grupal que permitan el autogobierno limitado de una colectividad con una identidad diferenciada y arraigo histórico y social en España como es el Pueblo Gitano.

Partiendo del marco constitucional actual, este trabajo defiende que la autonomía no territorial no es incompatible con el modelo vigente en nuestro país, siempre y cuando no traspase determinados límites que solo resultarían franqueables con una sustancial reforma constitucional. Dichos límites son la imposibilidad de dotar al autogobierno de base personal con el poder político de aprobar normas con rango de ley y la necesaria apertura del autogobierno a la autoidentificación voluntaria de quienes pretendan participar del mismo. La autonomía cultural en España debería ceñirse al ámbito ejecutivo, lo que no implica que no pueda disponer de un amplio margen de actuación. Por otro lado, no sería constitucional un cierre previo de la comunidad titular, siendo necesario aplicar el principio de libertad que ya rige en la materia en el ámbito europeo.

No existe un impedimento sustancial a la aplicación en España de una autonomía cultural para el Pueblo Gitano, que debería regularse de inicio a través de una Ley Orgánica. Si bien un modelo jurídico-político de estas características resulta novedoso en España, no es del todo ajeno a otras tradiciones jurídico-políticas occidentales de nuestro entorno. Al mismo tiempo, supondría un formidable paso adelante en el reconocimiento político y social que se le debe al Pueblo Gitano, un elemento de prestigio para su situación frente al resto de la población y un posible ejemplo para otros países del entorno en los que la cultura gitana no dispone de la tradición y solidez que disfruta en nuestra sociedad.

Abstract

The Roma People has been forgotten in our political history. As in other European countries, the policies related to the Roma communities have emphasized the socioeconomic aspects and the goal of achieving a greater integration and social progress. However, in recent years, demands have emerged for greater recognition of the identity of the Roma People, its political representation or a certain level of self-government. In this framework, European Comparative Law shows different instruments that seek the positive accommodation of diversity, also for groups or collectives not specifically linked to a given territory. The conceptual bases of non-territorial or cultural autonomy, whose development was compatible with other territorial formulas or with tools of political representation, were firstly proposed 125 years ago. Models of non-territorial self-government have

been and are in force in various European countries, sometimes applied to communities of the Roma People.

In our political culture there is little predisposition to accept non-territorially based self-government solutions, especially when the constitutional order adopts as one of its fundamental principles territorially based political autonomy, extended to practically the whole of the national territory and population. This, however, does not prevent a necessary reflection on the possible compatibility of other types of autonomy based not on a spatial but on a group basis. This would assign a limited self-government to a group such as the Roma People, that shows a differentiated identity and strong historical and social roots in Spain.

Based on the current constitutional framework, this paper argues that non-territorial autonomy is not incompatible with the current model in our country, as far as it does not go beyond certain limits that could only be crossed with a substantial constitutional reform. These limits are the impossibility of endowing self-government with a personal basis with the political power to enact norms with the rank of law and the necessary opening of self-government to the voluntary self-identification of those who wish to participate in it. Cultural autonomy in Spain should be confined to the executive sphere, which does not imply that it cannot have a wide margin of action. On the other hand, a prior closure of the titular community would not be constitutional, and it would be necessary to apply the principle of individual choice that already governs the matter at the European level.

There is no substantial impediment to the application in Spain of a cultural autonomy for the Roma People, which should be regulated initially through an Organic Law. Although a legal-political model of these characteristics would be a significant novelty in Spain, it is not fully alien to other western juridical-political traditions. At the same time, it would represent a formidable step forward in the political and social recognition due to the Roma People, an element of prestige for their situation in relation to the rest of the population and a possible example for other surrounding countries in which the Roma culture does not have the tradition and solidity that it enjoys in our society.

Palabras clave

Autonomía; Pueblo Gitano; Autonomía Cultural; Autogobierno; Minorías.

Key words

Autonomy; Roma People; Cultural Autonomy; Self-government; Minorities.

