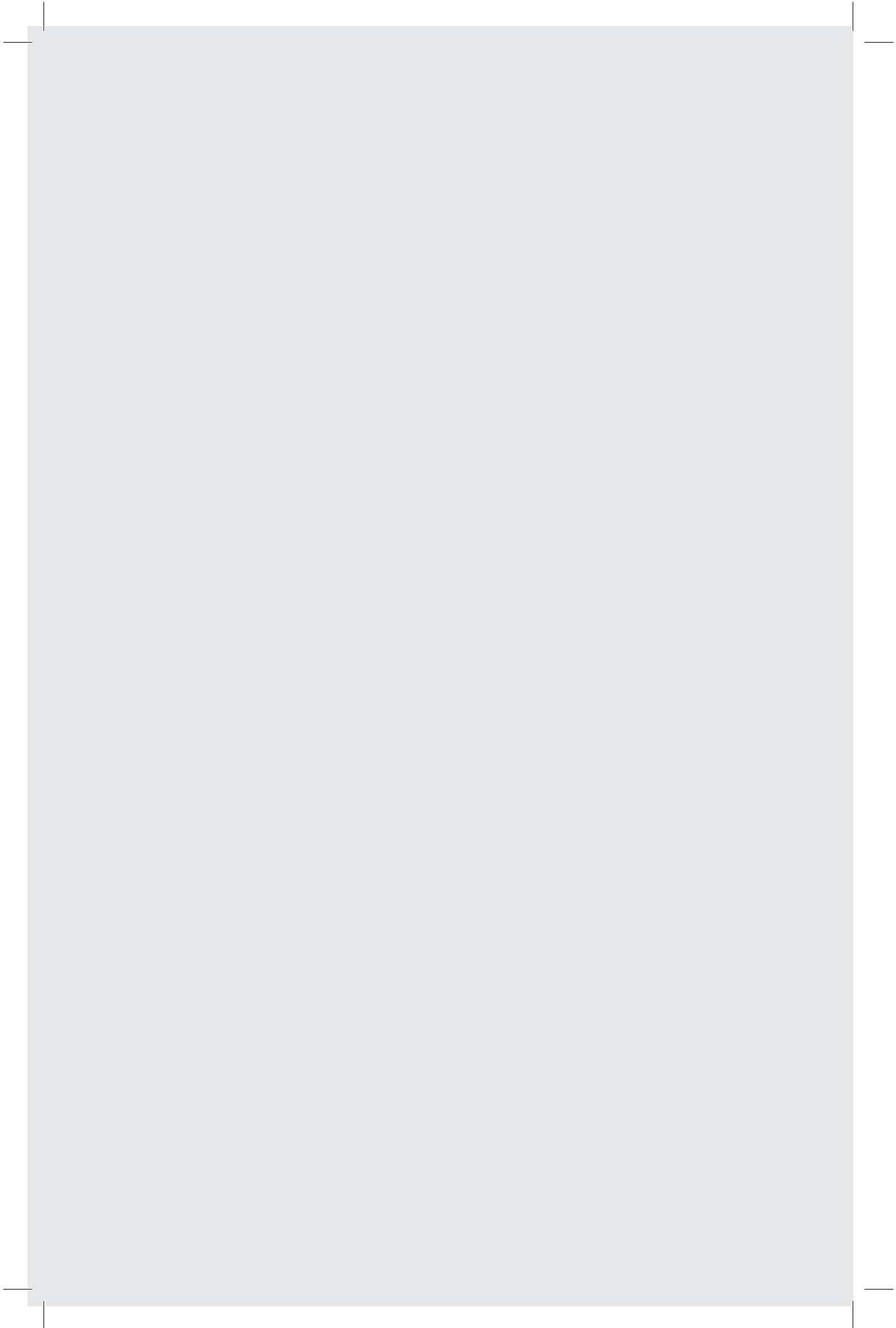


PRESENTACIÓN

Benito Aláez Corral



Este libro colectivo viene a dar continuidad a los anteriores volúmenes monográficos de Fundamentos, ocupándose de uno de los tres elementos del Estado en la teoría clásica: el Pueblo del Estado. Y lo hace tratando de analizar, desde la perspectiva crítica de su inserción en el Estado constitucional-democrático, la nacionalidad y la ciudadanía, los dos institutos que han servido históricamente para conformar y caracterizar al conjunto humano sobre el que se dirige el poder coactivo del Estado.

Nacionalidad y ciudadanía son dos conceptos que apenas han tenido un tratamiento científico-jurídico autónomo en el derecho constitucional español y mucho menos desde la perspectiva del principio democrático, su auténtica columna vertebral desde 1978. No así en otras ramas afines como la filosofía política, la Teoría del Estado, o, en fin, el Derecho internacional —tanto público como privado—, ni en la literatura científico-jurídica de otros países, donde los estudios sobre uno y otro término, mono o pluridisciplinarios, son habituales. Además, es costumbre en los estudios de Derecho constitucional patrios centrarse en el análisis de la segunda parte del término democracia (*kratos*), esto es, en los mecanismos de gobierno y en su naturaleza igualitaria, plural y participativa. Mucho menos o nada habitual es que se ocupen también de la primera parte del término (*demos*), esto es, de la manera en la que se construye el sustrato personal del sujeto que ha de ejercer ese gobierno. En otras palabras, se parte de que la democracia equivale al autogobierno, pero no se responde al interrogante ¿al autogobierno de quién?, lo que, siguiendo con la ficción del dogma soberanista, es tanto como decir que no se responde a la cuestión de quién conforma el Pueblo del Estado ni a la de a quién pertenece el texto constitucional. Todo lo más se ha indagado acerca de la naturaleza de ese sujeto en relación con la atribución al mismo de la soberanía, esto es, sobre si aquél tiene un carácter abstracto

(soberanía nacional) o concreto (soberanía popular), si corresponde a una unidad homogénea culturalmente o a la suma heterogénea de diversas nacionalidades, etc..., o acerca de los concretos requisitos para el ejercicio de los derechos de participación política, pero unas y otras cuestiones siempre se han tratado al margen de su abstracta e intrínseca relación con la pertenencia al pueblo de un Estado democrático. Incluso aunque la diferenciación funcional del ordenamiento jurídico como un subsistema social autorreferente y positivizado no admita más soberanía que la de propio sistema jurídico, representado en la Constitución como su norma suprema, y convierta a las fórmulas soberanistas en concreciones del principio democrático en relación con la forma de creación normativa, sigue siendo necesario saber qué súbditos considera la Constitución integrados en el sujeto colectivo nacional de la soberanía y con qué criterios les permite participar en los procesos normativos que pueden desarrollar o disponer de su contenido.

Además, las pocas veces que se utilizan los términos nacionalidad y ciudadanía se hace de forma sinónima o concéntrica, desconociendo su diferente funcionalidad en el ordenamiento jurídico o, cuando menos, su diversa configuración jurídico-constitucional, a lo cual contribuye —como se podrá apreciar en este volumen— que en diversas lenguas, como el inglés o el italiano, sea habitual el uso de la expresión *citizenship/cittadinanza* para referirse tanto a la nacionalidad (ciudadanía formal) como a la ciudadanía (material). Por otro lado, los estudios filosófico-jurídicos y socio-políticos existentes suelen centrarse en la ciudadanía como cualidad activa de la persona, que a través de la posesión de una serie de derechos y deberes participa en la vida política, social y económica de la comunidad, mientras que los estudios jurídico-constitucionales se centran en el ejercicio del derecho que constituye su contenido más nuclear, el de sufragio, pero dejan desatendida la relación existente entre la nacionalidad y la ciudadanía, entendida la primera como cualidad formal de la persona que le adscribe a un colectivo humano sobre el que ejerce su poder el Estado, y la segunda como proceso jurídico de integración del individuo en las distintas esferas de participación social, y especialmente en la política. Sin ver la naturaleza jurídica y funcional de esa relación es muy difícil desentrañar la correcta configuración normativa que el Estado constitucional democrático le ha dado a una y otra categoría.

Lo cierto es que la forma de definir quiénes componen el sujeto colectivo de la soberanía es algo que puede modificar sustancialmente el aspecto y el

funcionamiento democrático del ordenamiento jurídico. Así, si la definición de quiénes forman parte del pueblo del Estado fuese ajena y previa a su Constitución democrática, se podría llegar a la paradoja de que el ordenamiento fuese democrático en su interior respecto a la mayor parte de los sujetos (nacionales) a los que les es aplicable, y por el contrario tiránico en su exterior respecto a una minoría —variable— de sujetos residentes (extranjeros) a los que también podría llegar a obligar. Por eso, la correcta comprensión del funcionamiento del Estado constitucional democrático no es ajena al sentido que tengan las nociones de nacionalidad y ciudadanía, a cuyo través se ha venido definiendo históricamente el sujeto al que se imputa la soberanía. La cuestión, aun compleja, tendría más fácil solución si la definición de quienes componen el Pueblo del Estado se pudiese realizar de una vez para siempre en el momento fundacional y éste tuviese un carácter más o menos estático e indefinido en el tiempo, como se ha conseguido mayoritariamente con la definición de las fronteras del territorio del Estado. Ello, sin embargo, no es así. El Pueblo o la Nación, aun concebidos como colectivos abstractos de imputación de la soberanía, han de reflejar de la forma más fidedigna posible, por exigencias del principio democrático, el conjunto de individuos sometidos al ordenamiento jurídico a los que se atribuye el ejercicio del poder, con lo que han de tener un carácter dinámico; de él entran y salen diversas personas del mismo modo que entran y salen del territorio sobre cual el Estado ejerce su poder. Esta última entrada y salida del territorio es también un criterio a tener en cuenta en la definición de quiénes pertenezcan al pueblo del Estado, dado que aquellos sujetos que han logrado entrar, lícita o ilícitamente, pasan a estar sometidos al ordenamiento jurídico vigente en el territorio que habitan, si bien con distinta intensidad. Por eso, no sólo son relevantes los criterios de pertenencia aplicables a los originarios integrantes del pueblo del Estado, sino sobre todo los criterios aplicables a quienes, como consecuencia de su nacimiento ulterior o de su inmigración, se han convertido en súbditos y reclaman legítimamente la cualidad de partícipes en el ejercicio de la soberanía. Se trata en último extremo de indagar, a través de la relación existente entre nacionalidad, ciudadanía y democracia como conceptos jurídicos, la respuesta a la pregunta de ¿a quién pertenece la Constitución? Se adelanta ya una respuesta que creemos se deja entrever del conjunto de trabajos que componen este volumen: una Constitución democrática, como la española de 1978, pertenece en diversos grados a todos los que están sujetos al ordenamiento del

que ella es cúspide, pues la misma habilita a todos sus súbditos a participar en los diversos ámbitos de comunicación social (económica, política, cultural, etc...) objeto de regulación jurídica, aunque unos tengan mayores capacidades de disposición sobre su contenido que otros según su mayor o menor grado de sujeción al ordenamiento. La nacionalidad y la ciudadanía van a servir para medir respectivamente ese grado de sujeción del individuo a dicho ordenamiento constitucional y su correlativa capacidad de participación social, contribuyendo al mantenimiento de la diferenciación funcional externa (frente a otros ordenamientos estatales) e interna (frente a otros sistemas de comunicación social como la moral, la economía, la política, etc...) del ordenamiento estatal.

De cuál sea la concepción que se tenga de la nacionalidad y la ciudadanía: política y prejurídica o jurídico-positiva, funcionalmente idénticas o diferentes, relacionadas entre sí como círculos concéntricos o como círculos secantes, resultará una u otra caracterización de la comunidad política: étnico-cultural o político-voluntarista, cerrada o abierta, democrático-identitaria o democrático-consensual. Y ello depende, en último extremo, no sólo de cuáles hayan sido los modelos históricos en los que se haya apoyado el ordenamiento constitucional vigente a la hora de regularlas, sino también de cómo se ocupe de ellas, esto es, de cuál sea la incidencia que posea sobre ellas el principio democrático tal y como haya sido configurado actualmente por cada texto constitucional.

El significado del principio democrático ha variado sensiblemente con respecto al que le atribuían tanto la teoría política clásica grecolatina como la teoría política liberal revolucionaria de los siglos xvii y xviii. En este sentido, se ha asentado en los textos constitucionales, incluido el nuestro, la comprensión del principio democrático como la exigencia de que los sometidos al poder estatal puedan participar de forma libre, igual y plural en la creación normativa a la que van a estar sujetos, lo que conlleva un cambio en la comprensión del dogma de la soberanía colectiva. En efecto, con la culminación del proceso de diferenciación funcional del sistema jurídico, las Constituciones, a pesar de incluir todavía las tradicionales formulaciones soberanistas revolucionarias, han renunciado a través de su autorreferencialidad y positividad a encontrar justificaciones metapositivas a su validez, debiendo aquellas fórmulas ser reinterpretadas en consonancia con el nuevo significado del principio democrático como concreciones de éste respecto de la estructura general de la creación normativa.

Ello explica, de un lado, que la función de la nacionalidad y la ciudadanía pueda ser muy distinta de aquélla función política con la que originalmente nacieron y que venga determinada por su plena juridificación. Pero, además, de otro lado, explica que en un sentido estricto la nacionalidad y la ciudadanía sólo adquieran su auténtica funcionalidad jurídica a partir del nacimiento del Estado constitucional moderno y hayan evolucionado paralelamente a la evolución de éste. Así, por lo que se refiere a la comprensión funcional de la ciudadanía, su incidencia en la titularidad de los derechos fundamentales ha de llevar a incluir dentro de ésta, además de los tradicionales derechos políticos, todos los derechos civiles o sociales que facilitan la participación del individuo en diversas esferas sociales conectadas con la estricta participación política, pero también a extender buena parte de los derechos políticos a los extranjeros residentes. Igualmente, el significado constitucional del principio democrático incide en la nacionalidad, pues restringe la presunta libertad del legislador para definir las condiciones de ingreso en el sujeto colectivo nacional de la soberanía, sometiéndola a ese nuevo significado de la democracia y cambiando, con ello, buena parte de los rasgos tradicionales de aquélla y de su equiparación a la ciudadanía. Todo esto ha de tener con toda certeza una poderosa influencia en la situación de los extranjeros residentes en España que desean no sólo ejercer aquella parte de la ciudadanía de titularidad universal, sino también adquirir la nacionalidad española para, con ello, participar plenamente como ciudadanos en la vida política y jurídica de nuestro país. Además, mientras la ciudadanía cosmopolita siga siendo una gran utopía, es necesario reinterpretar —cuando no reformar— el significado jurídico de las categorías de la nacionalidad y la ciudadanía para adaptarlo a las funciones que debe desempeñar una estructura estatal en transformación cada vez más democrática y cuyas fronteras territoriales y personales se van ampliando como consecuencia de la creación de Estados federales y de organizaciones supranacionales de carácter paraestatal como la Unión Europea. A los viejos y a los nuevos modelos de ordenamientos segmentados territorialmente siguen siendo aplicables los institutos de la nacionalidad y la ciudadanía, pero se requiere una readaptación de su significado a las peculiaridades de su funcionalidad jurídica en una organización estatal con nuevas y propias características.

Al análisis de todas estas cuestiones que afectan a las distintas facetas de la nacionalidad y la ciudadanía se dedica este volumen de Fundamentos. Por primera vez, se ha optado por el carácter plurilingüe del volumen por

varias razones: la primera y más relevante, que hoy en día los investigadores europeos del Derecho constitucional que se precien deben estar en condiciones de entender y manejar textos en inglés y francés, pues la globalización jurídica y el manejo del derecho comparado lo demandan, siendo el italiano, también una lengua de fácil comprensión para los hispanoparlantes. Además, en segundo lugar, se evita así la traducción de los trabajos, que junto a elevados costes, si se quiere realizar con calidad científica, supone siempre una cierta pérdida de integridad y fidelidad a la idea original que se pretende transmitir.

El volumen consta de diez estudios y se ha estructurado en dos partes: una primera sobre los integrantes de la Nación/Pueblo, compuesta de cinco estudios, en la que se analizan la evolución histórica, la interacción y el significado actual de los institutos de la nacionalidad y la ciudadanía en la definición de quiénes integran el Pueblo/Nación como sujeto colectivo abstracto al que se atribuye la soberanía democrática; y una segunda parte sobre la configuración constitucional de la ciudadanía democrática, compuesta de otros cinco trabajos, que abordan los cambios, implicaciones y problemas que se le plantean al Estado constitucional-democrático en la actualidad a la hora de dotar de contenido iusfundamental a la ciudadanía, de combinar los diversos niveles de participación ciudadana que existen o en fin de preservar los valores culturales de una ciudadanía democrática frente a los retos de la multiculturalidad.

En lo que se refiere al primero de los trabajos, el profesor Pietro Costa, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Florencia, bajo el título de «Nazione, Diritti Stato», trata de analizar críticamente desde una perspectiva histórica el nexo existente entre la idea de nación y el concepto de Estado moderno. Para ello el profesor Costa remonta su análisis al período preestatal medieval y renacentista, que denomina «prehistoria de la nación», mostrando cómo el término nación no era políticamente relevante —solo lo era culturalmente— y la pertenencia que determinaba la condición de ciudadano era una pertenencia plural y particular a una concreta clase social y a la jurisdicción de un determinado señor feudal o monarca, hasta el punto de que el ciudadano coincidía con el súbdito (con varios tipos de súbditos). Solo la aparición del universalismo de los derechos del individuo, ínsito en las revoluciones de finales de los siglos XVII y XVIII, subvierte esta lógica premoderna y conlleva una redefinición del término nación, que pasa a ser el lugar en el que se concreta la norma universal de libertad revolucio-

na y las declaraciones universales de derechos, lo que la convierte en titular de la soberanía y en símbolo de legitimación del proceso revolucionario. Ahora bien, a pesar de que en un primer momento se presente a la nación como expresión de una pretensión iusnaturalista universal y como altavoz mundial del mensaje revolucionario de los derechos, la propia existencia y configuración territorialmente segmentada de aquélla, estrechamente vinculada a la legitimación de un concreto aparato del Estado, termina por imponerse al calor de las tensiones existentes entre los distintos países europeos y ello impregna tanto el devenir de la nación como las funciones de la nacionalidad y la ciudadanía en tanto que sus instrumentos configuradores, como ponen de relieve el primer constitucionalismo francés, alemán italiano e incluso español. En opinión del profesor Costa, sucede con ello que el proceso de nation-building se vincula con el proceso del state-building en muchos países europeos durante la segunda mitad del siglo XIX, y aunque las diferencias entre unos países y otros respecto de los criterios de pertenencia a la nación (nacionalidad) son grandes (ius sanguinis y ius soli se combinan de diversas formas) ello no afecta a la lógica de fondo: que se identifica el orden político jurídico primordialmente con el Estado-nación y que éste es el fundamento de los derechos individuales, decidiendo el grado de universalismo (los derechos civiles para toda persona que habita en el territorio nacional) y el grado de particularismo (los derechos políticos para los integrantes de la comunidad nacional) con el que se quieren reconocer. El paroxismo de este entendimiento de la pertenencia y la radicalización naturalizadora del vínculo identitario de la nación encuentran su máxima expresión en los totalitarismos que arrasan Europa en la primera mitad del siglo XX, hasta el punto de convertir en ilegítimo el discurso de los derechos. Solo tras la segunda guerra mundial nacen en Europa nuevos ordenamientos constitucionales que, como contrapunto a dichos totalitarismos, toman cierta distancia del Estado-nación, comienza a relativizar su soberanía y recuperan para la ciudadanía el universalismo de los derechos de base iusnaturalista, sobre todo con la Declaración de Derechos humanos de las ONU de 1948. Y también a partir de ello se construyen nuevas formas supra-estatales de organización política, como la Unión Europea —sobre todo tras el Tratado de Maastricht—, pero también sub-estatales, como la federalización y descentralización territorial de muchos Estados europeos, que poseen una decidida aunque controvertida incidencia sobre los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, convirtiendo la pertenencia que estos términos

reflejan en plural (europea, nacional, regional, local) y no exclusiva como en el Estado-nación del siglo XIX. Lo que no obsta, en opinión del profesor Costa, para que aún no sea posible saber si esta mera retórica universalista de los derechos es suficiente para crear el sentimiento de identidad colectiva que se necesita para el mantenimiento de la estructura del orden político como la que aportaba el concepto inclusivo de nación.

En el segundo de los estudios de la primera parte del volumen, el Profesor Benito Aláez Corral, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, bajo el título «Nacionalidad, ciudadanía y democracia en la configuración de la Nación/Pueblo» argumenta la diferente función constitucional que desempeñan la nacionalidad y la ciudadanía respecto del ordenamiento jurídico contemporáneo, y la conveniencia de mantener solo parcialmente el vínculo histórico existente entre ambas. Al mismo tiempo, trata de exponer cómo la ciudadanía ha ido ampliando su contenido en los Estados constitucional-democráticos —abarcando no sólo derechos políticos, sino también derechos civiles y derechos sociales— y cómo también se han ido reformulando, a la luz del principio democrático, los criterios de atribución y adquisición de la nacionalidad, así como los de ejercicio de algunos derechos de ciudadanía, especialmente de los relativos a la participación política, pasando con ello de un originario proceso decimonónico de nacionalización de la ciudadanía a un proceso de civilización (democratización) de la nacionalidad. En resumidas cuentas, el trabajo intenta demostrar, con apoyo en la regulación constitucional y legal española, pero también del derecho constitucional comparado, cómo la nacionalidad ha de ser vista como el vínculo legal que une al individuo con un ordenamiento jurídico soberano, integrándole en el colectivo estable y permanente de súbditos, mientras que la ciudadanía, por su parte, se debe concebir como una pluralidad de situaciones jurídicas a través de las cuales el ordenamiento jurídico permite la integración del individuo en las diversas esferas de comunicación social jurídicamente regladas. La vigencia del principio democrático en los Estados constitucionales contemporáneos exige por lo general, además, que esta integración sea correlativa de la afectación del individuo por el ordenamiento jurídico que disciplina los distintos ámbitos de comunicación social, por lo que solo estará justificado democráticamente utilizar como criterio de ejercicio de algunas facetas de la ciudadanía —especialmente las políticas—, junto con la residencia, el requisito de la nacionalidad que refleja una más intensa afectación jurídica, allí donde se trate de participar

directa o indirectamente en el ejercicio del poder político con la más amplia capacidad de decisión jurídica —el ejercicio de la competencia sobre las competencias—, tanto espacial (en todo el territorio nacional) como personal (dentro o fuera del Estado, allí donde vaya la persona) o incluso temporalmente (no solo sobre las generaciones vivas sino también sobre las generaciones futuras).

El tercer estudio, a cargo de Matthias Bös, Catedrático de Sociología de la Universidad de Marburg, y de Verónica Schmid, Colaboradora Científica de la misma Universidad, titulado «National identity, ethnic heterogeneity and the new culturalization of citizenship» se ocupa desde una perspectiva teórico-sociológica del análisis del concepto de identidad nacional y del rol que juega la etnicidad en el uso de la nacionalidad y la ciudadanía para la construcción más o menos homogénea del sujeto colectivo del Estado-nación. Los profesores Bös y Schmid sostienen que se comienza a cuestionar socialmente la idea de la estanqueidad étnico-nacional del Estado desde el momento en que la pertenencia al mismo a través de cualquiera de sus dos instrumentos de articulación (la nacionalidad y la ciudadanía) es percibida como algo que se debe obtener y aprender por el individuo, y no como algo innato o congénito a éste, aunque al mismo tiempo esa pertenencia se tienda a construir discursivamente sobre la base de criterios étnico-culturales. En efecto, en su opinión, la idea de una identidad nacional étnicamente homogénea a partir de la cual se construye filosófico-políticamente el Estado-nación se asienta en un nacionalismo metodológico erróneo, que con el tiempo se va haciendo más y más contrafáctico (puesto que con los masivos flujos migratorios posteriores a la segunda guerra mundial las sociedades europeas son étnicamente cada vez más heterogéneas), y que no distingue adecuadamente desde un punto de vista sociológico los términos de Nación y de Estado. Tras un análisis de la nacionalidad y la ciudadanía como los dos instrumentos de inclusión y exclusión social en el Estado-nación, Bös y Schmid analizan las transformaciones que ambas categorías han experimentado como consecuencia de la mercantilización neoliberal de la vida social, sobre todo como consecuencia de la pérdida de significado de las instituciones de gobierno estatales. Consideran que a raíz de ello los Estados-nación europeos occidentales están sometidos a nuevos procesos de formación de su identidad, conforme a los cuales la lógica liberal del mercado determina los criterios de pertenencia a la Nación, y que éstos no son étnicamente atribuibles sino meramente alcanzables tras un proceso de

asimilación cultural en el que el buen ciudadano es aquél económicamente independiente y activo. Ello tiene como consecuencia que la nacionalidad y la ciudadanía pierdan sus sentido tradicional: un nacional que no cumpla esa función de integración económica asignada al ciudadano se convierte en un ciudadano virtual pero no real, y a la inversa los extranjeros inmigrantes con buena posición económica pueden disfrutar de una mejor posición como ciudadanos que la que tiene el nacional económicamente desfavorecido.

El cuarto estudio del volumen corre a cargo de la profesora Linda Bosniak, Catedrática de Derecho de la Universidad de Rutgers (EEUU), y está constituido por un trabajo titulado «Citizenship denationalized» que ya había sido publicado a principios de la década de 2000 en los EEUU, pero que merece la pena incluir aquí por su carácter pionero a nivel mundial en el cuestionamiento de la nacionalización de la ciudadanía y porque sigue siendo un trabajo de referencia en la materia. Estimulada por la polémica declaración de Martha Nussbaum, que se definió a sí misma como «ciudadana del mundo» en los noventa del siglo XX, y por la controversia que aquella declaración generó en los EEUU, la profesora Bosniak trata de demostrar en su trabajo cómo el Estado-nación no es el único ámbito en el que se desarrolla la ciudadanía (material), sino que algunos aspectos de la misma se han convertido en transnacionales o postnacionales y, con ello, se han desnacionalizado, convirtiendo además esta desnacionalización no solo en un hecho sino en una propuesta normativa de futuro en la que avanzar en la configuración normativa de la ciudadanía. Para ello, Linda Bosniak analiza la desnacionalización que *de facto* han experimentados algunos aspectos de la nacionalidad (ciudadanía como estatus legal) y de la ciudadanía (ciudadanía como conjunto de derechos). Concluye al respecto que la nacionalidad continúa siendo una empresa nacional dirigida a lograr la clausura del grupo social, a pesar de algunos cambios como la aparición de ciudadanía supranacionales (la de la Unión Europea) o de múltiples nacionalidades (de varios Estados-nación), pero que la ciudadanía, entendida como el conjunto de derechos que permiten al individuo su plena pertenencia a la comunidad, se ha desnacionalizado en buena parte sobre todo de la mano del derecho internacional de los derechos humanos (universal y regional), a pesar de las limitaciones de la eficacia normativa de este sector del ordenamiento. Esta tendencia a la desnacionalización afecta, para Bosniak, incluso a los derechos políticos de la ciudadanía, sobre todo si se tiene en cuenta que la participación política no se reduce exclusivamente a la participación

electoral sino que tiene lugar en muchos otros ámbitos de la vida social y política ajenos al Estado, muchos de ellos transnacionales.

En el quinto y último estudio de la primera parte del volumen, el profesor Danilo Zolo, Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Florencia, bajo el título «Da cittadini a sudditi», analiza la regresión política que en su opinión sufren hoy en los Estados sociales y democráticos de derecho occidentales como consecuencia de cuatro cambios que se han producido en el sistema político y económico dentro del cual se desenvuelve la ciudadanía, y que conducen a que el aspecto formal de la pertenencia al pueblo (la nacionalidad) carezca cada vez más de relevancia y que el aspecto material de esa pertenencia (la ciudadanía) esté perdiendo su contenido emancipador y apoderador del individuo, que cada vez es más súbdito y menos ciudadano (soberano). Uno de esos cambios hace referencia, según el profesor Zolo, al tránsito hacia una sociedad postindustrial dominada por las revoluciones tecnológicas y por las fuerzas económicas del mercado global que acentúan las desigualdades sociales a nivel planetario. Vinculado a ello, en segundo lugar, la democracia parlamentaria está dejando paso a la «videocracia» y a la «sondeocracia» que se basan en la lógica de la publicidad comercial y no en la lógica de la representación, contaminando con ello el código político con códigos multimedia y colocando en el centro como sujetos políticos a las élites de empresarios electorales en lugar de a los partidos. Ello lleva, en tercer lugar a que se invierta la relación entre controladores y controlados: son los sujetos políticos que poseen el poder comunicativo de los medios de comunicación de masas los que se superponen a los ciudadanos, influyen sobre ellos y los convierten en súbditos del mercado, y no a la inversa. El cuarto cambio que experimentan estas estructuras políticas y económicas acontece, en opinión de Zolo, en el plano internacional, en el que se han descompuesto los equilibrios geopolíticos y geoeconómicos que existían tras la segunda guerra mundial, y se han sustituido por una «constitución imperial» en el que el poder internacional, sobre todo el militar, tiende a concentrarse en los EEUU, con la consiguiente merma de garantía de los derechos humanos no solo en los múltiples regímenes estatales despóticos sino también en muchos de los ámbitos en los que actúan las potencias dominantes. A pesar de este panorama pesimista, Zolo mantiene una actitud positiva para recuperar el terreno perdido y colocar al ciudadano de nuevo por encima del poder. Pero, para ello, más que abogar por la introducción de una ciudadanía cosmopolita, con la definitiva

desaparición de la nacionalidad y la ciudadanía nacional —lo que no haría más que reforzar los perniciosos cambios antes descritos—, considera más adecuada la reconstrucción de las instituciones democráticas estatales que ha de discurrir paralela a la lucha por los derechos de los ciudadanos, especialmente por los derechos políticos, a través del conflicto social en el plano nacional, y la búsqueda en el plano internacional de un macro-regionalismo multipolar a través, por ejemplo, de instituciones como la Unión Europea que reequilibren la prepotencia imperial de los EEUU.

La segunda parte del volumen se inicia con un estudio del profesor de Derecho Constitucional Miguel Ángel Presno Linera, Profesor Titular (acreditado como Catedrático) de la Universidad de Oviedo, que lleva por título «Democracia ciudadana y ciudadanía democrática». Su trabajo analiza el tránsito del Estado liberal, fundado sobre la soberanía nacional, la legitimidad racional y la distinción entre ciudadanos activos y pasivos, hacia un Estado democrático, construido sobre la soberanía popular, la legitimidad democrática y la necesaria, aunque todavía no lograda, desaparición de la diferencia jurídico-política entre ciudadanos activos y pasivos, entre nacionales y extranjeros. Partiendo, con Kelsen, de que la experiencia política más reciente demuestra que los derechos políticos no tienen que estar necesariamente vinculados a la nacionalidad y, con Habermas, de que la nación de ciudadanos encuentra su identidad no en rasgos comunes de tipo étnico-cultural sino en la praxis de ciudadanos que ejercen activamente sus derechos democráticos de participación y comunicación, el profesor Presno Linera entiende que si, como sucede en las modernas democracias avanzadas, los individuos que se encuentran sometidos de forma continuada al ordenamiento jurídico no son solo los nacionales, la comunidad política no puede seguir organizándose, a diferencia de lo que ocurre todavía en la mayoría de los Estados, a partir de la reconducción del demos ciudadano al ethnos nacional, a esa «patria común e indivisible de todos los españoles» (artículo 2 de la Constitución española) entendida, natural e históricamente como un destino. La comunidad política ha de organizarse más bien, según el razonamiento expuesto por el autor, desde la concepción del «patriotismo constitucional» que, como es conocido, consiste en la creación de un sentimiento de pertenencia a una comunidad asentado sobre la adhesión a los valores democráticos y el respeto a los derechos reconocidos por la Constitución. Una democracia avanzada debe serlo de afectación, y no de identidad, y reconocer a los ciudadanos sujetos de manera permanente a un

ordenamiento, y no a los nacionales que residen en otros Estados, la capacidad de ejercer activamente sus derechos democráticos de participación y comunicación.

En el segundo de los estudios que componen esta segunda parte del volumen el profesor Ignacio Villaverde, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, bajo el título «La ciudadanía borrosa. Ciudadanías multinivel», se propone esbozar las líneas básicas de lo que habría de considerarse una teoría de la ciudadanía multinivel ligada al territorio, enmarcándose para ello dentro del novedoso esquema categorial de la borrosidad jurídica que había iniciado el profesor Francisco Bastida Freijedo con su estudio «La soberanía borrosa: la democracia», publicado en el primer número de esta colección de Fundamentos. Según sostiene el profesor Villaverde, la nacionalidad como criterio de la concesión de la ciudadanía no se concilia plenamente con el principio democrático, que exige, como entiende el autor, que la condición de ciudadano se reconozca a quien esté arraigado en un territorio cuyas normas le sujetan y en cuya creación y aplicación debe participar. De esta forma, considera el autor, la ciudadanía debe considerarse como un estatus ligado a la titularidad de derechos fundamentales cuya eficacia se proyecta escalonadamente sobre los distintos niveles territoriales dotados de autonomía por la Constitución, y en cuyo ámbito se reconoce a diferentes órganos la facultad para crear y aplicar normas jurídicas. La teoría de la ciudadanía «multinivel» propuesta por Villaverde consiste justamente en eso: en las facultades que los derechos fundamentales reconocen a los ciudadanos para participar, en el marco de su objeto, contenido y límites, en la creación y aplicación de las normas en los diferentes «niveles territoriales». De todos modos, aunque el principio democrático no se concilie plenamente, según las líneas expuestas por Ignacio Villaverde, con el criterio de la nacionalidad, matiza el autor que este concepto jurídico desempeña, sin embargo, una relevante función en los modernos ordenamientos jurídicos en orden a definir una manera determinada de estar sujeto a ellos. La nacionalidad definiría un estatus jurídico ligado a la territorialidad de los ordenamientos estatales. Sin embargo, a través suyo no cabe definir quién sea ciudadano del Estado, en la medida en que la ciudadanía es una cuestión de democracia y ligada al ejercicio de la soberanía, mientras que la nacionalidad es un concepto jurídico que delimita a quienes, siendo ciudadanos, están sujetos de una forma determinada al ordenamiento estatal. De este modo, para el autor, la nacionalidad

se vincula solo a uno de los múltiples niveles de la ciudadanía de los que ésta se compone en función del modo de ejercicio de la soberanía que por mor del principio democrático puede graduarse de formas diversas.

Las relaciones y tensiones entre la nacionalidad y uno de los niveles de la ciudadanía, el europeo, aparecen analizadas en el tercer estudio de la segunda parte de este volumen a cargo de la Profesora María Fraile, profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, titulado «La ciudadanía europea (entre paréntesis)». La profesora Fraile procede a un exhaustivo análisis de la jurisprudencia vertida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con la finalidad de señalar la amplitud con la que éste ha venido interpretando el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el artículo 9 del Tratado de la Unión Europea (TUE) en los que se define la condición de «ciudadano de la Unión Europea». María Fraile se detiene, en concreto, en señalar la progresiva cesura que el Tribunal de Justicia ha tratado de establecer entre los status de nacionalidad y de ciudadanía europea, particularmente a través de la jurisprudencia vertida sobre la interdicción de la discriminación por razón de la nacionalidad. Esta jurisprudencia está ligada no sólo al disfrute de las libertades comunitarias de circulación y establecimiento, sino también a los mecanismos de adquisición de la condición de ciudadano europeo a los efectos de disfrutar del estatuto jurídico que lleva aparejado y su extensión a quienes, estando ligados por parentesco a un ciudadano europeo, no son nacionales de ninguno de sus Estados miembros. La profesora Fraile se detiene en tres de los más relevantes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión sobre la materia: los casos Rottman, Zambrano y Zhu-Chen. En ellos, el Tribunal de Justicia desarrolla una elaborada doctrina según la cual la condición de ciudadano europeo no está ni debe encontrarse ligada necesariamente a la condición de nacional de cada Estado miembro. Con ello se persigue, como apunta la autora, que la definición del status de ciudadano europeo no se encuentre a disposición de los Estados parte de la Unión Europea y consecuentemente a sus normas sobre la nacionalidad, algo que ya había apuntado la teoría de la ciudadanía multinivel desarrollada por el profesor Ignacio Villaverde en su trabajo antes mencionado. De esta forma, en opinión de la profesora Fraile, con ayuda del empleo del denominado «efecto útil» de la normativa sobre ciudadanía europea, el Tribunal de Justicia habría desligado ese estatus de la nacionalidad y habría extendido sus beneficios más allá de lo que podría resultar de la ecuación

jurídica según la cual sólo son ciudadanos de la UE quienes son nacionales de sus Estados parte.

En el cuarto de los estudios de esta segunda parte del volumen, la profesora Danièle Lochak, Catedrática emérita de Derecho de la Universidad Paris X Nanterre-La Defense, bajo el título «*Identité nationale et intégration des immigrés. Le «modèle republicain» contre les droits des étrangers*», analiza sutil y críticamente el uso del concepto de integración en las políticas de extranjería a partir de la reciente experiencia histórica francesa y de algunos modelos contemporáneos europeos. Al hacerlo constata cómo la paulatina vinculación de dicha integración de los inmigrantes a una identidad nacional y a un modelo republicano de integración, que asume esa identidad nacional y la refleja en los llamados «contratos de recepción e integración», tiene como efecto que la integración aparezca como un instrumento asimétrico que se utiliza contra los inmigrantes como mecanismo de asimilación para la preservación de la identidad nacional y no como un mecanismo de inserción en la comunidad de acogida. Así, la integración de los inmigrantes en Francia ha pasado en los últimos treinta años de ser un objetivo formal a alcanzar, pero materialmente desatendido y no desarrollado por la política de extranjería, a convertirse en un requisito condicionante de la licitud y regularidad de la estancia y residencia de los extranjeros en el país. Es decir, de ser un elemento pensado a favor de los inmigrantes para facilitar su pertenencia a la comunidad en la que habitan ha pasado a ser un instrumento que se esgrime en su contra como condicionante de su presencia en dicha comunidad y que, incluso, amenaza con convertirse en una excusa —la falta de integración— para justificar su expulsión. Dos factores parecen haber contribuido, según la profesora Lochak, a esta transformación del concepto de integración. De una parte, el que desde un principio su realización concreta ha estado obstaculizada por su coexistencia dentro de la política de inmigración con un número creciente de disposiciones represivas de control de los flujos migratorios, que exigían cada vez más requisitos para la estancia y residencia en el país, uno de los cuales termina siendo la integración, que es utilizada como coartada para precarizar el acceso a los permisos de estancia y residencia. De otra parte, su vinculación a un modelo republicano de identidad nacional que, considerando a los inmigrantes una minoría peligrosa para dicha identidad nacional, trata de preservar ésta mediante la exigencia de la asimilación de valores político-culturales tanto en materia de extranjería —a través de un

falso contrato de integración en el que solo una parte contrata—, como en materia de adquisición de la nacionalidad francesa, con la finalidad de conjurar el fantasma del comunitarismo proveniente de las minorías culturales.

En el quinto y último trabajo de la segunda parte del volumen, titulado «Dilemas jurídicos en la educación en una Europa multicultural. Formar en el pluralismo o en la tradición cultural occidental», el profesor Leonardo Álvarez, Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, analiza la reciente problemática que ha planteado en Europa la contradictoria jurisprudencia vertida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2009 y 2011 en torno a la presencia del crucifijo en la escuela pública, una de las manifestaciones actuales de los conflictos que suscita el ejercicio de una ciudadanía multicultural en los países europeos. Tal controversia, como expone el autor, plantea, en primer lugar, la cuestión de en qué valores se ha de educar a los individuos en un sistema democrático y, en segundo lugar, posiblemente la cuestión más relevante de qué tipología de sociedad y de Estado se pretende construir a través de la formación de quienes en el futuro participarán como ciudadanos en la creación de normas del Estado. El 16 de mayo de 1995 el Tribunal Constitucional Federal alemán, en una novedosa y discutida sentencia tanto en Alemania como en Europa, había resuelto que la presencia del crucifijo en las aulas de los colegios públicos no satisfacía las exigencias de neutralidad y pluralismo que el principio democrático exigiría del Estado en la educación. Frente a dicha doctrina, el voto particular de tres magistrados entendió que el crucifijo, más que un símbolo religioso, era la expresión de uno de los valores que integraban la tradición cultural occidental y, por tanto, no contravenía la neutralidad que el Estado debía de garantizar en la educación. La comentada sentencia planteaba, en realidad, el dilema de educar en el pluralismo —más vinculado a la ciudadanía participativa— o en aquellos valores que integraban lo que se ha denominado la tradición cultural occidental, es decir, en un supuesto *ethnos* cultural más vinculado a la nacionalidad. Curiosamente este dilema ha vuelto a replantearse ante el TEDH casi quince años después. Sin embargo, lo que en aquel momento representó una tesis jurisprudencial minoritaria, parece haberse erigido hoy en la tesis dominante en Europa. El 18 de marzo de 2011 el TEDH (GS. Lautsi c. Italia), revocando la anterior Sentencia de 13 de noviembre de 2009 (Lautsi c. Italia), determinó que la cruz cristiana, más allá de su significado religioso, simbolizaba los principios y valores que fundan la civilización

occidental. El trabajo del profesor Álvarez trata de poner de relieve cómo tras las diferentes líneas jurisprudenciales en Europa que han resuelto el dilema educativo planteado por el crucifijo se encuentran, en realidad, diferentes modelos de neutralidad: uno multicultural y otro político, tratando de determinar qué modelo de neutralidad es más compatible con el principio democrático a partir de los fines y de los valores que inspiran el mismo y a los que ha de orientarse la educación. Este análisis dogmático pone en tela de juicio que tras la opción de formar en el pluralismo o en los valores de la tradición cultural occidental que ha planteado la jurisprudencia sobre el crucifijo se encuentre un auténtico dilema democrático educativo. La función democrática de la educación puede llegar a realizarse con la presencia, pero también con la ausencia de crucifijos en el aula, algo que depende del grado de heterogeneidad / homogeneidad existente en la sociedad. Por eso, la función democrática de la educación es tanto un problema jurídico como fáctico, cuya resolución, en opinión del autor, le corresponde al legislador, a quien el trabajo le ofrece algunos criterios.

En resumen, se trata de un denso volumen monográfico que ofrece un complejo y rico análisis, desde diversas perspectivas socio-jurídicas, de la conformación y caracterización del pueblo como elemento subjetivo del Estado según la teoría político-constitucional clásica, así como de la nacionalidad y la ciudadanía como los instrumentos a través de los cuales la persona se integra en el mismo y éste se dota de identidad y se caracteriza colectivamente, que esperamos sea del interés de los lectores.