



**ANTIGITANISMO Y DELITOS DE ODIOS: ANÁLISIS DE LA LEY  
15/2022, DE 12 DE JULIO, INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE  
TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN.**

**TRABAJO DE FINAL DE GRADO  
Grado en Derecho**

Curso 2023/2024, 1ª Convocatoria de junio de 2024.

Universidad de Girona, Facultad de Derecho.

Autora: Teresa Saavedra Vargas.

Professor: Jose Maria Perez Collados

## ÍNDICE.

<b><u>I. Introducción</u></b> .....	1
<b><u>II. Historia del pueblo gitano</u></b> .....	3
2.1. Nacimiento del pueblo gitano, Teljaripé.....	3
2.2. Viaje por Asia y Asia Menor, Nahkipé.....	4
2.3. Llegada a Europa, Aresipé.....	4
2.4. Vuelta al futuro, Samudaripen.....	5
2.5. Instalación en España, Buxjaripé.....	6
<u>2.5.1. Primera aparición, primera represión</u> .....	6
<u>2.5.2. La segunda mitad del s XX: del franquismo a la democracia</u> .....	7
<b><u>III. Protección legislativa hacia los gitanos</u></b> .....	8
3.1. Marco internacional.....	8
3.2. Marco europeo.....	11
3.3. Marco nacional.....	14
<u>3.3.1. Aportación a los valores de la Constitución de 1978, Juan de Dios Ramírez Heredia</u> .....	15
<u>3.3.2. Legislación nacional en materia de antigitanismo</u> .....	16
<b><u>IV. Odio, racismo y antigitanismo</u></b> .....	19
4.1. Del origen del odio.....	19
4.2. Del odio hacia los gitanos.....	20
4.3. Del amparo del odio en la libertad de expresión.....	21
4.4. Antigitanismo.....	23
<u>4.4.1. Concepto de antigitanismo</u> .....	23
<u>4.4.2. Dimensiones del antigitanismo</u> .....	25
<b><u>V. Delitos de odio y antigitanismo en el Código Penal</u></b> .....	26
5.1. Delitos de odio en el Código Penal.....	26
5.2. Caso de la librería Europa y la librería Kalki.....	31
5.3. Antecedentes de la Ley 15/2022.....	32
<u>5.3.1 Razones y fundamentos que llevaron a la reforma</u> .....	32
5.3.1.1 Del Marco Estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos 2011- 2020.....	32
5.3.1.2 Marco Estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos 2021-2030.....	34
<u>5.3.2. Subcomisión para el estudio de un Pacto de Estado contra el Antigitanismo y la Inclusión del Pueblo Gitano</u> .....	35
<u>5.3.3. De la propuesta y aprobación de la Ley 15/2022, de 12 de julio para la igualdad de trato y no discriminación</u> .....	36
<b><u>VI. Análisis de la Ley Zero</u></b> .....	37
6.1. Ámbito objetivo de la ley.....	37
6.2. Ámbito subjetivo.....	38
6.3. De los diferentes tipos de discriminación.....	39
6.4. Régimen de infracciones y sanciones.....	40
<b><u>VII. Análisis de sentencias</u></b> .....	42

<b>7.1. Sentencias anteriores a la Ley 15/2022, de 12 de julio.....</b>	<b>42</b>
<b>7.2. Sentencias posteriores a la Ley 15/2022, de 12 de julio.....</b>	<b>43</b>
<b><u>VII. Conclusiones</u>.....</b>	<b>47</b>
<b><u>VIII. Bibliografía</u>.....</b>	<b>49</b>
<b>8.1. Legislación.....</b>	<b>52</b>
<b>8.2. Jurisprudencia.....</b>	<b>56</b>

## **I. Introducción.**

El pueblo gitano es y ha sido, sin duda, uno de los pueblos más perseguidos de toda la historia. Un reflejo de toda esta intolerancia ha sido la multitud de legislación creada a lo largo de los años con la intención de limitar, reducir e incluso exterminar a esta etnia. Por ello, nunca dejarán de ser necesarios los estudios, trabajos y búsquedas relacionadas con este ámbito. El seguir transmitiendo información y conocimientos al respecto constituye una de las principales formas de intentar reducir el racismo y el odio tanto hacia el pueblo gitano, como hacia otras minorías étnicas.

Debido a lo establecido anteriormente, es casi una obligación para las personas que formamos parte de este pueblo, de utilizar todas las herramientas y oportunidades de exposición pública que tengamos para hablar sobre nuestro pueblo y los problemas que todavía enfrenta. Las personas pertenecientes a la etnia gitana, siempre hemos sido un pueblo reivindicativo que aún en situaciones precarias siempre hemos luchado por nuestra tan buscada *sastipen tali*.<sup>1</sup>

El 12 de julio de 2022, se aprobó la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación<sup>2</sup> o más conocida como *Ley Zerolo*.<sup>3</sup> Esta ley nace de una iniciativa que pretende reducir tanto los delitos de odio en materia de antigitanismo, así como cualquier otro tipo de discriminación hacia otros colectivos, como es el caso de la aporofobia (el odio contra el pobre). Su objetivo principal fue reformar los artículos 22 y 510 del Código Penal<sup>4</sup> (en adelante CP) para que el antigitanismo sea considerado como un delito de odio con pena de uno a cuatro años. A raíz de dicha reforma pretendo dar mi opinión, como futura jurista gitana, en si dicha reforma tiene aplicación práctica o simplemente ha surgido como un compromiso político sin expectativas y consecuencias reales. De este modo, analizaré el porqué de la falta de aplicación del artículo 510 CP respecto a la masiva utilización por tribunales del agravante del artículo 22.4 CP.

Por tanto, a través de este trabajo de carácter jurídico, pretendo llevar a cabo una vista general de la situación de los gitanos en España: tanto de los conflictos y problemas que enfrentaron con

---

<sup>1</sup> Aclamado *eslogan* de la población gitana: *¡Sastipen Tali!* (Salud y libertad en caló, dialecto español del idioma romaní)

<sup>2</sup> Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. (BOE [en línea] núm. 167, 13-07-2022, pp. 01-39) <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/07/12/15/con>

<sup>3</sup> Pedro Zerolo, político y activista LGBT, entonces concejal en el Ayuntamiento de Madrid y responsable de la Secretaría de Movimientos Sociales del PSOE, anunciaba en 2008 la intención de crear una ley estatal que garantizase la igualdad de trato para aquellos colectivos que sufren discriminación.

<sup>4</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (BOE [en línea] núm. 281, de 24-11-1995, pp. 01-206) <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/con>

anterioridad, la situación jurídica actual del pueblo, así como los principales problemas en materia legislativa que todavía hemos de enfrentar como sociedad. A través de estas tres miras: al presente, al pasado y al futuro, pretendo hacer reflexionar al lector sobre las grandes diferencias en materia legislativa, aún existentes, entre la población mayoritaria y el pueblo gitano.

Igualmente, quiero aprovechar este momento para destacar que, como persona perteneciente a la etnia gitana, no pretendo desmeritar el trabajo de grandes políticos así como juristas de nuestro país que han luchado y combatido las desigualdades para llegar a la situación actual en materia de derechos que tenemos las personas gitanas en nuestro país. A todas estas propuestas, iniciativas y personas les haremos homenaje a lo largo de este trabajo.

La estructura de este trabajo tratará las tres miras establecidas anteriormente. En primer lugar llevaremos a cabo un resumen de la historia del pueblo gitano, incluyendo la principal legislación antigitana y analizándola. El aclamado investigador y escritor, Ian Hancock <sup>5</sup> llevó a cabo una clasificación, por etapas, de la historia de la etnia, dividiéndola de acuerdo a los principales hechos que marcaron nuestra travesía hasta Europa. A partir de la llegada a dicho territorio me baso en las clasificaciones llevadas a cabo anteriormente por instituciones como la Fundación Secretariado Gitano, en su libro *Lección Gitana*. <sup>6</sup>

A continuación, llevo a cabo una recopilación de legislación vigente en materia de derecho a la igualdad y no discriminación así como en materia de antigitanismo y protección de los derechos de la población gitana. Para ello, he visto conveniente clasificar la legislación de acuerdo al marco geográfico de realización de la misma: internacional, comunitario y nacional. A través de esta visión de la legislación en esta materia, veo conveniente hablar de el delito de odio, su origen y de su ramificación en la modalidad del antigitanismo.

Por último, me centraré en el análisis de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación comentada anteriormente. Sobre todo, me centraré en los fundamentos que llevaron a la reforma así como la Subdelegación del Gobierno que introdujo la propuesta. A motivo de dicho análisis, expondré las principales sentencias en materia de delitos de odio por

---

<sup>5</sup> Hancock, I.F. (2002) *We are the Romani People*. Univ of Hertfordshire Press.

<sup>6</sup> Petisco, L., Cabaleiro B., Montaña G., Segovia.A. (2019) *Lección Gitana*. Fundación Secretariado Gitano. [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gitanos.org/documentos/LECCION%2520GITANA%25202019.pdf&ved=2ahUKEwiivIHii7OFaxUe\\_7sIHSapBE4QFnoECBUQAO&usg=AOvVaw3vnpox7vkmROV38FtclIKg](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gitanos.org/documentos/LECCION%2520GITANA%25202019.pdf&ved=2ahUKEwiivIHii7OFaxUe_7sIHSapBE4QFnoECBUQAO&usg=AOvVaw3vnpox7vkmROV38FtclIKg)

motivos antigitanos, centrándonos en la diferencia entre las sentencias anteriores y posteriores a la ley en cuestión.

Por tanto, en las conclusiones de este trabajo pretendo dar respuesta a ciertas cuestiones; En primer lugar, debatiremos si la inclusión del antigitanismo en el Código Penal fue innecesaria, ya que anteriormente ya se protegían, aunque de forma general, los delitos de odio por motivos étnicos. Por último, sería necesario establecer si existe una falta de utilización, por parte de los tribunales españoles, del artículo 510 CP en contraste con la sobreutilización del agravante del artículo 22.4 CP. En caso de demostrarse esta preferencia de los tribunales por el agravante, expondría las posibles teorías o causas por las cuales puede producirse este hecho.

## **II. Historia del pueblo gitano.**

### **2.1. Nacimiento del pueblo gitano, *Teljaripé*.**

Estudios basados en pruebas gramaticales de distintos idiomas y análisis de ADN muestran un claro camino hasta el punto de partida del pueblo gitano, en el noreste de la India.<sup>7</sup>

La salida de la India no se produjo hasta la conquista persa en el siglo III d. C., donde Ardashir, el Shah de Persia<sup>8</sup> conquistó el norte del país convirtiéndolo en una colonia. Agricultores, pastores, músicos, contables y comerciantes que habían oído hablar de la riqueza de vida que había en Persia emprendieron dicho viaje con la intención de buscar una mejor vida. A partir de ese instante, existen una variedad de teorías sobre el camino que toman las personas gitanas hasta Europa.

La teoría más aceptada menciona la posibilidad de que el gobernante se llevara a algunos músicos y bailarines a Persia. Estos artistas acabaron con todos los bienes que el Shah les proveyó tras su llegada y, según algunas afirmaciones, posteriormente el gobernador ordenó la expulsión de esa población de sus tierras. Debido a este suceso, algunos se mantuvieron en Persia y otros fueron enviados al nomadismo por los territorios anexos.

---

<sup>7</sup> Aguirre, J. (2006) *Historia de las itinerancias gitanas: de la India a Andalucía*. Zaragoza:Institución Fernando el Católico.

<sup>8</sup> Governant de Pèrsia, Ardashir I (224-241)

## **2.2. Viaje por Asia y Asia Menor, *Nahkipé*.**

La emigración hacia los territorios europeos se produjo debido a que hacia el oriente se encontraban las montañas del Himalaya. Por tanto, los *roma*<sup>9</sup> llegaron a lo que hoy en día es Europa a través de Armenia. Esto se comprueba gracias a la multitud de similitudes que existen entre los dos idiomas. Los historiadores han sido capaces de averiguar el tiempo de estancia del pueblo *rom* en un territorio, mediante la similitud entre lenguas. Por ejemplo, se puede saber que los *roma* no estuvieron mucho tiempo en Persia, puesto que no se encuentran muchas palabras en común. Cabe destacar que las personas que llegan de Persia a Armenia eran jornaleros, agricultores, soldados o guerreros, actividades propias de los *sott* de Persia.<sup>10</sup>

Por tanto, Grecia fue el primer país europeo por el que pasaron los *roma*, ya que conquistaron la parte occidental de Armenia, llevando consigo a los *sott* de la zona para luchar. En cambio, otras poblaciones gitanas registradas que llegan a la antigua Constantinopla, son encantadores de serpientes, astrólogos o adivinos, más relacionados con la población de los *Luris*. En este nuevo territorio se conoce a los *roma* como *azigani*, relacionado con la palabra *pagano*.

En el estudio de la historia romaní se pueden encontrar diferentes razones por las que los *roma* abandonaron el territorio asiático. Una de las razones fue la peste negra en Constantinopla de 1347, produciendo su marcha definitiva. También encontramos la marcha de los *sott* hacia Grecia por la derrota de los turcos en la batalla de *Ainzarba* en 1390. Cuando Grecia ganó la guerra, los *sott* fueron deportados con sus familias hacia el continente Europeo, conquistando también la parte occidental de Armenia.<sup>11</sup>

## **2.3. Llegada a Europa, *Aresipé*.**

Una vez que los *roma* llegan a Europa, el episodio más característico de su estancia en el continente son los continuos ataques de discriminación y represión. Aunque al principio son vistos como un pueblo exótico y diferente, al poco tiempo la historia cambia y se empieza a dudar de sus verdaderos intereses así como la relación del todo injustificada con actos ilegales. Durante este apartado, nos

---

<sup>9</sup> *Roma, rom, romí*. Terminología para referirse al colectivo de personas provenientes de la zona del *Punjab*, actual Pakistán. Utilizaremos el término *gitano/a* para referirnos a los *roma* nacionales de España, Portugal y Francia.

<sup>10</sup> Kenrick, D. (1995) *De la india al Mediterráneo : la migración de los gitanos*. (3a ed.). Madrid : Presencia gitana. (Biblioteca de Temas Gitanos y Afines)

<sup>11</sup> Albaicín, J.(1997) *En pos del sol : los gitanos en la historia, el mito y la leyenda*. Obelisco.

enfocaremos en la Alemania nazi del siglo XX, aunque también me gustaría exponer otros episodios que se produjeron por toda Europa.

Básicamente se produjeron genocidios *roma* por todo el continente, en países como: Croacia, Bélgica, Bielorrusia, Estonia, Francia, Italia, Holanda, Austria, Polonia, Rumanía, Rusia, Serbia, Ucrania, República Checa y una lista sin fin de países europeos. De hecho, desde el siglo XIX, gitanos y judíos son considerados seres inferiores y se les definía como "excrementos de la sociedad". Según fuentes de información, los mayores ataques discriminatorios fueron en Francia, donde tuvieron encarcelados a personas *roma* hasta pasado el fin de la segunda guerra mundial donde se les conocía como *tsiganes*. En territorios como Finlandia o Inglaterra nacer *rom* era considerado ilegal. En 1568 el papa Pío V<sup>12</sup> prohibió a los *roma* formar parte de la iglesia católica y en países como Hungría se les prohibió por más de 150 años llamarse gitanos o hablar su idioma.

Sin duda, el ataque más masivo hacia los *roma* se realizó en la Alemania nazi de Adolf Hitler. Durante esa etapa, los gitanos fueron considerados agentes no sociales, delincuentes y cultural, racial y socialmente inferiores. La Alemania del siglo XX llevó al límite las leyes antigitanas que se promulgaban desde la Edad Media. De hecho, la persecución del pueblo gitano empezó casi tan pronto como su llegada a tierras de habla germana. El rostro oscuro y el comportamiento no cristiano se sumaron al perjuicio que crecía firmemente. Por ejemplo, en 1721 el emperador Carlos IV ordenó el exterminio de todos los gitanos de cualquier parte del territorio. Durante esta época, se catalogó al pueblo *roma* como enfermos hereditarios, ya que creían que su "carácter delincuente" era contagioso.

#### **2.4. Vuelta al futuro, *Samudaripen*.**

El genocidio se inicia en 1937, donde se añade a la lista de leyes antigitanas promulgadas, la prohibición de casarse con alemanes y la reclusión en "campos de residencia".<sup>13</sup> Los campos más ejemplares serían Dieselstrasse, Mahrzan y Vennhausen. En estos campos, los gitanos trabajaban como esclavos y sufrían multitud de muertes diarias por parte de los guardias. También se empezó a encarcelar a gitanos por toda Europa en países como Polonia, Austria, Checoslovaquia, Italia, Hungría y Francia. Un año después, entre el 12 y el 18 de junio de 1938, tuvo lugar la *Zigeuneraufräumungswoche* o "semana de la limpieza gitana", que se asemeja a la *Kristallnacht* del pueblo judío.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Papa Pío V de Roma. (1504- 1572)

<sup>13</sup> Gómez- Alfaro, A. (2009) A. *Legislación histórica española dedicada a los gitanos*. Junta de Andalucía. Consejería de Igualdad y Bienestar Social.

<sup>14</sup> Kernick, D., Puxon, G.(1997) *Gitanos bajo la cruz gamada*. Madrid : Presencia gitana.

Finalmente, en 1939 el jefe de policía de las SS, Heinrich Himmler ordenó la deportación de todos los *roma* a campos de concentración como Auschwitz-Birkenau, Belzec, Sobibor, Majdanek y Treblinka a los que llegaron 3000 gitanos en 1940. Durante los días de represión, los *roma* tenían un organismo preparado para su exclusiva exterminación conocido como *Einsatzgruppen* y su signo representativo era un triángulo marrón. Una de las fechas más representativas del genocidio es el 24 de diciembre de 1940, donde fueron fusilados 300 hombres, mujeres y niños en Simferópol, Rusia. En Auschwitz, el 2 de agosto de 1944, 2.897 *roma* fueron conducidos a los cuartos de gas. Esta fecha, se conoce oficialmente como *Zigeunernacht* o "La noche de los Gitanos" y es, hasta la fecha, el día europeo oficial en memoria a las víctimas gitanas del genocidio nazi.

De acuerdo con *The United States Holocaust Memorial Museum Research institute*<sup>15</sup> murieron hasta 1945, entre 1.000.000 y 1.500.000 *roma*. Estos datos se conocen gracias al acto de valentía de Tadeusz Joachimowski, prisionero en Auschwitz quien robó y enterró los registros de 22600 personas *roma* que murieron en el campo. Algunos de los supervivientes de la catástrofe son Rita Prigmore, Ernst Mett bach y M.P Lazareva.

## **2.5. Instalación en España, *Buxjaripé*.**

### **2.5.1. Primera aparición, primera represión.**

El recibimiento de los gitanos en España en el siglo XV, fue visto como un evento exótico, tanto por las autoridades como por la sociedad. Esta imagen fue cambiando hacia el rechazo, motivado por su no asimilación y negativa al régimen establecido.

En primer lugar, cabe mencionar el cambio de *roma* a gitanos. Como al principio estos grupos alegaban que provenían de Egipto para poder entrar en los países por los que pasaban, las autoridades empezaron a llamarles *egipcianos*, tal y como se muestra en la primera Pragmática Real Antigítana:

*“Los egipcianos y caldereros (kalderash) extranjeros, durante los sesenta días siguientes al pregón, tomen asiento en lugares y sirvan a los señores que les den lo que hubiere menester y no vaguen juntos por los reinos o que al cabo de sesenta días salgan de España so pena de cien azotes y destierro la primera vez y que les corten las orejas y los tomen a desterrar la segunda vez que fueren hallados”.*<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> *The United States Holocaust Memorial Museum Research institute*. (1993)  
<https://www.ushmm.org/information/about-the-museum>

<sup>16</sup> Pragmática Real de 4 de marzo de 1499.

Pero, sin duda, el episodio más negro y triste de toda la historia gitana española es la Gran Redada de 1749 o Prisión General de Gitanos. En una sola noche, se detuvo a 9000 gitanos y gitanas buscando poner fin a la cuestión del gitanismo, que atentaba, según los dirigentes ilustrados de la época, contra el orden social establecido. La primera alarma con respecto a quejas contra los gitanos se realizó en el Consejo de Castilla. De este modo, en 1745 se abrió un expediente forjándose el plan de la mayor operación antigitana de nuestra historia. El precursor fue Don Gaspar Vázquez Tablada, obispo de Oviedo y gobernador del Consejo de Castilla. El proyecto consistía en el cierre *sine die* de hombres y mujeres para conseguir el exterminio del gitanismo.

### **2.5.2. La segunda mitad del s XX: del franquismo a la democracia.**

España no fue ajena al contexto de las teorías supremacistas imperantes. En 1933 se aprobó la Ley de Vagos y Maleantes<sup>17</sup> que recogía la vigilancia expresa de las personas gitanas. Esta ley fue revisada y mantenida por la dictadura franquista y tuvo su continuidad en la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social.<sup>18</sup>

También el Reglamento de la Guardia Civil contenía artículos discriminatorios contra los gitanos que no fueron suprimidos hasta 1978.<sup>19</sup> En él se establecía una escrupulosa vigilancia hacia los gitanos así como el control de todos los documentos acreditativos de su situación social y económica, con la intención de averiguar su modo de vida y una idea exacta de sus movimientos y ocupaciones. Cabe también destacar que ésta es la época en la que muchas familias fueron empujadas desde los barrios centrales de ciudades importantes como Barcelona o Sevilla, a barrios de la periferia como las 3000 viviendas o la Mina. Esta información resulta muy importante, ya que desmiente el hecho de que los gitanos escogieran apartarse voluntariamente de la sociedad mayoritaria.

Algunos de los conflictos con los que tuvieron que lidiar los gitanos en las décadas posteriores fueron: la introducción de la cocaína, que aumentó la visión marginal de este pueblo, así como problemas con las comunidades de vecinos. Un claro ejemplo de este conflicto se produce en el municipio

---

<sup>17</sup> Ley relativa a vagos y maleantes. («Gaceta de Madrid» núm. 217, de 5 de agosto de 1933, páginas 874 a 877 (4 págs.) <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1933/217/A00874-00877.pdf>

<sup>18</sup> Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre peligrosidad y rehabilitación social. («BOE»[en línea], núm. 187, de 6 de agosto de 1970, páginas 12551 a 12557 (7 págs.) <https://www.boe.es/boe/dias/1970/08/06/pdfs/A12551-12557.pdf>

<sup>19</sup> Orden de 19 de julio de 1978 por la que se suprimen de los artículos 4.º, 5.º y 6.º del Reglamento para el Servicio del Cuerpo de la Guardia Civil, las referencias o alusiones a la población gitana. («BOE» [en línea], núm. 179, de 28 de julio de 1978, páginas 17717 a 17717 (1 pág.) <https://www.boe.es/boe/dias/1978/07/28/pdfs/A17717-17717.pdf>

guipuzcoano de Hernani donde se exigía la expulsión de los gitanos del pueblo. Por último, destacar que esta petición no surtió efectos, gracias a la actuación del diputado gitano Juan de Dios Ramírez Heredia, de quien hablaremos más adelante con su aportación a los principios de la Constitución de 1978.

### **III. Protección legislativa hacia los gitanos.**

#### **3.1. Marco internacional.**

La legislación internacional en materia de protección a minorías como la gitana, se caracteriza tal y como hemos establecido anteriormente, en una legislación no vinculante que genera desprotección en materia sobre todo de antigitanismo y garantía de derechos a la población gitana.

En primer lugar es necesario llevar a cabo una mención al principio básico de no discriminación que se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>20</sup>. Este principio, podemos verlo reflejado en artículos como el primero:

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”

Otros artículos de la Declaración, como el segundo, establecen de forma más fehaciente el principio de no discriminación y sus principales vertientes: raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía. (Art. 2 DUDH)

En segundo lugar, además de la Declaración de Derechos Humanos, es necesario llevar a cabo una mención a las Convenciones de las Naciones Unidas para evitar la discriminación en distintos campos, tales como la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial 1965,<sup>21</sup> o la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la

---

<sup>20</sup> Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (217 [III] A). Paris.

<sup>21</sup> Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Asamblea General de las Naciones Unidas, 21 de diciembre de 1965. (BOE [en línea], núm. 118, 17-09-1969, p. 7462 a 7466). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-597>

esfera de la enseñanza, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.<sup>22</sup>

A continuación, considero necesario hacer mención a diferentes declaraciones llevadas a cabo por la organización de Naciones Unidas (en adelante NNUU) en materia de discriminación y antigitanismo. En primer lugar, destacar la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura el 27 de noviembre de 1978<sup>23</sup>, así como la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992.<sup>24</sup>

Ambas declaraciones se encuentran inspiradas en las disposiciones del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>25</sup> relativas a los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas y determinan la obligación de los Estados de proteger la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y el fomento de las condiciones para la promoción de esa identidad. Otra declaración importante en esta materia es la Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 14 de diciembre de 1969. (BOE [en línea], núm 262, 1-09-1969, p.17070 a 17072. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1969-1269](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1969-1269)

<sup>23</sup> Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, París, 27 de noviembre de 1978. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-race-and-racial-prejudice>

<sup>24</sup> Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, 18 de diciembre de 1992, aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135. [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet\\_Minorities\\_Spanish.pdf&ved=2ahUKewimtYj4qrCFaxUMaqQEHVO4A1kOFnoECBcOQAQ&usg=AOvVaw0gWtzLv-ITYrRHWJYHXhVf](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_Spanish.pdf&ved=2ahUKewimtYj4qrCFaxUMaqQEHVO4A1kOFnoECBcOQAQ&usg=AOvVaw0gWtzLv-ITYrRHWJYHXhVf)

<sup>25</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, 19 de diciembre de 1966. (BOE [en línea], núm. 103, 30-04-1977, p. 9337- 9343). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10733>

<sup>26</sup> Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, 13 de diciembre de 1985, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/144. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-human-rights-individuals-who-are-not-nationals>

En materia de convenios, encontramos el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración de 1951<sup>27</sup> y el 111 sobre discriminación en materia de empleo y ocupación de 1958.<sup>28</sup>

En materia de antigitanismo, es de vital importancia mencionar la Recomendación general N° 13, generada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, (en adelante ECRI) relativa a la discriminación de los romaníes.<sup>29</sup> Esta recomendación establece, en primer lugar, la obligación de eliminar todas las formas de discriminación racial de los romaníes, al igual que de otras personas o grupos, de conformidad con la Recomendación. (art. 1) Posteriormente, en su artículo segundo se determinan las principales medidas en materia de protección contra la discriminación racial, donde se pretende asegurar la protección de la seguridad y la integridad de los romaníes, sin ningún tipo de discriminación, adoptando medidas para evitar los actos de violencia contra ellos por motivos raciales; asegurar la pronta intervención de la policía, los fiscales y el poder judicial para investigar y castigar esos actos; y asegurar que sus autores, ya sean funcionarios públicos u otras personas, no gocen de ningún grado de impunidad, entre otras medidas. Es necesario destacar, que en esta recomendación también se establecen medidas de carácter educativo, en la esfera de los medios de comunicación y la vida pública.

Por tanto, y teniendo en cuenta todos los marcos de protección que establece NNUU sobre el antigitanismo y otras formas de discriminación, no debemos olvidar el carácter poco vinculante que tienen dichas disposiciones frente a los Estados, los cuales surgen impunes ante el incumplimiento de dichas normas en protección de dicha minoría étnica.

---

<sup>27</sup> Convenio núm. 100 de la O.I.T. relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, Ginebra, 6 de junio de 1968. (BOE [en línea], núm. 291, 04-12-1968, p. 17349 -17350 ).

[https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.boe.es%2Fbuscar%2Fpdf%2F1968%2FBOE-A-1968-1409-consolidado.pdf&psig=AOvVaw3ML5zW3c3L8i\\_PnQGK07Ag&ust=1712433245913000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAcQrpoMahcKEwjY6ZOV7auFAxUAAAAAHQAAAAAQCC](https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.boe.es%2Fbuscar%2Fpdf%2F1968%2FBOE-A-1968-1409-consolidado.pdf&psig=AOvVaw3ML5zW3c3L8i_PnQGK07Ag&ust=1712433245913000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAcQrpoMahcKEwjY6ZOV7auFAxUAAAAAHQAAAAAQCC)

<sup>28</sup> Convenio núm. 111 de la O.I.T. relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, Ginebra, 6 de noviembre de 1967. (BOE [en línea], núm. 291, 01-12-1968. p. 17351- 17353).

<https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fboe.es%2Fbuscar%2Fpdf%2F1968%2FBOE-A-1968-1411-consolidado.pdf&psig=AOvVaw3D2PpHmBhbDWyKcq8p2BqS&ust=1712433432121000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAcQrpoMahcKEwjgpszv7auFAxUAAAAAHQAAAAAQBA>

<sup>29</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (24 de junio de 2011) *Recomendación general N° 13 relativa a la discriminación de los romaníes*.

[https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://rm.coe.int/ecri-general-police-recommendation-no-13-on-combating-anti-gypsyism-an/16808b5aef&ved=2ahUKEwix2Y-xqbCFAXXJ1wIHHTRwDVcQFnoECBAQAO&usq=AOvVaw2K0PrFwuB\\_Xih874vkHlsi](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://rm.coe.int/ecri-general-police-recommendation-no-13-on-combating-anti-gypsyism-an/16808b5aef&ved=2ahUKEwix2Y-xqbCFAXXJ1wIHHTRwDVcQFnoECBAQAO&usq=AOvVaw2K0PrFwuB_Xih874vkHlsi)

### 3.2. Marco europeo.

El Tratado de la Unión Europea <sup>30</sup> (en adelante TUE) establece en su artículo 2 la no discriminación como uno de los valores comunes de la Unión y la lucha contra la discriminación como uno de los objetivos de la misma. Además, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que goza de la misma validez jurídica que los tratados de la UE, en su artículo 1 proclama que la dignidad humana es inviolable y en su artículo 21 prohíbe “toda discriminación», y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual, así como el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística (artículo 22), la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 23) y el derecho a la integración de las personas con discapacidad (artículo 26). Por su parte, el artículo 19 (antiguo artículo 13) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,<sup>31</sup> (en adelante TFUE) cita habilita al Consejo para «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”

En materia de Derecho comunitario, es necesario hacer mención a la Decisión Marco 2008/913/JAI, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal,<sup>32</sup> que tiene como objetivo la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los países de la UE referentes a los delitos de carácter racista o xenófobo.

En primer lugar, dicha Decisión Marco establece que las investigaciones y las actuaciones judiciales relativas a delitos de carácter racista o xenófobo no deben de estar supeditadas a la presentación de declaraciones o de cargos por las víctimas, que son en muchos casos especialmente vulnerables y reacias a entablar acciones judiciales. A lo largo de su articulado, la Decisión Marco define e introduce conceptos tales como la incitación pública o la apología pública.

Por su parte, el Parlamento Europeo también ha señalado la necesidad de intensificar la lucha contra todo tipo de discriminación odio e intolerancia y, en su resolución sobre la situación de los derechos humanos en la Unión Europea, exhorta a la Unión y a sus Estados miembros a que incluyan la

---

<sup>30</sup> Tratado de la Unión Europea, Lisboa, 13 de diciembre de 2007. (DOUE [en línea] núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 1- 388.) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70002>

<sup>31</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (DOUE [en línea] núm. 83, de 30 de marzo de 2010, páginas 1 a 388 (388 págs.) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70002>

<sup>32</sup> Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal. (DOUE [en línea], núm. 328, de 6 de diciembre de 2008, p. 55 a 58) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2008-82444>

discriminación múltiple en sus políticas en materia de igualdad; pide a la Comisión y a los Estados miembros que intensifiquen el trabajo de intercambio de buenas prácticas y refuercen su cooperación para combatir el racismo, la xenofobia, la homofobia, la transfobia y demás formas de intolerancia, incluyendo plenamente la participación de la sociedad civil y las contribuciones de los representantes pertinentes, como la Agencia de los Derechos Fundamentales.

Esta misma Agencia, en su Informe sobre los derechos fundamentales de 2019,<sup>33</sup> ha señalado diversos aspectos clave sobre los cuales los Estados miembros deben continuar intensificando sus esfuerzos con vistas a combatir cualquier forma de discriminación, como por ejemplo, la existencia de datos fiables sobre el fenómeno discriminatorio, la adopción de estrategias para combatir este fenómeno o la aprobación de legislaciones que afronten de manera efectiva la discriminación interseccional.

Precisamente, ha sido el Parlamento Europeo quien, como institución representativa de los intereses de los ciudadanos de Europa ha mostrado mayor sensibilidad hacia la problemática de las minorías étnicas y más concretamente, hacia el pueblo gitano. Sería excesivamente prolijo enumerar las ocasiones en que la Asamblea comunitaria se ha pronunciado sobre este tema. Haremos mención solamente a las más destacadas: Resolución sobre la situación de los gitanos en la Comunidad ("DOCE", C. núm. 128. de 9 de mayo de 1994), Resolución sobre la discriminación contra los gitanos ("DOCE", C. núm. 249, de 25 de septiembre de 1995), Resolución sobre el racismo, la xenofobia y el antisemitismo, así como sobre las medidas adicionales para combatir la discriminación racial ("DOCE". C. núm. 98. de 9 de abril de 1999) y la Resolución sobre la Comisión "Plan de Acción contra el Racismo" [COM (98) O183] ("DOCE". C. núm. 98 de 9 de abril de 1999).

El Informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) sobre España, publicado el 27 de febrero de 2018,<sup>34</sup> establece en la Recomendación núm. 22 que las autoridades españolas adopten a la mayor brevedad una legislación general contra la discriminación que esté en consonancia con las normas establecidas en los párrafos 4 a 17 de su Recomendación núm. 7 de

---

<sup>33</sup> Agencia de la Unión Europea por los Derechos Fundamentales. (abril 2022) *Informe sobre los derechos fundamentales*. [https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Ffra.europa.eu%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffra\\_uploads%2Ffra-2022-fundamental-rights-report-2022-opinions\\_es.pdf&psig=AOvVaw1kGetJ1Pzd2k\\_dlmV7GOe3&ust=1712586749829000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAcOrpoMahcKEwio3YKkqbCFaxUAAAAAHQAAAAAQA](https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Ffra.europa.eu%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffra_uploads%2Ffra-2022-fundamental-rights-report-2022-opinions_es.pdf&psig=AOvVaw1kGetJ1Pzd2k_dlmV7GOe3&ust=1712586749829000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAcOrpoMahcKEwio3YKkqbCFaxUAAAAAHQAAAAAQA)

<sup>34</sup> Comisión Europea sobre el Racismo y la Intolerancia. (27 de febrero de 2018) *Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión)*. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://rm.coe.int/fift-report-on-spa-in-spanish-translation-/16808b56cb&ved=2ahUKFwjjqndsbCFaxUy87sIHbNuAB4QFnoECBAOAO&usg=AOvVaw3yrIr6OMoVLBfcAEHgZhpo>

política general. Además, en la recomendación núm. 27 la ECRI recomienda, una vez más, que las autoridades adopten medidas con carácter urgente para crear un organismo de promoción de la igualdad o para asegurar que el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica sea totalmente independiente y tenga las competencias y facultades indicadas en sus Recomendaciones núms. 2 y 7 de política general. El propio Consejo de Europa, en la Recomendación núm. 7 de la ECRI sobre Legislación Nacional para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial, destaca la importancia de este tipo de leyes y estipula los criterios mínimos que debe tener una Ley nacional de igualdad de trato.

Desde la Comisión Europea se han ido desarrollando una serie de estrategias y documentos políticos que contemplan entre sus objetivos la aplicación práctica del principio de igualdad de trato y no discriminación, entre las que cabe destacar, el compromiso estratégico para la igualdad de género, la Estrategia Europea sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030 , la lista de acciones de la Comisión Europea para avanzar en la igualdad de las personas LGBTI y la adopción de un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020, posteriormente se ampliaría hasta el año 2030.

A continuación, es necesario mencionar el Protocolo número 12 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 <sup>35</sup> (en adelante CEDH) el cual constituye un derecho autónomo, no dependiente de los otros reconocidos en la Convención. Dicho Protocolo es de gran importancia en materia de recursos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) ya que podrá alegarse de forma independiente, sin necesidad de atender a otro artículo del CEDH para alegar discriminación. Se añade la prohibición de discriminación al “goce de cualquier derecho previsto por la ley”, es decir, de cualquier derecho que la legislación interna del Estado signatario reconozca a las personas. A modo de ejemplo, encontramos la sentencia *Muñoz Díaz c. España* <sup>36</sup> en la cual la señora Muñoz Díaz de etnia gitana alegaba violación del artículo 14 del CEDH puesto en relación con los artículos 1 del Protocolo nº 1 y el artículo 12 del Convenio de forma independiente.

Por tanto, en el marco comunitario volvemos a ver disposiciones poco vinculantes hacia los Estados que se materializan en su mayoría en Informes y Resoluciones las cuales no generan en la mayoría de

---

<sup>35</sup> Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de noviembre de 1950. Ratificado por España el 26 de septiembre de 1979. (BOE [en línea], núm. 243, 10-10-1979, p. 17351- 17353).  
[https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_spa&ved=2ahUKEwjciaOOy7CFAxWv9rsIHe72CG8QFnoECAYQAO&usg=AOvVaw0GH6MZxL14AChM3x8YHkZh](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa&ved=2ahUKEwjciaOOy7CFAxWv9rsIHe72CG8QFnoECAYQAO&usg=AOvVaw0GH6MZxL14AChM3x8YHkZh)

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 4915/07 (sala 3ª), de 8 de diciembre de 2009. Asunto Muñoz Díaz contra España.

los casos, una respuesta a dicho problema de discriminación o garantía de derechos de forma igualitaria.

### **3.3. Marco nacional.**

La Constitución de 1978 (en adelante CE) ha supuesto un cambio radical para la situación de los gitanos en España, si bien es cierto que nuestra Constitución no hace una referencia expresa a las minorías étnicas y por tanto al pueblo gitano que vive en territorio español. Igualmente, en este trabajo no pretendo desmeritar que el establecimiento constitucional de un Estado social y democrático de Derecho determina inequívocamente la plena igualdad de derechos y libertades de todos los gitanos en nuestro país.

Igualmente se ha de destacar la labor de otros países europeos que han incluido en sus idearios constitucionales alusiones a la población gitana. El principal modelo de imposición de los derechos de los gitanos en Europa es Finlandia. Actualmente, algo más de 10.000 gitanos residen en Finlandia desde el año 1500. El Parlamento de Finlandia aprobó una reforma de la Constitución finlandesa en la que se introducía un párrafo según el cual "los *Roma* tienen el derecho a mantener y desarrollar su propia lengua y cultura".<sup>37</sup> En consecuencia, Finlandia pasó a ser el primer país europeo cuya Constitución recogía explícitamente los derechos del Pueblo Gitano.

A pesar de no existir preceptos específicos, la Constitución de 1978 cuenta con normas que sirven de apoyatura para conducir al pueblo gitano a una normalización de sus condiciones sociales y culturales que favorezcan su futuro desarrollo y plena integración. A este respecto se pueden citar entre otros, dos artículos del texto constitucional: en primer término el artículo 14, el cual reconoce el derecho a la igualdad de todos los españoles ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones de raza, creencias u otra condición. En segundo lugar, es preciso hacer mención al artículo 9 que establece la obligación de los Poderes Públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integren sean reales y efectivas.

En efecto, los Poderes Públicos tienen la función de lograr la igualdad real y la facultad de corregir las desigualdades sociológicas que se produzcan, en nuestro caso, tanto en materia cultural como étnica. Este artículo, también permite la existencia de leyes que favorezcan e impulsen a quien se encuentre en una situación de marginación o discriminación y ello en el marco de solidaridad que proclama el artículo 2 del texto constitucional así como la inviolabilidad e inherabilidad de derechos establecida en el artículo 10 CE.

---

<sup>37</sup> Artículo 14 de la Constitución Finlandesa de 1999.

### **3.3.1. Aportación a los valores de la Constitución de 1978, Juan de Dios Ramírez Heredia.**

En la producción del articulado constitucional es de vital importancia destacar la labor de Juan de Dios Ramírez Heredia, político y activista por los derechos del pueblo gitano. Nacido en Puerto Real (Cádiz) en 1942, fue diputado independiente por Barcelona en la lista de UCD y diputado socialista por Almería desde la primera legislatura, convirtiéndose en el primer gitano en ocupar tal puesto en el Congreso. Doctor en periodismo, abogado y maestro, Ramírez Heredia es el presidente de la Unión Romani, una entidad dedicada a la defensa de la comunidad gitana.

Su desafío a los organismos de poder se hizo evidente en la primera intervención en el Congreso de los Diputados a la edad de 36 años. En aquel discurso épico del 7 de junio de 1978 presentó una Proposición No de Ley contra el Reglamento de la Guardia Civil de 1943,<sup>12</sup> cuyos artículos 4, 5 y 6 regularizaban el acto policial de perseguir, humillar y vigilar a cualquier gitano por el hecho de pertenecer a este grupo étnico. Su propuesta fue aprobada en las Cortes casi de forma unánime, 285 votos a favor y una abstención, y recibió la aprobación de las fuerzas políticas en el congreso. El 28 de julio quedaban suprimidas las alusiones de la raza gitana en dichos reglamentos.

Uno de los mayores retos de este gitano en su activismo de los años ochenta fue abordar el asunto del chabolismo y el derecho a la vivienda digna de este grupo marginal. En diciembre de 1981 intervenía en el programa Voces sin voz (1981-1982) para discutir sobre lo que el presentador Manuel Torre Iglesias introducía como “la problemática gitana”. Las cifras del Instituto de Sociología Aplicada de Madrid que Ramírez-Heredia presentó en Voces sin voz eran desesperanzadoras. Este joven diputado socialista denunció las condiciones infrahumanas de los gitanos, unos cuatrocientos mil para entonces en España, que residían en viviendas hacinadas, sin inodoro ni agua corriente en la mayoría de los casos, y un 13% en chabolas y barracas. Con un discurso provocador se dirigía a los organismos de gobierno en la televisión pública.

Tras la aprobación de la Constitución de 1978, Ramírez-Heredia pasó a formar parte del PSOE llegando a ser diputado por Almería durante siete años, desde 1979 hasta 1986. De 1983 a 1985 formó parte de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, y fue parlamentario europeo desde 1986, año en que el país entró en la Unión Europea, hasta 1999, convirtiéndose en el primer diputado europeo de etnia gitana. Desde 1994 hasta fines de 1997 representó a España ante el Consejo de la Unión Europea para asuntos relacionados con racismo, xenofobia y extranjería. Otros puestos gubernamentales a lo largo de su larga carrera profesional muestran su compromiso con los grupos más vulnerables, así como la lucha por la causa social y el racismo institucionalizado.

### **3.3.2. Legislación nacional en materia de antigitanismo.**

A continuación, en nuestro país se inicia la puesta en marcha, en 1988, del Programa de Desarrollo Gitano, con el objetivo de fomentar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos y ciudadanas. Esta iniciativa se creó con la intención de dar cumplimiento a la Proposición no de Ley de 3 de octubre de 1985 del Congreso de los Diputados de llevar a cabo un plan de intervención para el desarrollo social y la mejora de la calidad de vida del pueblo gitano en España. A partir de esta iniciativa, desde 1989 se ha consignado en los Presupuestos Generales del Estado una partida para el Plan de Desarrollo Gitano con el fin de financiar proyectos de intervención social integral con comunidades gitanas, cuya gestión corresponde al actual Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Durante la década de los noventa, destacar que la Mesa del Congreso de los Diputados acordó en su reunión del 7 de abril de 1999 admitir a trámite y trasladar a la Comisión de Política Social y Empleo, a los efectos de lo dispuesto en la Resolución de la Presidencia de 26 de junio de 1996, dos iniciativas; La primera, de los Grupos Parlamentarios Socialista, Coalición Canaria, Izquierda Unida, Vasco-PNV y Mixto y la segunda del Grupo Popular sobre la creación de una Subcomisión para el estudio de la problemática del Pueblo Gitano.

La Subcomisión para el estudio de la problemática del Pueblo Gitano fue creada en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados. Es un órgano esencialmente político y plural al estar representados en su seno la totalidad de los Grupos Parlamentarios de la Cámara. En consecuencia, el Informe que se emite es un documento que refleja la pluralidad propia de un Parlamento democrático. No es por tanto, un informe que tenga pretensión didáctica, erudita o investigadora alguna, sino que su propósito no es otro que, a la vista de la realidad de la situación del Pueblo Gitano en nuestro país, proponer soluciones que permitan mejorar su situación jurídica, económica y social.

A partir del siglo XXI encontramos, en primer lugar, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>38</sup> así como el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre

---

<sup>38</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE [en línea] núm. 10, de 12-01-2000, pp. 01-50)  
<https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

Infracciones y Sanciones en el Orden Social <sup>39</sup> sobre todo en relación a las decisiones unilaterales de la empresa que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables.

A continuación, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. <sup>40</sup> En su capítulo III del Título II establece medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato, en particular por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, en los términos que en cada una de sus secciones se establecen.

Posteriormente encontramos más legislación en materia de antigitanismo como la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte <sup>41</sup> y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres <sup>42</sup> sobretodo en materia de discriminación interseccional.

En materia de legislación penal y la protección de delitos de odio tales como el antigitanismo encontramos la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, <sup>43</sup> así como la regulación establecida en materia de delitos de odio y no discriminación por razón de etnia establecida en el Código Penal.<sup>4</sup>

Por último, teniendo en cuenta que la última legislación importante en materia antigitana sería la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la Igualdad de trato y la no discriminación, <sup>2</sup> es necesario mencionar el Protocolo de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación. <sup>44</sup>

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el cumplimiento de su mandato constitucional de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, tienen como guía permanente dichos valores

---

<sup>39</sup> Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. (BOE [en línea] núm. 189, de 08-08-2000, pp. 01- 49) <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2000/08/04/5/con>

<sup>40</sup> Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. (BOE [en línea] núm. 313, de 31-12-2003, pp. 01- 184) <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/30/62/con>

<sup>41</sup> Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. (BOE [en línea] núm. 166, de 12-07-2007, pp. 01- 36) <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/07/11/19/con>

<sup>42</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. («BOE» [en línea] núm. 71, de 23-03-2007, pp. 01- 65) <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3/con>

<sup>43</sup> Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. («BOE» [en línea] núm. 101, de 28-04-2015, pp. 01-31) <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/04/27/4/con>

<sup>44</sup> Secretaría de Estado de Seguridad. (2014) *Protocolo 16/2014 de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación*. Ministerio del Interior.

fundamentales. La Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del entonces, Ministerio de Trabajo e Inmigración, de fecha 4 de noviembre de 2011, contempla entre sus objetivos y acciones a desarrollar la “promoción de mecanismos de detección y protocolos de intervención en caso de incidentes o actitudes racistas, xenófobas o discriminatorias”. Con el fin aludido anteriormente, el presente protocolo se constituye en un marco de referencia para abordar la actuación policial de los delitos de odio y conductas discriminatorias, para lo cual, se establecerán pautas generales, que podrán ser complementadas por disposiciones internas de los diferentes cuerpos policiales, y próximos avances legislativos en la materia.

En dicho Protocolo se prevén conductas que vulneran tanto el ordenamiento penal como administrativo. El ordenamiento penal recoge una serie de conductas que pueden ser catalogadas como conductas discriminatorias o incardinarse bajo el término de “delitos de odio”: la circunstancia genérica agravante de motivos discriminatorios (artículo 22.4<sup>a</sup> CP), el delito de amenazas a colectivos (artículo 170 CP), delitos contra la integridad moral (artículo 173 a 176 CP), el delito de descubrimiento y revelación de secretos (artículo 197 CP), el delito de discriminación laboral (artículo 314 CP), el delito de fomento, promoción o incitación al odio, hostilidad, discriminación o violencia (artículo 510 a 510 bis CP), entre otros.

En relación al artículo 510 y siguientes del Código Penal, el protocolo señala: “lo que es objeto de sanción, no es la expresión en sí de unas ideas, por execrables que sean, sino cuando esta expresión se hace de modo y circunstancias que suponen fomentar, promover o incitar al odio, hostilidad, discriminación o violencia, infringiendo los valores constitucionales de la dignidad humana y de la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social, tal y como se determina en los artículos 10 y 14 de la Constitución”.<sup>41</sup>

Por tanto, el protocolo pone de manifiesto que no todas las expresiones que chocan u ofenden o que tienen un contenido discriminatorio son constitutivas de delito. Por este motivo habrá que analizar en cada caso concreto las circunstancias concurrentes, así como el perfil y antecedentes del autor de las citadas expresiones, contexto, contundencia etc. Esta y otras cuestiones del delito de odio, serán analizadas en apartados posteriores con más profundidad. En este sentido, cabe destacar la Circular 7/2019, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 CP de la Fiscalía

General del Estado,<sup>45</sup> que tiene por objeto ofrecer una guía de actuación e interpretación de las distintas figuras delictivas englobadas en dicho artículo.

Por tanto, habiendo establecido la protección del derecho a la igualdad y no discriminación, así como la principal legislación en materia antigitana podemos adentrarnos, a continuación, en el estudio del concepto clave de este trabajo, los delitos de odio y el antigitanismo.

#### **IV. Odio, racismo y antigitanismo.**

##### **4.1. Del origen del odio.**

El profesor López Aranguren nos enseña que el concepto de raza es una construcción social.<sup>46</sup> La gente percibe al extranjero de forma positiva o negativa, y esa percepción tiene consecuencias sociales. Dado que generan el sentimiento de pueblo, permite la cohesión entre los miembros de una etnia, generando conciencia de identidad entre los mismos.

La otra cara de la moneda genera una percepción negativa que da lugar al *etnocentrismo*, es decir, a ver las formas propias de vida como buenas y las formas ajenas como malas, inferiores, inmorales o extrañas, lo que da paso a los sentimientos xenófobos y racistas. Es en este *etnocentrismo*, donde se crea la principal tesis del racismo, “la concepción del ellos y el nosotros”.

Si bien este proceso de producción de la “alteridad” está presente en la mayor parte de la historia europea, la radicalización de la construcción de este término tuvo lugar con el advenimiento de la ideología de la “raza”, inculcada con la emergencia de los nacionalismos europeos hacia fines del siglo XIX. El concepto de “raza gitana” ha sido parte esencial de las ideologías nacionalistas en Europa. Su función era establecer la noción de una “alteridad” fundamental, donde todos los individuos del grupo “alterizado” compartían ciertas características que los diferencian del grupo propio (supuestamente “superior”)

Los *romaníes* ya no solo eran diferentes, sino que de alguna manera son considerados menos importantes y, por lo tanto, no merecen un trato igualitario. Esta deshumanización de los gitanos actúa como una justificación moral y política de la negación sistemática de sus derechos fundamentales. La introducción de una jerarquía social implica que los *romaníes*, y otros grupos, sean expulsados de

---

<sup>45</sup> Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal. («BOE» [en línea] núm 124, de 24-03-2019, pp. 55655-55695) [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771)

<sup>46</sup> Lopez- Aranguren, E. (1994) *Marco teórico y conceptual para el análisis sociológico de la inmigración*. Apuntes del Curso Universitario de derecho de extranjería, Universidad Carlos III, Madrid.

facto de la comunidad nacional en el discurso social y político. En consecuencia, las minorías son altamente vulnerables ante mecanismos de proyección de culpabilidad colectiva y, cualquier medida positiva hacia ellas, suele percibirse como favores otorgados, en lugar de acciones necesarias para salvaguardar su igualdad de derechos.

Los mecanismos de exclusión y discriminación de las personas gitanas están profundamente arraigados en las instituciones, los imaginarios colectivos y las estructuras de poder de las sociedades europeas. Estos mecanismos generan múltiples capas de desventaja que actúan a lo largo de toda la vida de las personas gitanas, ya sea en un acceso desigual a: el empleo, la educación, la vivienda, la sanidad, la representación política o la participación científica, intelectual y cultural.

Se da así la circunstancia de que la crisis económica, unida a la del Estado asistencial, provoca que los derechos fundamentales comentados anteriormente, empiecen a ser advertidos como privilegios y no como tales derechos por parte de la clase trabajadora nacional, de forma que su extensión a los extranjeros es percibida como la razón necesaria de su puesta en peligro, lo que alimenta la xenofobia y el racismo.

Esto da lugar a lo que Javier de Lucas denomina mensaje de emergencia social.<sup>47</sup> Las principales consecuencias de dicho mensaje residen en que la presencia de extranjeros queda equiparada a otras alarmas o patologías, como la criminalidad o la droga. Se dibuja al extranjero como una amenaza para el mercado de trabajo, para el acceso a una vivienda, etcétera, y se le vincula al desorden con consideraciones tales como que son el ejército de reserva de la delincuencia, la causa de la inseguridad ciudadana.

#### **4.2. Del odio hacia los gitanos.**

Las comunidades gitanas no abandonaron sus rasgos culturales, a diferencia de lo ocurrido con otras minorías étnicas. Inicialmente los primeros gitanos fueron recibidos con elogios y trazos de realeza, pero pronto generaron sospechas. Su modo de vida fue visto como una amenaza para las autoridades y la sociedad del momento. Sus costumbres y vestimentas comenzaron a ser prohibidas y pronto se inició una persecución en su contra.

Los grupos minoritarios vienen siendo sometidos a legislaciones y persecuciones por tener unos rasgos identitarios que no encajan en un modelo dominante y que les empujan a situaciones de

---

<sup>47</sup> De Lucas, J. (1994) *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Temas de Hoy.

marginalización económica. La prohibición del ejercicio de determinadas profesiones, la obligatoriedad de vivir en determinados territorios, la discriminación en el ambiente escolar y profesional son algunas de las razones que llevan a estos grupos sociales a la marginalización.

Con la intención de ejemplificar el odio en ocasiones injustificado hacia la población roma, vemos que en realidad forman parte de los verdaderos arios procedentes de la cultura Védica, anterior al hinduismo. Por tanto, como el pueblo *rom* era ario, en la alemania nazi se les condenó por no ser nórdicos y pasaron a ser considerados asociales, sobrehumanos y miembros de una raza inferior.. Durante esta época se catalogó al pueblo *roma* como enfermos hereditarios, puesto que creían que su "carácter delincuente" era encomendable. Por tanto, vemos que a lo largo de la historia se intenta siempre llevar a cabo dicha diferenciación entre la sociedad mayoritaria y la población roma, con la intención de generar dicha diferenciación y marginalización.

#### **4.3. Del amparo del odio en la libertad de expresión.**

Los artículos 510 y 607.2 CP protegen a las minorías del discurso del odio en España. La doctrina está dividida entre quienes lo consideran un adelanto injustificado de la barrera penal contrario a la libertad de expresión y quienes lo juzgan necesario y sitúan el discurso del odio fuera de los límites de ésta.

Esta última corriente argumenta que el artículo 20 CE protege el derecho a la libertad de expresión pero también establece su "límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título". En este sentido, el TC afirmó en su Sentencia núm. 214/1991 que "el deliberado ánimo de menospreciar y discriminar a personas o grupos por razón de cualquier condición o circunstancia personal se encuentra fuera los límites admisibles para la libertad de expresión".<sup>48</sup> Además, otros autores consideran que el adelanto de la barrera punitiva es necesario porque el discurso del odio crea un "caldo de cultivo" que acabará desembocando en crímenes que el Derecho Penal ya no estará a tiempo de prevenir .

Sin embargo, posteriormente, en la STC 235/2007 el Tribunal Constitucional afirmó que España no es una "democracia militante" y que, por ello, la libertad de expresión no puede restringirse "por el hecho de que se utilice para la difusión de ideas u opiniones contrarias a la esencia misma de la

---

<sup>48</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1991, de 11 de noviembre de 1991. («BOE» [en línea] núm. 301, de 17 de diciembre de 1991) <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1853>

Constitución”.<sup>49</sup> En sentido contrario, hay quien continúa defendiendo que, de acuerdo con el artículo 10.2 CE, España debe cumplir con los tratados internacionales ratificados y, por ello, atenerse a lo dictado por la UE y el TEDH en materia de respeto a las minorías y no discriminación (Suárez, 2008)<sup>50</sup>. Es más: como se ha explicado anteriormente, el nuevo artículo 510 CP sigue esta línea, lo cual hace intuir que este debate va a continuar muy vivo.

Sin embargo, como recuerda la STC nº 112/2016, de 20 de junio, "la jurisprudencia constitucional ha destacado tanto el carácter preeminente que tiene el derecho a la libertad de expresión en los sistemas democráticos, como su carácter limitado cuando entre en conflicto con otros derechos o intereses constitucionales".<sup>51</sup> La libertad de expresión no es un "derecho absoluto", como señala la STC nº 235/2007, de 7 de noviembre<sup>49</sup>.

Por tanto, en caso de eventual conflicto, la especial consideración de la libertad de expresión como elemento esencial de la convivencia democrática obliga a realizar en cada caso concreto una adecuada ponderación de derechos que elimine cualquier "riesgo de hacer del Derecho Penal un factor de disuasión del ejercicio de la libertad de expresión, lo que, sin duda, resulta indeseable en el Estado democrático" ( STC nº 112/2016, de 20 de junio, FJ 2).<sup>51</sup>

La ponderación de dichos derechos podemos verla a partir de diferente jurisprudencia generada por nuestro país. En primer lugar encontramos la Sentencia 223/2020 de 24 de septiembre del Tribunal Superior de Justicia de Madrid<sup>52</sup>. En esta sentencia se cuestiona si los mensajes discriminatorios, amenazantes, racistas y de incitación al odio contra colectivos musulmanes, españoles y homosexuales publicados en diferentes perfiles de la red social *Facebook* pueden englobarse en actos basados en la libertad de expresión. En esta sentencia se establece que: “el legislador ha dado una respuesta negativa (punitiva) a aquellas conductas que, amparándose sedicentemente en el derecho a la libertad de expresión, vulneran, conculcan o limitan injustificadamente otros derechos fundamentales concurrentes. Entre los preceptos penales que configuran un límite al derecho a la

---

<sup>49</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 235/2007, de 7 de noviembre de 2007. («BOE» [en línea] núm. 295, de 10 de diciembre de 2007)<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6202>

<sup>50</sup> Suárez Espino, M.L.(2008), Comentario a la sentencia 235/2007 por la que se declara la inconstitucionalidad del delito de negación de genocidio. *Revista InDret* (2/2008), págs. 1-12.  
[https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/524\\_es.pdf](https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/524_es.pdf)

<sup>51</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2016, de 20 de junio de 2016. («BOE» [en línea] núm. 181, de 28 de julio de 2016, pp. 52581 a 52605)

<sup>52</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Madrid 223/2020, (Sala de lo Civil y Penal, Sección 1ª) de 24 de septiembre de 2020. (Recurso 183/2020)

libertad de expresión, se encuentra el art. 510 del Código Penal, que no tiene, por otra parte, tacha de inconstitucionalidad.”

En consecuencia, aquella conducta, que integre el tipo del art. 510.1 a) CP, una vez ponderada, no estará amparada ni justificada por el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión. El examen de los mensajes enviados a las redes sociales, cuya realidad y contenido no niega el autor, claramente son expresión de un discurso de odio, que atenta contra el bien jurídico protegido: “Lo que es objeto de castigo en los delitos de odio, no puede ser la expresión de una idea, sino cuando se haga de modo que incorporen una provocación al odio, a la discriminación, o a la violencia, infringiendo los valores constitucionales de la dignidad humana y de la no discriminación por causa de nacimiento, origen racial, sexo o religión, o por cualquier otra circunstancia de carácter personal o social a los que se refieren los artículos 10 y 14 de la Constitución . El problema de la tipicidad de estos delitos surge a la hora de dar contenido a la provocación al odio o a la comisión de delitos en concreto.”

Por tanto, a partir de esta sentencia obtenemos respuesta a cómo los jueces y tribunales ponderan el derecho a la libertad de expresión y el de no discriminación. Cuando la expresión de una idea incorpore una provocación al odio, la discriminación, o la violencia, en ningún caso englobaremos dicha conducta en la libertad de expresión. El principal problema de dichos delitos surge al intentar dotar de contenido a la provocación de ese odio. Además de identificar dicho contenido discriminatorio o violento deberemos analizar el riesgo que provoca el mantener dichos comportamientos en nuestra sociedad, al ser humano, su vida, integridad física o su libertad. La libertad de expresión, al chocar con otros derechos a los que la sociedad mayoritaria damos más importancia, se encuentra desplazada. Habiendo establecido estas premisas, el principal problema que entonces surge es, si habiendo lesionado alguno de los derechos establecidos anteriormente pero de forma indirecta, sigue prevaleciendo el derecho a la no discriminación y la prohibición del odio hacia otros colectivos. Dicha cuestión, será establecida en apartados siguientes de este trabajo.

#### **4.4 Antigitanismo.**

##### **4.4.1. Concepto de antigitanismo.**

Para referirnos al racismo sufrido por las personas gitanas usamos el término antigitanismo sobre términos como racismo *anti-Romaní* o *Romaphobia*, que a veces se proponen como sinónimo. El término comprende los elementos centrales de esta ideología racista sin comprometerse con la exclusividad de la discriminación de un grupo en particular, a saber, la Comunidad *Romaní*. Por tanto, usaremos la expresión *romaphobia* para referirnos a el racismo hacia la comunidad *roma* (personas pertenecientes a la comunidad roma independientemente del país del que sean nacionales) y la

expresión antigitanismo para referirnos al racismo que sufren los gitanos nacionales de España y alrededores (roma que se autodefinen con dicho término).

Mediante la clasificación realizada por el filósofo e investigador Ismael Cortés,<sup>53</sup> analizaremos las diferentes dimensiones que adquiere el término antigitanismo. En primer lugar, el antigitanismo cuenta con una dimensión simbólica formada por los discursos verbales, imágenes y textos estereotipados y prejuizados. Estos generan desafección hacia el pueblo gitano, reforzando el distanciamiento cultural y minorando los mecanismos de la empatía y la solidaridad entre seres humanos (Cortés, 2018)

En segundo lugar, la dimensión material alude a las desigualdades en aspectos básicos de la vida diaria como la vivienda, el empleo, la educación o la salud. En definitiva, són condiciones y oportunidades que hacen posible el desarrollo vital de cualquier persona y que, mediante el antigitanismo, estas se ven reducidas.

Por último, la dimensión institucional pone en énfasis la reorientación de las políticas públicas que deben identificar y asumir la responsabilidad institucional en el mantenimiento y reproducción de las formas estructurales, históricamente arraigadas y sistemáticas de este tipo de racismo específico, poniendo el foco en los actores estatales. A modo de ejemplo, encontramos las declaraciones hechas por el primer ministro Salvini sobre la población gitana italiana o la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona 388/2012, de 5 de septiembre<sup>54</sup>.

En dicha sentencia, el alcalde de Badalona lleva a cabo ciertas declaraciones públicas donde califica a los gitanos residentes en dicha población como responsables de la mayor parte de los robos producidos en determinados barrios de la población La Salut, LLefià y Sant Roc, llegando a afirmar que la mayoría de las personas del colectivo de rumanos gitanos instalados en la ciudad de Badalona han venido a delinquir, y con la misma categoría, que la mayoría de los miembros de este grupo étnico rumano son delincuentes frente a los que no han producido éxito las políticas de integración, proponiendo como únicas medidas eficaces contundentes medidas policiales o judiciales, que abandonen la calle o que los encierren en prisión o los devuelvan a su país.

---

<sup>53</sup> Cortés, I. (2019). Ensayo contra el antigitanismo. *O Tchatchipen*.  
<https://www.unionromani.org/tchatchionline/pdf/10703esp.pdf#view=Fit>

<sup>54</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona (Secció 8a) 388/2012 de 5 de septiembre de 2012.

Teniendo en cuenta que esta sentencia es anterior a la Reforma del antigitanismo, podemos ver como jueces y magistrados actuaban y resolvían dichos conflictos anteriormente. En la sentencia se determina que: “ciertamente, las explícitas y concretas alusiones transcritas, además de representar objetivamente un ataque a la dignidad personal y al honor de todos los miembros del colectivo concernido, por el solo hecho de su pertenencia, permiten radicar en ellas un mensaje claramente incitador a la discriminación y al odio frente a los miembros de dicho colectivo por el solo hecho de su pertenencia al colectivo, que por innecesario para trasladar a la opinión pública una idea o política determinada en materia de seguridad ciudadana, podría exceder del generoso ámbito de la libertad de expresión en que busca ampararse el imputado.” (F.J 4)<sup>56</sup>

Por tanto, se llega a la conclusión de que la invocación del derecho a la libertad de expresión no puede servir de coartada para justificar cualquier discurso o mensaje cuando en los mismos se contienen menosprecios, ofensas y ataques a la dignidad o al honor de las personas, colectivos o grupos. Dichos mensajes constituyen innecesarios para trasladar el mensaje que se pretende, en este caso la necesidad de atajar la inseguridad ciudadana en la localidad a que se ubicaba la contienda electoral, o que supongan un peligro cierto para la convivencia pacífica entre sus ciudadanos.

#### **4.4.2. Dimensiones del antigitanismo.**

En primer lugar, debemos hacer mención a las corrientes extremistas del antigitanismo. A menudo, las amenazas más peligrosas a nivel físico provienen de grupos o partidos de extrema derecha. No se limita al mismo, sino que se abre camino en la sociedad mayoritaria y en sus instituciones, y se pueden encontrar actitudes y comportamientos antigitanos entre los votantes y los partidos de cualquier ideología.

El antigitanismo, también adquiere una dimensión positiva y negativa, no solo al generarse estereotipos hostilmente degradantes, sino también cuando se incluyen estereotipos “positivos” (románticos y exóticos). Como sus contrapartes negativas, estos estereotipos positivos también atribuyen características diferenciales al grupo minorizado con tal de distanciarlo de lo que hemos denominado anteriormente como la “mayoría social”. Este imaginario estético refuerza el siguiente argumento colectivo: “ellos” *no se ganan la vida como lo hacemos “nosotros”*, es decir, a través del trabajo duro.

Este concepto de la diferenciación entre “ellos y nosotros”, genera esta idea que conecta con las formas de antigitanismo malevolentes y benevolentes. Esta hipótesis compartida determina que las personas romaníes son fundamentalmente diferentes y, por lo tanto, necesitan ser tratados al margen de los patrones mayoritarios de integración social.

Igualmente se generan actuaciones antigitanas cuando las mismas toman un tono más implícito. Aunque se dirigen inequívocamente a los *romaníes*, o a otros grupos asociados, no los nombran explícitamente, usando tópicos socialmente asociados a los gitanos: “personas que no quieren trabajar”, “bohemios”, “alumnos con currículum educativos adaptados”, “personas que amenazan la seguridad de nuestras calles”, etc.

En el dominio político e institucional, los responsables de tomar decisiones tienden a ignorar el problema del antigitanismo durante el mayor tiempo posible. Las reacciones puntuales solo ocurren si los políticos o los altos funcionarios se ven obligados a tomar una posición, que viene motivada por estrategias de presión que puedan desgastar su imagen pública, al ser retratados como racistas. Por otro lado, a nivel social se dan casos de un “aceptación excesiva”, la cual interpreta las situaciones de exclusión y desigualdad de los romaníes desde una actitud conocida como “culpa blanca”, que generalmente conduce a diagnósticos superficiales y a actitudes paternalistas.

A modo de conclusión de este apartado, vemos que el antigitanismo, desde un punto de vista ético y político, no es el problema de una minoría social, sino de toda la sociedad en su conjunto. El mero abordaje sobre los efectos del antigitanismo no erradica la fuente de la que emana la discriminación estructural. Consecuentemente, el antigitanismo necesita ser tratado como el operador causal de una forma de discriminación sistémica. Por tanto, vemos que actualmente existe una enorme dificultad para reconocer el antigitanismo y sus diversas manifestaciones. La condena moral sobre otras formas de racismo no encuentra un paralelismo en los casos de antigitanismo. En toda Europa, el antigitanismo es aceptado como una forma “razonable” de racismo. El antigitanismo se expresa en formas de persecución y vigilancia policial, que son en muchas ocasiones injustificadas. A nivel social, el antigitanismo se expresa a través de discursos de odio y ataques. Estos responden a lógicas de crímenes de odio, bajo las formas de ataques grupales o individuales.

## **V. Delitos de odio y antigitanismo en el Código Penal.**

### **5.1. Delitos de odio en el Código Penal.**

El Convenio de la Haya de 15 de noviembre de 1965<sup>55</sup> y el Pacto de derechos civiles y políticos de 1966<sup>56</sup> obligan a los Estados partes a prever en su Código Penal el delito de incitación al odio. A través del Código Penal de 1995, se añaden los primeros delitos en relación al racismo y la incitación al odio en España.

Teniendo esto en cuenta, el delito de odio es una construcción social y, del mismo modo que resulta difícil dar una definición genérica de éste, no se ha logrado un consenso académico claro acerca de qué caracteriza un delito de odio o *hate crime* (Hall, 2013).<sup>57</sup> Autores como Boeckmann y Turpin-Petrosino (2002) afirman que los delitos de odio son una “expresión desafortunada de estereotipos negativos, prejuicios, discriminación y tensiones entre los grupos” (pág.222).<sup>58</sup> Sin embargo, para otros, es la pertinencia de la víctima a un determinado grupo social odiado por el perpetrador y no el odio en sí lo que realmente los caracteriza (Gerstenfeld, 2004).<sup>59</sup> No obstante, y como veremos más adelante, es difícil alcanzar un consenso (especialmente a nivel internacional) sobre qué grupos o características deberían ser protegidos bajo la etiqueta de delitos de odio.

La Circular de la Fiscalía General del Estado 7/2019 determina que no existe una definición unívoca de lo que deba entenderse como discurso de odio: "En la actualidad, el discurso del odio se expresa en diversas formas como la homofobia, la transfobia, la discriminación sexista o de género, la xenofobia derivada de los movimientos migratorios, o la intolerancia religiosa, sin obviar manifestaciones como la romafofobia (el odio a la etnia gitana), la mesofobia (el odio a la mezcla o la interculturalidad), la aporafobia (el odio al «pobre», o persona sin recursos o en riesgo de exclusión social) o la gerontofobia (el odio a las personas mayores)".<sup>47</sup> Se determina en la citada Circular de la FGE que la ECRI, en su Recomendación (97) 20 del Comité de Ministros, de 30 de octubre de 1997,<sup>60</sup> definió la

---

<sup>55</sup> Instrumento de ratificación del Convenio relativo a la notificación o traslado en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o comercial, hecho en La Haya el 15 de noviembre de 1965. («BOE» [en línea] núm. 203, de 25 de agosto de 1987, páginas 26197 a 26206 (10 págs.) [https://www.boe.es/eli/es/ai/1965/11/15/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1965/11/15/(1))

<sup>56</sup> Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. («BOE» [en línea] núm. 103, de 30 de abril de 1977, páginas 9337 a 9343 (7 págs.) [https://www.boe.es/eli/es/ai/1966/12/19/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1966/12/19/(1))

<sup>57</sup> Hall, N. (2013). *Hate Crime*. Routledge, Nueva York.

<sup>58</sup> Boeckmann, Robert J. & LIEW, J. (2002). *Hate Speech: Asian American Students' Justice*.

<sup>59</sup> Gerstenfeld, Phyllis B. (2004). *Hate Crimes: Causes, Controls, and Controversies*. SAGE, Londres.

<sup>60</sup> Recomendación (97) 20 del Comité de Ministros, de 30 de octubre de 1997 sobre “uso del discurso de odio”.

incitación al odio como “todas las formas de expresión que propagan, incitan, promueven o justifican el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo y otras formas de odio basadas en la intolerancia, entre otras, la intolerancia expresada por el nacionalismo agresivo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas de origen inmigrante”.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa define el *hate speech* como “toda forma de expresión que difunda, incite, promueva o justifique el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de odio basadas en la intolerancia”. Aunque esta definición se centra principalmente en la discriminación racial o étnica, deja abierta a los Estados la posibilidad de abordar otras formas de odio relacionadas con la orientación sexual, creencias religiosas o identidad de género. Esta amplia definición ha sido aceptada y adoptada tanto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como por los tribunales nacionales.

Un delito de odio consta de dos elementos: en primer lugar, es un acto penalmente tipificado como delito en la legislación nacional y, en segundo lugar, ha sido cometido con motivación prejuiciosa, es decir, la víctima ha sido escogida por su pertenencia, real o percibida, a un grupo que el autor desprecia, rechaza u odia. (OSCE, 2014)<sup>61</sup>

Cuando un delito de odio sucede, el perpetrador envía a los miembros de un determinado grupo el mensaje de que no son bienvenidos, amenazando a todo el colectivo y generando sentimientos de inseguridad y rechazo. Esto puede tener implicaciones negativas para la cohesión social y la integración de las minorías y servir para mantener la hegemonía y jerarquía de poder de la mayoría sobre las minorías (PERRY, 2001).<sup>62</sup> En resumen, a efectos de este trabajo consideramos delitos de odio aquellas infracciones penales en las cuales la víctima ha sido escogida por razón de su pertenencia a un grupo despreciado, rechazado u odiado por el perpetrador. No obstante, también se tendrán en cuenta los delitos de discriminación.

Los delitos de odio pueden ser abordados de una forma extensiva, mediante el uso de legislación penal. Por otro lado, la doctrina establece como alternativa un trato más restrictivo. Estudiosos de la cuestión como el abogado Jon Mirena Landa recomiendan abordar dichos delitos mediante sanciones de carácter administrativo, por ejemplo.<sup>63</sup> Este investigador determina que la principal consecuencia

---

<sup>61</sup> Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

<sup>62</sup> Perry, B. (2001). *In the Name of Hate: Understanding Hate Crimes*. Routledge, Nueva York.

<sup>63</sup> Mirena Landa, J. (marzo de 2024). *Jornadas sobre delitos de odio e interseccionalidad*. Conter-hate Infoday.

de castigar dichas conductas racistas mediante el orden penal es la contradicción constante de la jurisprudencia emitida por nuestros jueces y tribunales. Como señala de forma muy expresiva la STS 4/2017, de 18 de enero: “entre el odio que incita a la comisión de delitos, el odio que siembra la semilla del enfrentamiento y que erosiona los valores esenciales de la convivencia y el odio que se identifica con la animadversión o el resentimiento, existen matices que no pueden ser orillados por el juez penal con el argumento de que todo lo que no es acogible en la libertad de expresión resulta intolerable y, por ello, necesariamente delictivo”.<sup>64</sup> Mediante los apartados siguientes, abordaremos esta cuestión en más profundidad.

En nuestra cultura jurídica se apuesta por una regulación penal extensiva estableciendo delitos sustantivos que incorporen la motivación prejuiciosa como un elemento del tipo, bien previendo una agravante de la pena. El Código Penal de 1995 utilizó ambos recursos, aunque debemos tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 67 CP, a los delitos o faltas que incorporen la circunstancia agravante en la descripción típica no se les podrá aplicar la agravante de nuevo.

Además, estos delitos se conforman de una manera, que obliga a interpretar la calificación jurídica de los hechos en función de la realidad social del tiempo en el que ha de aplicarse la norma. Por otra parte, desde la tipicidad objetiva, las expresiones y actos han de tener una gravedad suficiente para lesionar la dignidad de los colectivos contra los que se actúa. El tipo debe completarse con el riesgo que mantener ese tipo de comportamientos provoca para la colectividad social, dando lugar a que, por ellos mismos, o por otros sujetos, influenciados por ese mensaje, se originen actos que pongan en peligro valores esenciales del ser humano, como su vida, integridad física o su libertad. Es desde el punto de vista del riesgo, dónde debe ponerse el acento de su tipicidad.

Por tanto, los delitos de odio que podemos encontrar en el Código Penal en la actualidad son: las amenazas a un grupo con un mal que constituya delito (art. 170.1 CP), la tortura cometida en base a algún tipo de discriminación (art. 174 CP), la provocación a la discriminación, odio o violencia contra grupos o asociaciones (art. 510.1 CP) y difusión de informaciones injuriosas sobre grupos o asociaciones (art. 510.2 CP), la asociación ilícita para promover la discriminación, el odio o la violencia contra las personas, grupos o asociaciones (art. 515.5 CP y 518 CP), los delitos contra libertad de conciencia y sentimientos religiosos (arts. 522-525 CP) así como el genocidio (art. 607 CP) y delitos de lesa humanidad (art. 607 bis CP).

---

<sup>64</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 4/2017, (Sala segunda) de 18 de enero de 2017. (Recurso 1619/2016)

El delito configurado en el artículo 510 CP se configura como un delito de peligro hipotético, por lo que no implica una lesión al bien jurídico protegido, a excepción de la letra a) del artículo 510, existiendo una anticipación de la intervención penal. Se caracteriza por no ser muy aplicado por nuestros tribunales, al menos, hasta el año 2015.

Los tipos delictivos previstos en el art. 510 CP comparten el mismo sujeto pasivo (constituido por un grupo, una parte de él o una persona que pueda representar al colectivo discriminado) y sujeto activo (que puede ser cualquier persona, por lo que se catalogan como delitos comunes). Así mismo, en los artículos 510.1 y 510.2.b del Código Penal se exige como elemento subjetivo la motivación discriminatoria o racista, por lo que se deduce que no existe tipificación imprudente y solo se conformará en su modalidad dolosa directa o de primer grado.

Por consiguiente, iniciando el análisis con el artículo 510.1.a CP este sanciona el fomento, la promoción o la incitación pública al odio, la violencia, la hostilidad y la discriminación, estableciendo una regulación muy amplia, debido que no diferencia entre provocación directa o indirecta, como ya se ha expuesto. El delito de incitación al odio no requiere un dolo específico, siendo suficiente la concurrencia de un dolo básico que ha de ser constado a partir del contenido de las expresiones vertidas. “El dolo de estos delitos se rellena con la constatación de la voluntariedad del acto y la constatación de no tratarse de una situación incontrolada a una reacción momentánea, incluso emocional, ante una circunstancia que el sujeto no ha sido capaz de controlar”.<sup>65</sup> No obstante, la Audiencia Provincial de Navarra en su sentencia 55/2017 <sup>66</sup> determinó la necesidad de que la incitación al odio fuese directa para su sanción, teniendo en cuenta que la exigencia de publicidad restringe su aplicación. La sentencia cuestiona un posible delito de odio por cuestiones antisemitas. La Audiencia Provincial determina que una de las características principales de esta clase de delitos es que la víctima es seleccionada por el autor como consecuencia de una adscripción social que lo vincula a un determinado grupo.

Por tanto, el grupo social al que, desde la percepción social que condiciona la conducta del autor, está vinculada la víctima directa, es también destinatario del mensaje discriminatorio y puede considerarse de algún modo víctima indirecta del hecho. La tradición jurídica española lleva a cabo una motivación muy subjetiva, centrada en la afectación al individuo, no centrándose en proyecciones más objetivas,

---

<sup>65</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 72/2018 (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 9 de febrero de 2018. (Recurso 583/2017)

<sup>66</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra 55/2017 (Sección 2ª), de 21 de marzo de 2017. (Recurso 595/2016)

como cuando se tiene la intención de atacar al colectivo entero. Por tanto, aunque actualmente encontramos una lectura muy subjetiva de motivación, existe una tendencia emergente a proteger a los colectivos vulnerables.

En cuanto a los delitos de discriminación encontramos: el delito de discriminación en el ámbito laboral (art. 314 CP), la denegación de prestaciones por un particular encargado de un servicio público o por un funcionario público (art. 511 CP) y la denegación de prestaciones en actividades profesionales o empresariales (art. 512 CP)

A ellos, debemos sumar la agravante del artículo 22.4 CP para cualquier conducta constitutiva de delito o falta. Los motivos de prejuicio considerados por el Código Penal como agravantes son: ideología, religión y creencias; origen étnico, racial o nacional; sexo, orientación sexual o identidad sexual; y, finalmente, enfermedad o discapacidad. Además, hace especial énfasis en los motivos racistas o antisemitas.

## **5.2. Caso de la librería Europa y la librería Kalki.**

Observamos que sólo se produjeron cuatro actuaciones judiciales exitosas en lo que respecta a la aplicación del delito de provocación a la discriminación, el odio y la violencia entre 1995 y 2011.<sup>67</sup> Unos de los casos más destacados a la hora de analizar los delitos de odio es el caso de la Librería Europa y la Librería Kalki, por ser uno de los primeros en restringir la aplicación del artículo 510 CP a los casos de incitación directa al odio.

Los hechos enjuiciados en el caso de la librería Kalki fueron tan graves que fueron juzgados por la AP de Barcelona. La condena fue recurrida en casación, llegando por primera vez un delito de esta tipología al Tribunal Supremo (STS 259/2011)<sup>68</sup>. En su sentencia, el TS señala de manera explícita que se adhiere a la corriente doctrinal que defiende que la provocación del artículo 510 CP debe ser entendida en términos del artículo 18.1 CP. Este artículo determina que únicamente existe provocación cuando se lleva a cabo de forma directa a través de un medio de difusión que alcance a gran número de personas.

---

<sup>67</sup> Gorostiza, L., Mirena J. (2012). Incitación al odio: evolución jurisprudencial (1995-2011) del art. 510 CP y propuesta "lege lata". *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Núm. 7, págs. 297- 346.

<sup>68</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 259/2011 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 12 de abril de 2020.

Además, añade que no podría ser interpretada la incitación a la que se refiere el 510 CP como indirecta porque esto causaría una incoherencia sistemática al quedar tipificada la incitación indirecta al odio (art. 510 CP) con mayor pena que la incitación indirecta al genocidio (art. 607.2).

Landa<sup>69</sup> señala que “el efecto de tal interpretación sería consolidar la vía de desviar, y con ello reducir, toda la propaganda de agitación hacia la figura de incitación directa al genocidio (art. 607.2 CP) condenando al ostracismo al artículo 510 CP”. Los casos de la Librería Europa<sup>69</sup>, a pesar de ser anteriores a la STS 259/2011, son muy importantes pues en ambos el propietario de la Librería Europa fue enjuiciado y condenado por delitos de los arts. 510 y 607.2 CP pero absuelto en segunda instancia por la AP de Barcelona de los delitos relativos a la provocación a la violencia, el odio y la discriminación, manteniendo la condena respecto a la apología del genocidio.

La sentencia de la librería Europa determina que: “la provocación del art. 510 del Código Penal, al establecer como una de sus modalidades la incitación al odio, que en cuanto sentimiento privado de la persona o emoción humana nunca puede considerarse delictivo, parece claro que no es una provocación directamente encaminada a la perpetración del delito.” Según esta doctrina, debe realizarse una interpretación claramente restrictiva del precepto penal, por tanto, sólo aplicaremos el artículo 510 CP en aquellos casos en los que los destinatarios de la provocación carezcan de autonomía suficiente (menores) o si se tratara de una situación de crisis extrema de un grupo especialmente vulnerable cuyas condiciones existenciales puedan verse verdaderamente afectada.

Con la intención de justificar la no aplicación del artículo 510.1 CP, el TS declara lo siguiente: “existe una diferencia real entre la difusión de doctrinas que suponen una incitación indirecta a la comisión de delitos de genocidio o provocan de modo mediato a la discriminación, al odio o a la violencia y la provocación prevista en el art. 510 del Código Penal en la que la incitación a la discriminación, al odio y a la violencia es necesariamente directa.

En el caso de los hechos de la sentencia, el tribunal argumenta que tan solo se refleja una labor de difusión de las doctrinas mencionadas, pero no se menciona ningún dato que permita atribuir al acusado una conducta de incitación directa a la realización de las conductas antes mencionadas, por lo que no concurren los requisitos necesarios para apreciar la comisión de un delito de provocación a la discriminación, odio o violencia contra grupos del art. 510 del Código Penal.

---

<sup>69</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona 103/2008 (Sección 3ª) de 5 de marzo de 2008.

Por tanto, a través de las sentencias de la librería Kalki y la librería Europa encontramos una de las principales cuestiones del artículo 510 CP. Cuando la incitación al odio de un colectivo se llevase a cabo de forma indirecta, se aplicaba el artículo 607.2 CP relativo al delito de genocidio, a no ser que la incitación vaya dirigida a personas menores de edad o colectivos especialmente vulnerables. Queda en manos de la jurisprudencia el determinar qué grupos son los considerados, además de los menores, como especialmente vulnerables para la sociedad española. A través de la Ley de igualdad y no discriminación, veremos si ha habido un cambio jurisprudencial al respecto o si todavía no se engloba la incitación indirecta dentro de las acciones típicas del delito.

### **5.3. Antecedentes de la Ley 15/2022.**

#### **5.3.1 Razones y fundamentos que llevaron a la reforma.**

##### **5.3.1.1 Del Marco Estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos 2011- 2020.**

El 5 de abril de 2011 la Comisión Europea emitió una Comunicación al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones para el establecimiento de un «Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos hasta 2020». Dicho marco, establece la necesidad de mejorar la situación de la población gitana como imperativo socioeconómico para la Unión y sus Estados. De hecho, el 24 de junio de 2011, en su Recomendación de Política General núm 13 «sobre la lucha contra el antigitanismo y las discriminaciones contra los Roma»<sup>31</sup>, la ECRI afirma que el antigitanismo es persistente, violento, recurrente y banalizado, que lejos de disminuir, aumenta y se agrava cada día más. Las principales metas de dicho marco fueron: garantizar que no se discrimine a la población gitana, la ruptura de los círculos de pobreza intergeneracional y la especial atención sobre la población gitana con nacionalidad de terceros países residentes en la Unión, entre otros.

Con la intención de mejorar la participación ciudadana y de los Estados sobre esta cuestión, se determina que el marco para la inclusión de los gitanos generará beneficios sociales y económicos para toda la población europea, lo que se traducirá en un «clima de mayor apertura hacia los gitanos» mejorando así la cohesión social. De esta forma, para abordar la integración del pueblo gitano, afirma que además de erradicar la discriminación y la exclusión social, es necesario completar y reforzar tanto la legislación como las políticas en materia de igualdad de tal forma que incluyan las necesidades específicas de la población gitana para acceder en igualdad de oportunidades al empleo, la educación, la vivienda y la sanidad.

La ambición de la UE respecto a la integración de la población gitana se traduce en el establecimiento de cuatro áreas alineadas con los objetivos generales de la Estrategia Europa 2020, a través de indicadores comunes, comparables y fiables. Dichas áreas se corresponden con el acceso a la educación, el empleo, la sanidad y la vivienda. En materia de educación, la estrategia afirma la necesidad de garantizar el acceso a una formación de calidad sin discriminación ni segregación, reduciendo las tasas de abandono escolar en secundaria y promoviendo el acceso a la formación superior para la infancia y adolescencia gitanas. En materia de vivienda se busca erradicar la discriminación en el acceso a la vivienda evitando la segregación.

La Comisión propone a cada Estado diseñar estrategias nacionales de integración de los gitanos que satisfagan los objetivos europeos, se alimenten de instrumentos eficaces de financiación a diferentes niveles gubernamentales y establece las bases de un mecanismo de control que garantice resultados concretos para la población gitana.

Dos años después, el Consejo de la Unión Europea elaboró recomendaciones relativas a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos con la intención de orientar a los Estados en la elaboración de las medidas establecidas en el marco de integración del pueblo gitano. Dichas recomendaciones se organizaron en torno a cuatro bloques: aspectos políticos sustanciales, medidas políticas transversales, medidas estructurales y la elaboración de informes de seguimiento.

Con la intención de seguir con las recomendaciones establecidas en el marco de inclusión de los gitanos, el 2 de marzo de 2012 se aprobó la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020, por acuerdo del Consejo de Ministros. Dicha estrategia se enmarca en el Programa Nacional de Reformas, así como en los diferentes planes y políticas nacionales relativos al ámbito educativo, laboral, sanitario, etc., en coordinación con las comunidades autónomas y los entes locales.

El 5 de septiembre de 2019, la Comisión Europea elevó el informe sobre la aplicación de las Estrategias Nacionales de los gitanos 2019 al Parlamento europeo y al Consejo. A grandes trazos, dicho informe determina que los objetivos planteados en el caso de España, en la Estrategia Nacional para la inclusión de la Población Gitana, dejan mucho que desear teniendo en cuenta que no se alcanzaron muchos de los objetivos establecidos en la misma.

Principalmente, los resultados generales de dicha implementación reflejan fundamentalmente la necesidad de aumentar la participación escolar, reducir el absentismo y abandono escolar

especialmente en la transición de primaria a secundaria, luchar contra la segregación y disponer de datos, entre otros. En materia de discriminación antigitana, el informe reconoce la ausencia de datos que rindan cuenta sobre esta forma de discriminación, así como de medidas de sensibilización frente al antigitanismo y cualquier forma de delito de odio contra la población gitana además de establecer la necesidad de diseñar medidas que garanticen el cumplimiento de los derechos antidiscriminatorios, el acceso a la justicia y la creación de procesos de verdad y reconciliación dirigidos por el pueblo gitano.

En contraste a la positividad de las administraciones públicas españolas en asegurar que la situación de los gitanos en España ha mejorado, las entidades gitanas afirman que la situación *roma*, a octubre de 2021, ha empeorado. El informe reconoce principalmente que no se lograron los progresos esperados en los objetivos relativos a educación, empleo, vivienda y salud, poniendo especial atención sobre la brecha antigitana en el acceso a la secundaria y los estudios post obligatorios, así como las tasas de empleo y paro, sobre todo en mujeres.

### **5.3.1.2 Marco Estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos 2021-2030.**

El 7 de octubre de 2020 la Comisión Europea comunicó el Marco Estratégico Roma para la Igualdad, la Inclusión y la Participación de los gitanos 2021-2030 que fue finalmente adoptado por la recomendación del Consejo de la UE el 12 de marzo de 2021. Este nuevo Marco establece tres objetivos horizontales y tres sectoriales, con la intención de mejorar la situación de las personas roma en Europa. A raíz de la extensión del Marco europeo, en España también se amplía la Estrategia Nacional hasta el 2030 manteniendo las líneas de trabajo establecidas anteriormente.

Si nos enfocamos en el eje de igualdad de oportunidades y no discriminación vemos que se incluyen tres líneas estratégicas: antigitanismo y no discriminación, igualdad entre mujeres y hombres y violencia contra las mujeres y fomento y reconocimiento de la cultura gitana.

Por tanto, debido a la falta de cumplimiento de los objetivos establecidos tanto en el marco de la Unión Europea como en el marco estatal, la Estrategia Nacional continúa con la intención de reducir, entre otros objetivos, la discriminación constante y el trato degradante que sufrimos los gitanos en España día a día. En apartados posteriores, analizaremos uno de los grandes objetivos cumplidos en consonancia con las Estrategias comentadas, la Ley 15/2022<sup>2</sup> y otros objetivos aún por cumplir en materia de igualdad y no discriminación gitana.

### **5.3.2. Subcomisión para el estudio de un Pacto de Estado contra el Antigitanismo y la Inclusión del Pueblo Gitano.**

El inicio de los trabajos de la Subcomisión para el estudio de un Pacto de Estado contra el Antigitanismo y la Inclusión del Pueblo Gitano, en la sede del Congreso, contiene todos esos elementos necesarios para ser considerado como un hecho histórico y único: “Porque la puesta en marcha de esta subcomisión es también una iniciativa liderada por el PSOE, que una vez más se sitúa en la vanguardia por los derechos civiles del Pueblo Gitano en nuestro país, que no es otra cosa que luchar por la democracia y por el cumplimiento de nuestra Carta Magna, aunque aún nos quedan muchas distancias para conseguir esa sociedad perfecta donde todos y todas podamos compartir el mismo espacio común en el que una niña gitana y una niña paya tengan el mismo paquete de derechos y de obligaciones; y en el que cada pueblo pueda aportar lo mejor de sí, de sus ideas, de su cultura y creencias”.<sup>70</sup> Para los gitanos de España esta subcomisión supone algo más que un símbolo. Por primera vez en nuestra historia se ha puesto en funcionamiento un organismo en la sede donde reside la soberanía popular, en el que se van a debatir cuestiones que atañen a nuestra etnia.

El 20 de mayo de 2020 fue aprobada la propuesta de creación de la Subcomisión en cuestión, en el seno de la Comisión de Derechos Sociales y Políticas Integrales de la Discapacidad, para el estudio de un Pacto de Estado contra el Antigitanismo y la Inclusión del Pueblo Gitano. El objeto de la Subcomisión se fundamenta sobre la necesidad de analizar la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020, abordar las diferentes dimensiones del antigitanismo y elaborar un informe de propuestas a implementar en el marco de la Estrategia Nacional para la Igualdad, la inclusión y la Participación del Pueblo Gitano (2021-2030).

El 16 de febrero de 2022 se inició la primera sesión de la esperada Subcomisión parlamentaria para un Pacto de Estado contra el Antigitanismo, nueve meses después de que su creación fuese aprobada en el Congreso de los Diputados por unanimidad de todos los grupos. Durante seis meses, se convocó a una treintena de autoridades públicas, representantes del tercer sector, así como expertos/as competentes del ámbito universitario para que informen sobre la situación del pueblo gitano y orienten los programas de políticas públicas en el marco europeo de obligada transposición en nuestro país.

---

<sup>70</sup> Beatriz Carrillo de los Reyes. Diputada de las XIII y XIV legislaturas. Líder feminista y gitana de los movimientos sociales, fundadora de la primera organización de mujeres gitanas y universitarias, Presidenta de la Federación Estatal de Asociaciones de Mujeres Gitanas, Vicepresidenta del Consejo Estatal del Pueblo Gitano. Miembro del Patronato del Instituto Gitano de Cultura Gitana.

Tanto el debate, enmiendas y ponencia llevados a cabo en el seno de la Subcomisión permitieron la Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y no discriminación así como la inclusión definitiva del antigitanismo como agravante y como delito de odio en los artículos 22 y 510 del Código Penal, a través de la Proposición de Ley Orgánica complementaria de la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación.<sup>71</sup>

### **5.3.3. De la propuesta y aprobación de la Ley 15/2022, de 12 de julio para la igualdad de trato y no discriminación.**

El 16 de febrero de 2021 se presentó, por parte del Partido Socialista, ante la Sala del Congreso de los Diputados la Proposición de la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Tras más de un año de ratificaciones y enmiendas, el 30 de junio se llevó a cabo el debate y votación de la ley en cuestión.

El 13 de julio de 2022 se aprobó en el Congreso de los Diputados la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.<sup>2</sup> Con esta ley se pretende dar respuesta a una necesidad normativa concreta: crear un instrumento eficaz contra toda discriminación que pueda sufrir cualquier persona y que aborde todos los ámbitos desde los que esta se pueda producir, acogiendo la concepción más moderna de los derechos humanos.

Con la intención de finalizar con los últimos apartados de este trabajo, analizaremos la Ley 15/2022, exponiendo su estructura, su composición así como su régimen de sanciones. Por último, llevaremos a cabo la exposición de sentencias tanto de antes como de después de la reforma del Código Penal para ver el contenido práctico de la ley en cuestión.

## **VI. Análisis de la Ley Zerolo.**

La Ley de Igualdad de Trato y no Discriminación se desglosa en materia educativa y en materia de justicia. En materia educativa, encontramos la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación<sup>72</sup> o más conocida como Ley Celaá<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Ley Orgánica 6/2022, de 12 de julio, complementaria de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. («BOE» [en línea] núm. 167, de 13 de julio de 2022, páginas 98068 a 98070 (3 págs.) <https://www.boe.es/eli/es/lo/2022/07/12/6>

<sup>72</sup> Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. («BOE» [en línea] núm. 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953) <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>

<sup>73</sup> María Isabel Celaá Diéguez. Política y docente española, que fue ministra de Educación y Formación Profesional del Gobierno de España de junio de 2018 a julio de 2021. Elaboró e impulsó la nueva Ley Orgánica por la que se modifica la LOE de 2006 (LOMLOE).

En relación al antigitanismo, esta ley establece la obligatoriedad de incluir la historia y la cultura del pueblo gitano en la educación formal. Contribuye a romper con los estereotipos y prejuicios arraigados en la sociedad desde la etapa escolar. Por otro lado, la Ley Zerolo<sup>2</sup> se diseña como un compromiso político para combatir la discriminación y la exclusión que, en su gran mayoría, enfrenta la comunidad gitana. Su objetivo principal fue reformar los artículos 22 y 510 del CP para que el antigitanismo sea considerado como un delito de odio con pena de uno a cuatro años.

### **6.1. Ámbito objetivo de la ley.**

El principal objetivo de la ley es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación, así como contemplar sanciones que van desde los 300 a los 500.000 euros. Del mismo modo, modifica el Código Penal para que, por primera vez, el antigitanismo esté tipificado como un delito. Persigue proteger a las víctimas, intentando combinar el enfoque preventivo con el enfoque reparador, el cual tiene también un sentido formativo y de prevención general. Para ello, el texto articulado se caracteriza por tres notas: es una ley de garantías, una ley general y una ley integral. De esta manera se pretende hacer frente de manera omnicomprendensiva a todas las formas de discriminación, atendiendo de manera particular a formas históricas de discriminación como el antigitanismo, objeto de preocupación en los últimos años de distintos organismos internacionales como por ejemplo el Consejo de Europa.

En consecuencia, queda prohibida toda disposición, conducta, acto, criterio o práctica que atente contra el derecho a la igualdad. Se consideran vulneraciones de este derecho la discriminación, directa o indirecta, por asociación y por error, la discriminación múltiple o interseccional, la denegación de ajustes razonables, el acoso, la inducción, orden o instrucción de discriminar o de cometer una acción de intolerancia, las represalias o el incumplimiento de las medidas de acción positiva derivadas de obligaciones normativas o convencionales, la inacción, dejación de funciones, o el incumplimiento de deberes.

En cambio, no se considera discriminación la diferencia de trato basada en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo 2 de esta ley, en relación a medidas de acción positiva: derivada de una disposición, conducta, acto, criterio o práctica que pueda justificarse objetivamente por una finalidad legítima y como medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzarla. Es necesario también tener en cuenta que en las políticas contra la discriminación se prestará especial atención a la perspectiva de género así como a su impacto en las mujeres y las niñas.

## **6.2. Ámbito subjetivo.**

El objeto de la ley se reconoce a toda persona independientemente de su situación administrativa en el Estado español, aunque podrán establecerse diferencias de trato cuando se pretenda establecer una medida de acción positiva, tal y como hemos establecido anteriormente (art. 2). Dichos sujetos tienen derecho a recibir información completa y comprensible, así como asesoramiento relativo a su situación personal adaptado a su contexto, necesidades y capacidades, a través de los servicios, organismos u oficinas que puedan disponer las administraciones públicas. También ostentan el derecho a recibir asesoramiento jurídico gratuito en el momento inmediatamente previo a la interposición de la denuncia relacionada con los delitos de discriminación y odio. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir toda la información necesaria en un lenguaje claro y comprensible, en un idioma que puedan entender y mediante formatos accesibles en términos sensoriales y cognitivos y adaptados a las circunstancias personales de sus destinatarios (art 4).

Las disposiciones de esta ley serán de aplicación al sector público. También lo serán a las personas físicas o jurídicas de carácter privado que residan, se encuentren o actúen en territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia, en los términos y con el alcance que se contemplan en la presente ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

Esta Ley además contempla la creación de una Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, cuyo personal será, con carácter general, funcionario de carrera de las administraciones públicas o, en su caso, personal laboral procedente de organismos nacionales o internacionales con funciones en materia de igualdad de trato y no discriminación. (arts. 40 y siguientes) Esta es una garantía frente a la intencionalidad de los diferentes gobiernos o fuerzas de orden público que pudieran minusvalorar las agresiones de las que podamos ser objeto, sobre todo, las personas de etnia gitana. Además de este último órgano, a través de la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y la No Discriminación (art 34), se prevé la creación de la Conferencia Sectorial de Igualdad. Este organismo será el encargado de la preparación, seguimiento y evaluación de la Estrategia garantizándose la participación de las organizaciones representativas de los intereses sociales afectados en cada una de estas fases.

## **6.3. De los diferentes tipos de discriminación.**

El artículo 6 de la Ley 15/2022 establece diferentes tipos de discriminación a las cuales se le aplicara el articulado de la legislación en cuestión. En primer lugar, se establece la diferencia entre discriminación directa e indirecta; la discriminación directa se define como la situación en que se encuentra una persona o grupo en que se integra que sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otras en situación análoga o comparable. Por otro lado, la discriminación

indirecta se produce cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros ocasiona o puede ocasionar a una o varias personas una desventaja particular con respecto a otras.

Seguidamente se nos define la discriminación por asociación que se produce cuando una persona o grupo en que se integra, debido a su relación con otra sobre la que concurra alguna de las causas previstas en el apartado primero del artículo 2 de esta ley, es objeto de un trato discriminatorio. En contraste, la discriminación por error es aquella que se funda en una apreciación incorrecta acerca de las características de la persona o personas discriminadas.

El artículo 6, apartado tercero determina que la discriminación múltiple se produce cuando una persona es discriminada de manera simultánea o consecutiva por dos o más causas de las previstas en esta ley. En cambio, se produce discriminación interseccional cuando concurren o interactúan diversas causas de las previstas en esta ley, generando una forma específica de discriminación. Uno de los principales casos de discriminación múltiple en nuestro país es el caso *Muñoz Díaz contra España*<sup>74</sup>, en que a la señora Muñoz Díaz se le reconoce que ha sufrido discriminación por un lado, por ser mujer y por otro, por ser gitana. En cambio, la discriminación que sufre una trabajadora sexual negra no sería múltiple sino interseccional.<sup>74</sup>

Por último, se define el acoso discriminatorio como cualquier conducta realizada por razón de alguna de las causas de discriminación previstas en la ley, con el objetivo o la consecuencia de atentar contra la dignidad de una persona o grupo en que se integra y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo (art. 6.4).

Los principales y más novedosos ámbitos en los que se aplicará esta ley son: en el empleo por cuenta ajena, en el trabajo por cuenta propia, en la oferta al público de bienes y servicios, estableciendo una especial atención a los medios de comunicación social, publicidad, internet y redes sociales. Las principales garantías que protegerán los ámbitos de aplicación establecidos anteriormente son, entre otros, la nulidad de pleno derecho en el caso de despidos por motivos discriminatorios o la responsabilidad patrimonial y reparación del daño. En relación a los delitos de odio y sus variantes del Código Penal, la ley prevé la tutela judicial como principal garantía de protección del derecho a la igualdad de trato y no discriminación. Tanto la actuación administrativa como la actuación del ministerio fiscal también serán clave para la protección del derecho en cuestión.

#### **6.4. Régimen de infracciones y sanciones.**

Las infracciones previstas en la Ley de igualdad de trato y no discriminación se organizan en leves, graves y muy graves. En primer lugar, las conductas leves se definen como aquellas conductas que

---

<sup>74</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª), de 24 de julio de 2012. Recurso 47159/08, B.S c.Espanya.

incurren en irregularidades formales por la inobservancia de lo establecido en la presente ley y en su normativa de desarrollo, siempre que no generen o contengan un efecto discriminatorio, ni estén motivadas en una razón discriminatoria en los términos previstos en esta ley.

En cambio, las infracciones graves se prevén de cuatro tipos; los actos u omisiones que constituyan una discriminación, directa o indirecta, por asociación, por error, así como los que constituyan inducción, orden o instrucción de discriminar a una persona por razón de las causas previstas en el apartado 1 del artículo 2 de esta Ley, en relación con otra persona que se encuentre en situación análoga o comparable. Por otro lado, también constituyen infracciones graves toda conducta de represalia en los términos previstos en el artículo 6, así como el incumplimiento de un requerimiento administrativo específico, que no constituya una exigencia formal, formulado por el órgano administrativo al que corresponda el ejercicio de las competencias necesarias para dar cumplimiento a las previsiones de esta ley. La comisión de una tercera o más infracción leve, siempre que en el plazo del año anterior el presunto infractor hubiera sido ya sancionado por dos infracciones leves mediante resolución administrativa firme, también constituirá una infracción grave.

Por último las infracciones muy graves se caracterizan por ser actos u omisiones que constituyan discriminación múltiple así como las conductas de acoso discriminatorio reguladas en el artículo 6. La presión grave ejercida sobre la autoridad, agente de la misma, personal funcionario o empleado público, en el ejercicio de las potestades administrativas para la ejecución de las medidas previstas en la presente ley, y en sus normas de desarrollo también constituirá una infracción muy grave. Por último, y siguiendo el mismo modo de actuación que en las infracciones graves, será una infracción muy grave la comisión de una tercera o más infracción grave, siempre que en el plazo de los dos años anteriores el presunto infractor hubiera sido ya sancionado por dos infracciones graves mediante resolución administrativa firme.

Las sanciones impuestas para las infracciones leves oscilan entre los 300 y los 10.000 euros y para las infracciones graves entre 10.001 y 40.000 euros. En el caso de las infracciones muy graves las sanciones serían entre 40.001 y 500.000 euros.

Para el caso de las infracciones leves con multas, en su grado mínimo las infracciones variarán de 300 a 3.000 euros; en su grado medio, de 3.001 a 6.000 euros; y en su grado máximo de 6.001 a 10.000 euros. Las infracciones graves, con multas en su grado mínimo serán de 10.001 a 20.000 euros; en su grado medio de 20.001 a 30.000 euros; y en su grado máximo de 30.001 a 40.000 euros. Por último, las infracciones muy graves en su grado mínimo oscilarán entre 40.001 a 100.000 euros; en su grado medio, de 100.001 a 200.000 euros; y en su grado máximo de 200.001 a 500.000 euros.

Para graduar las sanciones, se tendrán en cuenta los criterios establecidos en el artículo 49 de la Ley. Por mencionar alguno de ellos, se tendrá en cuenta: la intencionalidad de la persona infractora, la naturaleza de los daños causados, la permanencia o transitoriedad de las repercusiones de la infracción así como el número de personas afectadas.

A modo también de criterio para guiar a las administraciones, la ley determina que la infracción muy grave se impondrá, en todo caso, l cuando las infracciones sean realizadas por los titulares de cualquier cargo, función pública o empleados públicos, en el ámbito de toda la organización territorial del Estado, en el ejercicio de sus cargos o funciones. También se impondrá la sanción más grave cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras así como si la infracción es cometida por funcionario público en el ejercicio de su cargo.

Además de la multa que proceda, también se prevé la supresión, cancelación o suspensión total o parcial de ayudas oficiales que la persona sancionada tuviese reconocidos o hubiera solicitado en el sector de actividad en cuyo ámbito se produce la infracción, el cierre del establecimiento en que se haya producido la discriminación o el cese en la actividad económica o profesional desarrollada por la persona infractora por un término máximo de cinco años.

#### **6.6. Régimen de prescripción.**

En el caso de las infracciones, su prescripción variará según el tipo de infracción que sea; las leves al año, las graves a los 3 años y las muy graves a los 4 años de haberse producido. Pasando a las sanciones, sólo se modifica el término para las infracciones graves y muy graves a las cuales se les ampliará el plazo un año más, 4 años para las graves y 5 para las muy graves.

### **VII. Análisis de sentencias.**

#### **7.1. Sentencias anteriores a la Ley 15/2022, de 12 de julio.**

A través de ejemplos prácticos como la STSJ de Madrid 223/2020 de 24 de septiembre<sup>55</sup> y la SAP de Barcelona 288/2012<sup>57</sup>, hemos podido ver el modo de actuación de jueces y tribunales ante la tipología de los delitos de odio antes de la Ley 15/2022. En el caso de la sentencia de Madrid los hechos se basan en la existencia de perfiles de *Facebook* desde los que se publican mensajes discriminatorios, amenazantes, racistas y de incitación al odio contra, en su mayoría, colectivos musulmanes así como españoles y homosexuales.

Tras el debate del tribunal relacionado con la libertad de expresión del acusado, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid llega a la conclusión de que los hechos narrados en la sentencia son constitutivos de un delito contra la igualdad y la no discriminación recogidos en el artículo 510.1 a) y

3 del Código Penal. Uno de los aspectos importantes de esta sentencia se basa en el argumento de la defensa donde establece que un perfil de *Facebook* con pocos seguidores carece de la capacidad de divulgación suficiente que se establece en el artículo 18 CP. En consecuencia, el Tribunal argumenta que: “tal argumento no puede ser tenido en cuenta a los efectos pretendidos pues aún los seguidores sean 13 o 14 y no hayan existido muestras de aprobación ni de adhesión , publicaba siempre en redes abiertas y por tanto con potencialidad de publicidad ilimitada como expone el Ministerio Fiscal”.<sup>55</sup>

A modo de contraste, y aún estando en vía de denuncia, me gustaría ejemplificar el caso de Begoña Gerpe. La señora Gerpe es una abogada con un canal en la plataforma *Youtube* con más de 400.000 seguidores. En un vídeo publicado en 2023 la abogada expresa comentarios como: «Los gitanos dan miedo, si no se ha dicho antes que los menores son gitanos es por miedo.» «Los gitanos amenazan de muerte. Los racistas son los gitanos, que no se integran porque no quieren y nunca consideran al payo como su igual. Son gregarios. El racismo es “bidireccional”. «Los gitanos tienen su propia ley, y la aplican con rapidez al margen de la ley general. Pobre el abogado que tenga que defender a un payo contra un gitano.» En este caso, la divulgación pública exigida en el artículo 18 CP es clara, pues estos hechos tienen mayor gravedad tanto por el medio público utilizado, como por el número de seguidores de esta señora y los medios empleados en varias plataformas, donde pueden ser ampliamente divulgados. A través de la entidad KAMIRA<sup>75</sup>, estos hechos han sido denunciados ante la Fiscalía de Odio de Madrid.

En segundo lugar, antes de la entrada en vigor de la Ley 15/2022 encontramos la SAP de Barcelona 388/2012<sup>57</sup>. En esta sentencia, la Asociación SOS Racismo de Cataluña así como la Federación de Asociaciones Gitanas de Cataluña (en adelante FAGIC) denuncian los comentarios públicos de un aspirante a la alcaldía de Badalona. En estos comentarios, el sujeto manifiesta que un colectivo de gitanos de nacionalidad rumana son responsables de la mayor parte de los robos producidos en determinados barrios de la población, llegando a afirmar que la mayoría de las personas del colectivo de rumanos gitanos instalados en la ciudad de Badalona han venido a delinquir, y que la mayoría de los miembros de este grupo étnico rumano son delincuentes frente a los que no han producido éxito las políticas de integración, proponiendo como únicas medidas eficaces contundentes medidas policiales o judiciales, que abandonen la calle o que los encierren en prisión o los devuelvan a su país.

En este caso, el requisito de la divulgación exigido en el artículo 18 CP no muestra ningún tipo de conflicto, ya que las manifestaciones por un agente político en diversos medios de comunicación

---

<sup>75</sup> Federación de Asociaciones de Mujeres Gitanas.

adquieren un alcance bastante numeroso. En esta sentencia se expresa: “que la estructura del tipo penal descrito en el artículo 510.1 del Código Penal, como delito de peligro, no requeriría por tanto para su aparición más que la constatación de haber elaborado y difundido un mensaje que contenga expresiones objetivamente capaces de alimentar la discriminación, el odio o la violencia frente a determinados grupos o asociaciones. Por tanto, finalmente se determina que al sujeto se le aplican los artículos 510.1 y 510.2 CP.”

## **7.2. Sentencias posteriores a la Ley 15/2022, de 12 de julio.**

La sentencia que analizaremos a continuación, constituye uno de los casos más paradigmáticos de aplicación de la nueva legislación en materia de antigitanismo<sup>76</sup>. Gracias a la Fundación Secretariado Gitano, entidad que llevó a cabo la acusación en el procedimiento, pude acceder al contenido de dicha sentencia. El documento fue emitido en febrero de 2024, por lo que manifiesta, de primera mano, las tendencias actuales de Jueces y Tribunales en materia de delitos de odio.

Los acusados, formadores de una pareja sentimental, se encontraban sobre las 22:15 horas del día 31 de agosto de 2016 en el interior de un bar de la localidad de Azuébar, lugar en el que también se encontraba la víctima, por entonces menor de edad. En un momento dado, el acusado, que actuaba de común acuerdo con la acusada, se dirigió al joven gitano con intención de menoscabar su integridad física y le espetó «...hay que exterminar a la raza gitana, te voy a matar, te voy a poner la gorra del revés, te voy a partir la cabeza, fuera de este pueblo...», para acto seguido coger una botella de cristal de una mesa y golpearle con ella en la cabeza.

En la sentencia se determina que el acusado obró con animadversión a la etnia gitana de la víctima. Por tanto, a dicha cuestión se aplica finalmente el agravante de actuación por motivos discriminatorios del art. 22.4 CP.

La nota de prensa llevada a cabo por la Fundación Secretariado Gitano<sup>77</sup> determina que: “esta agresión antigitana ha supuesto graves repercusiones para el joven y su familia que han padecido miedo, ansiedad e inseguridad, factores añadidos al estrés que les ha supuesto los más siete años de espera para obtener justicia.” La FSG decidió personarse en el procedimiento como acusación popular por tratarse de un caso grave y paradigmático de delito de odio antigitano, en el que también coincidió en la calificación penal del delito de odio.

---

<sup>76</sup> Sentencia del Juzgado de lo Penal 29/2024 N°3 de Castellón de la Plana de 25 de enero de 2024.

<sup>77</sup> Fundación Secretariado Gitano. (20 de febrero de 2024). *Condena por delito de odio racista en un caso de agresión antigitana a un adolescente*. [Nota de prensa]. <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/157303.html>

La pena finalmente impuesta a ambos acusados será de dos años quedando la entrada en prisión suspendida y condicionada al pago de 3.150 euros en concepto de responsabilidad civil a la víctima y, en el caso del principal acusado, a la realización de un curso de prevención de comportamientos violentos y a otro de igualdad de trato y no discriminación y diversidad.

Sara Gimenez, directora general de la FSG ha señalado que “después de más de siete años de espera, podemos celebrar al fin una sentencia condenatoria en este gravísimo caso de antigitanismo, en el que se reconoce el delito de lesiones aplicando la circunstancia agravante de racismo y una reparación adecuada para la familia. Así, se ha hecho justicia también para la comunidad gitana en su conjunto porque sabemos que estas agresiones de odio extremo hacia las víctimas por pertenecer a una población históricamente perseguida y discriminada, tiene también un impacto en toda la comunidad. Este caso refuerza nuestra línea de litigio estratégico, con la que pretendemos que los tribunales den una respuesta adecuada, como ha ocurrido aquí, a los casos de discriminación y antigitanismo”.

Otros casos que evidencian la tendencia a la protección de colectivos más vulnerables es el del Juzgado de lo Penal nº2 de Burgos, de donde se condena a tres mujeres de una comunidad vecinal por un delito de coacciones con la circunstancia agravante del odio antigitano, ya que las víctimas eran menores de edad<sup>78</sup>. Asimismo, se les acusó de generar un clima hostil de todo el vecindario contra la familia gitana: publicaron un cartel en el portal en el que hacían un llamamiento a los vecinos para que fueran a su casa a comprobar los ruidos. Además, una de las acusadas publicó en redes sociales mensajes en los que se quejaba de la llegada de “familias numerosas problemáticas de etnia gitana”, generándose a raíz de esta publicación mensajes de odio antigitano por parte de otros usuarios.

En este caso, sería objeto de debate el cuestionar porqué no se ha aplicado el artículo 510 CP con el agravante de difusión pública (510.3 CP). Podemos ver, que la incitación al odio, la violencia y la discriminación es clara, ya que los insultos proliferados por parte de las tres acusadas denotan las características comentadas. Por tanto, podemos llegar a la conclusión, que la única razón aparente por la que se aplica el artículo 172 CP es debido a la minoría de edad de las víctimas.

Por último, considero necesario hacer mención al caso de Daniel Jiménez<sup>79</sup>. La recurrente, hermana de la víctima, alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías y a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (art 24.2 CE). Esa vulneración se habría producido porque las resoluciones judiciales impugnadas decretan y confirman el sobreseimiento provisional y archivo de la causa como consecuencia de la muerte por

---

<sup>78</sup> Fundación Secretariado Gitano. (31 de mayo de 2022). *Condenadas a tres meses de prisión 3 vecinas por acoso antigitano en Burgos*. [nota de prensa] <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/135890.html>

<sup>79</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 1/2024, de 15 de enero de 2024.

ahorcamiento del hermano de la recurrente, acaecida cuando se hallaba en los calabozos de una comisaría de policía tras haber sido detenido por un presunto delito de violencia de género, sin que se haya llevado a cabo una investigación judicial suficiente y eficaz para intentar esclarecer lo sucedido y en particular para determinar si los agentes de policía encargados de la custodia del detenido incurrieron en algún tipo de responsabilidad por los hechos investigados. Solicita en consecuencia la recurrente que se anulen las resoluciones impugnadas y se ordene la continuación de la investigación judicial, con la práctica de las diligencias necesarias para el esclarecimiento del suceso. Finalmente, el tribunal determina la abertura de una investigación policial más extensa con la intención de eliminar las sospechas de un posible abuso de poder por parte de los policías que asistieron a Daniel Jiménez.

Teniendo en cuenta la relevancia de la sentencia en materia de investigación tras muerte en diligencias policiales, considero relevante poner de relieve que, en ningún momento de la sentencia se lleva a cabo una mención a un posible delito relacionado con la etnia de la víctima. El tribunal simplemente subraya que la tutela judicial efectiva sólo se satisface si se produce una investigación de lo denunciado que sea a su vez suficiente y efectiva. Hemos de tener en cuenta que la novedad de la sentencia aún deja abierta la puerta a un posible recurso ante tribunales europeos. Igualmente, deberemos estar pendientes a los resultados de la investigación llevada a cabo tras la sentencia, teniendo en cuenta que el cuerpo de la víctima mostraba claras señales de violencia aparte de las producidas por un ahorcamiento.

No es concebible terminar el análisis de sentencias en materia de antigitanismo sin hablar del caso de Eleazar García. El 8 de septiembre de 2019 Eleazar había ido por primera vez a ver un partido de la selección. El joven, había acudido con su padre y un amigo a la cancha, poco tiempo después, estaba muerto. Eleazar tenía un 75% de discapacidad intelectual, era corpulento y le costaba expresarse. En el descanso del partido salió a por algo de comer, pero nunca volvió a entrar en el campo. Los guardias de seguridad le impidieron regresar a las gradas, al no tener en él el ticket con el que había ingresado. El joven gitano murió debido a lo que se afirmó como un ataque al corazón. Su familia lleva denunciando desde entonces que la violencia recibida por parte de agentes de seguridad y policiales causaron su muerte. Sin embargo, la Audiencia Provincial de Oviedo archivó la causa en marzo de 2021, tras aceptar el juez que su deceso se debía a causas naturales. El 21 de septiembre de 2023 la familia consiguió la reapertura del caso, tras la presentación de un nuevo informe forense que apunta a la hipótesis de que el joven muriera por asfixia como resultado de la segunda inmovilización que sufrió, la que ejecutaron los policías municipales en el centro de salud.

Multitud de familias gitanas luchan hoy en día por esclarecer la muerte de sus familiares a manos de órganos y agentes públicos. Las investigaciones en materia de justicia no son equitativas ni mucho

menos justas: ¿Son casos como los de Daniel Jiménez y Eleazar García menos importantes que si las víctimas no hubieran sido gitanas? ¿Acaso los medios hubieran hecho más eco de estas noticias en otras circunstancias? No solo la igualdad ha de ser formal, sino que ha de verse reflejada en nuestra sociedad y sobre todo en la jurisprudencia. Merecemos un trato equitativo así como una igualdad material en todos los ámbitos de la sociedad y la justicia.

Casos como los establecidos anteriormente muestran un poco de esperanza al establecerse el antigitanismo como una posible motivación a la hora de cometer crímenes así como sanciones de carácter más leve. Igualmente, cada vez existe más jurisprudencia en materia de antigitanismo y, aunque es un hecho que facilita su análisis, no es algo que como sociedad debamos sentirnos orgullosos.

## **VII. Conclusiones.**

**Primera.** El análisis de la legislación en materia de derecho a la igualdad y no discriminación así como en materia de antigitanismo, evidencia la necesidad de normativa más vinculante, sobre todo, para los Estados de la Unión Europea. Los únicos documentos en materia de antigitanismo elaborados con habitualidad son las recomendaciones del ECRI. Dicho organismo, aunque lleva a cabo un arduo y laborioso trabajo a la hora de analizar las problemáticas de los Estados en materia de intolerancia y discriminación, no crea obligaciones preceptivas para los países que generen soluciones a sus conflictos y problemáticas en dichas materias.

**Segunda.** La jurisprudencia invita a que los delitos de odio sean tratados de una forma más restrictiva. Tener en cuenta criterios más específicos evitará uno de los principales problemas que enfrentamos actualmente, la contradicción de jurisprudencia en materia de delitos de odio. Hemos de crear un sistema que aplique diferentes políticas y, que en última instancia, aplique el derecho penal. Lo único que se consigue al englobar todas las conductas lesivas del derecho a la igualdad y no discriminación dentro del Código Penal es: impunidad así como falta de protección de los colectivos minoritarios.

**Tercera.** Se ha mostrado que la legislación española aborda una amplia gama de delitos de odio, aunque se cuestiona la dispersión de estos delitos en el Código Penal, la calidad de su redacción, además de la falta de coherencia sistemática. Estas críticas se suman a las ya existentes sobre la percepción de que hay una cantidad excesiva e innecesaria de artículos penales relacionados con el odio y la discriminación.

La falta de coherencia entre los distintos tipos del Código Penal se hace especialmente evidente en el caso de la agravante. Cuando se reformó el artículo 22.4 CP para incluir la identidad sexual como motivo discriminatorio y reemplazar "minusvalía" por "discapacidad", estas modificaciones no se reflejaron en el artículo 510 CP. Esto resulta en una situación donde ciertas características están protegidas dependiendo del tipo de delito, mientras que otras no lo están.

**Cuarta.** El Código Penal no es claro acerca de la incitación indirecta al odio. La jurisprudencia nos ha evidenciado como, cuando la incitación al odio, la violencia o la discriminación no se lleva cabo hacia una persona concreta, se aplica el delito de genocidio del artículo 607.2 CP. Aunque en los casos de la librería Kalki y Europa la difusión de las ideas fue a gran escala mediante recursos audiovisuales como libros, opino que habrán casos en los que se emitan expresiones referidas a todo un colectivo de forma menos expansiva. Debido a la organización actual del Código Penal, dichas expresiones no serán protegidas debido a la falta de difusión de las ideas (interpretación del artículo 18 CP). El

artículo 510 CP debería prever la incitación indirecta al odio en aquellos casos que la difusión de ideas no se de a tan gran escala.

**Quinta.** En relación con la utilización del artículo 510 y 22.4 CP, vemos una tendencia actual a usar más el delito de odio y no tanto el agravante. Igualmente, a casos similares se utilizan estructuras del delito de odio diferentes. En el caso del Juzgado de lo Penal nº2 de Burgos, a una conducta a la que aparentemente se aplicaría el artículo 510 CP, se aplica el delito de coacciones (art. 172 CP) debido a que las víctimas eran menores de edad. El crear cada vez más tipologías del delito no es la respuesta, reorganizar la estructura de los mismos dentro del artículo 510 CP sería lo más adecuado. De esta forma, se evitaría la contradicción entre jurisprudencia mencionada anteriormente.

**Sexta.** El fomento de la inclusión del colectivo gitano así como el aumento de políticas en dicha materia durante los últimos años evidencian un gran interés por parte de los Estados en mejorar la igualdad. Debido a mi pertenencia a la etnia gitana, creo que es necesario que establezca mi opinión al respecto. El sistema judicial, legislativo y ejecutivo tienen una deuda histórica con el pueblo *roma*. No existirá una igualdad formal hasta que se eliminen los prejuicios tan arraigados en la sociedad española. Aunque estamos muy lejos de esa ansiada *Sastipen Tali*<sup>1</sup>, tanto la legislación como la jurisprudencia analizada nos dan un punto de partida para la lucha contra el antigitanismo.

## **VIII. Bibliografía.**

Agamben, G. (1995) La double identité du peuple. [http://www.liberation.fr/tribune/1995/02/11/la-double-identite-du-peuple\\_123802](http://www.liberation.fr/tribune/1995/02/11/la-double-identite-du-peuple_123802)

Aguilar García, M.A (2011). "La reforma del art. 510 del Código Penal", *La Ley Penal: Revista de Derecho Penal, Procesal Y Penitenciario*, (86), págs. 5–13.

Aguilar García, M.A(2011). "Necesaria reforma del artículo 510 del Código Penal. Análisis de los problemas que plantea la redacción actual del art. 510 del Código Penal a la vista de las interpretaciones realizadas por nuestros tribunales. Necesidad de reforma legislativa urgente", *Informe Raxen Especial: Acción Jurídica Contra El Racismo Y Los Crímenes de Odio - Movimiento Contra La Intolerancia*, págs. 11–18.

Aguilar García, M.A (2011). "*Principales problemas detectados en el ámbito de los delitos de odio y discriminación: necesidad de respuesta especializada en el ámbito de la Fiscalía*". *Estudios jurídicos*, Ministerio de Justicia: Centro de Estudios Jurídicos.

[https://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/manual\\_investigacion\\_delitos\\_odio.pdf](https://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/manual_investigacion_delitos_odio.pdf)

Aguirre, J. (2006) *Historia de las itinerancias gitanas: de la India a Andalucía*. Zaragoza:Institución Fernando el Católico.

Albaicín, J. (1997) *En pos del sol : los gitanos en la historia, el mito y la leyenda*. Obelisco.

Alcácer Guirao, R. (2012), "Discurso del odio y discurso político. En defensa de la libertad de los intolerantes", *Revista Electrónica de Ciencia Penal Y Criminología*, 14(2), págs. 1–32

Boekmann, Robert J. & LIEW, J. (2002). *Hate Speech: Asian American Students' Justice*.

Carrillo de los Reyes, B. Los derechos del Pueblo Gitano, la lucha de nuestro tiempo. *O Tchatchipen, volumen* (119), págs. 4-7. <https://www.unionromani.org/tchatchionline/pdf/11902esp.pdf#view=Fit>

Cortés, I. (2019). Ensayo contra el antigitanismo. *O. Tchatchipen, volumen* (107), págs. 20- 30. <https://vientosur.info/ensayo-contra-el-antigitanismo/>

Cortés, I.(2018). La última forma de racismo aceptada en Europa: el antigitanismo de Estado. *Blog BCNvsOdi*.<https://ajuntament.barcelona.cat/bcnvsodi/es/ultima-forma-racismo-aceptada-europa-antigitanismo-estado/>

De Lucas, J. (1994) *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Temas de Hoy.

Díaz, L. (2012). *El odio discriminatorio como circunstancia agravante* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, España]. Repositorio UAM.

[https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/11312/56391\\_diaz\\_lopez\\_juan\\_alberto.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/11312/56391_diaz_lopez_juan_alberto.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Fundación Secretariado Gitano. (20 de febrero de 2024). *Condena por delito de odio racista en un caso de agresión antigitana a un adolescente*. [Nota de prensa].

<https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/157303.html>

Fundación Secretariado Gitano. (31 de mayo de 2022). *Condenadas a tres meses de prisión 3 vecinas por acoso antigitano en Burgos*. [nota de prensa]

<https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/135890.html>

García Domínguez, I. (2020). El tratamiento penal de los delitos de odio en España con la adopción de una perspectiva comparada. *ANIDIP, volumen* (8), págs. 1-27.

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/anidip/a.9899>

Gascón Cuenca, A. (2012), "Evolución jurisprudencial de la protección ante el discurso del odio en España en la última década", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía Del Derecho*, 26, págs. 310– 340

Gerstenfeld, Phyllis B. (2004). *Hate Crimes: Causes, Controls, and Controversies*. SAGE, Londres.

Ginçalves Marques, G. Las minorías gitanas: de la exclusión a la lucha por sus derechos. *O Tchatchipen, volumen* (104), págs. 10-14.

<https://www.unionromani.org/tchatchionline/pdf/10403esp.pdf#view=Fit>

Gómez- Alfaro, A. (2009) A. *Legislación histórica española dedicada a los gitanos*. Junta de Andalucía. Consejería de Igualdad y Bienestar Social.

Gorostiza, L., Mirena J. (2012). Incitación al odio: evolución jurisprudencial (1995-2011) del art. 510 CP y propuesta "lege lata". *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Núm. 7, págs. 297- 346.

Gomá Torres, JJ. Democracia, derechos humanos y racismo. *O Tchatchipen, volumen* (17), págs. 20-30. <https://www.unionromani.org/tchatchionline/pdf/01706esp.pdf#view=Fit>

Güerri Ferrández, C. (2015) La especialización de la fiscalía en materia de delitos de odio y discriminación. *Revista InDret, volumen* (1/2015), págs. 1-33.

<https://raco.cat/index.php/InDret/article/view/293070/381585>

Hall, N. (2013). *Hate Crime*. Routledge, Nueva York.

Hancock, I. (1998) *The roads of the Roma : a pen anthology of gypsy writers*. Hatfield : University of Hertfordshire.

Hancock, I.F. (2002) *We are the Romani People*. Univ of Hertfordshire Press

Kenrick, D. (2007) *Historical dictionary of the Gypsies (Romanies)* (2nd ed). The Scarecrow Press.

Kenrick, D. (1995) *De la india al Mediterráneo : la migración de los gitanos*. (3a ed.). Madrid : Presencia gitana. (Biblioteca de Temas Gitanos y Afines)

- Kernick, D., Puxon, G.(1997) *Gitanos bajo la cruz gamada*. Madrid : Presencia gitana.
- Matache, M.(2016) El legado de los estudios gitanos en la erudición gitana moderna. <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/118509.html.es>
- Mirena Landa, J. (2024). *Jornadas sobre delitos de odio e interseccionalidad*. Conter-hate Infoday.
- Mirena Landa, J. (2018). *Los delitos de odio. Artículo 510 y 22.4 cp 1995*. Tirant lo Blanch.
- Muñoz Vacas, T. Antigitanismo y anti-antigitanismo: volviendo al discurso de la resistencia romaní (parte II) *O Tchatchipen, volumen* (124), págs. 4- 14. <https://www.unionromani.org/tchatchionline/pdf/12402esp.pdf#view=Fit>
- Lopez- Aranguren, E. (1994) *Marco teórico y conceptual para el análisis sociológico de la inmigración*. Apuntes del Curso Universitario de derecho de extranjería, Universidad Carlos III, Madrid.
- Olivera, M. Stéréotypes, statistiques et nouvel ordre économique: retour critique sur la fabrique de la ‘question rom’. *Etudes Tsiganes* 2011/2 (n. 46), p. 116-135.
- Pérez, S. G. (2022). Hate crimes. incidence of the COVID pandemic on hate crimes in spain. [Delitos de odio. Incidencia de la pandemia COVID en los delitos de odio en España] *Sociologia y Tecnociencia*, 12(1), 216-240. doi:<https://doi.org/10.24197/st.1.2022.216-240>
- Pruna, A. *Juan de Dios Ramírez Heredia: 'Si el mundo de los payos adoptara algunos de los valores gitanos, serían más felices'*. *O Tchatchipen, volumen* (115), págs. <https://www.unionromani.org/tchatchionline/pdf/11506esp.pdf#view=Fit>
- Petisco, L., Cabaleiro B., Montaña G., Segovia.A. (2019) *Lección Gitana*. Fundación Secretariado Gitano.[https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gitanos.org/documentos/LECCION%2520GITANA%25202019.pdf&ved=2ahUKEwiivIHii7OFAxUe\\_7slHSapBE4QFnoECBUQAQ&usq=AOvVaw3vnpox7vkmROV38Ftcl1Kg](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gitanos.org/documentos/LECCION%2520GITANA%25202019.pdf&ved=2ahUKEwiivIHii7OFAxUe_7slHSapBE4QFnoECBUQAQ&usq=AOvVaw3vnpox7vkmROV38Ftcl1Kg)
- Perry, B. (2001). *In the Name of Hate: Understanding Hate Crimes*. Routledge, Nueva York.
- Quesada Cañete, C. Juan de Dios Ramírez Heredia: “Una vida de trabajo social para el pueblo gitano en España”. *O Tchatchipen, volumen* (112), pág. 51-55. <https://www.unionromani.org/tchatchionline/pdf/11209esp.pdf#view=Fit>
- Ramírez Heredia, J.D. El Congreso da luz verde a la ley que tipifica el antigitanismo como delito de odio, que conlleva una pena de uno a cuatro años de prisión. *O Tchatchipen, volumen* (119), págs. 2-3. <https://www.unionromani.org/tchatchionline/pdf/11901esp.pdf#view=Fit>
- Ramírez Heredia, J.D. (2022) *¿Periodistas contra el racismo?: La prensa española ante el pueblo gitano*. Centro de producción editorial y divulgación audiovisual (CPEDA)
- Sánchez Marín, D. (2018) *Historia del pueblo gitano en España*. Los Libros de la Catarata
- San Román, T. (2010) *La diferencia inquietante : viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos*.

Suárez Espino, M.L.(2008), Comentario a la sentencia 235/2007 por la que se declara la inconstitucionalidad del delito de negación de genocidio. *Revista InDret* (2/2008), págs. 1-12.  
[https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/524\\_es.pdf](https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/524_es.pdf)

Tajadura Tejada, J. (2008), "Libertad de expresión y negación del genocidio: comentario crítico a la STC de 7 de noviembre de 2007", *Revista Vasca de Administración Pública*, 80, págs. 233– 255.

Tapia Ballesteros, P. (2014), *La discriminación laboral: Análisis del artículo 314 del código penal*. Tirant lo Blanch.

## 8.1. Legislación.

Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (217 [III] A). *Paris*.

Agencia de la Unión Europea por los Derechos Fundamentales. (abril 2022) *Informe sobre los derechos fundamentales*.

[https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Ffra.europa.eu%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffra\\_uploads%2Ffra-2022-fundamental-rights-report-2022-opinions\\_es.pdf&psig=AOvVaw1kGetJ1Pzd2k\\_dImV7GQe3&ust=1712586749829000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0C AcOrpoMahcKEwio3YKkqbCFaxUAAAAAHQAAAAAQBA](https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Ffra.europa.eu%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffra_uploads%2Ffra-2022-fundamental-rights-report-2022-opinions_es.pdf&psig=AOvVaw1kGetJ1Pzd2k_dImV7GQe3&ust=1712586749829000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0C AcOrpoMahcKEwio3YKkqbCFaxUAAAAAHQAAAAAQBA)

Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal. («BOE» [en línea] núm 124, de 24-03-2019, pp. 55655- 55695) [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771)

Comisión Europea sobre el Racismo y la Intolerancia. (27 de febrero de 2018) *Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión)*

<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://rm.coe.int/fift-report-on-spain-spanish-translation-/16808b56cb&ved=2ahUKEwjjqndsbCFaxUy87sIHbNuAB4QFnoECBAQAQ&usg=AOvVaw3yrIr6OMoVLBfcAEHgZhp0>

Comisión Europea. (2014). Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0027>

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (24 de junio de 2011) *Recomendación general N° 13 relativa a la discriminación de los romaníes*.

[https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-13-on-combating-anti-gypsyism-an/16808b5aef&ved=2ahUKEwix2Y-xqbCFaxXJ1wIHHTRwDVcQFnoECBAQAQ&usg=AOvVaw2K0PrFwuB\\_Xih874vkHlsi](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-13-on-combating-anti-gypsyism-an/16808b5aef&ved=2ahUKEwix2Y-xqbCFaxXJ1wIHHTRwDVcQFnoECBAQAQ&usg=AOvVaw2K0PrFwuB_Xih874vkHlsi)

Consejo de la Unión Europea. (28 de noviembre de 2008). Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo del 28 de noviembre de 2008 relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal.

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=celex%3A32008F0913>

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de noviembre de 1950. Ratificado por España el 26 de septiembre de 1979. (BOE [en línea], núm. 243, 10-10-1979. p. 17351- 17353).

[https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_spa&ved=2ahUKewjciaOOy7CFaxWv9rsIHe72CG8QFnoECAYQAQ&usg=AOvVaw0GH6MZxL14AChM3x8YHkZh](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa&ved=2ahUKewjciaOOy7CFaxWv9rsIHe72CG8QFnoECAYQAQ&usg=AOvVaw0GH6MZxL14AChM3x8YHkZh)

Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Asamblea General de las Naciones Unidas, 21 de diciembre de 1965. (BOE [en línea], núm. 118, 17-09-1969, p. 7462 a 7466). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-597>

Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 14 de diciembre de 1969.( BOE [en línea], núm 262, 1-09-1969, p.17070 a 17072. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1969-1269](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1969-1269)

Convenio núm. 100 de la O.I.T. relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, Ginebra, 6 de junio de 1968. (BOE [en línea], núm. 291, 04-12-1968, p. 17349 -17350 ).

[https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.boe.es%2Fbuscar%2Fpdf%2F1968%2FBOE-A-1968-1409-consolidado.pdf&psig=AOvVaw3ML5zW3c3L8i\\_PnQGK07Ag&ust=1712433245913000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAcOrpoMahcKEwjY6ZOV7auFAxUAAAAAHQAAAAAQCO](https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.boe.es%2Fbuscar%2Fpdf%2F1968%2FBOE-A-1968-1409-consolidado.pdf&psig=AOvVaw3ML5zW3c3L8i_PnQGK07Ag&ust=1712433245913000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAcOrpoMahcKEwjY6ZOV7auFAxUAAAAAHQAAAAAQCO)

Convenio núm. 111 de la O.I.T. relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, Ginebra, 6 de noviembre de 1967. (BOE [en línea], núm. 291, 01-12-1968. p. 17351- 17353). <https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fboe.es%2Fbuscar%2Fpdf%2F1968%2FBOE-A-1968-1411-consolidado.pdf&psig=AOvVaw3D2PpHmBhbDWyKcq8p2BqS&ust=1712433432121000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAcOrpoMahcKEwjgpszv7auFAxUAAAAAHQAAAAAQBA>

Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal. (DOUE [en línea], núm. 328, de 6 de diciembre de 2008, p. 55 a 58) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2008-82444>

Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, París, 27 de noviembre de 1978. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-race-and-racial-prejudice>

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, 18 de diciembre de 1992, aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135.

[https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet\\_Minorities\\_Spanish.pdf&ved=2ahUKewimtYj4qrCFaxUMaQOEHVQ4A1kQFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw0gWtzLv-ITYrRHwJYHXhVf](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_Spanish.pdf&ved=2ahUKewimtYj4qrCFaxUMaQOEHVQ4A1kQFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw0gWtzLv-ITYrRHwJYHXhVf)

Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, 13 de diciembre de 1985, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/144. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-human-rights-individuals-who-are-not-nationals>

Instrumento de ratificación del Convenio relativo a la notificación o traslado en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o comercial, hecho en La Haya el 15 de noviembre de 1965. («BOE» [en línea] núm. 203, de 25 de agosto de 1987, pp. 26197 a 26206 (10 págs.)

[https://www.boe.es/eli/es/ai/1965/11/15/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1965/11/15/(1))

Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. («BOE» [en línea] núm. 103, de 30 de abril de 1977, pp. 9337 a 9343 (7 págs.) [https://www.boe.es/eli/es/ai/1966/12/19/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1966/12/19/(1))

Informe de la Subcomisión para el Estudio de la problemática del pueblo gitano, de 14 de diciembre de 1999. («BOCG» [en línea] núm. 520, de 17 de diciembre de 1999, pp. 1-16)  
<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.aecgit.org/downloads/documentos/540/informe-subcomision-problematica-pueblo-gitano-congreso-diputados-1999.pdf&ved=2ahUKEwiPnPjnkUWFAxWfVKQEHQv0CecQFnoECA4QAQ&usg=AOvVaw2utkd5VgJW9eWC7mHQYE6N>

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. (BOE [en línea] núm. 313, de 31-12-2003, pp. 01- 184) <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/30/62/con>

Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. (BOE [en línea] núm. 166, de 12-07-2007, pp. 01- 36)  
<https://www.boe.es/eli/es/l/2007/07/11/19/con>

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. («BOE» [en línea] núm. 71, de 23-03-2007, pp. 01- 65) <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3/con>

Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. («BOE» [en línea] núm. 101, de 28-04-2015, pp. 01-31) <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/04/27/4/con>

Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre peligrosidad y rehabilitación social. («BOE» núm. 187, de 6 de agosto de 1970, páginas 12551 a 12557 (7 págs.)  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-854>

Ley relativa a vagos y maleantes. («Gaceta de Madrid» núm. 217, de 5 de agosto de 1933, páginas 874 a 877 (4 págs.)

Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre peligrosidad y rehabilitación social. («BOE»[en línea], núm. 187, de 6 de agosto de 1970, páginas 12551 a 12557 (7 págs.)  
<https://www.boe.es/boe/dias/1970/08/06/pdfs/A12551-12557.pdf>

Ley relativa a vagos y maleantes. («Gaceta de Madrid» núm. 217, de 5 de agosto de 1933, páginas 874 a 877 (4 págs.) <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1933/217/A00874-00877.pdf>

Ley Orgánica 6/2022, de 12 de julio, complementaria de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. («BOE» [en línea]núm. 167, de 13 de julio de 2022, páginas 98068 a 98070 (3 págs.) <https://www.boe.es/eli/es/lo/2022/07/12/6>

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. («BOE» [en línea] núm. 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953) <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE [en línea] núm. 10, de 12-01-2000, pp. 01-50) <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

Orden de 19 de julio de 1978 por la que se suprimen de los artículos 4.º, 5.º y 6.º del Reglamento para el Servicio del Cuerpo de la Guardia Civil, las referencias o alusiones a la población gitana. («BOE» núm. 179, de 28 de julio de 1978, páginas 17717 a 17717 (1 pág.)

Orden de 19 de julio de 1978 por la que se suprimen de los artículos 4.º, 5.º y 6.º del Reglamento para el Servicio del Cuerpo de la Guardia Civil, las referencias o alusiones a la población gitana. («BOE» [en línea], núm. 179, de 28 de julio de 1978, páginas 17717 a 17717 (1 pág.) <https://www.boe.es/boe/dias/1978/07/28/pdfs/A17717-17717.pdf>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, 19 de diciembre de 1966. (BOE [en línea], núm. 103, 30-04-1977, p. 9337- 9343). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10733>

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. (BOE [en línea] núm. 189, de 08-08-2000, pp. 01-49). <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2000/08/04/5/con>

Recomendación (97) 20 del Comité de Ministros, de 30 de octubre de 1997 sobre “uso del discurso de odio”. [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.inclusi.on.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/2016\\_12\\_21-Recomendacion\\_ECRI\\_NO\\_15\\_Discurso\\_odio-ES.pdf&ved=2ahUKewiwsrqwvuWFAxXrUKQEHaH7AFwQFnoECBIOAQ&usq=AOvVaw2f6PopMPXJ2zI5o9UPmICL](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.inclusi.on.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/2016_12_21-Recomendacion_ECRI_NO_15_Discurso_odio-ES.pdf&ved=2ahUKewiwsrqwvuWFAxXrUKQEHaH7AFwQFnoECBIOAQ&usq=AOvVaw2f6PopMPXJ2zI5o9UPmICL)

SDOD. SERVICIO DE DELITOS DE ODIO Y DISCRIMINACIÓN (2012). *Memoria del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación*. Fiscalía Provincial de Barcelona. [https://diesdagost.sobrevia.net/gestiobeta/arxius/agost/documents/1484222824Memoria\\_Servicio\\_Delitos\\_de\\_Odio.pdf](https://diesdagost.sobrevia.net/gestiobeta/arxius/agost/documents/1484222824Memoria_Servicio_Delitos_de_Odio.pdf)

Secretaría de Estado de Seguridad. (2014) *Protocolo 16/2014 de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación*. Ministerio del Interior. <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Delitos-de-odio/descargas/PROTOCOLO-DE-ACTUACION-DE-LAS-FUERZAS-Y-CUERPOS-DE-SEGURIDAD-PARA-LOS-DELITOS-DE-ODIO-Y-CONDUCTAS-QUE-VULNERAN-LAS-NORMAS-LEGALES-SOBRE-DISCRIMINACION.pdf>

Tratado de la Unión Europea, Lisboa, 13 de diciembre de 2007. (DOUE [en línea] núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 1- 388.) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70002>

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (DOUE [en línea] núm. 83, de 30 de marzo de 2010, páginas 1 a 388 (388 págs.) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70002>

## **8.2. Jurisprudencia.**

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 4915/07 (sala 3ª), de 8 de diciembre de 2009. Asunto Muñoz Díaz contra España.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª), de 24 de julio de 2012. Recurso 47159/08, Asunto B.S c.Espanya.

Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1991, de 11 de noviembre de 1991.

Sentencia del Tribunal Constitucional 235/2007, de 7 de noviembre de 2007.

Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2016, de 20 de junio de 2016.

Sentencia del Tribunal Constitucional 1/2024, de 15 de enero de 2024.

Sentencia del Tribunal Supremo 4/2017, (Sala segunda) de 18 de enero de 2017. (Recurso 1619/2016)

Sentencia del Tribunal Supremo 72/2018 (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 9 de febrero de 2018. (Recurso 583/2017)

Sentencia del Tribunal Supremo 259/2011 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 12 de abril de 2020.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 8a) 388/2012 de 5 de septiembre de 2012.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra 55/2017 (Sección 2ª), de 21 de marzo de 2017. (Recurso 595/2016)

Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona 103/2008 (Sección 3ª) de 5 de marzo de 2008.  
Sentencia del Juzgado de lo Penal 29/2024 N°3 de Castellón de la Plana de 25 de enero de 2024.

Sentencia del Tribunal Superior de Madrid 223/2020, (Sala de lo Civil y Penal, Sección 1ª) de 24 de septiembre de 2020. (Recurso 183/2020)